

Magdalena Gniadzik

STATUS STUDENTA W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Wejście Polski do UE oznaczało nie tylko rozszerzenie możliwości odbycia przez polskich obywateli części lub całości swojej edukacji w innym państwie członkowskim Unii, ale także wyzwania dla polskiego ustawodawcy w dziedzinie szkolnictwa wyższego. Od tej chwili wszystkie przepisy dotyczące tego obszaru muszą być zgodne z prawem unijnym i uwzględniać zakres uprawnień migrujących studentom, których znaczna część została określona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Zakres zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w odniesieniu do migrujących studentów i jego przyszłe kierunki rozwoju będą miały fundamentalne znaczenie dla polityki państwa w odniesieniu do finansowania systemu kształcenia wyższego, warunków dostępu do takiego kształcenia, ale także systemu różnego rodzaju świadczeń socjalnych. Z tego też powodu warto poddać starannej analizie status migrującego studenta w prawie unijnym.

Kompetencje UE w zakresie edukacji określa art. 165 TFUE, zgodnie z którym Unia ma w tej dziedzinie kompetencje o charakterze wspierającym, koordynującym i uzupełniającym działania państw członkowskich w celu rozwoju edukacji o wysokiej jakości poprzez zachęcanie do współpracy między państwami. Wszelka harmonizacja w tej dziedzinie jest nadal wykluczona, a UE jest obowiązana do poszanowania kompetencji państw w zakresie treści nauczania i organizacji systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodności kulturowej i językowej. Jakkolwiek na mocy tego przepisu możliwe było uruchomienie najbardziej znanych działań Unii w zakresie edukacji, czyli programów takich jak Socrates¹ czy Erasmus

¹ Program ma na celu rozwijanie europejskiego wymiaru edukacji, promowanie współpracy i mobilności edukacyjnej, rozwijanie języków państw członkowskich oraz popieranie innowacyjności w edukacji. Zob. decyzja nr 819/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca wspólnotowy program działań Sokrates (DzU L 87 z 20 kwietnia 1995 r., s. 10–24); decyzja nr 253/2000/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 stycznia 2000 r. ustanawiająca drugi etap wspólnotowego programu działań w dziedzinie edukacji Sokrates (DzU L 28 z 3 lutego 2000 r., s. 1–15). Obecnie obowiązuje decyzja nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie (DzU L 327 z 24 listopada 2006 r., s. 45–68).

Mundus², to jednak największe znaczenie dla rozwoju uprawnień migrujących studentów miała swoboda przepływu osób w ramach UE. Na marginesie można dodać, iż możliwe jest również rozpatrywanie problemu edukacji w innym państwie członkowskim w ramach swobody przepływu usług z art. 56 TFUE. Artykuł ten chroni nie tylko świadczeniodawców, ale i świadczeniobiorców, czyli właśnie studentów (tzw. czynna i bierna swoboda świadczenia usług). W przypadku edukacji problematyczny jest jednak warunek ekonomicznego charakteru świadczenia, który musi być spełniony, aby dana działalność mogła zostać zakwalifikowana jako usługa, ponieważ z reguły w państwach członkowskich dominują publiczne instytucje edukacyjne opłacane w dużej mierze z budżetu państwa lub samorządów lokalnych, a nawet instytucje prywatne są często w jakiś sposób przez państwo wspomagane finansowo. Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach C-263/86 Humbel³, C-109/92 Wirth⁴, C-76/05 Schwarz⁵ i C-318/05 Komisja przeciwko Niemcom⁶ czy C-56/09 Zanotti⁷ rozstrzygnął, że decydującym kryterium dla uznania edukacji za usługę jest to, czy jest ona finansowana głównie ze środków prywatnych. Oznacza to, że edukacja wyższa finansowana głównie ze środków publicznych nie stanowi usług i nie mieści się w zakresie swobody świadczenia usług.

Pierwotnie dostęp do kształcenia i praw z tym związanych mieli tylko migrujący pracownicy, a od orzeczenia 32/75 Cristini⁸ także członkowie ich rodzin. Dotyczył on jedynie kształcenia zawodowego, a więc miał na celu promować swobodny przepływ pracowników poprzez umożliwienie im uzyskania kwalifikacji w państwie, w którym zamierzali pracować. Prawo do równego dostępu do studiów uniwersyteckich zostało przyznane pracownikom i członkom ich rodzin w wyrokach

² Program ma podnosić jakość szkolnictwa wyższego poprzez przyznawanie stypendiów oraz współpracę akademicką między Europą a pozostałą częścią świata; zob. decyzja nr 2317/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 grudnia 2003 r. ustanawiająca program poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z państwami trzecimi (Erasmus Mundus) (2004–2008) (DzU L 345 z 31 grudnia 2003 r., s. 1–8). Obecnie obowiązuje decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1298/2008/WE z 16 grudnia 2008 r. ustanawiająca program Erasmus Mundus na lata 2009–2013 na rzecz poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z krajami trzecimi (DzU L 340 z 19 grudnia 2008 r., s. 83–98).

³ Wyrok TSUE z 27 września 1988 r. w sprawie C-263/86 Państwo belgijskie przeciwko René Humbel i Marie-Thérèse Edel, Zb. Orzeczeń 1988, 05365.

⁴ Wyrok Trybunału z 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-109/92 Stephan Max Wirth przeciwko Landeshauptstadt Hannover, Zb. Orzeczeń 1993, I-06447.

⁵ Wyrok Trybunału z 11 września 2007 r. w sprawie C-76/05 Herbert Schwarz i Marga Gootjes-Schwarz przeciwko Finanzamt Bergisch Gladbach, Zb. Orzeczeń 2007, I-06849.

⁶ Wyrok Trybunału z 11 września 2007 r. w sprawie C-318/05 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Zb. Orzeczeń 2007, I-06957.

⁷ Wyrok Trybunału z 20 maja 2010 r. w sprawie C-56/09 Emiliano Zanotti przeciwko Agenzia delle Entrate – Ufficio Roma 2, Zb. Orzeczeń 2010, I-04517.

⁸ Wyrok TSUE z 30 września 1975 r. w sprawie 32/75 Anita Cristini przeciwko Société nationale des chemins de fer français, Zb. Orzeczeń 1975, 01085.

293/83 Gravier⁹ i 24/86 Blaizot¹⁰. Zakres uprawnień edukacyjnych powiązanych ze statusem pracownika migrującego i analogicznie osoby prowadzącej własną działalność oraz członków ich rodzin został doprecyzowany przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach 197/86 Brown¹¹, 39/86 Lair¹², 235/87 Matteucci¹³, C-308/89 di Leo¹⁴, C-3/90 Bernini¹⁵, C-337/97 Meeusen¹⁶ i C-413/01 Ninni-Orasche¹⁷. Mają oni prawo do równego traktowania z obywatelami państwa przyjmującego w dziedzinie dostępu do edukacji wyższej, jak i wszystkich przywilejów oraz świadczeń finansowych związanych z kształceniem. Dotyczy to także kształcenia w innych państwach, w tym państwie ojczystym pracownika lub członka jego rodziny, o ile obywatele państwa przyjmującego mają taką możliwość. Utrzymanie statusu w przypadku utraty pracy i podjęcia kształcenia jest uwarunkowane istnieniem związku pomiędzy działalnością zarobkową a studiami, chyba że dana osoba straciła pracę bez własnej woli albo została zmuszona przez sytuację na rynku pracy do przekwalifikowania się. Ostatnio kwestie te powracają w takich sprawach jak C-542/09 Komisja przeciwko Królestwu Niderlandów¹⁸ czy C-20/12 Giersch¹⁹.

Zdecydowana większość z migrujących studentów nie może jednak być zakwalifikowana jako migrujący pracownik, osoba wykonująca własną działalność czy członek rodziny takich osób, ponieważ przemieszcza się do innego państwa członkowskiego jedynie lub głównie w celu podjęcia studiów, a jakakolwiek działalność zarobkowa ma charakter tymczasowy i uboczny. Wspomniane już orzeczenie Gravier przyniosło fundamentalną zmianę dla takich zwykłych migrujących studentów, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości uznał, że ich prawo dostępu do edukacji mieści się w zakresie za-

⁹ Wyrok TSUE z 13 lutego 1985 r. w sprawie 293/83 Françoise Gravier przeciwko Ville de Liège, Zb. Orzeczeń 1985, 00593.

