



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. června 2012 *

„Nesplnění povinnosti státem — Volný pohyb osob — Přístup migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků ke vzdělání — Financování vysokoškolského studia mimo území dotyčného členského státu — Podmínka bydliště“

Ve věci C-542/09,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 18. prosince 2009,

Evropskou komisí, zastoupenou G. Rozetem a M. van Beekem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Nizozemskému království, zastoupenému C. Wissels, J. Langerem a K. Bulterman, jako zmocněnci,

žalovanému,

podporovanému

Belgickým královstvím, zastoupeným L. van den Broeck a M. Jacobs, jako zmocněnkyněmi,

Dánským královstvím, zastoupeným V. Pasternak Jørgensen, jako zmocněnkyní,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou J. Möllerem a C. Blaschkem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Švédským královstvím, zastoupeným A. Falk, jako zmocněnkyní,

vedlejší účastníci řízení,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), předseda senátu, U. Løhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh a A. Arabadžev, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. listopadu 2011,

* Jednací jazyk: nizozemština.

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 16. února 2012,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemské království tím, že stanovilo podmínku bydliště, tedy pravidlo zvané „tři ze šesti let“, pro migrující pracovníky a jejich nadále vyživované rodinné příslušníky, aby mohli získat finanční prostředky na vysokoškolské studium mimo Nizozemsko (dále jen „přenosné financování“), nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 45 SFEU a čl. 7 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), ve znění nařízení Rady (EHS) č. 2434/92 ze dne 27. července 1992 (Úř. věst. 245, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 69, dále jen „nařízení č. 1612/68“).

Právní rámec

Unijní právo

- 2 Článek 7 nařízení č. 1612/68 stanoví:

„1. S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu z důvodu jeho státní příslušnosti zacházeno jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, propouštění a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.

2. Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.

[...]“

- 3 Článek 12 nařízení č. 1612/68 stanoví:

„Děti státního příslušníka členského státu, který je nebo byl zaměstnán na území jiného členského státu, mají přístup k obecnému, učňovskému a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, pokud tyto děti mají bydliště na jeho území.

Členské státy budou podporovat podněty umožňující těmto dětem získávat uvedené vzdělání za co nejlepších podmínek.“

Nizozemské právo

- 4 Článek 2.2 zákona o financování studia z roku 2000 (Wet studiefinanciering 2000, dále jen „WSF 2000“), který stanoví podmínky umožňující studentům získat plné financování jejich vysokoškolského studia, pokud studují v Nizozemsku, zní:

„1. Financování studia může být poskytnuto studentovi, který

- a) má nizozemskou státní příslušnost;
- b) nemá nizozemskou státní příslušnost, ale v oblasti financování studia je mu na základě smlouvy nebo rozhodnutí mezinárodní organizace přiznáno rovnocenné postavení jako nizozemskému státnímu příslušníkovi [...]

[...]“

- 5 Pokud jde o přenosné financování, z čl. 2.14 odst. 2 WSF 2000 vyplývá, že taková výhoda může být poskytnuta studentovi, který má nárok na plné financování studia v Nizozemsku a legálně pobýval v Nizozemsku nejméně po dobu tří z posledních šesti let předcházejících zápisu k vysokoškolskému studiu mimo tento členský stát.
- 6 Podle článku 11.5 WSF 2000 může příslušný ministr v případech zjevné závažné nespravedlnosti prominout splnění podmínky bydliště stanovené v čl. 2.14 odst. 2 tohoto zákona.
- 7 Pravidlo zvané „tři ze šesti let“ se až do 1. ledna 2014 nevztahuje na všechny studenty, kteří mají nárok na financování vysokoškolského studia v Nizozemsku a kteří chtějí studovat v některých příhraničních oblastech, konkrétně ve Flandrech a regionu Brusel – hlavní město, jakož i v Severním Porýní-Vestfálsku, Dolním Sasku a Brémách v Německu.

Postup před zahájením soudního řízení

- 8 Komise v polovině roku 2007 obdržela stížnost týkající se podmínky bydliště stanovené v čl. 2.14 odst. 2 WSF 2000, podle které musí student k tomu, aby mohl získat přenosné financování – vedle dalších podmínek – legálně pobývat v Nizozemsku po dobu nejméně tří let ze šesti let předcházejících jeho zápisu k vysokoškolskému studiu.
- 9 Komise po výměně korespondence s nizozemskými orgány zaslala dne 4. dubna 2008 Nizozemskému království výzvu dopisem. Komise v tomto dopise uvedla, že podmínka bydliště stanovená ve WSF 2000 je v rozporu s ustanoveními unijního práva, která se týkají volného pohybu pracovníků, neboť se vztahuje na migrující pracovníky, včetně příhraničních pracovníků, a na jejich rodinné příslušníky.
- 10 Nizozemské království dopisem ze dne 4. června 2008 odpovědělo na výzvu dopisem, ve které uvedlo, že pravidlo zvané „tři ze šesti let“ vyhovuje unijnímu právu a že Nizozemské království splňuje povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68.
- 11 Nizozemské orgány po jednání s útvary Komise zaslaly dopisem ze dne 24. října 2008 Komisi doplňující odpověď. Uvedené orgány rovněž projevily svůj záměr předložit nizozemskému parlamentu návrh zákona měnícího pravidlo zvané „tři ze šesti let“.
- 12 Dopisem ze dne 15. dubna 2009 Komise vydala odůvodněné stanovisko, v němž dospěla k závěru, že Nizozemské království nedodrželo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 45 SFEU a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 a vyzvala jej, aby přijalo opatření nezbytná k tomu, aby vyhovělo tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení.
- 13 Tento členský stát dne 15. června 2009 potvrdil svůj postoj a zdůraznil, že podmínka bydliště stanovená ve WSF 2000 není v rozporu s unijním právem.

