

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

F. G. JACOBSE

přednesené dne 20. ledna 2005<sup>1</sup>

1. V projednávané žalobě podané podle článku 226 ES Komise v zásadě tvrdí, že rakouské právní předpisy týkající se přístupu k vyššímu vzdělání jsou diskriminační v rozsahu, v němž držitelům středoškolských diplomů získaných v jiných členských státech ukládají podmínky rozdílné od podmínek platných pro držitele rakouských diplomů. Rakousko tak nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 12 ES, ve spojení s články 149 ES a 150 ES.

Článek 12 ES:

„V rámci použití této smlouvy, aniž jsou dotčena její zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.

2. Hlavní otázka vznesená v této žalobě se týká důvodů, které by mohly odůvodnit takovéto rozdílné zacházení.

Rada může postupem podle článku 251 přijímat předpisy zakazující takovou diskriminaci.“

Článek 149 ES:

### Právní úprava Společenství

3. Žaloba Komise se zakládá na následujících ustanoveních Smlouvy o ES:

„1. Společenství přispívá k rozvoji kvalitního vzdělávání podporou spolupráce mezi členskými státy, a je-li to nezbytné, podporováním a doplňováním činnosti členských států při plném respektování jejich odpovědnosti za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a za jejich kulturní a jazykovou rozmanitost.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2. Činnost Společenství je zaměřena na:

[...]

- podporu mobility studentů a učitelů, také prostřednictvím podpory akademického uznávání diplomů a započítáváním doby studia,

[...]

3. Společenství a členské státy podporují spolupráci v oblasti vzdělávání se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi, zejména s Radou Evropy.“

Článek 150 ES:

„1. Společenství provádí politiku odborného vzdělávání, jež podporuje a doplňuje činnost členských států při plném respektování jejich odpovědnosti za obsah a organizaci odborného vzdělávání.

2. Činnost Společenství je zaměřena na:

[...]

- usnadňování přístupu k odbornému vzdělávání, podporu mobility vyučujících a osob vyučovaných v rámci odborné výuky, obzvláště mladých lidí,

[...]

3. Společenství a členské státy podporují spolupráci se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi v oblasti odborného vzdělávání.“

#### Vnitrostátní právní úprava

4. Ustanovení napadené Komisí je §36 Universitäts-Studiengesetz (zákon o univerzitním studiu), nazvaný kvalifikace pro přijetí na univerzitu, který stanoví:

„1) Kromě obecné kvalifikace pro přijetí na univerzitu musejí studenti prokázat, že spl-

ňují zvláštní vstupní požadavky pro příslušné studium, včetně oprávnění k okamžitému přijetí, použitelné ve státě, který vydal obecnou kvalifikaci.

a pro účely konstatování, že splňují zvláštní požadavky pro přijetí na univerzitu, nahlíží jako na vydané v Rakousku.

2) Pokud byla kvalifikace pro přijetí na univerzitu vydána v Rakousku, znamená to splnění dalších požadavků předepsaných pro přijetí k danému studiu v Univerzitätsberechtigungsverordnung [nařízení o přijímání k univerzitnímu studiu].

5) Na základě osvědčení předloženého za účelem prokázání splnění obecné kvalifikace pro přijetí na univerzitu, ředitel univerzity určí, zda student splňuje zvláštní vstupní požadavky pro zvolené studium.“

3) Pokud není studium, na které se student hlásí v Rakousku, nabízeno ve státě, který vydal kvalifikaci, musí splnit vstupní požadavky pro studium, které je v daném státě nabízeno a které je co nejvíce podobné studiu, na které se student hlásí v Rakousku.

5. Zdá se, že tato ustanovení mají za následek umožnění velmi širokého přístupu k univerzitnímu vzdělání pro držitele rakouských maturitních vysvědčení, avšak podřizuje ty, jejichž srovnatelná osvědčení jsou z jiných členských států, často přísnějším požadavkům použitelným v těchto státech.

4) Spolkový ministr může nařízením určit skupiny osob, na jejichž kvalifikaci pro přijetí na univerzitu se z důvodů úzkých osobních vazeb s Rakouskem nebo z důvodů jejich činnosti ve prospěch Rakouské republiky

6. Komise se proto domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Rakouská republika tím, že nepřijala opatření nezbytná k zajištění toho, aby držitelé středoškolských diplomů získaných v jiných členských státech měli přístup k vyššímu a univerzitnímu vzdělání, které organizuje, za stejných podmínek jako držitelé středoškolských diplomů získaných

v Rakousku, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 12 ES, 149 ES a 150 ES. Finská republika vstoupila do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhů Komise.

9. Zadruhé, podle Rakouska, tím, že Komise poprvé napadla diskriminační povahu odstavce 4 napadeného vnitrostátního ustanovení v žalobě před Soudním dvorem, rozšířila předmět žaloby pro nesplnění povinnosti.

## K přípustnosti

7. Rakousko zpochybňuje přípustnost žaloby Komise na základě dvou vzájemně spojených důvodů.

8. Zprvce tvrdí, že Komise pozměnila předmět žaloby v období mezi fází postupu před zahájením soudního řízení a soudním řízením, čímž zabránila Rakousku v řádné přípravě obhajoby. Podle Rakouska první výzva zasláná dopisem ze dne 9. listopadu 1999, dodatečná výzva zasláná dopisem ze dne 29. ledna 2001 a odůvodněné stanovisko ze dne 17. ledna 2002 uváděly, že se porušení týká uznávání středoškolských diplomů získaných v jiných členských státech. Naproti tomu žaloba uvádí jako napadené porušení diskriminační podmínky přístupu k vyššímu vzdělávání v Rakousku, aniž by uváděla uznávání středoškolských diplomů.

10. Ustálená judikatura stanoví, že „v kontextu žaloby pro nesplnění povinnosti podané Komisí podle [článku 226 ES], výzva dopisem zasláná Komisí členskému státu, již ho vyzývá k podání připomínek, a následně odůvodněné stanovisko vydané Komisí vymezují předmět sporu, který nemůže být již později rozšířen<sup>2</sup>“. Soudní dvůr v souladu s tím rovněž stanovil, že „odůvodněné stanovisko a žaloba podaná Komisí musejí spočívat na stejných žalobních důvodech jako výzva zasláná dopisem, která zahajuje postup před zahájením soudního řízení<sup>3</sup>“ a že „žaloba musí spočívat na stejných důvodech a žalobních důvodech jako odůvodněné stanovisko<sup>4</sup>“. Tyto požadavky nicméně nemohou vést až k vyžadování dokonalé shody mezi zněním žalobních důvodů ve výzvě zasláné dopisem, výrokem odůvodněného stanoviska a žalobními návrhy, pokud předmět řízení nebyl rozšířen nebo změněn, ale pouze omezen<sup>5</sup>“.

2 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 8. února 1983, Komise v. Spojené království (124/81, Recueil, s. 203, bod 6).

