

## Swoboda świadczenia usług edukacyjnych a jej usprawiedliwione ograniczenia (głos w dyskusji)

Swoboda świadczenia usług, podobnie jak pozostałe swobody gwarantowane Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej też: TFUE), nie ma charakteru absolutnego i jej ograniczenia, nienaruszające istoty wskazanej wolności, mogą być podyktowane niezbędnością respektowania innych podstawowych praw i wartości, a także względami interesu ogólnego. W wypadku wystąpienia kolizji w grę wchodzących wartości przed organem rozstrzygającym konkretny spór, z reguły stoi powinność wyważenia, któremu prawu należy nadać w danych okolicznościach pierwszeństwo. Ma to jednak zastosowanie jedynie w wypadku, gdy normodawca nie przesądził generalnie o innym rozłożeniu akcentów. W sferze objętej zupełną harmonizacją lub w zakresie zunifikowanym aktami wtórnymi prawa unijnego (taki charakter mają rozporządzenia) pole manewru judykatury krajowej jest niewielkie. Z tym jednak zastrzeżeniem, że akty pochodne tego porządku powinny być tworzone oraz wdrażane w sposób pozwalający zapewnić ich zgodność z Traktatem<sup>1</sup>. Wykładni normatywnego porządku unijnego dokonuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej też: Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał, TSUE) w trybie art. 267 TFUE<sup>2</sup>. Najczęściej przedmiotem sporu są kwestie *stricte* gospodarcze. Sama kwalifikacja działań w tej kategorii jest również przedmiotem sporu. W odniesieniu do podmiotów działających w sektorze edukacyjnym TSUE stwierdził w wyroku z dnia 7 grudnia 1993 r.<sup>3</sup>, iż odpłatne organizowanie kursów uniwersyteckich jest działalnością gospodarczą. Dotyczy to także kursów organizowanych przez placówkę szkolnictwa wyższego, jeżeli jest finansowana przy użyciu prywatnych funduszy, a w szczególności korzysta z opłat dokonywanych przez studentów lub ich rodziców i która dąży do osiągnięcia ekonomicznego zysku. Takie działania kwalifikują się

---

<sup>1</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 września 2011 r., w sprawie C-149/10 *Zoi Chatzi przeciwko Ypourgos Oikonomikon*, ECR 2010, s. I-8489.

<sup>2</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, OJ 2008, C 115, s. 47. Na temat zakresu pytań, M. Broberg, N. Fengers, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford 2014, s. 107 i n.

<sup>3</sup> W sprawie C-109/92, *ST. M. Wirth v. Landeshauptstadt Hannover*, ECR 1993, s. I-6447.

jako usługi w rozumieniu postanowień Traktatu, ponieważ ich celem jest świadczenie usług za wynagrodzeniem<sup>4</sup>.

Zasada wolności gospodarczej, przejawiająca się w swobodzie podejmowania i prowadzenia działalności, doborze rodzajów tej aktywności i form realizacji, może podlegać pewnym ograniczeniom, uzasadnionym zwłaszcza ważnym interesem publicznym. Na możliwość zastosowania powyższej klauzuli wskazał Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do świadczenia usług kształcenia podyplomowego i ograniczeń wynikających dla podmiotów je prowadzących z prawa krajowego, a odnoszących się do warunków wykorzystywania subwencji publicznych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej też: EFS)<sup>5</sup>. Znalazło to wyraz w wyroku wstępnym Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2013 r.<sup>6</sup> Wątpliwości krajowej judykatury odnosiły się do kwestii zgodności krajowych ograniczeń z zasadami wynikającymi bezpośrednio z Traktatu, a zwłaszcza ze swobodą świadczenia usług, a także z odpowiednimi przepisami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Trybunał Luksemburski, zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami, na bazie dostarczonych mu dokumentów o stanie faktycznym i prawnym, dokonał wyboru źródeł normatywnych na potrzeby wykładni, podnosząc, że nieuwzględnione przy wykładni przepisy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie znajdują w badanym wypadku zastosowania<sup>8</sup>.

Należy tu nadmienić, że system ustanowiony na mocy art. 267 TFUE, mający na celu zapewnienie spójności wykładni prawa Unii w państwach członkowskich, wprowadza bezpośrednią współpracę między Trybunałem a sądami krajowymi w drodze procedury przebiegającej bez udziału stron<sup>9</sup>. Ustalenie i sformułowanie pytań, jakie mają być przedstawione Trybunałowi, należy do sądu krajowego. Stronom postępowania głównego

<sup>4</sup> Zob. również N. Hopkins, *Education and the European Community: Education as a Service and the Principle of Non-Discrimination*, „The Journal of Social Welfare & Family Law” 1994, nr 4, s. 486 i n.