¹⁰ Wyrok TSUE z 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Vincent Blaizot przeciwko Université de Liège i innym, Zb. Orzeczeń 1988, 00379.

¹¹ Wyrok TSUE z 21 czerwca 1988 r. w sprawie 197/86 Steven Malcolm Brown przeciwko The Secretary of State for Scotland, Zb. Orzeczeń 1988, 03205.

¹² Wyrok TSUE z 21 czerwca 1988 r. w sprawie 39/86 Sylvie Lair przeciwko Universität Hannover, Zb. Orzeczeń 1988, 03161.

¹³ Wyrok TSUE z 27 września 1988 r. w sprawie 235/87 Annunziata Matteucci przeciwko Communauté française de Belgique i Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique, Zb. Orzeczeń 1988, 05589.

¹⁴ Wyrok TSUE z 13 listopada 1990 r. w sprawie C-308/89 Carmina di Leo przeciwko Land Berlin, Zb. Orzeczeń 1990, I-04185.

¹⁵ Wyrok TSUE z 26 lutego 1992 r. w sprawie C-3/90 M.J.E. Bernini przeciwko Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Zb. Orzeczeń 1992.

¹⁶ Wyrok TSUE z 8 czerwca 1999 r. w sprawie C-337/97 C.P.M. Meeusen przeciwko Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, Zb. Orzeczeń 1999, I-03289.

¹⁷ Wyrok TSUE z 6 listopada 2003 r. w sprawie C-413/01 Franca Ninni-Orasche przeciwko Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst, Zb. Orzeczeń 2003, I-13187.

¹⁸ Wyrok TSUE z 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-542/09 Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów, dotychczas nieopublikowany.

¹⁹ Sprawa toczy się obecnie przed Trybunałem.

stosowania Traktatów, a więc także w zakresie zastosowania zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. To samo rozstrzygnięcie w stosunku do prawa pobytu w państwie przyjmującym przyniósł wyrok C-357/89 Raulin²⁰. Jednak w orzeczeniach Brown i Lair Trybunał Sprawiedliwości sformułował tezę, iż na dotychczasowym etapie rozwoju prawa unijnego pomoc przyznawana studentom na utrzymanie się nie wchodziła co do zasady w zakres zastosowania Traktatu, co wykluczało zwykłych migrujących studentów z możliwości ubiegania się o stypendia lub pożyczki studenckie. Zmianę przyniosło dopiero wprowadzanie instytucji obywatelstwa unijnego i aktywna rola Trybunału w poszerzaniu uprawnień związanych ze swobodą przepływu osób. W stosunku do studentów te uprawnienia można podzielić na trzy grupy: prawo dostępu do szkolnictwa wyższego, prawo świadczeń finansowych ze strony państwa przyjmującego i wreszcie prawo do świadczeń od państwa pochodzenia. Na tych trzech rodzajach uprawnień będzie się koncertować niniejszy artykuł.

1. Dostęp do studiów w innym państwie członkowskim

W ramach prawa dostępu do szkolnictwa wyższego można wyróżnić, po pierwsze, kwestię wszelkiego rodzaju opłat związanych z tym dostępem do kształcenia wyższego, takich jak opłaty rekrutacyjne, wpisowe, czesne i inne, które byłyby pobierane jedynie od studentów z innych państw członkowskich lub pobierane od nich w wyższej wysokości lub na innych warunkach niż od obywateli danego kraju. Jakkolwiek takie środki krajowe zostały uznane za sprzeczne z prawem unijnym w wyroku Gravier, to obecnie część doktryny rozważa dopuszczalność ich wprowadzenia w oparciu o kryterium stałego miejsca zamieszkania lub miejsca centrum interesów życiowych. Były to bezdyskusyjne środki o charakterze pośrednio dyskryminującym, ale mogłyby zostać usprawiedliwione w oparciu o cel zapobieżenia nadmiernemu obciążeniu dla krajowego systemu finansowania edukacji uniwersyteckiej²¹. Co do zasady jednak argumenty o charakterze ekonomicznym nie mogą stanowić wymogów imperatywnych

²⁰ Wyrok TSUE z 26 lutego 1992 r. w sprawie C-357/89 V.J.M. Raulin przeciwko Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Zb. Orzeczeń 1992, I-01027.

²¹ Tak A.P. van der Mei, *EU Law and Education: Promotion of Student Mobility versus Protection of the Education Systems*, [w:] *Social Welfare and EU Law*, red. E. Spaventa, M. Dougan, Oxford 2005, s. 234–228; *idem*, *Freedom of Movement for Students: In Search of a More Satisfactory Balance between the Goal to Promote Student Mobility and the Need to Protect Education Systems*, [w:] *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, red. H. Schneider, Maastricht 2005, s. 181–184; S. Bode, *Europarechtliche Gleichbehandlungsansprüche Studierender und ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 2005, s. 333–336. Por.: S. Jørgensen, *The Right to Cross-Border Education in the European Union*, „Common Market Law Review” 2009, no. 46, s. 1573–1577, który jednak pomija fakt, iż czesne zostało *expressis verbis* uznane przez Trybunał Sprawiedliwości za element dostępu do kształcenia i w rezultacie objęte zasadą niedyskryminacji w orzeczeniu Raulin. Odmienne: M. Dougan, *Fees, Grants, Loans, and Dole Cheques: Who Covers the Cost of Migrant Education within the EU*, „Common Market Law Review” 2005, no. 42, s. 959.

usprawiedliwiających naruszenie swobód traktatowych²². Na dopuszczenie wyjątku od tej zasady Trybunał Sprawiedliwości zdecydował się w orzeczeniach dotyczących usług medycznych²³. Niezależnie od różnic pomiędzy studiami wyższymi a usługami medycznymi²⁴ dopuszczenia takiego uzasadnionego interesu państwa członkowskiego w dziedzinie wyższej edukacji mogłoby oznaczać zaprzepaszczenie dotychczasowego dorobku Trybunału i prawa unijnego w tym zakresie, ponieważ finansowanie studiów jest zawsze dużym obciążeniem dla krajowych finansów publicznych.

Jak duży jest to problem i że wymaga on wyważonego podejścia, pokazał cykl orzeczeń zwanych sagą austriacko-belgijską. Dwa pierwsze wyroki (C-65/03 Komisja przeciwko Belgii²⁵ oraz C-147/03 Komisja przeciwko Austrii²⁶) dotyczyły kwestii uznawania świadectw szkolnych dla celów rekrutacyjnych. W Belgii obywatele Unii, którzy ukończyli szkołę średnią w innym państwie członkowskim (za wyjątkiem Luksemburga), aby podjąć studia we Wspólnocie Francuskiej, musieli wykazać, że są w państwie pochodzenia uprawnieni do przyjęcia na dane studia bez egzaminu wstępnego lub spełnienia innego warunku dostępu, albo zdać egzamin umiejętności. Warunek ten dotyczył niektórych kierunków studiów, m.in. medycznych i weterynaryjnych. Natomiast w Austrii osoby posiadające dyplom ukończenia nauki w szkole średniej uzyskany w innych państwach członkowskich oprócz obowiązku spełnienia ogólnych przesłanek dostępu do kształcenia na poziomie wyższym lub uniwersyteckim musiały udowodnić także, iż spełniają szczególne przesłanki przyjęcia na wybrany kierunek ustanowione przez państwo, które wydało dyplom, i umożliwiające bezpośredni wstęp na te studia, takie jak np. zdanie egzaminu wstępnego czy osiągnięcie określonej liczby punktów niezbędnej do otrzymania jednego z miejsc na zamkniętej liście.

