



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 6. září 2012¹

Věc C-75/11

**Evropská komise
proti**

Rakouské republice

„Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti — Volný pohyb občanů Unie — Volný pohyb služeb — Odvětví dopravy — Směrnice 2004/38/ES — Právo občanů Unie a jejich rodinných příslušníků se volně pohybovat a pobývat na území členských států — Vyloučení zlevněného jízdného za místní veřejnou dopravu pro studenty, jejichž rodiče nepobírají rodinné přídatky podle vnitrostátních právních předpisů“

I – Úvod

1. Mohou členské státy vázat zlevnění jízdného pro studenty na podmínky, které zpravidla nejsou splněny studenty z jiných členských států? V projednávané věci má být nalezena odpověď na tuto otázku.
2. Několik rakouských regionů a příslušné spolkové ministerstvo se dohodlo s provozovateli místní veřejné dopravy na zlevnění jízdného pro studenty. Slevy jsou poskytovány jen studentům, jejichž rodiče pobírají z důvodu daného studia rakouské rodinné přídatky. Tyto přídatky pobírají pouze rodiče žijící v Rakousku.
3. Komise pokládá tuto podmínku pro poskytnutí zlevněného jízdného za diskriminaci, která je neslučitelná s články 18, 20 a 21 SFEU, jakož i s článkem 24 směrnice 2004/38² o volném pohybu a pobytu. Studenti pocházející z jiných členských států, kteří studují na rakouských vysokých školách, totiž zpravidla nemohou tyto podmínky splnit.
4. Rakousko se v zásadě hájí tvrzením, že slevy pouze doplňují rodinné přídatky, a jejich poskytování je tudíž v souladu s nařízením č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení³. Studenti z jiných členských států jsou podle jeho názoru rovněž podporováni svými domovskými členskými státy, a proto je nelze srovnávat s tuzemskými studenty. A konečně se domnívá, že čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 připouští, aby byli z poskytování podpory při studiu vyloučeni studenti z jiných členských států.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

3 — Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 592/2008 ze dne 17. června 2008 (Úř. věst. L 177, s. 1).

II – Právní rámec

A – Směrnice 2004/38

5. Článek 3 odst. 1 směrnice 2004/38 vymezuje oblast působnosti této směrnice:

„Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, [...]“

6. Podle čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2004/38 mají všichni občané Unie „právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud:

[...]

c)

- jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu, akreditovaného nebo financovaného hostitelským členským státem v souladu s jeho právními předpisy nebo správní praxí z prvotního důvodu studia, včetně odborné přípravy, a
- jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, a prohlášením nebo jiným podobným prostředkem podle své volby ujistí příslušný vnitrostátní orgán, že mají dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky, aby se po dobu jejich pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, [...]“

7. Článek 24 směrnice 2004/38 upravuje rovné zacházení občanů Unie, kteří pobývají na území jiných členských států:

„(1) S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. [...]“

(2) Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b), ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“

B – Nařízení č. 1408/71

8. Nařízení č. 1408/71 se podle svého čl. 4 odst. 1 písm. h) vztahuje na rodinné dávky.

9. Rodinné dávky jsou definovány v čl. 1 písm. u) bodě i) takto:

„Veškeré věcné i peněžité dávky určené k pokrytí rodinných výdajů podle právních předpisů uvedených v čl. 4 odst. 1 písm. h), [...]“

10. Článek 13 odst. 1 věta první nařízení č. 1408/71 stanoví, že osoby, na které se nařízení vztahuje, podléhají právním předpisům pouze jednoho členského státu.

11. Článek 73 nařízení č. 1408/71 upravuje poskytování rodinných dávek pro rodinné příslušníky, kteří žijí v jiných členských státech:

„Zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná podléhající právním předpisům členského státu má nárok pro své rodinné příslušníky, kteří mají bydliště v jiném členském státě, na rodinné dávky stanovené právními předpisy prvního členského státu, jako by měli bydliště na jeho území, není-li v příloze VI stanoveno jinak.“

12. Příloha VI nařízení č. 1408/71 neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo relevantní v projednávané věci.

III – Skutkový stav, postup před zahájením soudního řízení a návrhová žádání

13. Toto řízení o nesplnění povinnosti se týká zlevněného jízdného pro studenty, které bylo dohodnuto na základě soukromoprávních smluv uzavíraných příslušným rakouským spolkovým ministerstvem s regionálními orgány (spolkových zemí či obcí) a dotčenými provozovateli veřejné dopravy. Tyto v závislosti na příslušné spolkové zemi vedou k různým a různě zvýhodněným cenám jízdného pro studenty.

14. Pokud se příslušné spolkové ministerstvo podílí na uzavření takové smlouvy, usiluje o to, aby bylo zlevněné jízdné vázáno na podmínku pobírání rakouských rodinných přídavků podle Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (zákon o pokrytí rodinných výdajů z roku 1967). Tato dávka není vyplácena přímo studentům, nýbrž jejich rodičům, kteří vůči nim mají zaopatřovací a vyživovací povinnost, pokud jsou zapojeni do rakouského systému sociálního zabezpečení. Rakousko uvádí, že taková vázanost zlevnění jízdného na podmínku pobírání rodinných přídavků je stanovena ve spolkových zemích Vídeň, Horní Rakousko, Burgenland a Štýrsko, jakož i ve městě Innsbruck.