<sup>5</sup> Z założenia ma odgrywać kluczową rolę we wzmacnianiu konkurencyjności europejskich pracowników i gospodarki; ułatwiać podnoszenie kwalifikacji, stwarzać szerszy dostęp do rynku pracy, działać na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz poprawy efektywności administracji publicznej.

<sup>6</sup> W sprawie C-523/12 z wniosku Tribunale amministrativo regionale per la Puglia w postępowaniu *Direxta Alta Formazione srl przeciwko Regione Puglia*, niepublikowany.

<sup>7</sup> OJ UE 2012, C 326, s. 2. Sąd odsyłający wskazał na art. 11 i 14 Karty.

<sup>8</sup> Dokładnie sąd krajowy wskazał na wiele podstaw, tj. poza wymienionym już art. 56 TFUE, art. 101 TFUE i 107 TFUE, a także art. 9 i 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 2 protokołu dodatkowego do Konwencji oraz art. 11 i 14 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zob. w tej kwestii pkt 19 i 20 wyroku. Kwestią otwartą pozostaje pominięcie przez Trybunał Sprawiedliwości art. 14 Karty praw podstawowych. W jego świetle każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej. Wolność tworzenia, z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych, instytucji oświatowych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa.

<sup>9</sup> Pkt 29 wyroku z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-136/12 *Consiglio nazionale dei geologi and Autorità garante della concorrenza e del mercato*, niepublikowany i powołane tam orzecznictwo.

nie przysługuje uprawnienie do dokonywania zmian w treści pytań i ich doboru<sup>10</sup>. Sąd państwa członkowskiego, wnoszący do Trybunału o rozstrzygnięcie prejudycjalne, może wezwać strony toczącego się przed nim sporu do przedstawienia propozycji w tym zakresie, ale ostatecznie powinny być one sformułowane przez organ odsyłający. To na nim spoczywa obowiązek podjęcia ostatecznej decyzji w kwestii zarówno formy, jak i treści pytań<sup>11</sup>, z tym że Trybunał Sprawiedliwości może ocenić ich znaczenie dla toczącego się postępowania krajowego.

Zgodnie z przejrzystą w tym zakresie linią orzecznictwa unijnego, wynikająca wprost z Traktatu swoboda świadczenia usług zasadza się nie tylko na wyeliminowaniu wszelkiej dyskryminacji usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na ich przynależność państwową, ale również dotyczy znoszenia ograniczeń, nawet gdy obowiązują bez różnicy w stosunku do krajowych oraz usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są one w stanie uniemożliwić, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami prawa krajowego świadczy podobne usługi<sup>12</sup>. W świetle wymogów określonych art. 56 TFUE wszelkie ograniczenia swobodnego przepływu usług, nienaruszające istoty tego prawa, mogą być usprawiedliwione niezbędnością realizacji innych, zasługujących również na ochronę prawną, celów, których nie można osiągnąć w mniej ingerujący w stosunki rynkowe sposób. Należy mieć tu jednak na uwadze, że ograniczenia wolności, jako uchylenia od zasady, powinny być interpretowane ścieśniająco z zastrzeżeniem wymogu proporcjonalności.

Na uwagę zasługuje wzmiankowany wyżej wniosek o wydanie wyroku prejudycjalnego, który został złożony w związku ze sporem, jaki powstał pomiędzy Dirextra Alta Formazione srl i Regione Puglia w przedmiocie regulacji regionalnej, która uzależniała przyznawanie stypendiów na kształcenie podyplomowe między innymi z Europejskiego Funduszu Społecznego od warunków dotyczących określonej ustawowo długości działania instytucji kształcącej. Należy nadmienić, że wymieniony Fundusz ma głównie na celu wspieranie polityki rynku pracy, działania na rzecz rozwoju kadr i ich umiejętności adaptacyjnych do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego, wyrównywania szans na rynku pracy, a zwłaszcza przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu<sup>13</sup>. Należy zauważyć, że w ostatnich latach coraz większą wagę przywiązuje się do

<sup>10</sup> Zob. pkt 32 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-316/10 *Danske Svineproducenter*, niepublikowany, pkt 32.