Řízení před Soudním dvorem

- 14 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 20. července 2010 bylo povoleno vedlejší účastenství Belgického království, Dánského království, Spolkové republiky Německo a Švédského království na podporu návrhových žádání Nizozemského království.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 15 Komise ve své žalobě připomíná, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 26. února 1992, Bernini (C-3/90, Recueil, s. I-1071) rozhodl, že podpora na životní náklady a vzdělávání pro účely středoškolského nebo vysokoškolského vzdělání musí být považována za sociální výhodu ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68. Podle téhož rozsudku, který byl potvrzen rozsudkem Meeusen (C-337/97, Recueil, s. I-3289), se dítě migrujícího pracovníka může opírat o uvedený čl. 7 odst. 2 pro získání financování studia za stejných podmínek, jako jsou podmínky, které se vztahují na děti tuzemských pracovníků, a nemůže pro ně být stanovena dodatečná podmínka týkající se bydliště.
- 16 Komise uvádí, že podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení stanovená v článku 45 SFEU a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 zakazuje nejen přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale rovněž všechny nepřímé formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ke stejnému výsledku. Je na vnitrostátních orgánech, které se dovolávají výjimky ze základní zásady volného pohybu osob, aby v každém konkrétním případě prokázaly, že jejich právní úpravy jsou nezbytné a přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli.
- 17 Komise tvrdí, že podmínka bydliště stanovená ve WSF 2000 představuje nepřímou diskriminaci. Je zjevné, že i kdyby se uvedená podmínka vztahovala stejně na tuzemské státní příslušníky i jiné státní příslušníky Evropské unie, bylo by její splnění přirozeně snazší pro tuzemské pracovníky, a mohla by tedy znevýhodnit obzvláště migrující pracovníky.
- 18 Kromě toho je podle Komise tato podmínka ještě více diskriminační pro příhraniční pracovníky a jejich děti, kteří mají *per definitionem* bydliště v jiném členském státě, než je členský stát zaměstnání, a nemohou pravidlo zvané „tři ze šesti let“ splnit. Komise v tomto ohledu zdůrazňuje skutečnost, že Nizozemské království, vědomo si tohoto problému, navrhlo změnu vnitrostátní právní úpravy za účelem poskytnout přenosné financování studentům, kteří mají nárok na financování vysokoškolského studia v Nizozemsku a zároveň žili v „Belgii, jednom z příhraničních regionů Německa nebo v Lucembursku po dobu alespoň tří let ze šesti let předcházejících zahájení studia v zahraničí“.
- 19 Komise je toho názoru, že volný pohyb pracovníků v Unii představuje základní právo a jakákoliv vnitrostátní překážka může být odůvodněna pouze tehdy, když spadá do rámce cíle slučitelného se Smlouvou FEU, je odůvodněna jedním z naléhavých důvodů obecného zájmu, umožňuje zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.
- 20 Komise tvrdí, že nezbytná a přiměřená povaha pravidla „tři ze šesti let“, jak tvrdí nizozemské orgány, z rozsudků ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119), a ze dne 18. listopadu 2008, Förster (C-158/07, Sb. rozh. s. I-8507) nevyplyvá. V těchto rozsudcích se totiž analýza Soudního dvora týkala situace studentů, kteří byli hospodářsky nečinní, na které se nevztahoval ani článek 45 SFEU, ani nařízení č. 1612/68 a po kterých vnitrostátní orgány mohly požadovat určitý stupeň integrace do hostitelského členského státu. Naproti tomu přístup migrujících pracovníků a jejich nadále vyživovaných rodinných příslušníků k takovým sociálním výhodám, jako je podpora na vysokoškolské studium, musí být podle Komise posuzován právě ve světle článku 45 SFEU a nařízení č. 1612/68.
- 21 Důvody rozpočtové povahy nespadají pod pojem „naléhavý důvod obecného zájmu“, který umožňuje odůvodnit překážku základnímu právu volného pohybu pracovníků. Komise pochybuje, že by pouze pravidlo „tři ze šesti let“ mohlo zajistit dosažení sledovaného cíle. Možnými opatřeními jsou v tomto ohledu podle názoru Komise omezení zeměpisné oblasti, ve které je přenosné financování použitelné, a doba trvání tohoto financování. Za účelem zamezit podvodům mohou být ostatně uskutečněny kontroly na území jiných členských států, než je Nizozemské království, prostřednictvím koordinace mezi členskými státy.
- 22 Nizozemské království navrhuje zamítnutí žaloby.