15. Komise v tom spatřovala nepřipustnou diskriminaci studentů pocházejících z jiných členských států a v roce 2009 vyzvala Rakousko podle článku 258 SFEU k podání vyjádření. Dne 28. ledna 2010 pokračovala v řízení odůvodněným stanoviskem, v němž stanovila poslední lhůtu v délce dvou měsíců k ukončení vytýkaného porušení.

16. Vzhledem k tomu, že odpovědi Rakouska Komisi neuspokojily, podala dne 21. února 2011 projednávanou žalobu.

17. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že Rakouská republika tím, že zlevnění jízdného v prostředcích veřejné dopravy poskytuje v zásadě pouze studentům, pro které jsou poskytovány rakouské rodinné přídávky, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 18 SFEU ve spojení s články 20 a 21 SFEU, jakož i z článku 24 směrnice 2004/38;
- uložil Rakouské republice náhradu nákladů řízení.

18. Rakouská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- žalobu zamítl;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

19. Účastníci řízení poskytl v této věci svá vyjádření v rámci písemné části řízení.

IV – Právní posouzení

20. Přezkumu otázky, zda dochází k diskriminaci (k tomu viz oddíl C), musí předcházet upřesnění předmětu žaloby (k tomu viz oddíl A) a upřesnění zákazů diskriminace, které je třeba použít (k tomu viz oddíl B).

A – K předmětu žaloby

21. Komise ve své žalobě obecně vytýká, že Rakousko poskytuje zlevnění jízdného v prostředcích veřejné dopravy v zásadě pouze studentům, pro které jsou poskytovány rakouské rodinné přídatky.

22. Z odůvodnění žaloby však vyplývá, že jde pouze o spolkové země Vídeň, Horní Rakousko, Burgenland a Štýrsko, jakož i o město Innsbruck. V Dolním Rakousku není situace jasná – tj. není dostatečně objasněna – a v ostatních regionech neexistují žádné slevy jízdného, které by byly vázány na rodinné přídatky.

23. Rakousko sice namítá, že nyní již zlevnění není vázáno na takovou podmínku ani v Innsbrucku, nicméně v rozhodném okamžiku, tj. v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, bylo vytýkané zlevnění ještě platné.

24. Komise kromě toho nevytýká, že zlevnění jízdného je odpíráno studentům ze třetích zemí nebo ostatním rakouským studentům. Zaměřuje se pouze na situaci studentů, jejichž rodiče nedostávají rakouské rodinné přídatky, protože žijí v jiném členském státě.

25. Předmětem řízení je tedy pouze skutečnost, že studující občané Unie, jejichž rodiče nedostávají rakouské rodinné přídatky, protože žijí v jiném členském státě, nedostávají ve spolkových zemích Vídeň, Horní Rakousko, Burgenland a Štýrsko a ve městě Innsbruck stejná zlevnění jízdného, jaká dostávají studenti, pro které jsou poskytovány rakouské rodinné přídatky.

B – K použitelným zákazům diskriminace

26. Nejprve je třeba objasnit, zda jsou zákazy diskriminace, kterých se Komise dovolává, skutečně použitelné.

27. Komise svou žalobu opírá o obecný zákaz diskriminace zakotvený v článku 18 SFEU ve spojení s volným pohybem občanů Unie podle článku 20 a článku 21 SFEU, jakož i o článek 24 směrnice 2004/38 o volném pohybu a pobytu osob.

28. Použitelnost obecného zákazu diskriminace podle článku 18 SFEU předpokládá, že studenti z jiných členských států, kteří v Rakousku využívají místní veřejnou dopravu, spadají na základě využití své svobody pohybu jako občané Unie podle článku 21 SFEU do oblasti působnosti unijního práva.

29. Uplatnění zákazu diskriminace ve spojení s obecnou svobodou pohybu občanů Unie na selektivní zlevnění jízdného by však mohla bránit skutečnost, že toto rakouské opatření se týká využívání služeb poskytovaných v oblasti dopravy. Je totiž sporné, zda lze obecnou svobodu pohybu občanů Unie uplatňovat vedle svobody pohybu služeb (k tomu viz níže bod 1). Pro opatření týkající se dopravy navíc platí zvláštní ustanovení Smlouvy obsažená v hlavě týkající se dopravy. Je tudíž třeba přezkoumat, zda by uplatnění obecné svobody pohybu vedlo k obcházení těchto zvláštních ustanovení (k tomu viz níže bod 2). Nakonec je třeba krátce pojednat o vztahu mezi obecným zákazem diskriminace a článkem 24 směrnice 2004/38 (k tomu viz níže bod 3).

1. K volnému pohybu služeb

30. V některých starších rozsudcích Soudní dvůr bez bližšího odůvodnění rozhodl, že určitá opatření porušují jak zvláštní základní svobodu, tak i obecný zákaz diskriminace⁴. Mezitím však Soudní dvůr tuto judikaturu správně upřesnil v tom smyslu, že článek 18 SFEU, který stanoví obecnou zásadu zákazu jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti, se použije autonomně pouze v situacích upravených právem Unie, pro něž Smlouva nestanoví zvláštní pravidla zákazu diskriminace⁵. Pokud se použije svoboda pohybu služeb, nepoužije se tedy článek 18 SFEU⁶.