<sup>11</sup> Pkt 30 wyroku z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-136/12 *Consiglio nazionale... op. cit.*

<sup>12</sup> Kwestie ograniczeń dotyczyć mogą także swobody przedsiębiorczości chronionej Traktatem, F. D'Oriano, *La prassi amministrativa italiana ostacola l'esercizio del diritto di stabilimento*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" 2004, nr 1, s. 237 i n.

<sup>13</sup> C. Lion, P. Martini, S. Volpi, *The Evaluation of European Social Fund Programmes in a New Framework of Multilevel Governance: The Italian Experience*, „Regional Studies” 2004, nr 2, April 2004, s. 207 i n.

współzależności między systemem kształcenia, z wykorzystywaniem funduszy unijnych, a efektywnością programu, przejawiającą się m.in. dostosowaniem programów nauczania (szkolenia) do potrzeb gospodarki<sup>14</sup>.

Z przedstawionego Trybunałowi Sprawiedliwości stanu faktycznego i prawnego wynika, że warunki wspierania studiów podyplomowych w ramach regionalnego programu operacyjnego zostały ujęte w akcie prawa miejscowego<sup>15</sup>. Przepisy te, mające na celu podnoszenie lokalnego poziomu wykształcenia, uzależniały przyznawanie stypendiów od spełnienia przez podmioty organizujące studia podyplomowe, niebędące uniwersytetami, wymogów ściśle określonego czasowo funkcjonowania na rynku edukacji. Przedmiotem sporu w sprawie była kwestia ograniczenia dostępu do pomocy stypendialnej, wynikającego z normatywnego wymogu nieprzerwanego dziesięcioletniego doświadczenia podmiotu kształcącego. Wskazany mechanizm dostępu studenta do pomocy finansowej został potwierdzony obwieszczeniem kompetentnego, regionalnego organu, w którym stwierdza się, że stypendia mogą być przyznane między innymi na kształcenie na podyplomowych kursach master prowadzonych przez prywatne lub publiczne instytucje kształcenia wyższego pod warunkiem udokumentowania przez nie nieprzerwanego wykonywania działalności kształcenia podyplomowego w okresie od 3 grudnia 1999 r. do 3 grudnia 2009 r. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia daje studentom możliwość podjęcia nauki w systemie podyplomowym nie tylko na publicznych lub prywatnych włoskich lub zagranicznych uniwersytetach uznanych przez prawo krajowe, ale również w ramach publicznych lub prywatnych instytucji kształcenia wyższego, prowadzących akredytowane kursy master, a ponadto obejmuje instytucje prowadzące nieakredytowane kursy master. Sporny w omawianej sprawie warunek dotyczy ostatniej z wymienionych kategorii podmiotów.

Strona skarżąca przed sądem krajowym nie spełniała formalnego, przejrzystości określonego, wynikającego z krajowego prawa i spójnych z nim aktów wykonawczych, wymogu dziesięcioletniego doświadczenia<sup>16</sup>. Potencjalni studenci nie mogli ubiegać się o wzmiankowaną pomoc finansową. Kwestionując przed sądem zgodność z prawem unijnym niniejszego warunku, Dirextra Alta Formazione srl podniosła w pierwszym rzędzie,

---

Por. L. M. Dellmuth, *The cash divide: the allocation of European Union regional grants*, "Journal of European Public Policy" 2011, nr 7, s. 1016 i n.

<sup>14</sup> J. Dziechciarz, D. Kwiatkowska-Ciotucha, U. Załuska, *Wroclaw University Of Economics Graduates' Knowledge And Skills Relevance For Labor Market*, „Journal of International Scientific Publications: Educational Alternatives” 2012, nr 3, s. 34 i n.

<sup>15</sup> Bollettino Ufficiale della Regione Puglia nr 78 z dnia 19 maja 2009 r., s. 9856.

<sup>16</sup> Kwestia precyzyjności i jednoznacznego charakteru regulacji ograniczającej dostęp do kształcenia wyższego została podniesiona m.in. w wyroku TK z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11. Niejasne i niedookreślone ramy prawne zdaniem Trybunału Konstytucyjnego mogą skutkować podejmowaniem wobec studentów decyzji w istocie arbitralnych. Ustawa regionalna, której zgodności z prawem unijnym dochodził sąd krajowy, nie budziła zastrzeżeń braku zgodności z wymogami techniki ustawodawczej.