²² Wyrok TSUE z 17 marca 2005 r. w sprawie C-109/04 Karl Robert Kranemann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, Zb. Orzeczeń 2005, I-02421, pkt 34 i przywołane tam orzecznictwo. Zob. N.N. Shuibhne, *Case C-76/05 Schwarz and Gootjes-Schwarz v. Finanzamt Bergisch Gladbach*, *Judgment of the Grand Chamber of 11 September 2007*, *Case C-318/05 Commission v. Germany*, *Judgment of the Grand Chamber of 11 September 2007*, *Joined Cases C-11/06 & C-12/06 Morgan v. Bezirksregierung Koln; Bucher v. Landrat des Kreises Duren*, *Judgment of the Grand Chamber of 23 October 2007*, „Common Market Law Review” 2008, no. 45, s. 783–784; F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime*, Tübingen 2007, s. 253–254; M. Dougan, E. Spaventa, *‘Wish You Weren’t Here...’ New Models of Social Solidarity in the European Union*, [w:] *Social Welfare...*, *op.cit.*, s. 202–203.

²³ Wyrok TSUE z 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-158/96 Kohll, Zb. Orzeczeń 1998, I-01931, pkt 41 oraz wyrok TSUE z 12 lipca 2001 r. w sprawie C-368/98 Vanbraekel i in., Zb. Orzeczeń 2001, I-05363, pkt 47.

²⁴ Zob. opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa przedstawiona 20 stycznia 2005 r. w niżej omówionej sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 31–35.

²⁵ Wyrok TSUE z 1 lipca 2004 r. w sprawie C-65/03 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, Zb. Orzeczeń 2004, I-06427.

²⁶ Wyrok TSUE z 7 lipca 2005 r. w sprawie C-147/03 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, Zb. Orzeczeń 2005, I-05969.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł w obu przypadkach, że przepisy krajowe były sprzeczne z prawem unijnym, ponieważ stawały w gorszej sytuacji osoby, które uzyskały dyplom ukończenia szkoły średniej w innym państwie, podkreślając przy tym, że zapewnienie pełnej skuteczności uprawnień związanych ze swobodnym przemieszczaniem się jest szczególnie ważne w dziedzinie edukacji. Odrzucone zostały również argumenty rządu austriackiego dotyczące konieczności zachowania jednolitości krajowego systemu kształcenia na poziomie wyższym i uniwersyteckim, zapobiegania nadużyciom prawa unijnego i zagrożenia dla równowagi finansowej systemu kształcenia. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości strona austriacka nie wykazała, by z powodu braku przedmiotowych przepisów istnienie austriackiego systemu kształcenia oraz zachowanie jego jednolitości było zagrożone, zaś problem nadmiernego zapotrzebowania na dostęp do określonych kierunków kształcenia może z poszanowaniem art. 18 TFUE znaleźć rozwiązanie poprzez przyjęcie środków niedyskryminujących, takich jak wprowadzenie egzaminu wstępnego bądź wymogu minimalnej liczby punktów.

Orzeczenia te stały się przyczyną powrotu do dyskusji zapoczątkowanej wyrokiem *Gravier*, czy państwa stojące w obliczu zwiększonego napływu studentów z innych państw członkowskich, w szczególności jeżeli tamte ograniczyły dostępność niektórych kierunków u siebie, mogą się przed tym jakoś bronić, nie ograniczając jednak dostępu do szkolnictwa wyższego dla własnych obywateli. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że potrzeba zachowania jednolitości systemu kształcenia prowadząca się do tezy, iż zwiększony napływ studentów skutkuje problemami natury organizacyjnej, strukturalnej i kadrowej, może stanowić wymóg imperatywny, usprawiedliwiający ograniczenie swobody przepływu, jednocześnie jednak uznał środki krajowe za nieproporcjonalne. Trybunał poparł w tym względzie rzecznika generalnego, który wskazał, że problemy takie można rozwiązać za pomocą niedyskryminujących środków takich jak wprowadzenie egzaminów wstępnych czy wymogu minimalnej liczby punktów. Spotkało się to z krytyką ze strony doktryny, której niektórzy przedstawiciele podnosili, iż Trybunał Sprawiedliwości wkroczył tutaj w sferę kompetencji państw członkowskich, do których należy organizacja systemów kształcenia, a więc także decyzja, czy chcą przyjąć model otwartego czy ograniczonego dostępu do studiów²⁷. Wskazywano, iż Trybunał zignorował w ten sposób specyficzną sytuację, w której znalazła się Austria. Z drugiej strony wybór modelu przyjmowania na studia nie może sam w sobie uzasadniać dyskryminacji osób z innych państw członkowskich, ponieważ takie podejście zniweczyłoby skuteczność swobodnego przepływu osób.

²⁷ Tak: P. Hilpold, *Hochschulzugang und Unionsbürgerschaft – Das Urteil des EuGH vom 7.7.2005 in der Rechtssache C-147/03 Kommission gegen Österreich*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2005, nr 21, s. 650. Podobnie: S. Garben, *EU Higher Educational Law*, Alphen aan den Rijn 2011, s. 114–115.

Trybunał sprzeciwił się także powoływaniu się na zagrożenie dla systemu finansowania szkolnictwa wyższego, wskazując, iż strona austriacka nie przedstawiła żadnych danych na poparcie takiej tezy. Ten fragment wyroku w sprawie przeciwko Austrii jest bardzo istotny z uwagi na to, iż problem napływu zagranicznych studentów sprowadza się zazwyczaj do konieczności zwiększenia nakładów na kształcenie na poziomie wyższym i szczególnie dla małych krajów może stanowić poważny problem. Jednak dotychczas Trybunał Sprawiedliwości z wyjątkiem spraw dotyczących usług medycznych sprzeciwiał się uzasadnianiu ograniczeń swobód traktatowych wymogami o charakterze wyłącznie finansowym. Interesujące jest stanowisko rzecznika generalnego, który wskazywał, że jego zdaniem jeżeli Trybunał przyznałby migrującym studentom jako obywatelom UE prawo otrzymywania stypendiów na pokrycie kosztów utrzymania się, obciążenie finansowe dla państw członkowskich stałoby się na tyle znaczące, że należałoby dopuścić względy ekonomiczne jako dopuszczalne uzasadnienia ograniczeń. Jednak jak zauważa P. Hilpold, nie tylko przyznanie stypendiów wiąże się ze znacznym obciążeniem finansowym dla państw, ponieważ samo utworzenie i utrzymanie miejsc na studiach, w szczególności medycznych, jest skrajnie kosztowne, co stawia pod znakiem zapytania nakaz międzypaństwowej solidarności w tym obszarze²⁸. Ponadto, na co zwraca uwagę N.N. Shuibhne, taki, a nie inny ton tego orzeczenia wynika z braku odpowiedniego uzasadnienia przez stronę austriacką własnych argumentów (podobnie żadnych dowodów nie przedstawił rząd belgijski w poprzedniej sprawie). Samo powołanie się na zagrożenia dla systemu kształcenia bez przedstawienia jakichkolwiek odpowiednich dowodów nie jest w stanie przekonać Trybunału²⁹. Ten sam argument można odnieść do sprawy Komisja przeciwko Belgii, w której strona belgijska nie przedstawiła żadnych okoliczności, które pozwoliłyby na usprawiedliwienie przedmiotowych przepisów.

W odpowiedzi na powyższe wyroki zarówno Belgia, jak i Austria wprowadziły w 2006 r. na niektórych kierunkach limity liczby przyjmowanych studentów niebędących rezydentami krajowymi. Komisja wszczęła w związku z tym w 2007 r. postępowanie w sprawie naruszenia zobowiązań wynikających z Traktatów, ale zawiesiła je rok później, dając obu państwom okres 5 lat na przedstawienie dowodów uzasadniających przyjęte przepisy. Nieoficjalnym powodem zawieszenia postępowania była postawa Austrii w trakcie negocjacji Traktatu z Lizbony, która domagała się przyjęcia specjalnego protokołu, który pozwalałby jej na utrzymanie tych ograniczeń³⁰.

²⁸ P. Hilpold, *Hochschulzugang und Unionsbürgerschaft...*, *op.cit.*, s. 651–652.

²⁹ N.N. Shuibhne, *op.cit.*, s. 783.