3 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 9. září 2004, Komise v. Španělsko (C-195/02, Sb. rozh. s. I-7857, bod 36).

4 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 20. června 2002, Komise v. Německo (C-287/00, Recueil, s. I-5811, bod 19).

5 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 16. září 1997, Komise v. Itálie (C-279/94, Recueil, s. I-4743, bod 25).

11. Nesouhlasím s tím, že Komise pozměnila předmět sporu. Stačí porovnat znění dvou výzev zaslaných dopisem a odůvodněného stanoviska se zněním žaloby, aby se prokázalo, že důvody a žalobní důvody, na základě kterých Komise podala žalobu, zůstaly shodné v průběhu období mezi fází postupu před zahájením soudního řízení a soudním řízením.

13. S ohledem na druhou výtku týkající se odstavce 4 napadeného vnitrostátního ustanovení, Komise uvedla, že pouze pro účely názornosti uvedla ve své odpovědi skutečnost, že odstavec 4 nahradil podobné ustanovení, které bylo podle názoru Komise přímo diskriminační. Komise tedy nezamýšlela přidat další žalobní důvod ve vztahu k odstavci 4. Na základě toho nenavrhují, aby bylo na odstavec 4 nahlíženo jako na samostatnou otázku. Za těchto okolností není výtka Rakouské republiky v tomto ohledu relevantní.

12. Dále v odpovědi na odpověď Rakouska na první výzvu zaslanou dopisem ze dne 9. listopadu 1999, Komise vydala dodatečnou výzvu zaslanou dopisem ze dne 29. ledna 2001, jejímž jediným účelem bylo vyjasnit jakákoli „nedorozumění a zmatečnosti plynoucí z odpovědi Rakouské republiky“. V této dodatečné výzvě zaslané dopisem Komise velmi jasně stanovila povahu svých výtek, zejména skutečnost, že údajné porušení práva Společenství se netýkalo otázky uznávání středoškolských diplomů v Rakousku, ale podmínek přístupu k vyššímu a univerzitnímu vzdělání v Rakousku pro studenty, kteří jsou držiteli středoškolského diplomu z jiných členských států, a zejména, nepřímo diskriminační povahy napadených vnitrostátních ustanovení. Stejně odůvodnění pak bylo zopakováno v odůvodněném stanovisku a v žalobě před Soudním dvorem. Rakouská vláda byla řádně informována o povaze údajného nesplnění povinnosti a měla příležitost upravit svoji obhajobu.

14. Vzhledem k výše uvedenému činím závěr, že Komise nepozměnila ani nerozšířila předmět sporu v žalobě podané Soudnímu dvoru, a žaloba je tedy přípustná.

## K věci samé

### *Rozsah působnosti Smlouvy*

15. První otázka, kterou je třeba zodpovědět, je, zda napadené vnitrostátní ustanovení spadá do oblasti uznávání diplomů, jak tvrdí Rakouská republika, nebo zda se týká přístupu k vyššímu a univerzitnímu vzdělávání,

jak tvrdí Komise a Finská republika. V prvním případě by otázka zůstala v oblasti vnitrostátní pravomoci, neboť právní předpisy Společenství v této oblasti jsou omezeny na vzájemné uznávání profesní kvalifikace<sup>6</sup>, zatímco ve druhém případě by otázka spadala do rozsahu působnosti Smlouvy ES.

16. Poté, co byla projednávaná žaloba Komisí podána, Soudní dvůr rozhodl ve věci Komise v. Belgie<sup>7</sup>. V uvedené věci Komise napadla některá ustanovení belgického práva, podle kterých byli držitelé diplomů a kvalifikace získané na základě úspěšného dokončení středoškolského studia v jiných členských státech, kteří si přáli získat přístup k vyššímu vzdělání ve Francouzském společenství Belgie, povinni podstoupit test inteligence, pokud nebyli schopni prokázat, že by ve členském státě původu mohli být přijati ke studiu na univerzitě bez přijímacího řízení nebo bez splnění jiných podmínek přístupu. Komise, tak jako v projednávaném případě, tvrdila, že doplňkové požadavky porušují články 12 ES, 149 ES a 150 ES tím, že jsou uplatňovány výlučně na držitele diplomů udělených v jiném členském státě, a tedy

mají větší následky pro státní příslušníky daných jiných členských států než pro státní příslušníky Belgie.

17. Ve věci Komise v. Belgie se Soudní dvůr domníval, podle mého názoru právem, že daná vnitrostátní ustanovení se týkají podmínek přístupu k vyššímu vzdělání a s odkazem na své rozhodnutí ve věci Gravier<sup>8</sup> a tam uvedenou judikaturu rozhodl, že takové podmínky spadají do rozsahu působnosti Smlouvy. Soudní dvůr také učinil odkaz na čl. 149 odst. 2 ES druhou odrážku, která výslovně stanoví, že činnost Společenství je zaměřena na podporu mobility studentů a učitelů, také prostřednictvím podpory akademického uznávání diplomů a započítávání doby studia a na čl. 150 odst. 2 ES třetí odrážku, která stanoví, že činnost Společenství je zaměřena na usnadňování přístupu k odbornému vzdělávání, podporu mobility vyučujících a osob vyučovaných v rámci odborné výuky, obzvláště mladých lidí<sup>9</sup>.

18. S ohledem na daný rozsudek Soudního dvora musím učinit závěr, že se napadené vnitrostátní ustanovení v projednávaném případě týká podmínek, za kterých studenti, kteří jsou držiteli nerakouských středoškolských diplomů, mohou získat přístup na rakouské univerzity a k vyššímu vzdělání.

6 — Směrnice Rady 92/51/EHS ze dne 18. června 1992 o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělávání a přípravy, kterou se doplňuje směrnice 89/48/EHS, Úř. věst. L 209, s. 25; Zvl. vyd. 05/02, s. 47, a směrnice Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy, Úř. věst. 1989, L 19, s. 16; Zvl. vyd. 05/01, s. 337.

7 — Rozsudek ze dne 1. července 2004 (65/03, Sb. rozh. s. I-6427).

8 — Rozsudek ze dne 13. února 1985, Gravier v. Ville de Liège (293/83, Recueil, s. 593).

9 — Bod 25.

Sporné vnitrostátní ustanovení tedy spadá do rozsahu působnosti Smlouvy ES a musí být na ně pohlíženo zejména s odkazem na zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zakotvenou v článku 12 ES.

použití jiných kritérií diferenciací vedou ke stejnému výsledku<sup>11</sup>. Pravidlo je nepřímou diskriminační, pokud zvláště znevýhodňuje skupinu sestávající většinou ze státních příslušníků jiných členských států a nelze jej odůvodnit objektivními důvody nezávislými na státní příslušnosti daných osob nebo není přiměřeně legitimnímu cíli sledovanému vnitrostátním právem<sup>12</sup>.