że wymóg ten jest niezgodny w szczególności z zasadami swobody konkurencji, proporcjonalności i niedyskryminacji oraz narusza art. 56 i n. TFUE<sup>17</sup>. We wniosku złożonym w trybie art. 267 TFUE sąd odsyłający stwierdził, że ograniczenia swobody świadczenia usług odnoszące się do warunku dziesięcioletniego doświadczenia jednostki kształcącej stanowią przejaw nierespektowania zasady równego traktowania, co jest niezgodne z celami EFS, odnoszącymi się do podnoszenia jakości całego systemu kształcenia. Na marginesie rozważań należy podnieść, że uczelnie w państwach członkowskich stosują różne instrumenty selekcji wstępnej studentów, które potencjalnie miałyby wywierać wpływ na jakość i stabilność kształcenia na poziomie wyższym<sup>18</sup>.

Uzależnianie selekcji instytucji świadczących usługi od wskazanego warunku stanowi według oceny judykatury krajowej wymóg nieproporcjonalny i niedostosowany do rzeczywistego czasu trwania kursów kwalifikujących się do finansowania wynoszącego co najmniej 800 godzin rocznie, a więc nadmierny w świetle systematyki działań Unii Europejskiej. Tym samym sąd krajowy uznał formalny wymóg co najmniej dziesięcioletniego nieprzerwanego działania instytucji kształcącej za środek nieodpowiedni do osiągnięcia założonego nim celu. Jego przestrzeganie nie przesądza *a priori* o wyższej jakości świadczonych usług w porównaniu z podmiotami świadczącymi przedmiotowe usługi w okresie krótszym. Ci ostatni mogą posiadać kadre charakteryzującą się wysokim stopniem profesjonalizmu, gwarantującą odpowiednią jakość kształcenia ukierunkowanego zwłaszcza na ułatwienie młodym osobom dostępu do rynku pracy. Wybór wskazanego narzędzia oceny jakości instytucji, bez uwzględnienia innych mierników, które pozwoliłyby w sposób bardziej adekwatny do potrzeb weryfikować jakość systemu kształcenia, jest dyskusyjny i upraszczający podejście do tej niewątpliwie złożonej problematyki. Sąd odsyłający zasadniczo pragnął uzyskać odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości w kwestii, czy art. 2 ust. 3 ustawy regionalnej, regulujący w sposób restrykcyjny dostęp do rynku świadczenia usług w związku z uzależnianiem dostępu do pomocy stypendialnej od spełnienia jednego, wybranego i sformułowanego w sposób arbitralny warunku, jest

---

<sup>17</sup> Zasada proporcjonalności jest respektowana zarówno w porządku normatywnym UE, jak i w świetle konstytucji krajowych, w tym naszej ustawy zasadniczej, zob. uzasadnienie wyroku Trybunał Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11.

<sup>18</sup> Przykładem może być weryfikowanie obywateli państw trzecich, pragnących studiować w państwach członkowskich. Sądy niemieckie, w oparciu o przepisy Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet ograniczały dostęp do uczelni w wypadku uprzednio uzyskiwanych ocen niedostatecznych z kierunkowych przedmiotów. W świetle wykładni mającej tu zastosowanie dyrektywy (2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie) jest to wymóg nadmierny, niezgodny z prawem unijnym. Zob. wyrok z dnia 10 września 2014 r. w sprawie C- 491/13 *Mohamed Ali Ben Alaya*, niepublikowany.

zgodny z art. 56 i n. TFUE oraz z zasadami konkurencji<sup>19</sup>, proporcjonalności, niedyskryminacji i równego traktowania, które wynikają z tych postanowień.

Niewątpliwą zasługą Trybunału Sprawiedliwości jest dążenie do nadania porządkowi prawa unijnego niezbędnej spójności, a jego wdrażaniu pełnej skuteczności. Dokonując wykładni wskazanego w pytaniu przepisu, sąd ten wyszedł od motywów i postanowień bezpośrednio wiążącego prawa wtórnego, tj. rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999<sup>20</sup>. Działalność funduszy oraz operacje, które pomagają je sfinansować, powinny być spójne z innymi politykami Wspólnoty (obecnie UE) oraz prawodawstwa zgodne z unijnym dorobkiem normatywnym. W świetle art. 9 ust. 5 rozporządzenia nr 1083/2006 operacje finansowane z funduszy są zgodne z postanowieniami Traktatu i aktów przyjętych na jego podstawie. Odnosząc się do traktatowej swobody świadczenia usług, Trybunał, mając na uwadze przedstawione mu dokumenty i stan prawny, stwierdził, iż nie można wykluczyć, że instytucje kształcące z siedzibą w państwach członkowskich innych niż Włochy są pozbawione możliwości świadczenia swych usług na rzecz studentów kwalifikujących się do korzystania ze stypendium regionalnego z tego jedynie względu, że instytucje te nie spełniają warunku dziesięcioletniego doświadczenia nałożonego przez ustawę regionalną. Podważany przez Dirextra Alta Formazione srl przepis krajowy, uzależniający przyznanie stypendium naukowego od warunku udokumentowania przez instytucję kształcącą, że działa nieprzerwanie przez wymagany prawem okres, niesie ryzyko zmniejszenia atrakcyjności tego rodzaju krajowych podmiotów, ponieważ zniechęcać może usługobiorców do korzystania z propozycji kształcenia podyplomowego i czynić propozycje kształcenia mniej atrakcyjną dla usługobiorców zewnętrznych (z innych państw członkowskich)<sup>21</sup>.