³⁰ Tak: A. Hoogenboom, *Case C-73/08 Nicolas Bressol and Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française (13 April 2010)*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2010, no. 3, s. 319–320; S. Garben, *Case C-73/08 Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 April 2010*, „Common Market Law Review” 2010, no. 47, s. 1496–1497; *eadem*, *EU Higher...*, *op.cit.*, s. 113–116.

Problem ograniczeń liczby miejsc dla studentów niebędących rezydentami mimo zawieszenia postępowania przez Komisję i tak trafił przed Trybunał Sprawiedliwości na drodze procedury pytań prejudycjalnych. W sprawie C-73/08 Bressol i Chaverot³¹ spór przed sądem krajowym między studentami i wykładowcami a rządem Wspólnoty Francuskiej Belgii dotyczył przepisów, które przewidywały w razie przekroczenia przez liczbę studentów nierezydentów na 9 kierunkach medycznych i paramedycznych określonego progu przeprowadzenie pomiędzy nimi losowania. Przepisy te wprowadzono z uwagi na napływ studentów z innych państw, w szczególności z Francji, która ograniczyła dostęp do takich kierunków u siebie. Aby mieć status rezydenta w rozumieniu tych przepisów, należało mieć główne miejsce zamieszkania w Belgii oraz spełnić jeden z wymienionych tam warunków, np. mieć prawo stałego pobytu, uprzednio zamieszkiwać w Belgii przez co najmniej 3 lata lub uprzednio prowadzić tam działalność zarobkową przez 6 miesięcy.

Trybunał Sprawiedliwości rozpoczął odpowiedź na pytania prejudycjalne od określenia, że państwa członkowskie dysponują swobodą wyboru czy to systemu kształcenia opartego na swobodnym dostępie do kształcenia, bez ograniczeń liczby przyjmowanych studentów, czy to systemu opartego na dostępie regulowanym, w ramach którego dokonywana jest selekcja studentów. Jednak jeżeli dokonają one wyboru jednego z tych systemów lub modelu mieszanego, metody, w oparciu o które funkcjonuje wybrany system, muszą być zgodne z prawem Unii, a w szczególności z zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W rezultacie Trybunał uznał przedmiotowe przepisy za pośrednio dyskryminujące.

Następnie przedmiotem rozważań stała się możliwość uzasadnienia przedmiotowych przepisów krajowego. Trybunał Sprawiedliwości powtórzył za panią rzecznik, że z uwagi na to, że finansowanie szkolnictwa Wspólnoty Francuskiej jest organizowane na bazie systemu kosztów stałych, argument o zapobieganiu nadmiernym obciążeniom finansowym nie mógł uzasadnić nierównego traktowania. Argument o zagrożeniu spadkiem jakości kształcenia Trybunał zdecydował się rozpatrywać wraz z kolejnym dotyczącym zdrowia publicznego, a więc konieczności zapewnienia jakości i stałości usług medycznych i paramedycznych w ramach Wspólnoty Francuskiej. Trybunał uznał, iż nie można *a priori* wykluczyć, że obniżenie jakości kształcenia przyszłych specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej może skutkować obniżeniem jakości lub dostępności opieki zdrowotnej, a więc mieć wpływ na poziom ochrony zdrowia publicznego. W tej kwestii należy zdaniem Trybunału uznać, że niedostatek specjalistów w zakresie opieki zdrowotnej oznaczałby poważne problemy dla ochrony zdrowia publicznego, a więc państwo może dążyć do zapewnienia, że na jego terytorium osiedli się dostateczna liczba posiadaczy dyplomów w celu wykonywania jednego z zawodów medycznych lub

³¹ Wyrok TSUE z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie C-73/08 Nicolas Bressol i in. i Céline Chaverot i in. przeciwko Gouvernement de la Communauté française, Zb. Orzeczeń 2010, I-02735.

paramedycznych określonych w przedmiotowym przepisie krajowym. Następnie Trybunał wskazał szczegółowo, jakie okoliczności powinien wziąć pod uwagę sąd krajowy w ramach oceny tych zagrożeń oraz w trakcie kontroli proporcjonalności krajowych przepisów, podkreślając przy tym, że analiza ta nie może się opierać na założeniu, że po zakończeniu swoich studiów wszyscy studenci nierezydenci powrócą do swoich państw, i musi uwzględniać zakres, w jakim osoby, które nie studiowały we Wspólnocie Francuskiej, później osiedlą się w niej w celu wykonywania jednego z przedmiotowych zawodów. Trybunał zwrócił także uwagę na konieczność dokonania przez sąd oceny, czy władze krajowe pogodziły we właściwy sposób realizację celu, jakim jest ochrona zdrowia, z zapewnieniem szerokiego dostępu studentów z innych państw członkowskich do kształcenia na poziomie wyższym, co jest istotą gwarantowanej przez Traktat zasady swobodnego przemieszczania się studentów.

To orzeczenie wskazuje, że Trybunał Sprawiedliwości jest skłonny uwzględnić obawy państw członkowskich dotyczące negatywnego wpływu zbyt dużej liczby studentów pochodzących z innych państw na krajowe systemy szkolnictwa wyższego. Trybunał dopuścił jako wymóg imperatywny usprawiedliwiający ograniczenie swobody przepływu „zapobieganie ryzyku zagrażającemu istnieniu narodowego systemu kształcenia i jego homogeniczności”, co jest zarówno potwierdzeniem wyroku w sprawie *Komisja v. Austria*, jak i odejściem od niego, ponieważ Trybunał nie powtórzył wskazania, że problem nadmiernej liczby kandydatów na studia można rozwiązać za pomocą mniej dyskryminujących środków takich jak egzaminy wstępne czy wymóg minimalnej liczby punktów. Jednak należy stwierdzić, że to orzeczenie nie oznacza generalnego dopuszczenia przez Trybunał stosowania ograniczeń kwotowych dla studentów pochodzących z innych państwa członkowskich. Przedtem w doktrynie pojawiały się opinie, iż właśnie procentowe limity dla studentów zagranicznych są właściwym rozwiązaniem dla państw zmagających się ze zwiększonym napływem studentów³². Jednak bardzo szczegółowe wskazówki udzielone sądowi krajowemu oraz właśnie oparcie się na celu ochrony zdrowia publicznego wskazują, że jest to szczególna sytuacja i takich ograniczeń nie można przenieść na inne kierunki studiów³³. Trybunał pokreślił wyraźnie, że szeroki dostęp do systemu kształcenia na poziomie wyższym jest istotą zasady swobodnego przemieszczania się studentów, która została zagwarantowana w Traktacie.

³² W ten sposób A.P. van der Mei, *EU Law...*, *op.cit.*, s. 238–240; *idem*, *Freedom of Movement...*, *op.cit.*, s. 184–186; P. Hilpold, *Quotenregelungen im Gemeinschaftsrecht – Rehabilitierung eines an sich verpönten Instruments? – Eine Neubetrachtung aus Anlass der Debatte um die Regelung des Hochschulzugangs in Österreich*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2006, no. 11, s. 333–336.

³³ Por. A. Hoogenboom, *Case C-73/08...*, *op.cit.*, s. 326; S. Garben, *Case C-73/08*, *op.cit.*, s. 1509. Odmienne: A.P. van der Mei, *Free Movement of Students and the Protection of National Educational Interests: Reflections on Bressol and Chaverot*, „European Journal of Migration and Law” 2011, no. 13, s. 133, który uznaje, że wystarcza spełnienie testu proporcjonalności przez te ograniczenia.

Warto pokreślić, iż Trybunał Sprawiedliwości nie uznał uzasadnienia opartego na nadmiernym obciążeniu dla budżetu, jaki miałyby stanowić nadmierna liczba studentów z innych państw, a więc opartego na argumentach natury ekonomicznej. Choć powołano tu specyfikę krajowego systemu finansowania szkolnictwa wyższego, która sprawiała, iż ograniczenie liczby studentów zagranicznych nie miało żadnego wpływu na poziom wydatków na to szkolnictwo, to może to oznaczać, iż Trybunał nie jest gotowy na dopuszczenie argumentów ekonomicznych jako usprawiedliwienia ograniczeń swobody przepływu studentów, tak jak dopuścił to w przypadku usług medycznych³⁴.

2. Świadczenia finansowe od państwa przyjmującego

Przełom w stosunku do tez orzeczeń Brown i Lair, iż migrujący studenci nie mają prawa do otrzymywania stypendiów na pokrycie kosztów utrzymania się, przyniosły orzeczenia C-184/99 Grzelczyk³⁵ i C-209/03 Bidar³⁶. Pierwsze z nich dotyczyło obywatela francuskiego, który rozpoczął studia w Belgii i przez pierwsze 3 lata studiów samodzielnie pokrywał koszty swojego utrzymania się i studiów, podejmując się różnych drobnych płatnych zajęć. Na ostatnim, czwartym roku z uwagi na konieczność napisania pracy magisterskiej i odbycia stażu zawodowego nie mógł już samodzielnie się utrzymać i wystąpił o przyznanie mu minimalnych środków egzystencji (tzw. *minimex*). Świadczenie to najpierw mu przyznano, a następnie odebrano, powołując się na brak spełnienia wymogu obywatelstwa belgijskiego albo posiadania statusu pracownika.

Trybunał Sprawiedliwości zdecydował się na rozstrzygnięcie tej sprawy na podstawie statusu wynikającego z obywatelstwa Unii, podkreślając, że „żadne z postanowień tak zmienionego traktatu nie pozwala uznawać, że kiedy studenci będący obywatelami Unii przenoszą się do innego państwa członkowskiego w celu odbycia tam studiów, tracą prawa przyznane na mocy traktatu obywatelom Unii”. Zdaniem Trybunału przedmiotowe przepisy krajowe stanowią przypadek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Państwa członkowskie mogą wymagać, by studenci z innych państw członkowskich zapewnili, że posiadają środki wystarczające do tego, by nie stać się ciężarem dla systemu pomocy społecznej. W związku z tym mogą uznać, że student, który zwrócił się do pomocy społecznej, nie spełnia już warunków, którym poddane jest jego prawo pobytu, i podjąć działania zmierzające

³⁴ Odmienne sugeruje: A.P. van der Mei, *Free Movement...*, *op.cit.*, s. 131.

³⁵ Wyrok TSUE z 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Zb. Orzeczeń 2001, I-06193.

³⁶ Wyrok TSUE z 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 The Queen, na wniosek Dany Bidar przeciwko London Borough of Ealing oraz Secretary of State for Education and Skills, Zb. Orzeczeń 2005, I-02119.

do cofnięcia zezwolenia na pobyt lub jego przedłużenie, ale nie może być to działanie automatyczne. Sytuacja finansowa studenta może zmienić się z upływem czasu z powodów niezależnych od jego woli, a więc prawdziwość oświadczenia studenta może być oceniana jedynie w chwili jego złożenia. W opinii Trybunału Sprawiedliwości dyrektywa 93/96 wymaga jednak pewnego stopnia solidarności finansowej między obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego a obywatelami innych państw członkowskich, jeżeli beneficjent prawa pobytu nie staje się nieuzasadnionym ciężarem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, zwłaszcza jeżeli jego trudności finansowe mają charakter tymczasowy.

Wyrok ten miał fundamentalne znaczenie dla rozwoju znaczenia instytucji obywatelstwa Unii, które według Trybunału „ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich”. W stosunku do studentów oznaczał, że obowiązek zgodnej z prawdą deklaracji o posiadaniu wystarczających środków na utrzymanie się istnieje wyłącznie na początku pobytu w państwie przyjmującym. Następnie popadnięcie w kłopoty finansowe nie wyklucza możliwości żądania równego traktowania z obywatelami tego kraju w dostępie do świadczeń socjalnych, o ile kłopoty te miałyby charakter przejściowy i nie stanowiłyby to nieuzasadnionego ciężaru dla finansów publicznych państwa przyjmującego. Kryterium nieuzasadnionego ciężaru wskazuje, iż należałoby brać pod uwagę okres czasu, przez który świadczenie miałyby być udzielane, jego wysokość oraz kwestię, czy student znalazł się w takiej sytuacji z własnej winy, a więc konieczność indywidualnego podejścia do konkretnej sytuacji danego studenta. Trybunał nie dookreślił jednak zakresu solidarności finansowej ani ile czasu powinny trwać te przejściowe kłopoty, zanim państwo członkowskie będzie mogło zakończyć albo nie przedłużyć prawa pobytu studenta. Teza ta spowodowała powstanie pytań o zmianę podejścia także do stypendiów edukacyjnych na pokrycie kosztów utrzymania. Mimo że wyrok ten dotyczył *explicite* wyłącznie świadczeń socjalnych³⁷, to stosowanie takiego podziału nie miałyby większego sensu.

Tezy orzeczenia Grzelczyk zostały rozszerzone w sprawie C-209/03 Bidar. Dany Bidar, obywatel francuski, uczęszczał do szkoły średniej w Wielkiej Brytanii. Następnie rozpoczął studia ekonomiczne na University College London i złożył wniosek o udzielenie mu pożyczki studenckiej przeznaczonej na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem. Jego wniosek został oddalony z powodu braku osiedlenia się w Wielkiej Brytanii, przepisy brytyjskie wymagały bowiem uprzedniego 3-letniego pobytu, który nie miał na celu w całości lub głównie pobierania kształcenia w trybie dziennym.

Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż dla celów uzyskania pomocy przyznawanej studentom czy to w formie preferencyjnej pożyczki, czy w formie stypendium,

³⁷ Zwraca na to uwagę: C. Barnard, *Case C-209/03 R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 March 2005*, „Common Market Law Review” 2005, no. 42, s. 1468.

przeznaczonej na pokrycie ich kosztów utrzymania sytuacja obywatela Unii, który przebywa legalnie w innym państwie członkowskim, mieści się w zakresie zastosowania Traktatu w rozumieniu art. 18 TFUE. Zdaniem Trybunału wymóg uprzedniego 3-letniego pobytu na terytorium Wielkiej Brytanii stawia w gorszej sytuacji obywateli innych państw członkowskich. Jednak w jego opinii, mimo iż „państwa członkowskie mają obowiązek wykazania się określonym stopniem solidarności finansowej z obywatelami innych państw członkowskich w zakresie organizacji i stosowania ich systemu pomocy społecznej, niemniej jednak zezwala się każdemu z państw członkowskich na czuwanie nad tym, aby przyznawanie pomocy przeznaczonej na pokrycie środków utrzymania studentów pochodzących z innych państw członkowskich nie stało się nadmiernym obciążeniem, które mogłoby się odbić ogólnie na całości pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo”. Zatem państwa członkowskie mają prawo przyznawać pomoc na pokrycie kosztów utrzymania jedynie studentom, którzy wykażą określony stopień zintegrowania ze społeczeństwem tego państwa, ale nie mogą wymagać, aby związali się z jego rynkiem pracy. Można domniemywać istnienie pewnego stopnia zintegrowania, jeżeli student zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez pewien okres. Trybunał odrzucił możliwość usprawiedliwienia przedmiotowych przepisów krajowych celem ochrony równowagi finansowej systemu pomocy społecznej i w rezultacie uznał je za sprzeczne z art. 18 TFUE.

To rozstrzygnięcie otworzyło drogę do ubiegania się przez migrujących studentów o środki finansowe takie jak stypendia czy preferencyjne pożyczki, czy też różnego typu zasiłki socjalne od przyjmującego państwa członkowskiego. Jednak to uprawnienie do równego traktowania z obywatelami państwa przyjmującego nie jest absolutne. Trybunał rozszerzył tezę z orzeczenia Grzelczyk, wskazując, iż o ile państwa członkowskie mają obowiązek wykazania się określonym stopniem solidarności finansowej z obywatelami innych państw członkowskich, to jednak mogą czuwać, by przyznawanie pomocy przeznaczonej na pokrycie środków utrzymania studentów nie stało się nadmiernym obciążeniem, które mogłoby się odbić ogólnie na całości przyznawanej przez państwo pomocy. Stwierdzenie to ma istotne znaczenie w kontekście możliwości uzasadniania środków o charakterze pośredniej dyskryminacji argumentami natury finansowej. Ponadto, chociaż państwo przyjmujące nie może żądać, by studenci związali się jego rynkiem pracy, to jednak może wymagać wykazania się określonym stopniem integracji ze społeczeństwem tego państwa. Koncepcja rzeczywistego związku ze społeczeństwem wydaje się być rozwinięciem kryterium nieuzasadnionego ciężaru dla finansów publicznych państwa z orzeczenia Grzelczyk³⁸. Osoba wykazująca rzeczywisty związek ze społeczeństwem nie będzie

³⁸ Odmienne: M. Jesse, *The Value of 'Integration' in European Law – The Implications of the Förster Case on Legal Assessment of Integration Conditions for Third-Country Nationals*, „European Law Journal” 2011, no. 17, s. 174–175.

stanowić nieuzasadnionego ciężaru, nawet gdy będzie domagać się przyznania określonych świadczeń finansowych³⁹. Pokreślić należy, iż Trybunał odwoływał się tutaj do rzeczywistego stopnia zintegrowania konkretnej osoby ze społeczeństwem państwa przyjmującego, a więc wydawałoby się, iż każdą sytuację faktyczną należałoby oceniać osobno. Zdaniem Trybunału gwarancja tego zintegrowania wynika już z samego faktu przebywania legalnie przez określony czas na terytorium tego państwa lub zdobycia tam znacznej części swojego wykształcenia. Zgodzić się należy z opinią A. Czekaj-Dancewicz, iż Trybunał nie określił, co powinno się rozumieć pod pojęciem wystarczającej integracji ze społeczeństwem państwa przyjmującego, co w sytuacjach mniej oczywistych może stanowić problem⁴⁰. Jak zauważa M. Brandt, nie sprzyja to pewności prawa, ale działałoby zazwyczaj na korzyść studentów migrujących, którzy częściej mogliby skutecznie domagać się dostępu do stypendiów⁴¹. Z drugiej strony możliwa jest też taka interpretacja tego orzeczenia, która uznaje warunek określonego okresu legalnego pobytu w dostępie do świadczeń socjalnych lub miejsca zamieszkania jako słuszny i uzasadniony, a także będący odpowiednim narzędziem do regulacji transgranicznego dostępu do pomocy społecznej, pomocy finansowej dla studentów i innych świadczeń socjalnych pokrywanych z wpływów z podatków⁴². Kwestia, czy długość legalnego pobytu jako jedyne kryterium dostępu do świadczeń dla studentów jest środkiem spełniającym test proporcjonalności, nie została jednak jasno rozstrzygnięta w sprawie Bidar.

Na tle orzeczenia Bidar zarysował się problem zgodności z nim art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który pozwala państwom na ograniczenie przyznawania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania studentom nieaktywnym ekonomicznie i niebędącym członkami rodzin takich osób przed uzyskaniem prawa stałego pobytu (czyli po 5 latach legalnego przebywania na terytorium danego państwa). Rozstrzygnięcie w tym zakresie przyniósł wyrok w sprawie C-158/07 Förster⁴³.

³⁹ Podobnie: C. O'Brien, *Real Links, Abstract Rights and False Alarms: The Relationship between the ECJ's "Real Link" Case Law and National Solidarity*, „European Law Review” 2008, no. 33, s. 648, aczkolwiek następnie utożsamia rzeczywisty związek danej osoby z prawem do oceny jej sytuacji zgodnie z proceduralnymi wymogami (a więc jej racjonalnością, odpowiedniością, dokładnością i elastycznością), s. 650–656.

⁴⁰ A. Czekaj-Dancewicz, *Rola orzecznictwa ETS w kształtowaniu wspólnotowego prawa do świadczeń finansowych na pokrycie kosztów kształcenia studentów*, [w:] *Przeptyw osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2009, s. 142.

⁴¹ M. Brandt, *Case C-209 The Queen (on the application of Dany Bidar) v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills, 2005 E.C.R. I-2119*, „The Columbia Journal of European Law” 2005, s. 299.

⁴² Za taką interpretacją opowiada się: A.P. Van der Mei, *Union Citizenship and...*, *op.cit.*, s. 207, 209, 210–211. Por. E. Spaventa, *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*, „Common Market Law Review” 2008, no. 45, s. 30; M. Dougan, *Fees, Grants...*, *op.cit.*, s. 969, 972.

⁴³ Wyrok TSUE z 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 Jacqueline Förster przeciwko Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, Zb. Orzeczeń 2008, I-08507.

Jacqueline Förster, obywatelka niemiecka, 5 marca 2000 r. przenieśli się do Niderlandów, gdzie rozpoczęła studia na kierunku nauczania początkowego, a następnie także studia licencjackie na kierunku pedagogika. W czasie trwania studiów była wielokrotnie zatrudniona w charakterze pracownika najemnego oraz odbyła odpłatną praktykę w holenderskiej szkole specjalnej. Potem nie wykonywała już pracy w charakterze pracownika najemnego. W 2004 r. po zdaniu w ramach studiów licencjackich końcowych egzaminów przyjęła ofertę zatrudnienia w charakterze pracownika socjalnego. Od września 2000 r. przyznano jej stypendium na pokrycie kosztów utrzymania, które było okresowo przedłużane na podstawie posiadania przez nią statusu pracownika najemnego. W wyniku kontroli właściwy organ uznał, iż od lipca do grudnia 2003 r. nie wykonywała pracy zarobkowej, a więc nie może być traktowana jako pracownik i wezwał ją do zwrotu nienależnie otrzymanego stypendium.

Punktem wyjścia dla rozważań Trybunału było stwierdzenie, że nie może powołać się statusu pracownika najemnego. Następnie Trybunał dość krótko i powierzchownie odniósł się do holenderskiego wymogu uprzedniego nieprzerwanego 5-letniego okresu zamieszkiwania przez studenta, aby mógł otrzymać on stypendium. Jego zdaniem warunek taki jest odpowiedni do zapewnienia, że dany student jest zintegrowany ze społeczeństwem państwa przyjmującego, nie jest on także zbyt uciążliwy, gwarantuje wysoki poziom przejrzystości i pewności prawa, a więc jest proporcjonalny. Trybunał powołał się tutaj na art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 (choć *rationae temporis* nie miała ona w tej konkretnej sprawie zastosowania). Zdaniem Trybunału art. 18 TFUE nie stoi na przeszkodzie stosowaniu przez państwo członkowskie wobec obywateli innych państw członkowskich warunku uprzedniego 5-letniego zamieszkiwania na jego terytorium. Trybunał dodał jednak, że powyższe stwierdzenie nie ma wpływu na prawo państw członkowskich do fakultatywnego przyznania stypendiów na pokrycie kosztów utrzymania studentom pochodzącym z innych państw członkowskich, którzy nie spełniają warunku zamieszkiwania przez nieprzerwany okres 5 lat.

Następstwem orzeczenia Förster może być przyjęcie przez większość państw członkowskich wymogu 5 lat pobytu z dyrektywy 2004/38, a więc maksymalnego poziomu ograniczenia równego dostępu studentów do stypendiów edukacyjnych. Stwierdzenie Trybunału Sprawiedliwości, iż państwa członkowskie mogą przyznać takie uprawnienie także osobom, które nie uzyskały jeszcze prawa stałego pobytu, niewiele zmienia, ponieważ państwa członkowskie raczej nie będą skłonne do podjęcia takiej, dość kosztownej zresztą, decyzji, jeżeli nie będą do tego zmuszone. Wręcz przeciwnie, jak wskazano w literaturze, takie rozstrzygnięcie nawet zniechęca państwa do przyjęcia bardziej liberalnych przepisów, ponieważ oparcie praw do świadczeń na dyskrecyjnych kryteriach, które pozwoliłyby na ocenę konkretnej sytuacji faktycznej, jest bardziej narażone na niespełnienie testu proporcjonalności⁴⁴.

⁴⁴ W ten sposób: O. Golyner, *Case C-158/07 Jacqueline Förster v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 November 2008*, „Common Market Law Review” 2009, no. 46, s. 2026.

Zastanawiająca jest pobieżność uzasadnienia tezy, iż przepisy krajowe spełniają wymóg proporcjonalności, w szczególności z uwagi na to, iż Trybunał zazwyczaj dokonywał dość skrupulatnej kontroli środków krajowych wpływających negatywnie na swobodę przepływu osób⁴⁵. Zwłaszcza fakt, iż taka interpretacja prowadzi do wykluczenia większości migrujących studentów z dostępu do stypendiów pokrywających koszty utrzymania, podważa konieczny charakter takiej regulacji. Ta pobieżność uzasadnienia wskazuje również, iż Trybunał uznał istotność interesu krajowego⁴⁶ i w związku z tym przyznał państwom członkowskim szeroki zakres swobody uznania⁴⁷. Jak zauważa K. von Papp, utrzymanie warunku 5-letniego pobytu bez konieczności uwzględniania indywidualnej sytuacji może w ogóle zniechęcić część studentów do podejmowania studiów w innym państwie członkowskim⁴⁸. Z drugiej strony według P. Hilpolda wyrok ten jest wyrazem kompromisu między oczekiwaniami migrujących studentów a interesami państw członkowskich, a uprzednie określenie obiektywnych warunków dostępu do świadczeń finansowych służy sprawiedliwości całego systemu⁴⁹.

Kolejnym skutkiem tego orzeczenia może być próba jego obejścia przez studentów w drodze składania wniosków o pomoc socjalną i powoływania się przy tym na orzeczenie Grzelczyk⁵⁰. Zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie nie są zobowiązane do równego traktowania obywateli UE w tym zakresie tylko przez pierwsze 3 miesiące ich pobytu. Nic w orzeczeniu Förster nie wskazuje na odejście od tego tamtego wyroku, a więc studenci migrujący są uprawnieni do dostępu do świadczeń przyznawanych w ramach ogólnego systemu pomocy społecznej, dopóki nie staliby się nieuzasadnionym ciężarem dla finansów publicznych państwa przyjmującego. Takie masowe zachowanie studentów mogłoby stać się takim samym zagrożeniem dla systemów socjalnych państw jak objęcie stypendiami wszystkich studentów migrujących. Wątpliwości budzi jednak pytanie, kiedy konkretnie można by mówić o nieuzasadnionym ciężarze, jak dużym marginesem uznania dysponują państwa członkowskie oraz o wymóg indywidualnego podejścia do każdej sprawy,

⁴⁵ Zwraca na to uwagę: M. Jesse, *op.cit.*, s. 179–181.

⁴⁶ Szerzej o kontroli proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i o czynnikach wpływających na intensywność tej kontroli: A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobod rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.

⁴⁷ Tak: C. Semmelmann, *Die Grenzen der Unionsbürgerschaft im Urteil Förster*, „Europarecht” 2009, nr 5, s. 690–691. Por. D. Martin, *Comments on Förster (Case C-158/07 of 18 November 2008), Metock (Case C-127/08 of 25 July 2008) and Huber (Case C-524/06 of 16 December 2008)*, „European Journal of Migration and Law” 2009, no. 11, s. 95–100.

⁴⁸ K. von Papp, *EuGH zieht Notbremse zum Schutze der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten bei Unterhaltsstipendien für Studenten*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2009, nr 2, s. 89.

⁴⁹ P. Hilpold, *Unterhaltsstipendien für Unionsbürger – Die Rechtssache „Förster” und die Grenzen mitgliedstaatlicher Solidarität*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2009, nr 2, s. 43.

⁵⁰ Na to wskazuje: K. von Papp, *EuGH zieht Notbremse...*, *op.cit.*, s. 90.

jaki zdaje się wynikać z wyroku Grzelczyk. Wobec tych niejasności Trybunał Sprawiedliwości prędzej czy później stanie przed problemem dookreślenia tej koncepcji oraz ustosunkowania jej do tez orzeczenia w sprawie Förster.

Dziwić może także niepodjęcie przez Trybunał rozważań rzecznika generalnego dotyczących możliwości zachowania przez panią Förster statusu pracownika. Słuszne wydają się być argumenty rzecznika, że należałoby zmienić dotychczasowy sposób interpretacji przesłanki ciągłości pomiędzy działalnością zarobkową a studiami, tak aby nie wykluczać dużej rzeszy studentów, którzy związali się już kiedyś z rynkiem państwa przyjmującego, z możliwości uzyskania wsparcia finansowego. W szczególności jeżeli Trybunał uznał wymóg 5 lat pobytu za proporcjonalny, traktowanie w taki sam sposób studentów niezależnie od tego, czy kiedykolwiek pracowali w państwie przyjmującym, nie wydaje się uzasadnione. W innej sytuacji powinni być studenci, którzy przyjechali do danego państwa jedynie w celu odbycia tam studiów i przez cały ich okres nie podjęli żadnej działalności zarobkowej, niż ci, którzy np. pracowali przez 4 lata studiów i zarabiali na swoje utrzymanie, a dopiero na ostatnim roku zdecydowali się porzucić pracę, aby móc skupić się na ukończeniu studiów⁵¹. Zmiana podejścia do tej kwestii mogłaby polegać na przyjęciu poglądu, iż związek między studiami a pracą zarobkową zachodzi także wówczas, gdy oba typy działalności są wykonywane równocześnie, praca ma na celu zgromadzenie środków umożliwiających naukę i jest porzucana w celu dokończenia studiów, a więc wystarczający jest związek funkcjonalny między nimi. Należałoby także rozważyć zrezygnowanie z warunku ciągłości np. wtedy, gdy studia są podejmowane w krótkim okresie czasu po zakończeniu pracy albo właśnie jeżeli dana osoba przez większą część studiów zarabiała na swoje utrzymanie. Kolejną możliwością byłoby bardziej elastyczne podejście do warunku bycia zmuszonym przez sytuację na rynku pracy do zmiany swoich kwalifikacji. Takie podejście złagodziłoby praktyczne wykluczenie większości studentów migrujących przez dyrektywę 2004/38 z dostępu do stypendiów na utrzymanie się i zachęcałoby ich do związywania się z rynkiem pracy przyjmującego państwa członkowskiego, co zmniejszałoby obawy państw członkowskich w kontekście kosztów, jakie pociągałoby za sobą objęcie stypendiami wszystkich studentów będących obywatelami Unii.

3. Świadczenia finansowe od państwa pochodzenia

Alternatywną formą wsparcia migrujących studentów byłoby przyznanie im prawa do domagania się od państwa pochodzenia poniesienia choć części kosztów związanych ze studiowaniem w innym państwie. Zagadnienie to ma szczególne znaczenie dla Polski, ponieważ istotny odsetek Polaków podejmuje studia

⁵¹ Podobnie: S. O'Leary, *Equal Treatment and EU Citizens: A New Chapter on Cross-Border Educational Mobility and Access to Student Financial Assistance*, „European Law Review” 2009, no. 4, s. 620.

w krajach UE. Finansowanie jedynie studentów odbywających edukację w kraju mogłoby zostać uznane za środek, który utrudnia lub zniechęca do korzystania ze swobody przepływu osób i w rezultacie za naruszający tę swobodę. Odpowiedź przyniosło orzeczenie w sprawach C-11/06 i C-12/06 Morgan i Bucher⁵² dotyczących dwóch obywaterek niemieckich, którym odmówiono przyznania stypendium na studia w innym państwie członkowskim m.in. z uwagi na niespełnienie warunku kontynuacji nauki pobieranej na terytorium Niemiec przez okres co najmniej roku.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości jeżeli państwo członkowskie ustanawia system stypendiów edukacyjnych umożliwiających korzystanie z nich osobom odbywającym kształcenie w innym państwie członkowskim, to musi zapewnić, aby zasady przyznawania tej pomocy nie tworzyły nieuzasadnionych ograniczeń w zakresie swobody przepływu osób. Wymaganie kontynuacji nauki pobieranej przez okres minimum roku na terytorium Niemiec może zniechęcać obywateli Unii do skorzystania ze swobody przemieszczania się i podjęcia nauki w innym państwie członkowskim z uwagi na osobiste niedogodności, dodatkowe koszty i opóźnienia. Taki wymóg nie może być również usprawiedliwiony celem uniknięcia nadmiernego obciążenia dla całego systemu pomocy społecznej poprzez przyznawanie stypendium tylko studentom, którzy wykazą określony stopień zintegrowania ze społeczeństwem. W opinii Trybunału stopień zintegrowania jest zapewniony przez fakt, że obie studentki zostały wychowane w Niemczech i tam uczęszczały do szkoły. Chybiony okazał się także w opinii Trybunału argument podnoszony przez niektóre rządy, iż w obliczu braku koordynacji w zakresie przyznawania pomocy na kształcenie między państwami członkowskimi warunek kontynuacji zapobiega kumulacji praw (do świadczeń zarówno od państwa przyjmującego, jak i państwa pochodzenia). W rezultacie tych rozważań Trybunał orzekł, iż art. 20 i 21 TFUE stoją na przeszkodzie warunkowi kontynuacji nauki pobieranej w państwie pochodzenia przez co najmniej rok w celu skorzystania ze stypendium edukacyjnego na pokrycie kształcenia w innym państwie członkowskim.