- 23 Tvrdí, že pravidlo „tři ze šesti let“ nepředstavuje nepřímou diskriminaci. Uvedené pravidlo zavádí rozlišování mezi pracovníky s bydlištěm v Nizozemsku po dobu delší než tři roky, a pracovníky, kteří po takovou dobu v Nizozemsku bydliště neměli, protože se jedná o situace, které nejsou srovnatelné. Vzhledem k tomu, že cílem ustanovení článku 2.14 WSF 2000 je podpora studia mimo Nizozemsko, implikuje toto zcela jasně podmínku pobytu v tuzemsku. Nizozemské království rovněž uvádí, že judikatura Soudního dvora již připustila rozdíly v zacházení v závislosti na různých místech bydliště.
- 24 Podpůrně, pro případ, že dotčené situace musí být považovány za srovnatelné, tvrdí Nizozemské království, že Komise přiznává článku 7 nařízení č. 1612/68 příliš širokou působnost. Tento článek se v zásadě týká pouze samotných migrujících pracovníků, zatímco výhody přiznávané jejich dětem v oblasti vzdělávání jsou předmětem článku 12 téhož nařízení. Tento členský stát zdůrazňuje, že posledně uvedený článek stanoví podmínku bydliště pro děti, jež je odůvodněna právě vytvořením určité vazby se společností hostitelského členského státu. Vzhledem k tomu, že taková podmínka v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 chybí, vedlo by jeho použití na děti pracovníků k obcházení požadavků stanovených v uvedeném článku 12.
- 25 Nizozemské království dále podpůrně tvrdí, že pravidlo „tři ze šesti let“ je objektivně odůvodněné a přiměřené sledovanému cíli.
- 26 Podle tohoto členského státu připadá podpora mobility studentů v úvahu pouze tehdy, když příjemci přenosného financování mají skutečný vztah k Nizozemsku. Toto financování má za cíl nabídnout možnost studia mimo Nizozemsko těm studentům, kteří by tak obvykle studovali v Nizozemsku. Zrušení pravidla „tři ze šesti let“ by mělo nepřijatelné finanční důsledky, a ohrožovalo by samotnou existenci tohoto režimu podpory. Soudní dvůr ve výše uvedených rozsudcích Bidar a Förster připustil stanovení určitých mezí definici příjemců proto, aby financování mohlo být i nadále zajišťováno.
- 27 Podle Nizozemského království ochrana těchto zájmů odůvodňuje použití pravidla „tři ze šesti let“ rovněž na zaměstnance, aby nedošlo k tomu, že se přenosné financování bude vztahovat na kategorie studentů, pro které nebylo určeno. Tak by tomu například bylo v případě pracujících studentů, kteří vykonávají krátkodobé zaměstnání v Nizozemsku výlučně za účelem získání uvedeného financování.
- 28 Pokud jde o proporcionalitu pravidla „tři ze šesti let“, Nizozemské království uvádí, že žádné jiné opatření, například znalost nizozemštiny, zavedení zeměpisných mezí, mimo jejichž rámec by přenosné financování bylo vyloučeno, nebo prodloužení délky pobytu, není s to stejně účinně chránit dotčené zájmy. Kromě toho pro děti migrujících pracovníků, kteří mají bydliště mimo tento členský stát, existují v Nizozemsku jiné možnosti finanční podpory, konkrétně financování jejich studia v členském státě, ve kterém mají bydliště, nebo v nizozemských vzdělávacích zařízeních.
- 29 Nizozemské království dále připomíná, že článek 11.5 WSF 2000 obsahuje pravidlo ekvity, které v konkrétním případě umožňuje odchýlit se od podmínky bydliště s cílem zabránit závažné nespravedlnosti.
- 30 Konečně, Komise podle Nizozemského království nevzala v úvahu skutečnost, že se od 1. září 2007 pravidlo „tři ze šesti let“ nevztahuje na děti přeshraničních pracovníků, které chtějí studovat v příhraničních oblastech Nizozemska, tedy ve Flandrech a regionu Brusel – hlavní město, jakož i v Severním Porýní – Vestfálsku, Dolním Sasku a Brémách. Tato výjimka z uplatnění podmínky bydliště byla prodloužena až do 1. ledna roku 2014.

Závěry Soudního dvora

- 31 Článek 45 odst. 2 SFEU stanoví, že volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoliv diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.

- 32 Podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 pracovník, který je příslušníkem jiného členského státu, požívá na území dalších členských států stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.
- 33 Toto ustanovení svědčí bez rozdílu migrujícím pracovníkům s bydlištěm v hostitelském členském státě i přihraničním pracovníkům, kteří zatímco vykonávají svou závislou činnost v posledně uvedeném členském státě, mají bydliště v jiném členském státě (rozsudek ze dne 18. července 2007, Geven, C-213/05, Sb. rozh. s. I-6347, bod 15).
- 34 Podle ustálené judikatury finanční podpora na životní náklady a stipendium poskytnuté za účelem vysokoškolského studia vedoucího k získání profesní kvalifikace představuje sociální výhodu ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 (rozsudky ze dne 21. června 1988, Lair, 39/86, Recueil, 3161, bod 24, a výše uvedený rozsudek Bernini, bod 23).
- 35 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že financování studia poskytované členským státem dětem pracovníků pro migrujícího pracovníka představuje sociální výhodu ve smyslu uvedeného čl. 7 odst. 2, pokud posledně uvedený nadále poskytuje dítěti výživu (výše uvedené rozsudky Bernini, body 25 a 29, jakož i Meeusen, bod 19).
- 36 Článek 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 ukládá členskému státu povinnost, aby – pokud svým tuzemským pracovníkům nabízí možnost vzdělání poskytovaného v jiném členském státě – rozšířil tuto možnost i na unijní pracovníky usazené na jeho území (rozsudky ze dne 27. září 1988, Matteucci, 235/87, Recueil, s. 5589, bod 16, a ze dne 13. listopadu 1990, di Leo, C-308/89, Recueil, s. I-4185, bod 14).
- 37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada rovného zacházení stanovená jak článkem 45 SFEU, tak článkem 7 nařízení č. 1612/68, zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny formy skryté diskriminace, které v důsledku použití jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (viz zejména rozsudky ze dne 27. listopadu 1997, Meints, C-57/96, Recueil, s. I-6689, bod 44, a ze dne 10. září 2009, Komise v. Německo, C-269/07, Sb. rozh. s. I-7811, bod 53).
- 38 Tak tomu je zejména v případě takového opatření, jako je dotčené opatření v původním řízení, které vyžaduje přesně stanovenou délku pobytu, neboť existuje nebezpečí, že bude působit především v neprospěch migrujících a přeshraničních pracovníků – státních příslušníků jiných členských států, neboť osobami, které v příslušném členském státě nemají bydliště, jsou nejčastěji osoby, které nejsou jeho státními příslušníky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. dubna 1999, Ciola, C-224/97, Recueil, s. I-2517, bod 14, a ze dne 25. ledna 2011, Neukirchinger, C-382/08, Sb. rozh. s. I-139, bod 34). V tomto kontextu není rozhodující, že se sporné opatření případně týká stejně tak tuzemských státních příslušníků, kteří nejsou schopni splnit tato kritéria, jako státních příslušníků jiných členských států. Aby opatření mohlo být kvalifikováno jako nepřímá diskriminace, není nutné, aby mělo za účinek upřednostňování všech tuzemských státních příslušníků, nebo aby znevýhodňovalo pouze státní příslušníky jiných členských států s vyloučením tuzemských státních příslušníků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie, C-388/01, Recueil, s. I-721, s. 14).
- 39 Článek 2.14 odst. 2 WSF 2000 je založen právě na takovém typu kritérií, jelikož přenosné financování podřizuje zejména podmínce, aby dotýčný měl bydliště v Nizozemsku po dobu tří let ze šesti let předcházejících jeho zápisu k vysokoškolskému studiu mimo tento členský stát.
- 40 Nizozemské království nicméně tvrdí, že dotčená nizozemská právní úprava stanoví rozdíl mezi pracovníky s bydlištěm v Nizozemsku po dobu alespoň tří let a pracovníky, kteří tuto podmínku nesplňují, protože se jedná o odlišné situace. Z hlediska mobility studentů je totiž situace, kdy studenti s bydlištěm v Nizozemsku jsou povzbuzováni k tomu, aby se vydali mimo Nizozemsko, zcela odlišná od situace, kdy jsou pobízeni k tomu, aby studovali mimo tento členský stát, studenti s bydlištěm mimo Nizozemsko. Inherentní charakteristikou této právní úpravy je, že se týká výlučně osob, které mají bydliště v Nizozemsku a jejich první volbou je přirozeně studium v tomto členském státě. Skutečnost, že tyto situace nejsou srovnatelné, tedy podle Nizozemského království diskriminaci vylučuje.

- 41 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle ustálené judikatury může diskriminace vzniknout pouze tehdy, jsou-li rozdílná pravidla používána na srovnatelné situace nebo je-li stejné pravidlo používáno na situace rozdílné (viz zejména rozsudky ze dne 14. února 1995, Schumacker, C-279/93, Recueil, s. I-225, bod 30, a ze dne 1. prosince 2011, Komise v. Maďarsko, C-253/09, Sb. rozh. s. I-12391, bod 50).
- 42 Nediskreční uplatňování této zásady vyžaduje, aby kritérium srovnatelnosti situací bylo založeno na objektivních skutečnostech, které jsou snadno identifikovatelné. Toto kritérium nemůže spočívat na pouhé pravděpodobnosti, že pracovníci vykonávající závislou činnost v Nizozemsku, kteří však mají bydliště v jiném členském státě, nebudou studovat v Nizozemsku, nýbrž v členském státě bydliště.
- 43 Jak uvedla generální advokátka v bodech 52 a 53 svého stanoviska, Nizozemské království tím, že uznává, že děti migrujících pracovníků, které chtějí studovat v Nizozemsku, musí mít přístup k finančním prostředkům na své vysokoškolské studium za totožných podmínek jako nizozemští státní příslušníci bez ohledu na to, zda v Nizozemsku mají bydliště, či nikoliv, implicitně připouští, že přinejmenším některé děti migrujících pracovníků mohou být, stejně jako děti nizozemských pracovníků, nakloněny studiu v Nizozemsku bez ohledu na to, zda tam mají bydliště. Nizozemsko však nemůže legitimně tvrdit, že členský stát bydliště bude – takřka automaticky – určovat, kde bude migrující pracovník nebo jeho závislé děti studovat.
- 44 V důsledku toho může být situace migrujícího pracovníka, který svou činnost vykonává v Nizozemsku, aniž by musel splňovat délku pobytu požadovanou sporným opatřením, pro účely přístupu k přenosnému financování srovnávána se situací nizozemského pracovníka, který v Nizozemsku zároveň žije a pracuje.
- 45 Nizozemské království podpůrně tvrdí, že Komise vykládá čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 nepřiměřeně široce, jelikož toto ustanovení se v zásadě týká pouze migrujících pracovníků. Výhody určené dětem migrujících pracovníků týkající se přístupu ke vzdělání se podle Nizozemského království řídí článkem 12 tohoto nařízení, který stanoví podmínku bydliště, jež se na uvedené děti vztahuje.
- 46 Soudní dvůr podle Nizozemského království tím, že ve výše uvedených rozsudcích Bernini a Meeusen rozhodl, že čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 je použitelný na děti migrujících pracovníků, patrně ponechal bez povšimnutí rozdíl v působnosti těchto dvou ustanovení. Nicméně tak učinil pouze proto, že ve věcech, ve kterých byly vydány uvedené rozsudky, byl Soudní dvůr konfrontován s přímou diskriminací. V důsledku toho bylo nutné použít čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68. Naproti tomu v případě, kdy přímá diskriminace neexistuje, jako je tomu v projednávané věci, je tato potřeba méně naléhavá a je nutné použít článek 12 tohoto nařízení.
- 47 V této souvislosti je třeba uvažovat následujícím způsobem.
- 48 Rodinní příslušníci migrujícího pracovníka jsou nepřímými adresáty rovného zacházení přiznávaného tomuto pracovníkovi ustanovením čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68. Vzhledem k tomu, že přiznání financování studia dítěti migrujícího pracovníka představuje pro migrujícího pracovníka sociální výhodu, může se dítě samo opírat o toto ustanovení k získání tohoto financování, pokud je toto financování na základě vnitrostátního práva přiznáváno přímo studentovi. Tato výhoda nicméně představuje pro migrujícího pracovníka sociální výhodu ve smyslu uvedeného ustanovení pouze tehdy, pokud nadále zajišťuje výživu svého potomka (rozsudek ze dne 18. června 1987, Lebon, 316/85, Recueil, s. 2811, body 12 a 13, jakož i výše uvedený rozsudek Bernini, body 25 a 26).
- 49 Naopak článek 12 nařízení č. 1612/68 přiznává dětem migrujícího pracovníka vlastní nárok na přístup ke vzdělání. Tento nárok nezávisí ani na statusu závislého dítěte (rozsudek ze dne 4. května 1995, Gaal, C-7/94, Recueil, s. I-1031, bod 25), ani na právu pobytu jeho rodičů v hostitelském členském státě (rozsudek ze dne 23. února 2010, Ibrahim, C-310/08, Sb. rozh. s. I-1065, bod 40). Není ani omezen na děti migrujících pracovníků, jelikož se vztahuje rovněž na děti bývalých migrujících pracovníků (výše uvedený rozsudek Ibrahim, bod 39).

- 50 Článek 12 nařízení č. 1612/68 pouze vyžaduje, aby dítě žilo se svými rodiči nebo s jedním z nich v členském státě v době, kdy v něm alespoň jeden z jeho rodičů pobýval v postavení pracovníka (rozsudky ze dne 21. června 1988, Brown, 197/86, Recueil, s. 3205, bod 30, a ze dne 23. února 2010, Teixeira, C-480/08, Sb. rozh. s. I-1107, bod 52).
- 51 I když je pravda, že čl. 7 odst. 2 a článek 12 nařízení č. 1612/68 mají odlišnou osobní působnost, nic to nemění na tom, že Soudní dvůr již rozhodl, že oba tyto články totožným způsobem zakotvují obecné pravidlo, které všem členským státům v oblasti vzdělávání ukládá, aby zajistily rovné zacházení mezi svými státními příslušníky a dětmi pracovníků – státních příslušníků jiného členského státu – kteří mají bydliště na jeho území (výše uvedený rozsudek di Leo, bod 15).
- 52 Pokud jde o argument Nizozemského království, který se týká výše uvedených rozsudků Bernini a Meeusen, postačí připomenout judikaturu uvedenou v bodě 37 tohoto rozsudku, podle které čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612 zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií ve skutečnosti vedou ke stejnému výsledku.
- 53 Ostatně, jak uvedla generální advokátka v bodě 35 svého stanoviska, rozsah osobní působnosti povinnosti rovného zacházení stanovené v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 nemůže záviset na povaze diskriminace.
- 54 Z toho vyplývá, že podmínka bydliště stanovená v čl. 2.14 odst. 2 WSF 2000 zavádí nerovné zacházení mezi nizozemskými pracovníky a migrujícími pracovníky s bydlištěm v Nizozemsku, kteří v tomto členském státě vykonávají svou závislou činnost jako přeshraniční pracovníci, pokud jde o přístup k přenosnému financování.
- 55 Taková nerovnost představuje nepřímou diskriminaci, která je zakázána čl. 7 odst. 2 nařízením č. 1612/68, není-li objektivně odůvodněná. V takovém případě je však nutné, aby byla způsobilá zaručit uskutečnění daného cíle a nepřekračovala meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména rozsudek ze dne 16. března 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, Sb. rozh. s. I-2177, bod 38).
- 56 Nizozemské království v projednávané věci uplatňuje dva důvody, které mohou odůvodnit spornou podmínku bydliště. Zaprvé je nezbytná za účelem zamezení nepřiměřené finanční zátěži, která by mohla mít důsledky pro samotnou existenci tohoto režimu podpory. Zadruhé vzhledem k tomu, že se dotčená vnitrostátní právní úprava týká podpory studia mimo Nizozemsko, uvedená podmínka zajistí, že přenosné financování bude poskytováno pouze studentům, kteří by – pokud by toto financování neexistovalo – studovali v Nizozemsku.
- 57 Pokud jde o odůvodnění založené na dodatečných nákladech, které by vyplývaly z neuplatnění podmínky bydliště, je třeba uvést, že rozpočtové důvody sice mohou být základem volby sociální politiky členského státu a ovlivňovat povahu a rozsah opatření sociální ochrany, která si přeje přijmout, nepředstavují však jako takové cíl sledovaný touto politikou, a nemohou tedy odůvodnit diskriminaci v neprospěch migrujících pracovníků (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. března 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, s. I-2741, bod 59, a ze dne 10. března 2005, Nikoloudi, C-196/02, Sb. rozh. s. I-1789, bod 53).
- 58 Připustit, že důvody rozpočtové povahy mohou odůvodnit rozdíl v zacházení mezi migrujícími pracovníky a vnitrostátními pracovníky, by znamenalo, že použití a působnost takového základního pravidla práva Unie, jako je pravidlo zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, by se mohlo v čase a místě lišit podle stavu veřejných financí členských států (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. února 1994, Rooks a další, C-343/92, Recueil, s. I-571, bod 36, jakož i ze dne 11. listopadu 2003, Steinecke, C-77/02, Recueil, s. I-9027, bod 67).

- 59 Nizozemské království nicméně tvrdí, že Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Bidar připustil legitimitu cíle omezit prostřednictvím podmínky bydliště příjemce podpory určené na pokrytí životních nákladů studentů pocházejících z jiných členských států za účelem zajistit, aby se poskytování této podpory nestalo pro hostitelský členský stát nepřiměřenou zátěží. Tato judikatura byla podle názoru Nizozemského království potvrzena výše uvedeným rozsudkem Förster.
- 60 Je však třeba uvést, že ve věcech, v nichž byly vydány výše uvedené rozsudky Bidar a Förster, byl Soudní dvůr žádán o rozhodnutí o podmínkách bydliště stanovených za účelem poskytování stipendia studentům pocházejícím z jiných členských států, kteří neměli postavení migrujících pracovníků nebo jejich rodinných příslušníků.
- 61 Je sice pravda, že Soudní dvůr rozhodl, že dotčeným studentům může být hostitelským členským státem stanovena povinnost prokázat ke získání stipendia na životní náklady určitý stupeň integrace v tomto členském státě, to však nic nemění na tom, že tak Soudní dvůr učinil teprve poté, co konstatoval, že se na dotčené nevztahují ustanovení unijního práva týkající se volného pohybu pracovníků, konkrétně ustanovení nařízení č. 1612/68 (viz výše uvedené rozsudky Bidar, bod 29, jakož i Förster, body 32 a 33).
- 62 Soudní dvůr v rozsudku ze dne 7. září 2004, Trojani (C-456/02, Sb. rozh. s. I-7573), před určením toho, zda se státní příslušník členského státu, který nemá dostatečné prostředky, může dovolávat svého občanství a práv přiznaných článkem 21 SFEU za účelem získání dávky sociální pomoci v jiném členském státě, nejprve ponechal na vnitrostátním soudu provedení nezbytných skutkových zjištění za účelem posouzení, zda dotčený občan měl postavení pracovníka ve smyslu článku 45 SFEU.
- 63 I když se možnost, kterou Soudní dvůr členským státům s výhradou dodržení určitých podmínek přiznal, požadovat po státních příslušnících jiných členských států určitý stupeň integrace do jejich společností, aby mohli získat taková sociální zvýhodnění, jako jsou finanční podpory na vzdělání, neomezuje na situace, ve kterých jsou žadateli o podporu hospodářsky nečinní občané, je požadavek takové podmínky bydliště, jako je podmínka stanovená v čl. 2.14 WSF 2000 pro prokázání požadované integrace, v zásadě nepřiměřený, pokud jde o migrující a přeshraniční pracovníky.
- 64 Existence rozdílu mezi migrujícími pracovníky a jejich rodinnými příslušníky na jedné straně a občany Unie, kteří žádají o podpory, aniž jsou hospodářsky činní, na straně druhé vyplývá z článku 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES 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; oprava zveřejněna v Úř. věst. L 327, s. 70). I když posledně uvedené ustanovení ve svém odstavci 1 stanoví, že všichni občané Unie pobývající na základě této směrnice na území hostitelského členského státu požívají „v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení“, v odstavci 2 upřesňuje, že členský stát může, jedná-li se o jiné osoby než zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné, osoby ponechávající si takové postavení a jejich rodinné příslušníky, omezit poskytnutí výživovací podpory, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium, studentům, kteří nenabýli trvalého práva pobytu.
- 65 Pokud jde o migrující a přeshraniční pracovníky, skutečnost, že vstoupili na pracovní trh členského státu, v zásadě vytváří dostatečnou integrační vazbu se společností tohoto členského státu, která jim umožňuje, aby se na ně vztahovala zásada rovného zacházení ve srovnání s tuzemskými pracovníky, pokud jde o sociální výhody. Tato zásada je použitelná nejen na všechny podmínky zaměstnání a práce, nýbrž také na všechny výhody, které ať jsou spojeny, či nikoli s pracovní smlouvou, jsou obecně přiznávány tuzemským pracovníkům, zejména z důvodu jejich objektivního postavení pracovníků nebo pouze z důvodu jejich obvyklého bydliště v tuzemsku (viz zejména rozsudek ze dne 12. května 1998, Martínez Sala, C-85/96, Recueil, s. I-2691, bod 25, a výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 39).

- 66 Integrační vazba vyplývá zejména ze skutečnosti, že migrující pracovník daněmi, jež odvádí v hostitelském členském státě ze závislé činnosti, kterou v něm vykonává, přispívá rovněž k financování sociálních politik tohoto členského státu, a musí z nich mít prospěch za stejných podmínek jako tuzemští pracovníci.
- 67 Tento závěr je podpořen třetím bodem odůvodnění nařízení č. 1612/68, podle kterého mobilita pracovníků uvnitř Společenství musí být jedním z prostředků, které pracovníkům zajišťují možnost zlepšení pracovních a životních podmínek a usnadnění jejich společenského postavení, a současně přispívat k uspokojování potřeb hospodářství členských států.
- 68 Pokud jde o nebezpečí zneužití uplatňované Nizozemským královstvím vyplývajícím zejména z výkonu krátkodobých zaměstnání výlučně za účelem získání přenosného financování, je třeba zdůraznit, že pojem „pracovník“ ve smyslu článku 45 SFEU má autonomní význam, který je vlastní právu Unie, a nelze jej vykládat restriktivně. Za pracovníka musí být považován každý, kdo vykonává skutečnou a efektivní činnost, s výjimkou těch činností, které jsou natolik omezené, že jsou čistě okrajové a vedlejší. Pracovní poměr je podle judikatury Soudního dvora charakterizován okolností, že určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za které protihodnotou pobírá odměnu (viz zejména rozsudky ze dne 3. července 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Recueil, s. 2121, body 16 a 17, jakož i ze dne 14. října 2010, van Delft a další, C-345/09, Sb. rozh. s. I-9879, bod 89).
- 69 S ohledem na výše uvedené nemůže být cíl Nizozemského království spočívající v zabránění nepřiměřené finanční zátěži považován za naléhavý důvod obecného zájmu, který může odůvodnit nerovné zacházení mezi nizozemskými pracovníky a pracovníky z jiných členských států.
- 70 Podle Nizozemského království podmínka bydliště stanovená v čl. 2.14 odst. 2 WSF 2000 může být legitimní i na základě jiného objektivního odůvodnění, než je zabránění nepřiměřené finanční zátěži. Účelem přenosného financování je podle něj rovněž zvýšení mobility studentů a jejich pobízení ke studiu mimo Nizozemsko. Toto studium je nejen obohacující pro studenty, nýbrž též výhodné pro nizozemskou společnost obecně a konkrétně pro nizozemský pracovní trh.
- 71 Je nesporné, že cíl podpory mobility studentů je cílem obecného zájmu. V tomto ohledu postačí zdůraznit, že je součástí činností, které článek 165 SFEU určil Unii v rámci politiky obecného vzdělávání, odborného vzdělávání, mládeže a sportu. Z prvního bodu odůvodnění doporučení Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. prosince 2006 o nadnárodní mobilitě uvnitř Společenství pro účely všeobecného a odborného vzdělávání: Evropská charta kvality mobility (Úř. věst. L 394, s. 5) ostatně vyplývá, že mobilita v oblasti všeobecného a odborného vzdělávání je nedílnou součástí volného pohybu osob a je jedním z hlavních cílů činnosti Evropské unie.
- 72 V tomto světle představuje odůvodnění uplatňované Nizozemským královstvím, jež se týká podpory mobility studentů, naléhavý důvod obecného zájmu, který může odůvodnit omezení zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.
- 73 Nicméně, jak bylo uvedeno v bodě 55 tohoto rozsudku, právní úprava, která může omezit takovou základní svobodu zaručenou Smlouvou, jako je volný pohyb pracovníků, může být platně odůvodněna pouze tehdy, pokud jde vhodná k dosažení sledovaného legitimního cíle a nejde nad rámce toho, co je nezbytné pro jeho dosažení.
- 74 Pokud jde o vhodnost podmínky bydliště stanovené v čl. 2.14 odst. 2 WSF 2000, Nizozemské království tvrdí, že tato podmínka je zárukou toho, že přenosné financování přísluší pouze studentům, jejichž mobilita musí být podporována.
- 75 Nizozemské království opírá své tvrzení, podle kterého je pravidlo „tři ze šesti let“ nezbytné k tomu, aby přenosné financování bylo použitelné výlučně na cílovou kategorii studentů, o dva předpoklady.

- 76 Zprv, nizozemský režim podpor na studium mimo Nizozemsko je určen studentům s bydlištěm v Nizozemsku, kteří by při neexistenci tohoto režimu studovali v tomto členském státě. Naproti tomu první volbou studentů bez bydliště v Nizozemsku je studium v členském státě jejich bydliště, a tudíž nedochází k podpoře mobility. Členský stát bydliště studenta, ať se jedná o Nizozemské království či jiný členský stát, podle Nizozemského království téměř automaticky určuje, kde bude studovat.
- 77 Zdruhé, Nizozemské království tím, že zdůrazňuje přednosti politiky podporující mobilitu studentů poukazem na obohacení, které studium mimo Nizozemsko přináší nejen studentům, ale též společnosti a nizozemskému pracovnímu trhu, očekává, že studenti, kteří tento režim využijí, se do Nizozemska po skončení studia vrátí, aby tam bydleli a pracovali.
- 78 Jak bylo uvedeno v bodě 43 tohoto rozsudku, Nizozemsko rovněž připustilo, že některé děti migrujících pracovníků mohou tihnout ke studiu v Nizozemsku bez ohledu na to, zda tam mají bydliště. Nicméně je třeba uznat, že skutečnosti uvedené v bodech 76 a 77 mohou odrážet situaci většiny studentů.
- 79 Je tak třeba konstatovat, že podmínka bydliště stanovená v čl. 2.14 odst. 2 WSF 2000 je vhodná k dosažení cíle podpory mobility studentů.
- 80 Zbývá ověřit, zda tato podmínka nejde nad rámec toho, co je k dosažení uvedeného cíle nezbytné.
- 81 Podle ustálené judikatury je na vnitrostátních orgánech, když přijímají opatření, které se odchyluje od zásady zakotvené v právu Unie, aby v každém jednotlivém případě prokázaly, že uvedené opatření může zajistit dosažení uplatňovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení. Důvody, které mohou být uplatňovány členským státem, musejí být doprovázeny analýzou způsobilosti a přiměřenosti opatření přijatého tímto státem, jakož i přesnými informacemi, které mohou podpořit jeho argumentaci (rozsudky ze dne 7. července 2005, Komise v. Rakousko, C-147/03, Sb. rozh. s. I-5969, bod 63, jakož i ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další, C-73/08, Sb. rozh. s. I-2735, bod 71).
- 82 Nizozemské království tedy ponese nejen důkazní břemeno týkající se toho, zda je dotčené vnitrostátní opatření přiměřené sledovanému cíli, nýbrž musí rovněž uvést skutečnosti, které mohou takový závěr doložit.
- 83 Nizozemské království ve své žalobní odpovědi uvedlo, že neexistuje žádné pravidlo, které by stejně účinně chránilo zájmy, které stály u zrodu WSF 2000. Podmínka znalosti jazyka dotčeného státu nebo získání nizozemského diplomu nepředstavuje podle něj účinný prostředek podpory cíle sledovaného dotčenou vnitrostátní právní úpravou. Vedle skutečnosti, že takové podmínky vytvářejí diskriminaci na základě státní příslušnosti, mají podle tohoto členského státu tato kritéria smysl pouze tehdy, když se týkají studia v Nizozemsku.
- 84 V tomto ohledu je třeba uvést, že k tomu, aby Nizozemské království mohlo unést důkazní břemeno při dokazování toho, že podmínka bydliště nejde nad rámec toho, co je nezbytné, nepostačuje, aby se tento členský stát omezil na odkaz na dvě alternativní opatření, která jsou podle názoru této členského státu ještě více diskriminační, než je podmínka stanovená v čl. 2.14 odst. 2 WSF 2000.
- 85 Soudní dvůr již sice rozhodl, že důkazní břemeno nemůže sahat až tak daleko, aby vyžadovalo, aby tento členský stát pozitivně prokázal, že žádné jiné představitelné opatření neumožňuje dosáhnout sledovaného cíle za týchž podmínek (rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie, C-110/05, Sb. rozh. s. I-519, bod 66).
- 86 Nicméně, jak uvedla generální advokátka v bodě 158 svého stanoviska, Nizozemské království mělo alespoň prokázat, proč se rozhodlo pro pravidlo zvané „tři ze šesti let“ a vyloučilo ostatní reprezentativní skutečnosti. V tomto ohledu je třeba uvést, že toto pravidlo má příliš vylučující povahu. Pravidlo zvané „tři ze šesti let“ totiž tím, že stanoví konkrétní doby trvání bydliště na území dotčeného členského státu, upřednostňuje skutečnost, která není nutně jediným reprezentativním prvkem skutečné vazby mezi dotčeným a uvedeným členským státem.

- 87 Je tedy třeba konstatovat, že Nizozemské království neprokázalo, že podmínka bydliště stanovená v čl. 2.14 odst. 2 WSF 2000 nejde nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cíle sledovaného touto právní úpravou.
- 88 Z toho vyplývá, že toto vnitrostátní ustanovení zavádí v rozporu s článkem 45 SFEU a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 nerovné zacházení mezi nizozemskými pracovníky a migrujícími pracovníky s bydlištěm v Nizozemsku nebo pracovníky, kteří vykonávají svou závislou činnost v tomto členském státě jako přeshraniční pracovníci.
- 89 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba určit, že Nizozemské království tím, že stanovilo podmínku bydliště, a sice pravidlo zvané „tři ze šesti let“ pro migrující pracovníky a jejich nadále vyživované rodinné příslušníky, k tomu, aby jim mohlo být přiznáno přenosné financování, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 45 SFEU a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68.

K nákladům řízení

- 90 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Nizozemské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedenému náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Nizozemské království tím, že stanovilo podmínku bydliště, a sice pravidlo zvané „tři ze šesti let“ pro migrující pracovníky a jejich nadále vyživované rodinné příslušníky, k tomu, aby mohli získat finanční prostředky na vysokoškolské studium mimo Nizozemsko, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 45 SFEU a čl. 7 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, ve znění nařízení Rady (EHS) č. 2434/92 ze dne 27. července 1992.**
- 2) **Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.