31. Toto musí v zásadě platit i tehdy, jestliže je uplatňován obecný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti ve spojení s obecnou svobodou volného pohybu občanů Unie podle článku 21 SFEU. Soudní dvůr se sice vyjádřil ke vztahu mezi touto svobodou volného pohybu a speciálnějším základními svobodami trochu opatrněji, když opakovaně konstatoval, že není nezbytné, aby rozhodoval o výkladu článku 21 SFEU⁷. Tento přístup však rovněž vyjadřuje myšlenku speciálnosti zvláštních základních svobod.

32. Nic jiného nelze odvodit ani z judikatury týkající se vztahu mezi svobodou volného pohybu kapitálu a ostatními základními svobodami. V této oblasti Soudní dvůr rozhodl, že není nezbytné, aby rozhodoval o volném pohybu kapitálu, jestliže již konstatoval, že opatření porušuje volný pohyb pracovníků, svobodu usazování a volný pohyb občanů Unie⁸. V těchto případech musela být obecná svoboda volného pohybu osob uplatněna *vedle* obou uvedených dalších základních svobod, jelikož dotčeny byly i osoby, které do dotčeného státu neodešli za účelem výkonu hospodářské činnosti⁹. To však neznamenalo upuštění od myšlenky speciality. Vymezení volného pohybu kapitálu vůči ostatním svobodám se zakládá spíše na předmětu předmětného vnitrostátního opatření¹⁰. Když Soudní dvůr nepřezkoumal volný pohyb kapitálu, avšak uplatnil volný pohyb občanů Unie, byl tedy v zásadě dotčen spíše volný pohyb osob než kapitálová investice.

33. Obecný zákaz diskriminace zakotvený v článku 18 SFEU tedy nelze uplatnit ve spojení s obecnou svobodou volného pohybu osob podle článku 21 SFEU, pokud zlevnění jízdného v místní veřejné dopravě spadá do oblasti působnosti volného pohybu služeb.

4 — K volnému pohybu služeb viz rozsudky ze dne 15. března 1994, Komise v. Španělsko (C-45/93, Recueil, s. I-911, bod 10), a ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie (C-388/01, Recueil, s. I-721, bod 28), a kromě toho např. rozsudky ze dne 28. června 1978, Kenny (1/78, Recueil, s. 1489, bod 12), a ze dne 17. dubna 1986, Reed (59/85, Recueil, s. 1283, bod 29).

5 — Rozsudky ze dne 12. dubna 1994, Halliburton Services (C-1/93, Recueil, s. I-1137, bod 12), ze dne 8. března 2001, Metallgesellschaft a další (C-397/98 a C-410/98, Recueil, s. I-1727, bod 38), ze dne 21. ledna 2010, SGI (C-311/08, Sb. rozh. s. I-487, bod 31), a ze dne 31. března 2011, Schröder (C-450/09, Sb. rozh. s. I-2497, bod 28).

6 — Rozsudky ze dne 30. května 1989, Komise v. Řecko (305/87, Recueil, s. 1461, body 13 a 14), ze dne 29. dubna 1999, Royal Bank of Scotland (C-311/97, Recueil, s. I-2651, bod 20), a ze dne 26. října 2010, Schmelz (C-97/09, Sb. rozh. s. I-10465, body 44 a 45).

7 — Viz rozsudky ze dne 6. února 2003, Stylianakis (C-92/01, Recueil, s. I-1291, body 18 a násl.), ze dne 11. září 2007, Komise v. Německo (C-318/05Sb. rozh. s. I-6957, body 35 a 36), ze dne 20. května 2010, Zanotti (C-56/09, Sb. rozh. s. I-4517, body 24 a 25) a ze dne 16. prosince 2010, Josemans (C-137/09, Sb. rozh. s. I-13019, bod 53).

8 — Rozsudky ze dne 26. října 2006, Komise v. Portugalsko (C-345/05, Sb. rozh. s. I-10633, bod 45), a ze dne 18. ledna 2007, Komise v. Švédsko (C-104/06, Sb. rozh. s. I-671, bod 37). Jinak ovšem v rozsudku ze dne 1. prosince 2011, Komise v. Belgie (C-250/08, Sb. rozh. s. I-12341, bod 30), který vychází ze speciálnosti volného pohybu kapitálu vůči občanství Unie.

9 — Viz rozsudky Komise v. Portugalsko, bod 37 a Komise v. Švédsko, bod 30, citované v poznámce pod čarou 8, jakož i rozsudky ze dne 20. ledna 2011, Komise v. Řecko (C-155/09, Sb. rozh. s. I-65, bod 60), a ze dne 1. prosince 2011, Komise v. Maďarsko (C-253/09, Sb. rozh. s. I-12391, bod 86).

10 — Rozsudky ze dne 24. května 2007, Holböck (C-157/05, Sb. rozh. s. I-4051, bod 22), SGI (citovaný v poznámce pod čarou 5, bod 25), a ze dne 15. září 2011, Halley u. a. (C-132/10, Sb. rozh. s. I-8353, bod 17), a v témže smyslu rozsudky ze dne 12. září 2006, Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Sb. rozh. s. I-7995, body 31 až 33), a ze dne 3. října 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Sb. rozh. s. I-9521, body 34 a 44 až 49).