Zasadniczym celem, który ma być realizowany przez sporną ustawę regionalną, jest zapewnienie wysokiego poziomu kształcenia podyplomowego<sup>22</sup>, mającego ułatwić

<sup>19</sup> Gospodarka oparta na regułach konkurencji stwarza możliwości wyboru przez nabywcę najlepszej oferty rynkowej, co dotyczyć może zarówno towarów, jak i usług oraz warunków umowy, M. Mamdani, *Scholars in the Marketplace*, Dakar 2007, s. 260. Należy tu jednak podnieść także problem uczciwej konkurencji w omawianym wypadku rywalizacji o studenta. Problem ten jest aktualny również na naszym, krajowym gruncie, zob. np. R. Piłkuła, *Stragany z papierkami*, <http://www.polityka.pl> z 29 października 2012 r.

<sup>20</sup> OJ L 210, s. 25. W rozporządzeniu tym wskazuje się na opracowywanie, wprowadzenie i realizację reform systemów edukacji i szkoleń w celu rozwijania zdolności zatrudnienia, lepszego dopasowania kształcenia i szkoleń początkowych i zawodowych do potrzeb rynku pracy, podnoszenie kwalifikacji personelu szkoleniowego w celu rozwijania innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy.

<sup>21</sup> Ze względu na wystąpienie pierwiastka ponadnarodowego ograniczenie dostępu należy postrzegać także w kategorii atrakcyjności instytucji kształcącej w szerokim kontekście.

<sup>22</sup> Por. m.in. z krajowej perspektywy H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, pkt 8 do art. 8: studia podyplomowe są prowadzone w ramach obszaru kształcenia,



dostęp do rynku pracy młodym absolwentom, którzy nie pracowali wcześniej lub utracili zatrudnienie, a więc szczególnej kategorii beneficjentów<sup>23</sup>. Nie może być więc pominięta okoliczność, że pomoc jest kierowana do osób nieposiadających własnych środków na kształcenie. Problem ten dotyka zwłaszcza osoby bezrobotne. Z jednej strony bezsporne jest, że dostęp do przedmiotowego kształcenia ułatwia się poprzez wsparcie finansowe usługobiorców. Z drugiej zaś strony nie można tworzyć systemu kształcenia pozornego, ukierunkowanego jedynie na zdobycie określonego dokumentu, w drodze zaliczenia określonej liczby godzin szkolenia bez spełnienia dodatkowych warunków.

Zdaniem Trybunału nie można podważać tezy, że uzależnienie finansowania kształcenia podyplomowego od wspomnianego już warunku przez jednostki kształcące służącego zagwarantowaniu jakości kształcenia odpowiada nadrzędnemu względowi interesu ogólnego<sup>24</sup>. Ten ostatni cel może usprawiedliwiać wprowadzony prawem miejscowym wymóg formalny, stanowiący niewątpliwie utrudnienie dostępu do kształcenia. Z uwagi na fakt, że we Włoszech funkcjonują różne akredytowane i nieakredytowane uczelnie, potencjalni usługobiorcy mają wybór placówki, która nie stawia powyższego warunku. Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że realizacja celu, jaki stanowi zapewnienie wysokich standardów kształcenia podyplomowego, może uzasadniać ograniczenia podstawowych wolności. Jednak zastosowane środki powinny być odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celu, któremu służą, i nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Wymóg minimalnego poziomu doświadczenia stawiany instytucjom kształcącym stanowi sam w sobie środek właściwy do osiągnięcia założonego celu gwarantowania wysokiej jakości usług szkoleniowych. W świetle przedstawionego przez sąd unijny stanowiska ustanowienie powyższego wymogu, odnoszącego się do koniecznego doświadczenia placówki usługodawcy jako warunku koniecznego do skutecznego ubiegania się o stypendium przez usługobiorcę, nie wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia zmierzonego celu.

Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że wymagany prawem regionalnym dziesięcioletni okres doświadczenia jednostki kształcącej, prowadzącej nieakredytowane kursy

---

z którym jest związany co najmniej jeden kierunek studiów, co ma spowodować podniesienie poziomu kształcenia.

<sup>23</sup> Na temat odchodzenia wspólnie od czysto formalnego i dogmatycznego rozumienia równości wobec prawa na rzecz równości rzeczywistej zob. M. Safjan, P. Mikłaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 31 i n.

<sup>24</sup> Także w orzecznictwie wcześniejszym, w tym wyroku z dnia 13 listopada 2003 r., w sprawie C-153/02, *Valentina Neri i European School of Economics* (ESE Insight World Education System Ltd), ECR s. I-13555, pkt 46. Zob. też literaturę: L. Idot, *Diplômes. Deux apports: la jurisprudence Vlassopoulou s'applique aux „élèves-avocats” et le refus de reconnaître des accords entre établissements supérieurs d'autres États membres peut constituer une entrave à la liberté d'établissement*, Europe 2004, Janvier 2004, nr 1, s. 18; S. Bastianon, *La Corte di giustizia e il riconoscimento dei diplomi: recenti sviluppi*, „Corriere giuridico” 2004, nr 6, s. 746 i n.

master, nie wydaje się nadmierny w świetle czasu, po jakim uniwersytety zostają uznane przez prawo krajowe, lub czasu, po jakim przyznawana jest akredytacja dla kursów master prowadzonych przez inne instytucje kształcenia podyplomowego. Z powyższych względów Trybunał orzekł, że art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak będący przedmiotem postępowania głównego, który wymaga, aby instytucje kształcenia wyższego, do których zamierzają zapisać się studenci i następnie ubiegać się o regionalne stypendium finansowane między innymi z Europejskiego Funduszu Społecznego, udokumentowały dziesięcioletnie doświadczenie, w sytuacji gdy instytucje te nie są ani uniwersytetami uznanymi przez prawo krajowe, ani instytucjami prowadzącymi akredytowane kursy master.

Żałować należy, że Trybunał Sprawiedliwości faktycznie pominął kontekst Karty praw podstawowych przy ocenie uzasadnionych ograniczeń wolności świadczenia usług. Wymieniona Karta ma moc traktatową i staje się przedmiotem oceny legalności tworzonego przez UE prawa i oceny praktyki jego wdrażania. Sankcjonowanie gwarancji tkwiących w prawach podstawowych może być skuteczne jedynie pod warunkiem ich rzeczywistego wdrażania na wszystkich poziomach normatywnej regulacji. Pewnym ograniczeniem stosowania Karty jest to, że odwołanie się do gwarancji w niej zawartych dotyczy jedynie stanowienia i wykonywania prawa unijnego. Wynika to wprost z jej art. 51 ust. 1, który stanowi, że stosowanie Karty przez państwa członkowskie ma miejsce wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii Europejskiej. Karta powinna być traktowana jako gwarant przestrzegania przez UE wyrażonych w niej zasad oraz pozostałych reguł prawa pierwotnego przy tworzeniu prawa wiążącego kraje członkowskie. Ich zabezpieczeniem na poziomie krajowym staje się nie tylko legislacja, ale również praktyka jurydyczna państw członkowskich, gdyż na tej ostatniej spoczywa ciężar implementacji dynamicznej, dokonującej się w procesie stosowania prawa. W zakresie nieuregulowanym na poziomie unijnym standardy ochrony praw podstawowych wyznacza Konstytucja.

Reasumując uwagi na temat przedstawionego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy podnieść, że sam kierunek zamierzeń odnośnie do gwarancji poziomu kształcenia podyplomowego wydaje się właściwy. Kwestią natomiast otwartą jest dobór narzędzi, które byłyby adekwatne do założonych celów, usprawiedliwiających ingerencję w swobodę świadczenia usług. Ocena, czy przedsięwzięte ograniczenia dostępu do pomocy stypendialnej są odpowiednie z punktu widzenia jakości kształcenia, należy do władz krajowych, które powinny dokonywać weryfikacji wskazanych ograniczeń w oparciu o całokształt okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy.