



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEONOR SHARPSTON
přednesené dne 21. února 2013¹

Spojené věci C-523/11 a C-585/11

Laurence Prinz
proti
Region Hannover
[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Hannover (Německo)]
Philipp Seeberger
proti
Studentenwerk Heidelberg

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Karlsruhe (Německo)]

„Volný pohyb občanů EU — Financování vysokoškolského vzdělávání v zahraničí —
Podmínka bydliště — ‚Pravidlo tří let‘ — Přiměřenost“

1. Německo je jedním z členských států, ve kterém mohou občané Evropské unie požádat o financování vysokoškolského vzdělávání a odborné přípravy v zařízeních nacházejících se v jiném členském státě Evropské unie (dále jen „EU“). Laurence Prinz a Phillip Seeberger, oba němečtí státní příslušníci, požádali o takové financování. Jejich žádosti byly zamítnuty, neboť ani jeden z nich nemohl prokázat, že bezprostředně před začátkem svého studia v zahraničí měl nepřetržitý pobyt v Německu v délce tří let (dále jen „pravidlo tří let“). Německá vláda uvedla, že pravidlo tří let je stanoveno za účelem vyloučení rizika nepřiměřené finanční zátěže, která by mohla mít dopad na celkovou úroveň dostupné podpory (dále jen „ekonomický cíl“), identifikace osob integrovaných do německé společnosti a zajištění, že financování bude poskytováno takovým studentům, u nichž je nejpravděpodobnější, že se vrátí po ukončení studia do Německa a budou přínosem pro tamní společnost (dále jen „sociální cíl“). Studentům, kteří nebudou schopni prokázat takový nepřetržitý pobyt po dobu tří let, se poskytnutí financování odmítne pro celou dobu trvání jejich studia v zahraničí. Podporu mohou nicméně získat pro první rok takového studia v zahraničí nebo pro celou dobu trvání studia v Německu.

Právní základ

Unijní právo

Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“)

2. Článek 20 SFEU stanoví:

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.

¹ — Původní jazyk: angličtina.

2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné:

(a) právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států;

[...]

Tato práva se vykonávají za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými na jejich základě.“

3. Podle čl. 21 odst. 1 SFEU „má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení“.

4. Podle čl. 165 odst. 1 SFEU členské státy nesou odpovědnost „za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů“. Článek 165 odst. 1 stanoví, že „Unie přispívá k rozvoji kvalitního vzdělávání podporou spolupráce mezi členskými státy, a je-li to nezbytné, podporováním a doplňováním činnosti členských států“. Podle druhé odrážky čl. 165 odst. 2 cílem činnosti Unie má být také „podpora mobility studentů“.

Směrnice 2004/38/ES

5. Článek 24 směrnice 2004/38² stanoví:

- „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. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.
2. Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat [...] před nabytím práva trvalého pobytu³ 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.“

Vnitrostátní právo

6. Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz: spolkový zákon o podpoře vzdělávání a odborné přípravy, dále jen „BAföG“ nebo „zákon o individuální podpoře studentů“) je německý zákon, který stanoví podmínky pro získání financování vzdělávání. Zákon byl několikrát změněn⁴, včetně změny přijaté za účelem vyhovění rozsudku Soudního dvora Morgan a Bucher⁵. Soudní dvůr v tomto rozsudku rozhodl, že ustanovení, která dnes odpovídají článkům 20 a 21 SFEU, brání takové podmínce, jako je podmínka

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 — Obecně platí, že právo trvalého pobytu je získáno po pěti letech nepřetržitého legálního pobytu: viz článek 16 směrnice 2004/38.

4 — Na základě vyjádření německé vlády se zdá, že znění předložené Soudnímu dvoru je znění vyhlášené dne 7. prosince 2010.

5 — Rozsudky Soudního dvora ze dne 23. října 2007, Morgan a Bucher (C-11/06 a C-12/06, Sb. rozh. s. I-9161).

obsažená v § 5 odst. 2 bodu 3 (předchozího) zákona o individuální podpoře studentů, podle níž je poskytnutí podpory pro studium ve vzdělávacím zařízení nacházejícím se v zahraničí závislé na tom, zda jsou studia navazujícím vzděláváním na vzdělávání, kterého se žadatel v členském státě původu účastnil po dobu alespoň jednoho roku (dále jen „podmínka prvního cyklu“).

7. Pododstavec 1 pozměněného § 5, nadepsaný „Vzdělávání v zahraničí“, definuje „trvalé bydliště“ jako místo, kde se nachází, nikoli pouze přechodně, středisko zájmů dotyčné osoby, aniž je rozhodná vůle usadit se na tomto místě. Dále stanoví, že ten, kdo se na určitém místě zdržuje pouze z důvodu vzdělávání, nemá na tomto místě své trvalé bydliště.

8. Ustanovení § 5 odst. 2 bodu 3 stanoví, že podpora na vzdělávání se přizná všem studentům, kteří mají své trvalé bydliště v Německu a kteří studují ve vzdělávacím zařízení nacházejícím se v některém z členských států EU nebo ve Švýcarsku, aby tam zahájili studium nebo odbornou přípravu nebo v nich pokračovali.

9. Podle § 6, nadepsaného „Podpora pro německé státní příslušníky v zahraničí“, lze německým státním příslušníkům, kteří mají trvalé bydliště mimo Německo, poskytnout podporu na vzdělávání za účelem studia nebo odborné přípravy v místě jejich bydliště nebo v sousedním státě, je-li to odůvodněno zvláštními okolnostmi konkrétního případu.

10. Ustanovení § 8 odst. 1 stanoví, že němečtí státní příslušníci a ostatní občané EU, kteří mají právo trvalého pobytu, mohou požádat o poskytnutí financování vzdělávání.

11. Ustanovení § 16 stanoví dobu, pro kterou lze financování studia nebo odborné přípravy získat. Ustanovení § 16 odst. 3 obsahuje pravidlo tří let s následujícím zněním:

„[...] podpora na vzdělávání se poskytuje v případech uvedených [...] v § 5 odst. 2 a 3 pro období delší než jeden rok pouze tehdy, pokud měl student již na počátku svého zahraničního pobytu, zahájeného po 31. prosinci 2007, trvalé bydliště v Německu po dobu nejméně tří let.“

12. Důvodová zpráva spolkové vlády k návrhu právních předpisů, kterými se zavádí pravidlo tří let, stanovila, že pravidlo má zaručit, že podpora pro celou dobu vzdělávání v zahraničí nebude poskytována studentům, kteří se v Německu téměř nezdržují. Jedná se o zásadu německé vzdělávací politiky, podle níž je pobírání podpory na vzdělávání obvykle závislé na absolvování vzdělávání v Německu nebo alespoň na zvláštním spojení s Německem. Důvodová zpráva uvádí, že také ostatní členské státy stanoví podmínku bydliště jako dodatečnou podmínku pro dlouhodobější podporu na vzdělávání v zahraničí. Tato podmínka konkretizuje odůvodněný zájem státu poskytujícího sociální dávku na omezení finančních příspěvků poskytovaných z veřejných prostředků pouze na osoby, které mohou prokázat minimální stupeň sounáležitosti s tímto státem.

Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

Prinz

13. Laurence Prinz se narodila v Kolíně nad Rýnem v roce 1991 a je německou státní příslušnicí. Po dobu asi deseti let žila se svojí rodinou v Tunisku, kde její otec pracoval pro německou společnost. Od ledna 2007 žije se svojí rodinou v Německu.

14. Od února 2007 navštěvovala L. Prinz školu v Německu a v červnu 2009 zde ukončila své střední vzdělání. Dne 1. září 2009 začala studovat obchodní management na Erasmově univerzitě v Nizozemsku.

15. Před začátkem studia v Nizozemsku požádala Laurence Prinz dne 18. srpna 2009 u příslušného německého orgánu o poskytnutí financování. Rozhodnutím ze dne 30. dubna 2010 jí bylo poskytnuto financování pro akademický rok 2009/2010.

16. Laurence Prinz podala další žádost o poskytnutí financování pro následující akademický rok. Její žádost byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 4. května 2010 z důvodu, že trvalé bydliště v Německu měla až od ledna 2007, a tudíž nesplnila pravidlo tří let.

17. Laurence Prinz podala proti tomuto rozhodnutí žalobu u Verwaltungsgericht Hannover (správní soud v Hannoveru). Zaprvé tvrdila, že v Německu pobývala celkem tři roky a čtyři měsíce, a to od září 1993 do dubna 1994⁶ a od ledna 2007 do srpna 2009. Zadruhé tvrdila, že taková podmínka bydliště, jako je pravidlo tří let, je v rozporu s právem volného pohybu stanoveným v článku 21 SFEU.

18. Třetí senát Verwaltungsgericht přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce následující předběžnou otázku:

„Je omezením svobody volného pohybu a pobytu občanů [Unie] zaručeného článku 20 a 21 SFEU, které není podle [unijního] práva odůvodněné, jestliže je německé státní příslušnici, která má trvalé bydliště v tuzemsku a navštěvuje vzdělávací zařízení v jednom z členských států Evropské unie, poskytnuta podpora na vzdělávání podle [zákona o individuální podpoře studentů] pro navštěvování tohoto zahraničního vzdělávacího zařízení pouze na jeden rok, vzhledem k tomu, že na počátku zahraničního pobytu ještě neměla trvalé bydliště v tuzemsku po dobu nejméně tří let?“

19. Písemná vyjádření předložily rakouská, dánská, finská, německá, řecká, nizozemská a švédská vláda a Komise. Na jednání konaném dne 29. listopadu 2012 přednesli svá ústní vyjádření, s výjimkou nizozemské vlády, stejní účastníci řízení.

Seeberger

20. Philipp Seeberger je německým státním příslušníkem. Narodil se v Německu v roce 1983 a žil zde se svými rodiči, kteří jsou také němečtí státní příslušníci, do roku 1994. V letech 1989 až 1994 navštěvoval základní a střední školu v Německu.

21. V období mezi rokem 1994 a prosincem 2005 žil P. Seeberger se svými rodiči ve Španělsku, kde jeho otec pracoval jako podnikový poradce v rámci své samostatné výdělečné činnosti. Vnitrostátní soud uvádí, že otec P. Seebergera tím, že se z tohoto důvodu odstěhoval do Španělska, vykonal svá práva, která jsou v současnosti zakotvena v člancích 45 a 49 SFEU. Philipp Seeberger ukončil své střední vzdělání ve Španělsku získáním diplomu o ukončení středoškolského studia nižšího stupně. Po absolvování odborné přípravy v letech 2004 a 2005 získal v dubnu 2005 ještě ve Španělsku kvalifikaci realitního agenta. V lednu 2006 se rodiče P. Seebergera vrátili do Německa. Ačkoliv P. Seeberger tvrdí, že od té doby měl také trvalé bydliště v Německu, v Mnichově byl zaregistrován až od 26. října 2009. Z prohlášení dřívějšího zaměstnavatele, jak se zdá vyplývá, že v období od 2. dubna 2007 do 27. června 2007 absolvoval odbornou praxi jako web designer v Kolíně nad Rýnem.

22. V dubnu 2009 složil P. Seeberger externí zkoušku, na základě níž byl přijat ke studiu na Baleárské univerzitě v Palma de Mallorca. V září 2009 tam zahájil studium ekonomie. V Německu požádal o poskytnutí financování tohoto studia.

23. Příslušný německý orgán jeho žádost zamítl z důvodu, že dostatečně neprokázal, že před zahájením svého studia měl skutečně trvalé bydliště v Německu po nepřetržitou dobu tří let.

6 — Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jasně nevyplývá, jak brzy po svém narození se L. Prinz přestěhovala se svou rodinou do Tuniska nebo proč se na krátkou dobu vrátila z Tuniska do Německa v září 1993 a poté podle všeho opět odcestovala v dubnu 1994.