34. Je tedy třeba přezkoumat, zda se uplatní volný pohyb služeb podle článku 56 SFEU. Podle ustálené judikatury přiznává toto ustanovení práva nejen poskytovatelům služeb, nýbrž i jejich příjemcům¹¹. Občané Unie, kteří se přemísťují do jiných členských států, tedy nesmí být diskriminováni na základě své státní příslušnosti, pokud jde o ceny služeb¹².

35. Svoboda pohybu služeb však neplatí pro státního příslušníka členského státu, který umístí své hlavní bydliště na území jiného členského státu s cílem stát se v něm poskytovatelem či příjemcem služeb na dobu neurčitou¹³. Soudní dvůr se přitom opíral o úvahu, že článek 56 SFEU se nepoužije na činnost bez jakéhokoli zahraničního prvku¹⁴.

36. Studenti se zpravidla přemísťují do jiného členského státu na delší dobu. Doba pobytu za studijními účely sice není neurčitá, nýbrž omezená na předpokládanou dobu studia, u výměnných programů je to dokonce ještě přísnější. Je otázkou, zda se v tomto případě jedná o dostatečný zahraniční prvek z hlediska využívání volného pohybu služeb.

37. V projednávané věci je však rozlišováno právě podle toho, zda rodiče studenta pobírají rakouské rodinné dávky, což vede k rozlišování podle toho, zda žijí v tuzemsku či v zahraničí. Právní úprava, která může být příčinou nepřímé diskriminace, tedy implikuje existenci zahraničního prvku. V tomto ohledu je projednávaná věc srovnatelná s rozsudky týkajícími se daňového zohlednění nákladů magisterského studijního programu¹⁵ nebo školného¹⁶ ve státech původu, ve kterých byl uplatněn volný pohyb služeb.

38. V projednávané věci se tedy v zásadě uplatní svoboda volného pohybu služeb a přezkum obecného zákazu diskriminace ve spojení se svobodou volného pohybu občanů Unie je vyloučen.

2. K dopravní politice

39. V projednávané věci se nicméně jedná o přístup k dopravním službám. Podle čl. 58 odst. 1 SFEU je volný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven ustanoveními hlavy o dopravě. To podle ustálené judikatury znamená, že se volný pohyb služeb neuplatní¹⁷. Jeho zásady musejí být naopak dosaženy uskutečňováním společné dopravní politiky¹⁸.

40. Všechny druhy dopravy však podle ustálené judikatury podléhají obecným ustanovením Smlouvy¹⁹ a zejména jiným základním svobodám, než svobodě volného pohybu služeb²⁰. Proto musí platit i obecný zákaz diskriminace ve spojení s volným pohybem občanů Unie.

11 — Rozsudky ze dne 31. ledna 1984, *Luisi a Carbone* (286/82 a 26/83, Recueil, s. 377, bod 10), ze dne 2. února 1989, *Cowan* (186/87, Recueil, s. 195, bod 15), ze dne 26. října 1999, *Eurowings Luftverkehr* (C-294/97, Recueil, s. I-7447, bod 34), *Zanotti* (uvedený výše v poznámce pod čarou 7, bod 35), a ze dne 5. července 2012, *SIAT* (C-318/10, bod 19).

12 — Ohledně vstupného do památek viz rozsudky *Komise v. Španělsko* a *Komise v. Itálie* citované v poznámce pod čarou 4.

13 — Rozsudky ze dne 5. října 1988, *Steymann* (196/87, Recueil, s. 6159, bod 17), a ze dne 17. června 1997, *Sodemare a další* (C-70/95, Recueil, s. I-3395, bod 38).

14 — Rozsudek *Sodemare*, citovaný v poznámce pod čarou 13.

15 — Rozsudek *Zanotti* (citovaný v poznámce pod čarou 7, bod 35).

16 — Rozsudek *Komise v. Německo* (citovaný v poznámce pod čarou 7, bod 72).

17 — Rozsudky ze dne 22. prosince 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, Sb. rozh. s. I-13927, bod 29), a ze dne 25. ledna 2011, *Neukirchinger* (C-382/08, Sb. rozh. s. I-139, bod 22).

18 — Rozsudky ze dne 22. května 1985, *Parlament v. Rada* (13/83, Recueil, s. 1513, bod 62), a *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (citovaný v poznámce pod čarou 17, bod 30).

19 — Rozsudky ze dne 4. dubna 1974, *Komise v. Francie* (167/73, Recueil, s. 359, bod 32), ze dne 30. dubna 1986, *Asjes a další* (209/84 až 213/84, Recueil, s. 1425, bod 45), a rozsudek *Neukirchinger* (citovaný v poznámce pod čarou 17, bod 21).

20 — Rozsudky *Komise v. Francie* (citovaný v poznámce pod čarou 19, bod 33) týkající se volného pohybu pracovníků a *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (citovaný v poznámce pod čarou 17, bod 33) týkající se svobody usazování.

41. To neodporuje úvahám týkajícím se speciálnosti volného pohybu služeb. Tato speciálnost se uplatní jen za předpokladu, že platí svoboda volného pohybu služeb. Pokud neplatí, nemůže ani bránit použití jiných ustanovení. To by totiž vedlo k tomu, že by občanům Unie byla v oblasti dopravy odpírána ochrana občanství Unie, přestože Smlouva nestanoví žádnou výjimku z této ochrany a ochrana volného pohybu služeb, která je v zásadě speciálnější, by se vůbec neuplatnila.

42. Ani případ Neukirchinger nebrání přezkumu obecného zákazu diskriminace ve spojení s obecnou svobodou volného pohybu osob, přestože Soudní dvůr v něm obecnou svobodu volného pohybu osob nezkoumal. V rámci konstatování, že let horkovzdušným balónem spadá do oblasti působnosti unijního práva, naopak nespojoval s pobytem v jiném členském státě – tedy s volným pohybem poskytovatele služby – nýbrž s příslušnými opatřeními přijatými v oblasti dopravy²¹. To si však lze vysvětlovat tím, že pobyt v jiném členském státě má ve srovnání s *poskytnutím* dopravní služby v tomto státě pouze podružný význam. Poskytování a využívání dopravních služeb jsou srovnatelné pouze omezeně.

43. V projednávané věci tedy může volný pohyb občanů Unie vést k použití unijního práva, přestože předmětná rakouská opatření se týkají přístupu k dopravním službám.

3. K čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 o volném pohybu a pobytu osob

44. Článek 24 odst. 1 směrnice 2004/38 o volném pohybu a pobytu osob v konečném důsledku nebrání uplatnění obecného zákazu diskriminace zakotveného v článku 18 SFEU ve spojení se svobodou pohybu občanů Unie zakotvenou v článku 21 SFEU, nýbrž konkretizuje jeho právní účinky²². Proto jsem již vycházela z předpokladu, že zákazy diskriminace zakotvené v článku 18 SFEU a v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 je třeba uplatnit současně²³.

C – K přezkumu diskriminace

45. Komise uvádí, že zlevnění jízdného v závislosti na poskytování rakouských rodinných přídatků nepřímou diskriminuje studenty z jiných členských států.

1. K obecnému zákazu diskriminace podle článku 18 SFEU

46. Jak Komise naznačila, Soudní dvůr již v rozsudku Bressol uvedl, že studenti se mohou dovolávat práva přiznaného články 18 a 21 SFEU volně se pohybovat a pobývat na území členského státu, aniž by byli přímo či nepřímou diskriminováni na základě své státní příslušnosti²⁴.

47. Podle názoru Komise Rakousko nepřímou diskriminuje studenty z jiných členských států. Vnitrostátní opatření musí být považováno za nepřímou diskriminační, pokud se může svou samotnou povahou dotknout více státních příslušníků jiných členských států než tuzemských příslušníků a pokud existuje riziko, že v důsledku toho znevýhodní zejména příslušníky jiných členských států, s výjimkou případu, kdy by bylo objektivně odůvodněné a přiměřené sledovanému cíli²⁵.

48. Rodiče rakouských studentů zpravidla pobírají rakouské rodinné přídatky, zatímco rodiče zahraničních studentů obvykle nikoli. V tom spočívá nepřímá diskriminace na základě státní příslušnosti.

21 — Rozsudek Neukirchinger (citovaný v poznámce pod čarou 17, body 23 a násl.).

22 — Pro názornost viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Gaydarov (C-430/10, Sb. rozh. s. I-11637).

23 — Stanovisko ze dne 20. října 2009, Teixeira (C-480/08, Recueil, s. I-1107, bod 122 a poznámka pod čarou 101). Viz také rozsudek ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další (C-73/08, Sb. rozh. s. I-2735, body 34 a násl.).

24 — Rozsudek Bressol a další (citovaný v poznámce pod čarou 23, body 30 až 33) a v něm citovaná judikatura.

25 — Rozsudek Bressol a další (citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 41) a v něm citovaná judikatura.

49. Rakousko namítá, že u zlevnění jízdného se zaprvé jedná o rodinnou dávku podle nařízení č. 1408/71 (k tomu viz níže bod a) a zadruhé, že situace studentů, kteří přicházejí ze zahraničí, se odlišuje od situace tuzemských studentů (k tomu viz níže bod b). A konečně zatřetí, čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 o volném pohybu a pobytu osob podle názoru Rakouska připouští, aby byla zlevnění jízdného vázána na rodinné přídatky (k tomu viz níže bod c). Tyto námítky by mohly odůvodnit uvedenou diskriminaci.

a) Ke klasifikaci jako rodinné dávky

50. Diskuze účastníků řízení týkající se klasifikace zvýhodnění jízdného jako rodinné dávky se vztahuje jak na nařízení č. 1408/71, tak i na nařízení (ES) č. 883/2004²⁶, které je nahrazuje.

51. V tomto ohledu je nejprve třeba objasnit, že z hlediska této argumentace má význam pouze nařízení č. 1408/71. Nařízení č. 883/2004 platí podle jeho čl. 91 odst. 2 teprve ode dne vstupu prováděcího nařízení (ES) č. 987/2009²⁷ v platnost, tj. od 1. května 2010. Rozhodným dnem pro přezkum žaloby je ovšem uplynutí lhůty, kterou Komise stanovila ve svém odůvodněném stanovisku, a sice 28. březen 2010.

52. Tuto rakouskou argumentaci chápu v tom smyslu, že ustanovení o příslušnosti obsažená v nařízení č. 1408/71 by měla stanovovat také to, kterým studentům je třeba poskytnout zlevněné jízdné. Toto nařízení totiž určuje, jaké právo má být použito na osoby, na něž se vztahuje. Podle čl. 13 odst. 1 věty první jsou zpravidla použitelné pouze právní předpisy jediného členského státu. Členské státy, jejichž právní předpisy nejsou použitelné, nemají podle nařízení povinnost předmětné dávky přiznat²⁸

53. Skutečnost, že vnitrostátní opatření může být v souladu s nařízením č. 1408/71, totiž nevede k tomu, že se na toto opatření nevztahují ustanovení SFEU²⁹. Otázka, zda je zlevnění jízdného rodinnou dávkou ve smyslu nařízení č. 1408/71, tak může mít pro přezkum zákazů diskriminace význam nanejvýš nepřímý. V této souvislosti může záležet na *argumentech* svědčících o existenci rodinného přídatku.

54. Jádrem rakouské argumentace spočívá v tom, že zákonodárce Unie rozdělením příslušností v rámci nařízení č. 1408/71 rozdělil pokrytí výdajů na podporu rodin spravedlivě mezi členské státy. Z tohoto důvodu nemá Rakousko povinnost pokrývat výdaje studentů pocházejících z jiných členských států. Zlevněné jízdné je součástí dávek, jejichž účelem je odlehčení rodinných výdajů, neboť zvýhodnění studenti jsou ještě podporováni svými rodiči. Na základě zlevnění jízdného by rodiče mohli tuto podporu omezit. Zlevnění tedy doplňuje vlastní rodinné přídatky, jejichž cílem je rovněž pomoci rodičům při podporování studentů.

55. Skutečnost, že určitá dávka může nepřímou pomocí rodinám odlehčit výdaje, však nemůže stačit k odůvodnění nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti. Musí být alespoň zajištěno, aby tyto dávky dostaly všechny rodiny, které mají na rodinné dávky nárok v souladu s rozdělením příslušností podle nařízení č. 1408/71. Tak tomu u zlevněného jízdného není.

26 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, s. 1; 05/05, s. 72).

27 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 (Úř. věst. L 284, s. 1).

28 — V tomto smyslu rozsudky ze dne 20. května 2008, Bosmann (C-352/06, Sb. rozh. s. I-3827, bod 27), a ze dne 12. června 2012, Hudzinski (C-611/10 a C-612/10, bod 44).

29 — Rozsudky ze dne 15. června 2010, Komise v. Španělsko (C-211/08, Sb. rozh. s. I-5267, bod 45), a ze dne 14. října 2010, van Delft a další (C-345/09, Sb. rozh. s. I-9879, bod 85).

56. Není ani zřejmé, že by byly zlevněním jízdného skutečně nepřímo odlehčeny výdaje všech rodin, které dostávají rodinné dávky pro studenty studující na rakouských univerzitách. I kdybychom vycházeli z toho, že na území celého Rakouska bylo dohodnuto zlevnění jízdného, je sporné, zda jsou všem studentům nabízena vhodná spojení místní veřejné dopravy. Ti, kteří jsou odkázáni na jiné dopravní prostředky, nemají z odlehčení výdajů prospěch. Jasně není ani to, zda jsou zlevněným jízdným odlehčeny výdaje všech dotčených rodin srovnatelnou měrou.

57. Zvolené kritérium vymezení ale především fakticky znevýhodňuje studenty, kteří vykonávají svobodu studovat v jiných členských státech zaručenou na základě občanství Unie. Rodinné dávky by měly být v rámci příslušnosti Rakouska podle článku 73 nařízení č. 1408/71 v zásadě přiznány i rodinám podporujícím studenty, kteří nestudují v Rakousku. To je ale v případě zlevněného jízdného vyloučeno. Rakouští studenti, kteří odchází do zahraničí a jejich rodiny by tak byly znevýhodněny ve srovnání s těmi, kteří zůstávají v tuzemsku.

58. Skutečnost, že zlevněné jízdné poskytnuté za účelem odlehčení výdajů rodin ve smyslu nařízení č. 1408/71, které je spjato s rodinnými dávkami, není dostupné pro všechny rodiny, které na ně mají v zásadě nárok, se nakonec ukazuje i na příkladě studentů pocházejících z jiných členských států. Tito studenti, resp. jejich rodiče, prakticky nemohou v případě studia v Rakousku využít odlehčení výdajů, i když rovněž jejich domovské členské státy zvolily tuto formu rodinných dávek.

59. Vazba zlevněného jízdného na rodinné přídatky má tudíž formální povahu. Nemůže vést k uznání zlevnění jako rodinné dávky, která má být poskytnuta výhradně v rámci příslušností podle nařízení č. 1408/71.

60. Znevýhodnění studentů, jejichž rodiče nedostávají rakouské rodinné přídatky, protože žijí v jiném členském státě, je kromě toho nepřiměřené vůči odlehčení výdajů rodin v podobě tak málo účelné dávky. Také proto nemůže odůvodnit nepřímou diskriminaci těchto studentů.

b) Ke srovnatelnosti

61. Rakousko se kromě toho domnívá, že za účelem prokázání diskriminace na základě státní příslušnosti Komise musí vzít v úvahu i podporu při studiu a daňové zohlednění studujících dětí v jiných členských státech. Některé členské státy podle něj poskytují podstatně velkorysejší podporu než Rakousko, kterou studenti mohou využít i při studiu v Rakousku. Nelze proto vyloučit, že studenti z jiných členských států jsou v lepší finanční situaci, pokud jde o pokrytí nákladů na živobytí v Rakousku, včetně nákladů na dopravu, než rakouští studenti.

62. Pokud tento argument směřuje k chudobě studentů, resp. jejich rodin, pak není opodstatněný. Předpokladem zlevnění jízdného a rakouských rodinných přídatků, které jsou s ním spjaty, totiž podle informací uvedených Rakouskem v zásadě není chudoba. Nárok na rodinné přídatky sice zaniká, pokud studenti mají vlastní příjem přesahující určitou hranici, ale chudoba rodiny není při poskytování rodinných přídatků a zlevněného jízdného zkoumána³⁰.

63. Pokud by šlo o vyloučení dvojího zvýhodnění zahraničních studentů, bylo by zvolené kritérium v každém případě nevhodné. Rakousko totiž při poskytování slev nerozlišuje podle toho, jaké dávky studenti pocházející z jiných členských států pobírají.

64. Vazba zlevněného jízdného na rakouské rodinné přídatky tedy nemůže být odůvodněna tím, že studenti pocházející z jiných členských států možná pobírají velkorysejší podporu ze svého domovského státu.

30 — Viz bod 13 žalobní odpovědi.

c) K čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 o volném pohybu a pobytu osob

65. Rakousko se nakonec odvolává na čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38. Podle tohoto ustanovení nezakládá rovné zacházení se studenty z jiných členských států v hostitelském členském státě před nabytím práva trvalého pobytu nárok vyživovací podporu při studiu v podobě stipendia nebo půjčky na studium.

66. Rakousko uvádí, že zlevnění jízdného představuje podporu při studiu ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, protože je dávkou poskytovanou studentům. Zlevnění by podle jeho názoru mělo být klasifikováno jako stipendium, neboť nemusí být vráceno zpět.

67. Tomuto přístupu se musí nechat, že úvahy zákonodárce, z nichž vychází čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, mohou nezávisle na tom, zda jsou splněny předpoklady pro použití čl. 24 odst. 1³¹, odůvodnit i nerovné zacházení ve smyslu článku 18 SFEU³².

68. A bylo by možné si představit, že pojem „vyživovací podpora při studiu“ je třeba chápat široce v tom smyslu, že zahrnuje jakékoli dávky poskytované studentům. Jak však správně zdůrazňuje Komise, zákonodárce se při přijetí čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 rozhodl připustit odchylku od práva na rovné zacházení podle čl. 24 odst. 1 jen v případě vyživovací podpory při studiu v podobě stipendia nebo půjčky na studium. Totéž musí platit i v případě, že se při použití článku 18 SFEU bere v úvahu čl. 24 odst. 2.

69. Neexistuje ani žádný důvod vykládat čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 široce. Ba naopak, toto ustanovení umožňuje omezit právo na rovné zacházení zakotvené v článku 18 SFEU, v čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38. Každou odchylku je proto třeba vykládat úzce.

70. Bylo by však nad rámec pojmu „stipendium“, pokud by do něj byla zahrnuta i zlevnění jízdného. Skutečnost, že čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 zmiňuje stipendium v přímé souvislosti s půjčkou na studium, ukazuje, že zákonodárce sem nechtěl zahrnout jakékoli dávky poskytované studentům, nýbrž dávky určitého rozsahu, jejichž cílem je pokrýt výdaje spojené s univerzitním vzděláním. Z judikatury navíc vyplývá, že podporu týkající se školného nelze pokládat za vyživovací podporu při studiu ve smyslu čl. 24 odst. 2. Neboť pro posledně uvedenou podporu platí obecný zákaz diskriminace nezávisle na dosavadní délce pobytu³³. Pojem stipendia je proto třeba vykládat úzce a nelze do něj zahrnovat i zlevnění jízdného.

71. Je třeba též poznamenat, že přístup ke zlevněnému jízdnému nezávisí podle rakouských právních předpisů na tom, zda dotčení studenti získali právo trvalého pobytu. Není ani vyloučeno, že studenti, kteří by měli nárok na vyživovací podporu při studiu, nevyužijí zlevněného jízdného.

d) K nezbytnému stupni integrace v hostitelském členském státě

72. Pro úplnost bych ještě ráda krátce zmínila *možný* argument obhajoby, který však Rakousko neuvedlo, a Soudní dvůr by se jím proto neměl zabývat.

31 — K tomu dále viz body 80 a 81.

32 — Viz rozsudek ze dne 18. listopadu 2008, Förster (C-158/07, Sb. rozh. s. I-8507, bod 55).

33 — Rozsudky ze dne 21. června 1988, Lair (39/86, Recueil, s. 3161, bod 16), a Brown (197/86, Recueil, s. 3205, bod 18) a ze dne 26. února 1992, Raulin (C-357/89, Recueil, s. I-1027, body 27 a 28).

73. Soudní dvůr uznal, že existence určité vazby mezi společnostmi dotčeného členského státu a příjemcem určité dávky mohou představovat objektivní hlediska obecného zájmu, která mohou odůvodnit to, že podmínkami přiznání takové dávky může být dotčena svoboda pohybu občanů Unie³⁴.

74. Toto kritérium se zakládá na úvaze, že členské státy jsou sice vyzvány, aby při organizaci a uplatňování svých systémů sociální péče prokazovaly určitou finanční solidaritu se státními příslušníky jiných členských států, ale každý členský stát může dbát na to, aby se přidělování příspěvků k pokrytí životních nákladů studentů z jiných členských států nestalo nepřiměřenou zátěží, která by mohla mít dopad na celkovou úroveň příspěvků, které tento stát může přiznat³⁵.

75. Je však třeba respektovat i podmínku proporcionality. Opatření je přiměřené, pokud je způsobilé dosáhnout cíle, který sleduje, a přitom nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné³⁶. Zejména podmínky trvalého bydliště a místa obvyklého pobytu musejí být přiměřené ve vztahu k cílům sledovaným danou vnitrostátní právní úpravou dotčenou³⁷.

76. Nezbytný stupeň integrace proto nelze určit jednotně pro všechny dávky, nýbrž je třeba rozlišovat s ohledem na rozsah dávek. Zatímco je přiměřené předpokládat v případě stipendia na životní náklady studentů pobyt v délce pěti let³⁸, lze připustit jen méně přísné podmínky, pokud jde o poskytnutí bezplatné dálniční známky postiženým osobám. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil přiměřenost právní úpravy, která vyhrazuje bezplatné vydání roční silniční známky postiženým osobám, které mají bez jakékoli minimální délky pobytu své trvalé bydliště nebo obvyklý pobyt na území dotčeného členského státu, přičemž mezi ně zahrnuje i postižené osoby, které do tohoto státu pravidelně cestují z profesních nebo osobních důvodů³⁹.

77. Pro projednávanou věc je z toho třeba vyvodit závěr, že již integrace prokázaná zápisem na rakouské univerzitě musí stačit k tomu, aby byl studentům přiznán nárok na rovné zacházení, pokud jde o poskytnutí zlevněného jízdného v místní veřejné dopravě. Tento závěr potvrzuje ostatně i výklad čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 o volném pohybu a pobytu osob, podle něhož není předpokladem přístupu ke zlevněnému jízdnému pro studenty právo na trvalý pobyt⁴⁰.

78. Na otázku, zda mohou být z takto zlevněného jízdného vyloučeni studenti, kteří navštěvují určitý členský stát jen občas, např. za účelem turismu nebo v rámci exkurze, není v projednávané věci třeba odpovídat.

e) Dílčí závěr

79. Sporná vazba zlevněného jízdného na poskytování rodinných dávek je tedy v rozporu s článkem 18 SFEU.

34 — Rozsudky ze dne 11. července 2002, D'Hoop (C-224/98, Recueil, s. I-6191, bod 38), a ze dne 1. října 2009, Gottwald (C-103/08, Sb. rozh. s. I-9117, bod 32).

35 — Rozsudky ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119, bod 56), a Förster (citovaný v poznámce pod čarou 32, bod 48).

36 — Rozsudek Gottwald (citovaný v poznámce pod čarou 34, bod 33).

37 — Rozsudek Gottwald (citovaný v poznámce pod čarou 34, bod 38).

38 — Rozsudek Förster (citovaný v poznámce pod čarou 32, bod 60).

39 — Rozsudek Gottwald (citovaný v poznámce pod čarou 34, body 37 a 41).

40 — Viz bod 70 výše.

2. K článku 24 směrnice 2004/38 o volném pohybu a pobytu osob

80. Úvahy uvedené k článku 18 SFEU platí v zásadě i pro čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38. Podle tohoto ustanovení požívají, s výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech, všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu.

81. Podle čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice mají studenti právo pobytu, pokud mají zdravotní pojištění a dostatečné finanční prostředky na živobytí. Za předpokladu splnění těchto podmínek studenti pobývají na základě této směrnice na území Rakouska a podle čl. 24 odst. 1 mají právo na stejné zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu.

82. Přesto jim je odpíráno zlevněné jízdné, pokud jejich rodiče nepobírají rakouské rodinné přídavky. V souladu s předchozími úvahami v tom spočívá nepřímá diskriminace na základě státní příslušnosti, kterou nelze odůvodnit ani podle čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

83. Dochází tím tedy i k porušení čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38.

V – K nákladům řízení

84. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Komise sice měla se svým odůvodněním ve velkém rozsahu úspěch, nicméně její žalobní návrh byl formulován mnohem širěji než toto odůvodnění. Z tohoto důvodu by oba účastníci řízení měli nést vlastní náklady.

VI – Závěry

85. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

- „1. Rakouská republika tím, že studující občané Unie, jejichž rodiče nedostávají rakouské rodinné přídavky, neboť žijí v jiném členském státě, nedostávají ve spolkových zemích Vídeň, Horní Rakousko, Burgenland a Štýrsko a ve městě Innsbruck stejná zlevnění jízdného, jaká dostávají studenti, pro které jsou poskytovány rakouské rodinné přídavky, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 18 SFEU ve spojení s články 20 a 21 SFEU.
2. Rakouská republika tím, že studenti, kteří splňují požadavky stanovené čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2004/38 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a jejichž rodiče nedostávají rakouské rodinné přídavky, neboť žijí v jiném členském státě, nedostávají ve spolkových zemích Vídeň, Horní Rakousko, Burgenland a Štýrsko a ve městě Innsbruck stejná zlevnění jízdného, jaká dostávají studenti, pro které jsou poskytovány rakouské rodinné přídavky, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 24 směrnice 2004/38.
3. Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.
4. Komise a Rakouská republika nesou vlastní náklady řízení.“