19. Nicméně zdůrazňuji, že i kdyby napařená vnitrostátní ustanovení, jak tvrdí Rakouská republika, spadala do oblasti pravomocí zachovaných členskými státy v oblasti vzdělávání, členské státy jsou stále povinny vykonávat své zachované pravomoci způsobem slučitelným s právem Společenství, což zahrnuje i zachování zásady rovného zacházení<sup>10</sup>.

*Slučitelnost sporného vnitrostátního ustanovení s článkem 12 ES, ve spojení se články 149 ES a 150 ES*

20. Ustálená judikatura stanoví, že zásada rovného zacházení, jejímž konkrétním příkladem je zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti v prvním odstavci článku 12 ES, zakazuje nejen zjevnou nebo přímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, ale také nepřímou diskriminaci, tedy skryté formy diskriminace, které při

21. Ve věci Komise v. Belgie, Soudní dvůr na základě této judikatury rozhodl, že „dané právní předpisy znevýhodňují držitele středoškolských diplomů udělených v jiném členském státě než v Belgii, neboť nemohou získat přístup k vyššímu vzdělání organizovanému Francouzským společenstvím na základě stejných podmínek jako držitelé [Belgického osvědčení o vyšším středoškolském vzdělání]. Použité kritérium diferenciací působí v neprospěch státních příslušníků jiných členských států<sup>13</sup>“. Soudní dvůr tedy výslovně konstatoval nepřímou diskriminační povahu sporného vnitrostátního ustanovení. Nepustil se nicméně do přezkoumání možného odůvodnění, neboť Belgie v tomto směru nepředložila žádné argumenty<sup>14</sup>.

10 — Viz rozsudek ze dne 15. ledna 2002, Elide Gottardo v. INPS (C-55/00, Recueil, s. I-413, body 31 až 33) a tam uvedenou judikaturu.

11 — Rozsudek ve věci Komise v. Belgie, uvedený výše v poznámce pod čarou 7, bod 28.

12 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. července 2002, D'Hoop (C-224/98, Recueil, s. I-6191, bod 36).

13 — Rozsudek ve věci Komise v. Belgie, uvedený výše v poznámce pod čarou 7, bod 29.

14 — Rozsudek ve věci Komise v. Belgie, uvedený výše v poznámce pod čarou 7, body 29 a 30 rozsudku.

Soudní dvůr následně rozhodl, že Belgie nespĺnila povinnosti podle článku 12 ES, ve spojení s články 149 ES a 150 ES.

22. Podle mého názoru je zjevné, že, jak tvrdí Komise a Finská republika, sporné vnitrostátní ustanovení v projednávaném případě může ovlivnit státní příslušníky jiných členských států více než rakouské státní příslušníky, a že je tedy následně pravděpodobné, že prvně uvedené znevýhodní. Sporné vnitrostátní ustanovení tedy zakládá nepřímou diskriminaci, pokud není založeno na objektivních důvodech nezávislých na státní příslušnosti zúčastněných osob a je přiměřené legitimnímu cíli sledovanému vnitrostátním právem.

### *Odůvodnění*

23. V kontextu volného pohybu osob se lze za účelem odůvodnění opatření, která by jinak byla diskriminační, dovolávat dvou kategorií důvodů. První kategorie sestává z výjimek výslovně stanovených ve Smlouvě o ES, a sice důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví<sup>15</sup>. Druhá neúplná kategorie sestává z odůvodnění týkajících se ochrany oprávněných vnitrostátních zájmů, které byly přidány

judikaturou Soudního dvora. Obecně z judikatury vyplývá, že přímo diskriminační opatření lze odůvodnit pouze důvody výslovně stanovenými ve Smlouvě. Krom toho, z obou kategorií může plynout odůvodnění pro nepřímé diskriminační opatření<sup>16</sup>. Jako odchylka od základní zásady volného pohybu, musejí být obě kategorie možného odůvodnění vykládány restriktivně a musejí splňovat test proporcionality.

24. Ve svých písemných projevech Komise tvrdila, že sporné vnitrostátní ustanovení by mohlo být odůvodněno pouze na základě omezených důvodů výslovně stanovených ve Smlouvě. Zdá se tedy, že se Komise domnívá, že opatření, jako je opatření v projednávaném případě, která se formálně použijí bez ohledu na státní příslušnost, ale která téměř výhradně ovlivňují státní příslušníky jiných členských států, musejí být považována za zjevně diskriminační opatření a následně ve vztahu k možným odůvodněním podléhají restriktivnímu hodnocení. Komise nicméně

16 — Pokud jde o vnitrostátní opatření, která opravdu nejsou diskriminační, ale nicméně mohou omezit volný pohyb, jak jsem již pojednal ve svém stanovisku ve věci Säger (C-76/90, Recueil, s. I-4221) ve vztahu k volnému pohybu služeb, měla by se použít judikatura týkající se objektivního odůvodnění a proporcionality.

15 — Článek 39 odst. 3 ES a článek 46 ES .



svůj postoj nepodpořila odkazem na žádnou judikaturu a neprosazovala tento argument na jednání, kde kladla důraz na to, že sporné vnitrostátní opatření nespĺňuje test proporcionality.

systému přihláškami studentů, kteří nebyli přijati ke studiu v přísnějších členských státech. Takový příliv by měl za následek vážné finanční, strukturální a personální problémy a byl by rizikem pro finanční vyváženost rakouského vzdělávacího systému, a následně jeho samotnou existenci.

25. Rakousko argumentuje, že sporné vnitrostátní ustanovení je odůvodněno dvěma důvody. Zaprvé zajišťuje homogenitu rakouského systému vzdělávání, a zejména cíl politiky neomezeného veřejného přístupu k vyššímu vzdělání v Rakousku. Zadruhé reaguje na potřebu předcházet zneužívání práva Společenství jednotlivci, kteří vykonávají svá práva volného pohybu na základě Smlouvy.

27. Podle Rakouska hrozí riziko zejména ze strany německých žadatelů, kteří nespĺnili požadované podmínky pro přístup k univerzitnímu studiu v Německu. Rakousko – pouze na jednání – předložilo odhady pro konkrétní případ studentů lékařství. Podle tohoto odhadu by očekávaný počet přihlášek od zahraničních, hlavně německých, držitelů středoškolského diplomu přesáhl pětinašobně počet dostupných míst. Zástupci Rakouska rovněž poukázali na skutečnost, že vzhledem k tomu, že vyšší vzdělání v Rakousku je financováno daňovými poplatníky prostřednictvím státního rozpočtu, bylo nutné přijmout nějaká opatření ke kontrole očekávaného přílivu přihlášek, měl-li si systém zachovat svoji povahu neomezeného veřejného přístupu.

26. Pokud jde o první údajné odůvodnění, z vyjádření a prohlášení Rakouska při jednání se zdá, že ústředním cílem rakouské politiky vzdělávání je zaručit neomezený přístup ke všem úrovním studia. Tento výběr politiky má zvýšit procentuální podíl rakouských občanů s kvalifikací vyššího vzdělání, který je podle Rakouska v současnosti mezi nejnižšími v EU a Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj („OECD“). S ohledem na tento cíl, pokud nebudou zohledněny podmínky přístupu k vyššímu vzdělání použitelné v jiných členských státech, existuje riziko zahlcení liberálnějšího rakouského

28. Na podporu svého případu Rakouská republika odkazuje na rozsudky ve věcech *Kohll* a *Vanbraekel*, kde Soudní dvůr uznal, že „nelze vyloučit, že riziko vážného narušení

finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení může být naléhavým důvodem obecného zájmu, který může odůvodnit překážku takového druhu<sup>17a</sup>.

29. Nejsem přesvědčen argumenty Rakouska.

30. Zprvce není jasné, co je míněno cílem zachovat „homogenitu“ rakouského systému vyššího vzdělávání. Z obecného směru argumentace Rakouska a skutkových okolností případu se zdá, že „homogenita“ je totéž jako „privilegovaný přístup rakouských občanů“. Je nesporné, že rakouské univerzity jsou reálnou alternativou zejména pro německy mluvící studenty. Tato skupina se zjevně bude skládat z německých studentů a rovněž italských studentů z německy mluvící části Itálie podél hranice s Rakouskem. Za přísných podmínek použitelných jak v Německu, tak v Itálii, pokud jde o některé obory univerzitního studia, například studium lékařství, účinek sporného vnitrostátního ustanovení, přestože je formulováno obecně a použitelné na studenty z jakéhokoli členského státu, je bránit v přístupu těchto studentů do rakouského systému. Zdá se, že

zamýšleným účelem sporného vnitrostátního ustanovení je odvrácení rizika, které představují tito studenti. Jinými slovy, skutečný, ne-li zamýšlený účinek sporného vnitrostátního ustanovení je zachovat neomezený přístup k univerzitnímu vzdělání pro držitele rakouských středoškolských diplomů, a zároveň jej ztížit pro ty zahraniční studenty, pro které je rakouský systém přirozenou alternativou. Takový cíl, který je diskriminační ve své podstatě, není slučitelný s cíli stanovenými ve Smlouvě.

31. Zadruhé v současné etapě vývoje práva Společenství mám určité výhrady k použití v oblasti vyššího vzdělání výroků Soudního dvora ve věcech Kohll a Vanbraekel, pokud jde o vnitrostátní systém sociálního zabezpečení. Na úvod je třeba podotknout, že přijetím cíle čistě hospodářské povahy coby možného odůvodnění, Kohll a Vanbraekel představují odklon od ortodoxního přístupu Soudního dvora, že takové cíle nemohou odůvodnit omezení základních svobod zaručených Smlouvou<sup>18</sup>. Ve skutečnosti představují dvojí odchytku, jednak od základní

17 — Rozsudek ze dne 28. dubna 1998, Kohll (C-158/96, Recueil, s. I-1931, bod 41) a ze dne 12. července 2001, Vanbraekel a další (C-368/98, Recueil, s. I-5363, bod 47). Pokud jde o tyto rozsudky a jejich následky viz V. Hatzopoulos „Killing national health and insurance systems but healing patients? The European market for health care services after the judgements of the ECJ in *Vanbraekel* and *Peerboons*“, 2002, 39 *Common Market Law Review*, s. 683 až 729.

18 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 6. června 2000, Verkoijen (C-35/98, Recueil, s. I-4071, bod 48) a ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie (C-388/01, Recueil, s. I-721, bod 13).

zásady volného pohybu a jednak od přijímaných důvodů pro dané výjimky. S ohledem na uvedené je třeba k jakémukoli odůvodnění tvrzenému na tomto základě, zejména na základě analogie, přistupovat s obezřetností<sup>19</sup>.

32. Je pravda, že ustanovení Smlouvy o ES o činnosti Společenství v oblasti veřejného zdraví (článek 152 ES), všeobecného vzdělávání (článek 149 ES) a odborného vzdělávání (článek 150 ES) jsou všechna formulována podobně a že všechna odrážejí tutéž filosofii doplňující povahy činnosti Společenství<sup>20</sup>. Rovněž je pravda, že z hospodářského pohledu patří systémy zdraví a vzdělání spolu se systémem obrany mezi nejdůležitější položky veřejných výdajů v EU<sup>21</sup>.

19 — Není nic platné, že v obou věcech Soudní dvůr odmítl na základě skutkových okolností obou případů, že riziko skutečně existovalo.

20 — Články 149 a 150 č. stanoví, že činnost Společenství musí plně respektovat odpovědnost členských států za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a odborného vzdělávání. Pokud jde o systém zdravotní péče, čl. 152 odst. 5 ES obdobně stanoví, že činnost Společenství musí plně respektovat odpovědnost členských států za organizaci zdravotnictví a poskytování zdravotní péče.

21 — Údaje za rok 2001 ukazují, že veřejné výdaje na všech úrovních vzdělání dosahují v průměru 5,5 % HDP v EU. Při posuzování pouze veřejných výdajů na vyšší vzdělání je průměr 1,4 % HDP v EU. Pokud jde o veřejné výdaje na zdravotní péči, v roce 2002 byl průměr EU 6,4 % HDP. Veřejné výdaje Rakouska na obě odvětví zhruba odpovídají průměru: 5,8 % HDP na vzdělání, z toho 1,4 % HDP na vyšší vzdělání, a 5,4 % HDP na zdravotní péči. Zdroj OECD 2004.

33. Přes tuto podobnost zůstávají rozdíly, které nelze ignorovat. Nejzřetelnějším rozdílem je podle práva Společenství to, že Soudní dvůr rozhodl, že služby zdravotní péče financované z veřejného rozpočtu spadají do rozsahu působnosti ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb<sup>22</sup>. Následkem toho jakékoli výhody přiznané členským státem jeho vlastním státním příslušníkům zásadně musejí být rozšířeny na příjemce služeb, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států. S ohledem na hospodářské a finanční důsledky tohoto právního zjištění a citlivou povahu odvětví veřejného zdraví a jeho financování<sup>23</sup> asi není překvapující, že se Soudní dvůr rozhodl ve věcech *Kohll a Vanbraekel* v rozporu s ustálenou judikaturou připustit možnou odchylku z hospodářských důvodů pro služby poskytované v rámci systému veřejné zdravotní péče.

34. Naproti tomu vyšší vzdělání financované převážně z veřejných zdrojů není považo-

22 — Viz rozsudek ve věci *Kohll*, který, podle některých autorů, „rozechvěl všechny finanční zdroje sociálního zabezpečení a zdravotní péče“, V. Hatzopoulos, s. 688 jeho článku, obojí uvedeno výše v poznámce pod čarou 17.

23 — Viz rozsudek ze dne 12. července 2001, *Smits a Peerbooms* (C-157/99, Recueil, s. I-5473), rozhodnutí ze stejného dne jako ve věci *Vanbraekel*, v němž Soudní dvůr uznal, že „je obecně uznáváno, že odvětví nemocniční péče má poměrně vysoké náklady a musí uspokojit vzrůstající potřeby, zatímco finanční zdroje dostupné pro zdravotní péči nejsou neomezené, při použití jakéhokoli způsobu financování“, bod 79.

váno za službu ve smyslu článku 49 Smlouvy<sup>24</sup>. Právo na rovné zacházení, které mají studenti podle Smlouvy, pokud jde o volný pohyb, je doposud uznáváno jen v omezeném rozsahu jak v judikatuře, tak v právních předpisech Společenství. Stipendia nejsou v současné etapě vývoje práva Společenství zahrnuta v rozsahu působnosti Smlouvy<sup>25</sup>. Na legislativní úrovni, stanovním, že se studenti z jiných členských států nesmějí stát „nadměrným břemenem“ pro veřejné finance hostitelského členského státu, musejí prokazovat dostatečné prostředky pro živobytí a nejsou oprávněni žádat o stipendia, dává směrnicí 93/96 o právu pobytu pro studenty<sup>26</sup> členským státům zvláštní prostředky k minimalizaci možného břemene pro jejich státní rozpočty plynoucího z volného pohybu studentů<sup>27</sup>.

35. Rovněž lze uvést další podstatné rozdíly mezi veřejným vzděláním a veřejným zdravím. Pacienti se přes hranice pohybují spíše na základě nutnosti, zatímco studenti spíše na základě volby. Pacienti se také zpravidla pohybují, aby obdrželi zvláštní lékařské ošetření a poté se vracejí do svého domovského státu. Studenti naproti tomu zůstávají po celou dobu studia, účastní se místního společenského a kulturního života a často se snaží integrovat v hostitelském členském státě. Zkrátka, charakteristika studentů vykonávajících právo volného pohybu není stejná jako charakteristika příjemců lékařských služeb vykonávajících právo volného pohybu.

24 — Viz rozsudek ze dne 27. září 1988, *Belgie v. Humbel* (263/86, Recueil, s. 5365, body 17, 18 a 19), a nově rozsudek ze dne 7. prosince 1993, *Wirth v. Landeshauptstadt Hannover* (C-109/92, Recueil, s. I-6447, body 15 až 19). Viz také stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera ve věci *Peerbooms*, uvedeně výše v poznámce pod čarou 23, kde na základě zjištění Soudního dvora ve věci *Humbel* ve vztahu k veřejnému vzdělávání argumentoval, že služby zdravotní péče zdarma poskytované státem se nepovažují za služby kvůli nedostatku zploplnění. Soudní dvůr nicméně tento argument odmítl.

25 — Rozsudek ze dne 21. června 1988, *Brown v. Secretary of the State for Scotland* (197/86, Recueil, s. 3205, bod 18). Nicméně viz rozsudky ze dne 20. září 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, Recueil, s. I-6193) a *D'Hoop*, uvedený výše v poznámce pod čarou 12, zkoumaný v bodech 44 až 46, a stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci *Bidar* (C-209/03, probíhající dosud před Soudním dvorem), ze dne 11. listopadu 2004.

26 — Směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty, Úř. věst. L 317, s. 59; Zvl. vyd. 06/02, s. 250.

27 — V tomto kontextu čl. 24 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a usazovat na území členských států, kterou se mění nařízení (EHS) č. 1612/68 (Úř. věst. L 158, s. 77) a kterou se mimo jiné zruší směrnice 93/96, jakmile budou v dubnu 2006 přijata prováděcí opatření na úrovni členských států, posiluje uvedený přístup tím, že vylučuje oprávnění studentů, kteří nebyli oprávněně usazeni na jejich území nepřetržitě po dobu pěti let, žádat o podporu ve formě stipendia nebo studentské půjčky.

36. Argument „free rider“ (černý pasažér) použitý pro zahraniční studenty není nový a jak poukázal generální advokát Slynn ve svém stanovisku ve věci *Gravier*, může mít určitou váhu<sup>28</sup>. Podle tohoto argumentu studenti, kteří se stěhují do zahraničí kvůli studiu, požívají výhody veřejně financovaného vzdělání poskytovaného v jiných členských státech, aniž by přispívali na jeho financování prostřednictvím vnitrostátních daní, ani jej „nesplácí“ tím, že by

28 — Stanovisko generálního advokáta Slyna ve věci *Gravier*, uvedeně výše v poznámce pod čarou 8, s. 604. Viz obecně J. C. Scholsem, „À propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?“ *Cahiers de Droit Européen*, 1989, č. 3/4, s. 306 až 324, a A. P. Van der Mei, „Free Movement of Persons Within the EC – Cross-border Access to Public Benefits“, Hart, Oxford, 2003, s. 422 a násl.

v hostitelském státě zůstali a vykonávali tam své zaměstnání<sup>29</sup>.

připraví studenty na vstup na trh práce, spadají do rozsahu působnosti Smlouvy<sup>31</sup>, lze v EU rozlišit dva druhy mobility studentů.

37. Soudní dvůr v judikatuře týkající se podmínek přístupu k odbornému vzdělání, včetně vyššího vzdělání, ani nepovažoval za nutné projednávat podstatu tohoto argumentu, ani jej nepřijal jako platný důvod pro výjimku<sup>30</sup>. Jak bylo výše řečeno, Soudní dvůr nepřímo projednal možné finanční důsledky pro státní rozpočty plynoucí z práv uznávaných podle Smlouvy pro studenty tím, že vyloučil práva studentů na stipendia.

38. Může být nicméně užitečné stručně poukázat na tuto otázku, kterou se zabývá mnoho členských států. S ohledem na to, že pouze v rozsahu, v jakém zvolené studium

39. Zprv existují studenti, kteří vykonávají volný pohyb bez ohledu na jazykovou bariéru kvůli kvalitě studia nabízeného v jiných členských státech nebo proto, že studium v zahraničí je lépe přizpůsobené jejich cílům nebo talentu. Jakmile dokončí studium, jejich možná mobilita v rámci EU je výrazně vylepšená a je mnohem pravděpodobnější, že stráví část nebo celý svůj profesní život v jiné zemi než v zemi původu, se všemi hospodářskými, sociálními a kulturními důsledky, které z toho plynou. Stanou se tedy klíčovými činiteli při šíření svých nabytých znalostí po EU, čímž přispívají k integraci evropského pracovního trhu a nakonec, při posouzení s ohledem na cíle, které inspirovaly Smlouvu o ES, také při prosazování „ještě bližší unie“. S ohledem na jejich všeobecný přínos pro EU, veřejná investice do vzdělání těchto zahraničních studentů zajistí výnos pro hostitelský členský stát, ať již přímo, neboť studenti následně vstoupí na jeho pracovní trh, nebo nepřímo, díky výnosům plynoucím pro EU jako celek.

29 — Je třeba konstatovat, že studenti ačkoli nepřispívají přímo do daňového systému státu, v němž studují na univerzitě, jsou nicméně zdrojem příjmů pro hospodářství v místě univerzity, a rovněž v omezeném rozsahu pro státní pokladnu prostřednictvím nepřímých daní. K významu příkládanému příspěvkům daňových poplatníků za účelem mít prospěch z výhod financovaných státním rozpočtem viz poznámky generálního advokáta Geelhoeda v jeho stanovisku ve věci Bidar, uvedeném výše v poznámce pod čarou 25, bod 65. Domnívá se, že tento argument doveden do logických důsledků by z výhod financovaných státem vyloučil všechny státní příslušníky, kteří nepřispěli nebo přispěli pouze skromně.

30 — Viz argumenty belgické vlády ve věci Gravier, bod 12. Viz také vyjádření Spojeného království ve věci Lair v. Univerzita Hannover (39/86, Recueil, s. 3161, shrnutí na s. 3169 a 3170) a ve věci Bidar; uvedené výše v poznámce pod čarou 25. Posledně uvedené bylo shrnuto generálním advokátem Geelhoedem v bodě 65 jeho stanoviska ve stejné věci.

31 — Rozsudek Gravier, uvedený výše v poznámce pod čarou 8; a rozsudek ze dne 2. února 1988, Blaizot v. Univerzita de Liège a další, 24/86, Recueil, s. 379.

40. Zadruhé existují studenti, kteří hledají liberálnější systémy vzdělávání v sousedství, aby unikli omezením ve členském státě původu. Jejich úmysl, přinejmenším zpočátku, je vrátit se do členského státu původu za prací, jakmile dokončí studia. Studenti, jichž se Rakousko obává, že by mohli zaplavit jeho systém, mohou spadat do této kategorie. Ve většině těchto případů jsou jazykové bariéry irelevantní, neboť kurzy obvykle probíhají v jazyce, který je migrujícím studentům dobře znám, nebo tímtež jazykem mluví. Blízkost umístění univerzity k místu původu zahraničních studentů též může omezit jiné překážky mobility studentů. Přestože mobilita této druhé kategorie studentů také podporuje integraci podobným způsobem jako první kategorie, činí tak v menším rozsahu. Ve vztahu ke studentům z druhé kategorie je námitka „černý pasažér“ obecně přesvědčivější.

41. Otázkou je, zda mají – nebo mohou – být tyto dvě situace v právních předpisech rozlišeny. Podle mého názoru musí být odpověď záporná. V judikatuře neexistuje žádný základ, na kterém by tak šlo učinit. Obě skupiny studentů požívají, ačkoli z různých důvodů, práva jednotlivců přiznaná jim Smlouvou a nejsem přesvědčen, že důvody pro výběr jedné nebo jiné univerzity

by měly mít vliv na rozsah jejich práv podle Smlouvy<sup>32</sup>, pokud samozřejmě nedochází ke zneužívání, čemuž se věnuji níže v kontextu druhého odůvodnění uváděného Rakouskem.

42. Z výše uvedených důvodů nejsem přesvědčen, že v současnosti právo Společenství umožňuje učinit automatickou analogii mezi oblastí veřejného zdraví a vzdělání. Použití odůvodnění rozvinutého ve věcech *Kohll a Vanbraekel* na oblast veřejně financovaného vyššího vzdělání, jak prohlašuje Rakousko, není tedy podle mého názoru nutně vhodné.

43. Tento závěr by mohl být odlišný, pokud by Soudní dvůr potvrdil, že studenti mohou být oprávněni žádat o stipendia, ať jsou poskytována v jakékoli formě, na základě práv, která odvozují ze svého postavení občanů EU. V tom případě by podle práva Společenství jejich práva a odpovídající povinnosti členských států byla prakticky totožná s právy příjemců služeb. Za takových okolností by se finanční břemeno plynoucí z volného pohybu studentů pro finanční

32 — V kontextu volného pohybu pracovníků Soudní dvůr rozhodl, že důvody, které mohou pracovníka ze členského státu nutit do hledání zaměstnání v jiném státě, nemají žádnou váhu, pokud jde o jeho právo vstupu a usazení na území jiného státu, pokud tam vykonává nebo chce vykonávat skutečnou a efektivní činnost: rozsudek ze dne 23. března 1982, *Levin v. Staatssecretaris van Justitie* (53/81, Recueil, s. 1035, bod 23) a rozsudek ze dne 23. září 2003, *Akrich* (C-109/01, Recueil, s. I-9607, bod 55).

zdroje státu stalo významným, což by podle mého názoru bylo dobrým důvodem pro použití hospodářských důvodů jako možného odůvodnění.

členského státu na základě jejich postavení občanů EU.

44. Ovšem v nové judikatuře týkající se nárokování dávek, *Grzelczyk*<sup>33</sup> a *D'Hoop*<sup>34</sup>, Soudní dvůr přijal, že občané EU vykonávající právo volného pohybu podle Smlouvy jako studenti mohou požadovat sociální výhody coby občané EU na základě článků 17 ES a 18 ES. Soudní dvůr rozhodl, že „občanství Unie je předurčeno být základním postavením státních příslušníků členských států, aby těm, kteří se nacházejí ve stejné situaci, bylo umožněno požívat v rozsahu *ratione materiae* Smlouvy stejného právního zacházení bez ohledu na jejich státní příslušnost, s výhradou výjimek, které jsou výslovně stanoveny<sup>35</sup>“. Přestože žadatelé nebyli pracovníky (ani nespádali do podobné kategorie jako například rodinní příslušníci) pro účely práva Společenství, díky skutečnosti, že vykonávali právo volného pohybu a usazování na území členských států jako studenti, spadali do rozsahu působnosti Smlouvy a byli oprávněni požadovat rovné zacházení, pokud jde o sociální výhody dostupné státním příslušníkům hostitelského

45. Ve věci *Grzelczyk*, po odkazu na prohlášení ve věci *Brown v* tom smyslu, že podpora pro studenty na obživu a vzdělání v zásadě spadala mimo rozsah působnosti Smlouvy, Soudní dvůr nicméně rozhodl, s ohledem mimo jiné na nová ustanovení týkající se vzdělání zavedená Smlouvou po rozhodnutí ve věci *Brown*, že dané zjištění nebrání žadateli na základě svého postavení občana EU žádat o minimální denní dávky dostupné státním příslušníkům hostitelského členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci. Ve věci *D'Hoop* Soudní dvůr spojil rozvoj pojmu občanství Unie s oblastí vzdělávání. Rozhodl, že příležitosti nabízené Smlouvou ve vztahu k volnému pohybu by nebyly plně účinné, pokud by byli lidé penalizováni za jejich využití a že je to obzvláště důležité v oblasti vzdělávání s ohledem na cíle stanovené v čl. 3 odst. 1 písm. q) ES a druhé odrážce čl. 149 odst. 2 ES, tedy podporu mobility studentů a učitelů<sup>36</sup>.

46. Je pravda, že Soudní dvůr v daných případech možná připravil cestu pro roz-

33 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 25.

34 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 12.

35 — Rozsudek *D'Hoop*, bod 38, a rozsudek *Grzelczyk*, bod 31.

36 — Rozsudek *D'Hoop* body 31 a 32.

šíření současného rozsahu oprávnění studentů na finanční pomoc kromě školného a zápisného<sup>37</sup>. Pokud by Soudní dvůr tento přístup potvrdil, pásmo možného odůvodnění dostupného členským státům by mělo být podle mého názoru rovnocenně rozšířeno ve shodě s judikaturou na příjemce služeb veřejné zdravotní péče. V tomto směru je třeba konstatovat, že Soudní dvůr formuloval rozsudky ve věcech Grzelczyk a D'Hoop opatrně a ve věci D'Hoop zdůraznil, že žadatel může být požádán, aby doložil existenci skutečného spojení s daným zeměpisným trhem práce za účelem získat oprávnění vůči daným sociálním výhodám<sup>38</sup>.

studentů z jiných členských států, a odkaz na věci Kohll a Valbraekel má tento účinek odůvodnit, splnění testu proporcionality by podle mého názoru mělo být posouzeno zvláště důkladně.

### *Test proporcionality*

47. I kdyby cíle Rakouska byly považovány za oprávněné na základě Smlouvy, sporné vnitrostátní ustanovení podle mého názoru stále nesplňuje test proporcionality. Vzhledem k tomu, že skutečným účinkem, ne-li záměrem sporného vnitrostátního ustanovení je odradit přihlášky německy mluvících

48. Při jednání Rakousko zhodnotilo pět možných alternativ současného systému a dospělo k závěru, že sporné vnitrostátní ustanovení bylo nejméně omezujícím prostředkem k dosažení sledovaného cíle. Zprvye otevření rakouského vyššího vzdělání držitelům zahraničních středoškolských diplomů bez omezení nebylo považováno za uskutečnitelnou možnost, vzhledem k finančním a strukturálním obtížím, které by to způsobilo. Zadruhé stanovení kvót pro zahraniční studenty by bylo více omezující než systém zavedený sporným vnitrostátním ustanovením. Zatřetí ověřování případ od případu kvalifikace žadatelů, kteří jsou držitelé nerakouských diplomů, s možností zavedení zkoušky za účelem kontroly rovnocennosti, by způsobilo příliš mnoho praktických potíží a vytvořilo další překážky volného pohybu. Začtvrté zavedení přijímací zkoušky použitelné pro držitele rakouských i nerakouských diplomů by zmařilo oprávněnou politickou volbu zajištění neomezeného veřejného přístupu k rakouskému vyššímu vzdělání. Dále, s ohledem na očekávaný zahrnující počet přihlášek od nerakouských kandidátů, by byl rovněž ohrožen cíl zvýšit podíl rakouských státních příslušníků

37 — Viz rovněž stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci Bidar, uvedené výše v poznámce pod čarou 25, kde na základě judikatury týkající se ustanovení Smlouvy o občanství EU argumentuje, že pomoc s náklady na obživu pro studenty navštěvující univerzitní studium nadále nespádá mimo rozsah působnosti Smlouvy pro účely článku 12 č.ES.

38 — Rozsudek D'Hoop, uvedený výše v poznámce pod čarou 12, bod 38. Takové omezení bylo potvrzeno v rozsudku ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, Recueil, s. I-2703), přestože se tato věc netýkala oblasti veřejného vzdělání.



s univerzitním vzděláním. Totéž by platilo pro pátou možnost, konkrétně pro zavedení požadavku minimálního prospěchového průměru na střední škole za účelem přijetí k univerzitnímu vzdělání.

Odhady týkající se jiných univerzitních studií nebyly předloženy. Nejsem přesvědčen, že z této neúplné evidence lze dovodit existenci vážného rizika pro přežití celého rakouského systému vyššího vzdělávání.

49. Jak Soudní dvůr konstatoval, je na vnitrostátních orgánech, které se dovolávají odchylky od základní zásady volného pohybu, aby prokázaly v každém případě, že jejich pravidla jsou nezbytná a přiměřená k dosažení sledovaného cíle<sup>39</sup>. Pokud jde zejména o odchylku týkající se veřejného zdraví v článku 30 ES, Soudní dvůr požadoval podrobné hodnocení údajného rizika udávaného členským státem, který se dovolával odchylky<sup>40</sup>. Jsou to zásady obecného použití, které jsou z důvodů uvedených v bodě 47 zvláště důležité v projednávaném případě.

51. Dále v odpovědi na otázku Soudního dvora rakouští zástupci uznali, že účel sporného vnitrostátního opatření byl ve skutečnosti preventivní. Za okolností, kdy sporné vnitrostátní ustanovení zahrnuje obecně diskriminační zacházení se zásadně preventivním účelem a kdy nebyly předloženy dostatečné důkazy k odůvodnění, nelze podle mého názoru test proporcionality považovat za splněný.

50. Rakousko podle mého názoru neprokázalo dostatečně, že finanční rovnováha jeho vzdělávacího systému by mohla být zrušením sporného vnitrostátního ustanovení narušena. Číslo předložené Soudnímu dvoru při jednání se týkala pouze případu studentů lékařství a možného vlivu německy mluvících přihlášených k tomuto studiu.

52. V každém případě, ať Rakousko přijme jakékoli prostředky k zabránění riziku pro finanční rovnováhu svého systému vyššího vzdělání, musí splňovat požadavky Smlouvy, zejména zásadu rovného zacházení. Nadměrná poptávka po přístupu k určitému studiu by mohla být uspokojena přijetím zvláštních nediskriminačních opatření, například stanovením přijímací zkoušky nebo minimálního prospěchu, čímž by byly dodrženy požadavky článku 12 ES. Rovněž pro účely souladu s právem Společenství by podle mého názoru byla přiměřenějším prostředkem k dosažení homogenity, rozumíme-li homogenitou zajištění rovnocenné kvalifikace studentů vstupujících na rakou-

39 — V kontextu odchylky týkající se veřejného zdraví podle článku 30 viz rozsudek ze dne 5. února 2004, Komise v. Francie (C-24/00, Recueil, s. I-1277, bod 53) a Komise v. Itálie (C-270/02, Recueil, s. I-1559, body 20 až 22 a tam uvedenou judikaturu).

40 — Rozsudek Komise v. Francie, uvedený výše v poznámce pod čarou 39, bod 54, a rozsudek ze dne 23. září 2003, Komise v. Dánsko (C-192/01, Recueil, s. I-9693, bod 47).

ské univerzity, kontrola shody zahraniční kvalifikace s kvalifikací požadovanou od držitelů rakouských diplomů. Skutečnost, že provedení takových opatření by mělo za následek praktické nebo finanční obtíže, není platnou omlouvou<sup>41</sup>.

53. Je zjevné, že přijetí takových méně diskriminačních opatření by vyžadovalo změnu stávajícího systému neomezeného veřejného systému. Za neexistence opatření Společenství regulujících přeshraniční tok studentů, by takové změny odrážely potřebu souladu s povinnostmi plynoucími ze zásady rovného zacházení podle Smlouvy. Rizika udávaná Rakouskem nejsou jedinečná pro jeho systém, ale stejně, ne-li silněji, jimi trpí jiné členské státy, jejichž systémy vyššího vzdělávání jsou lákavé pro širší trh studentů<sup>42</sup>. Tyto členské státy zahrnují Belgii, jejíž obdobná omezení byla prohlášena za neplatná, jak již bylo uvedeno. Jiné členské státy zavedly nezbytné úpravy svých vnitrostátních systémů vzdělání, aby se s takovou poptávkou vypořádaly při respektování svých povinností na základě práva Společenství. Přijetí odůvodnění, na které spoléhá Rakousko, by umožnilo členským státům rozškaltovat své systémy vyššího vzdělání. V tomto kontextu je nutné odkázat na rozsudek ve věci Grzelczyk, kde Soudní dvůr

uznal, že směrnice 93/96 o právu pobytu studentů připouští určitý stupeň finanční solidarity mezi státními příslušníky hostitelského členského státu a státními příslušníky jiných členských států, což musí strpět také Rakousko<sup>43</sup>.

54. Pokud jde o druhé odůvodnění předložené Rakouskem týkající se zneužití práva Společenství, je pravda, že Soudní dvůr ve věcech Knoors<sup>44</sup> a Bouchoucha<sup>45</sup> přiznal, že členský stát může mít oprávněný zájem na zabránění některým svým státním příslušníkům, prostřednictvím možností vytvořených na základě Smlouvy, aby se pokusili neoprávněně vyhnout použití jeho vnitrostátních právních předpisů týkajících se odborného vzdělání. Avšak nejsem přesvědčen, že tyto případy podporují postoj Rakouska.

55. Zprvč oba případy se týkaly opatření přijatých členskými státy proti zneužívání, kterého se dopouštěli jejich státní příslušníci, kteří se s odkazem na ustanovení Smlouvy o právu usazování snažili vyhnout přísnějším vnitrostátním pravidlům pro profesní kvalifikaci. Jak poukazuje Komise, je obtížné přijmout skutečnost, že pokusem o vstup do rakouského systému vyššího vzdělávání

41 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 5. července 1990, Komise v. Belgie (C-42/99, Recueil, s. I-2821, bod 24).

42 — V roce 2000 bylo Spojené království největším čistým dovozcem zahraničních studentů. Zdroj OECD 2002.

43 — Rozsudek Grzelczyk, uvedený výše v poznámce pod čarou 25, bod 44.

44 — Rozsudek ze dne 7. února 1979, Knoors (115/78, Recueil, s. 399).

45 — Rozsudek ze dne 3. října 1990, Bouchoucha (C-61/89, Recueil, s. I-3551).

na základě stejných podmínek jako držitelé rovnocenné rakouské kvalifikace, lze státní příslušníky jiných členských států obvinít ze zneužívání ustanovení Smlouvy o volném pohybu osob. Naopak přesně to je cílem daných ustanovení<sup>46</sup>.

na univerzitu a úmluvu ze dne 11. dubna 1997 o uznávání kvalifikace týkající se vyššího vzdělání v evropském regionu. O tomto argumentu lze pojednat souhrnně.

56. Dále je rovněž ustálenou judikaturou, že otázku zneužití práva Společenství lze řešit pouze případ od případu, při řádném zohlednění konkrétních podmínek jednotlivých případů a na základě důkazů<sup>47</sup>. Obecný a nespécifikovaný systém použitelný automaticky pro všechny držitele zahraničních středoškolských diplomů bez rozdílu, jako je například systém zakotvený ve sporném vnitrostátním ustanovení, těžko splní tato kritéria a ze stejných důvodů nespĺňuje požadavek proporcionality.

58. Pokud jde o uvedené úmluvy Rady Evropy, stačí konstatovat, jak poukazuje Komise, že z ustálené judikatury vyplývá, že „zatímco první odstavec [článku 307] Smlouvy umožňuje členským státům dodržovat závazky vůči třetím státům na základě mezinárodních úmluv předcházejících Smlouvě, neumožňuje jim vykonávat práva na základě těchto úmluv ve vztazích v rámci Společenství<sup>48</sup>. Rakousko tedy nemůže odkazovat na ustanovení Úmluvy z roku 1953 za účelem vyhnout se povinností plynoucí z práva Společenství.

### *Argumenty založené na mezinárodních úmluvách*

57. Rakousko předkládá poslední argument proti žalobě Komise, jímž tvrdí, že sporné vnitrostátní ustanovení je v souladu se dvěma úmluvami vypracovanými Radou Evropy, úmluvou ze dne 11. prosince 1953 o rovnocennosti diplomů vedoucích k přijetí

59. Pokud jde o Úmluvu z roku 1997, Rakousko je podle článku 10 ES povinno nevstupovat do žádných mezinárodních závazků, které by mohly bránit Společenství v provádění jemu svěřených úkolů<sup>49</sup>. Tato povinnost podle článku 10 ES platí pro jakákoli vnitrostátní prováděcí opatření k úmluvě z roku 1997 s takovým účinkem.

46 — K tomuto bodu viz vyjádření generálního advokáta La Pergoly v jeho stanovisku ve věci Centros (rozsudek ze dne 9. března 1989, C-212/97, Recueil, s. I-1459, zejména bod 20).

47 — Rozsudek ze dne 21. listopadu 2002, X a Y (C-436/00, Recueil, s. I-10829, bod 42); a rozsudek ve věci Centros, uvedený výše v poznámce pod čarou 46, bod 25.

48 — Viz rozsudek ze dne 2. července 1996, Komise v. Lucembursko (C-473/93, Recueil, s. 3207, bod 40) a tam uvedenou judikaturu.

49 — Rozsudek ze dne 14. července 1976, Cornelis Kramer (3/76, 4/76 a 6/76, Recueil, s. 1279).

## Závěry

60. Z výše uvedených důvodů jsem toho názoru, že Soudní dvůr by měl:

- „(1) určit, že Rakouská republika tím, že nepřijala opatření nezbytná k zajištění toho, aby držitelé středoškolských diplomů získaných v jiných členských státech měli přístup k vyššímu a univerzitnímu vzdělání, které organizuje, za stejných podmínek jako držitelé středoškolských diplomů získaných v Rakousku, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 12 ES, 149 ES a 150 ES;
- (2) uložil Rakouské republice náhradu nákladů řízení, s výjimkou nákladů řízení vzniklých Finské republice, která jako vedlejší účastník musí nést své náklady.“