Z orzeczenia tego można wysnuć dwa ważne wnioski. Po pierwsze, państwa członkowskie mają wyłączne kompetencje do decydowania, czy ustanowią system wsparcia finansowego dla osób podejmujących studia za granicą. Jednak gdy już podejmą taką decyzję, system taki musi być skonstruowany zgodnie z zasadami wynikającymi z prawa unijnego i nie może zniechęcać do podejmowania studiów w innym kraju członkowskim i tym samym korzystania ze swobody przepływu osób. Tę tezę można odnieść do każdej formy wsparcia finansowego związanego z kształceniem, a więc także pożyczek studenckich, bezpośredniego opłacenia czesnego czy ulg podatkowych. Jak wskazuje M. Dougan, takie podejście oznacza, że przepisy krajowe zupełnie uniemożliwiają „eksport” świadczeń finansowych do

⁵² Wyrok TSUE z 23 października 2007 r. w sprawach połączonych C-11/06 i C-12/06 Rhiannon Morgan przeciwko Bezirksregierung Köln (C-11/06) i Iris Bucher przeciwko Landrat des Kreises Düren (C-12/06), Zb. Orzeczeń 2007, I-09161.

innych państw, a więc daleko bardziej zniechęcające do korzystania ze swobody przemieszczania się, nie mogłyby być przedmiotem kontroli Trybunału w odróżnieniu od przepisów jedynie częściowo ten eksport ograniczających. Jeżeli częściowe ograniczenie może stanowić naruszenie Traktatu, to tym bardziej może nim być całkowity zakaz. Autor zwraca też uwagę na praktyczną trudność, jaką w niektórych przypadkach mogą mieć odpowiednie organy krajowe w odróżnieniu, czy w danym przypadku występuje częściowe czy całkowite ograniczenie swobody przemieszczania się⁵³. Niezależnie od tego wyrok ten może mieć negatywny wpływ na gotowość państw do ustanawiania takich systemów wsparcia⁵⁴.

Wyrok ten wskazuje również na przesunięcie ciężaru finansowania mobilności studentów z państw przyjmujących na państwa pochodzenia. W jakimś sensie jest to element szerszego powiązania prawa do różnego rodzaju świadczeń socjalnych z rzeczywistym związkiem ze społeczeństwem danego państwa. Jeżeli dotąd migrujących studentów niebędących ekonomicznie aktywnymi nie można uznać za związanych ze społeczeństwem państwa przyjmującego, to ciężar finansowania ich kształcenia powinien spoczywać na państwie pochodzenia. Jednak takie rozwiązanie ma dwie dość poważne wady. Po pierwsze, skoro państwa członkowskie nie mają obowiązku wprowadzenia stypendiów na studia w innym państwie, to istnieje duża obawa, że większość migrujących studentów będzie pozbawiona możliwości uzyskania wsparcia finansowego. Po drugie, z punktu widzenia państw pochodzenia takiego studenta migrującego oznacza to obowiązek finansowania zagranicznego systemu szkolnictwa wyższego (w którym studia są np. dużo droższe, co może stanowić znaczne obciążenie dla finansów państwa) bez jakiegokolwiek gwarancji, że taki student wróci po ukończonych studiach i podejmie działalność zarobkową, niejako zwracając środki zainwestowane w jego edukację.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wywarło dotąd ogromny wpływ na zakres uprawnień przysługujący migrującym studentom i poprzez to na ustawodawstwa krajowe. To Trybunał formułował i określał zakres uprawnień migrujących studentów do równego traktowania w zakresie dostępu do studiów oraz otrzymywania różnego typu stypendiów, świadczeń socjalnych czy pożyczek studentów zarówno od państwa pochodzenia, jak i państwa przyjmującego. Jednak nadal swoboda przepływu studentów jest niekompletna i wymaga zmian, aby umożliwić jak najszerszemu kręgowi obywateli Unii odbycie części lub całości studiów wyższych w innym państwie członkowskim.

⁵³ M. Dougan, *Cross-Border Educational Mobility and the Exportation of Student Financial Assistance*, „European Law Review” 2008, no. 33, s. 730–732.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 731–732; A. Czekaj-Dancewicz, *op.cit.*, s. 145; S. Garben, *EU Higher...*, *op.cit.*, s. 131.

W szczególności istotne znaczenie ma kwestia dostępu do stypendiów, pożyczek studenckich i innych form finansowania studiów. Uznanie przez Trybunał w wyroku Förster za zgodny z prawem unijnym wymóg 5-letniego pobytu do uzyskania dostępu do stypendiów na zasadach niedyskryminacyjnych w stosunku do obywateli krajowych wykluczyło z niego zdecydowaną większość studentów migrujących. Ponadto, brak obowiązku uwzględniania przez organy krajowe osobistych okoliczności oznacza wykluczenie pewnej grupy osób, które mogłyby wykazać wystarczający poziom integracji przed upływem tego okresu, np. osób, które odbyły już część swojej edukacji w tym państwie, założyły rodziny czy przez pewien okres podejmowały działalność zarobkową. Objęcie takich osób prawem do równego traktowania w zakresie pomocy finansowej związanej ze studiami wydaje się być w pełni uzasadnione. Jednak państwa członkowskie mają także uzasadniony interes w zapobieganiu nadmiernemu obciążeniu dla finansów publicznych, z jakim może wiązać się, w szczególności nierównomierna, mobilność studentów. Obecny stan prawa unijnego nie zapewnia odpowiedniej równowagi między prawem studentów do studiowania w innym państwie członkowskim a obawami władz krajowych i gotowością społeczeństw do wykazania się solidarnością z takimi studentami. W związku z tym wydaje się, że niezbędna jest wspólna inicjatywa państw członkowskich w tym zakresie, zarówno tych korzystających na swobodnym przepływie studentów, jak i tych, które borykają się z jego negatywnymi konsekwencjami. Prawdopodobieństwo podjęcia takiego działania nie jest jednak duże.

THE LEGAL POSITION OF STUDENT IN THE EUROPEAN UNION LAW

Summary

The legal position of a migrating student in the European Union law is to a large extent defined by the judgments of the Court of Justice. The article describes and analyses the decisions of the Court regarding the most important issues related to taking up studies in another member state, as well as the way in which these issues influence students, who constitute a group that cannot be classified as workers, self-employed persons or family members. The first important problem described in the article concerns the right to the equal treatment of students, especially the problem of tuition fees, which are required only from the foreign students or are collected in higher amounts from nationals of other member states. Recently, the most controversial matter has been the compatibility with European law of quotas adopted by those states that are facing the increasing numbers of foreign students. Likewise, the social benefits and scholarships provided by either host states or home states often act as a decisive factor that provides the possibility of studying abroad also for the less wealthy students. On the other hand, the member states want to avoid an excessive burden on the financing of national social systems. The examined judgments influenced not only the sphere of the rights granted to migrating students, but also the free movement of persons within the European Union as a whole.