24. Phillip Seeberger podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém tvrdil, že pravidlo tří let je v rozporu s jeho právem na volný pohyb jako občana EU. Poté, co bylo jeho odvolání zamítnuto, podal P. Seeberger žalobu u Verwaltungsgericht Karlsruhe (správní soud v Karlsruhe). V této žalobě tvrdil, že jeho právo volného pohybu bylo omezeno, neboť na základě pravidla tří let byl nucen opustit své trvalé bydliště v jiném členském státě a v dostatečném předstihu přemístit své trvalé bydliště zpět do Německa, aby tak získal nárok na financování svého studia v zahraničí.

25. Pátý senát Verwaltungsgericht Karlsruhe rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce následující otázku:

„Brání [unijní] právo vnitrostátní právní úpravě, která odmítá přiznání podpory na vzdělávání pro studium v jiném členském státu výlučně z důvodu, že student, který vykonal právo volného pohybu, neměl na počátku studia trvalé bydliště ve svém členském státu původu po dobu nejméně tří let?“

26. Písemná vyjádření předložil P. Seeberger, rakouská, dánská, finská, německá, nizozemská a švédská vláda a Komise. Na jednání konaném dne 29. listopadu 2012 přednesli svá ústní vyjádření, s výjimkou nizozemské vlády, stejní účastníci řízení, kteří předložili písemná vyjádření; řecká vláda se také zúčastnila jednání a přednesla ústní vyjádření.

Posouzení

Úvodní poznámky

27. V obou věcech je Soudní dvůr žádán o rozhodnutí, zda články 20 a 21 SFEU brání členskému státu, aby podmiňoval poskytování financování vzdělávání v zahraničí takovou podmínkou bydliště, jako je pravidlo tří let.

28. Předkládající soud ve věci Seeberger, na rozdíl od předkládajícího soudu ve věci Prinz, formuloval svou otázku tak, že nezmiňuje, zda je student státním občanem členského státu, který poskytuje financování. Nicméně ze zbývajících částí žádosti ve věci Seeberger jasně vyplývá, že rozhodnutí o předběžné otázce je žádáno ve vztahu k situaci německého státního příslušníka.

29. Laurence Prinz a Philipp Seeberger se před tím, než vykonali právo volného pohybu za účelem studia v jiném členském státě EU, odstěhovali z Německa z odlišných důvodů. Laurence Prinz se odstěhovala z EU, když její otec přijal zaměstnání v Tunisku. Philipp Seeberger se odstěhoval do Španělska, když jeho otec vykonal svobodu usazování za účelem zahájení své samostatné výdělečné činnosti.

30. Jak se zdá, P. Seeberger tak vykonal, na rozdíl od L. Prinz, již předtím své právo na volný pohyb podle unijního práva. Tato okolnost nemá vliv na analýzu otázek předložených Soudnímu dvoru, neboť oba se mohou jakožto občané EU domáhat vůči svému členskému státu původu takových práv, která pro ně vyplývají z tohoto postavení⁷, jako je právo volného pohybu za účelem studia v jiném členském státě EU. Komise se nicméně zamýšlí nad otázkou, zda má být postavení P. Seebergera přezkoumáno také z hlediska svobody usazování. Tímto bodem se budu zabývat jako otázkou související s relevantními právními předpisy⁸.

7 — Rozsudek Morgan a Bucher (citovaný výše v poznámce pod čarou 5, body 22 a 23 a citovaná judikatura).

8 — Viz body 36 až 39 níže.

31. Soudní dvůr rozhodoval již v řadě věcí o otázce, zda členský stát může podmiňovat financování studia podmínkou bydliště takové obecné povahy, jako je podmínka dotčená v projednávané věci. Tyto případy byly předloženy Soudnímu dvoru v různých podobách. Zahrnovaly migrující pracovníky a jejich nadále vyživované rodinné příslušníky⁹, ale také studenty, kteří nezakládali svůj nárok na financování na svém poutu k občanovi EU, který vykonává hospodářskou výdělečnou činnost¹⁰. Týkaly se žádostí o poskytnutí financování ze strany členského státu původu¹¹, členského státu zaměstnání¹² nebo hostitelského členského státu, ve kterém chtěl student studovat¹³. Některé věci předcházejí vstupu směrnice 2004/38 v platnost, zatímco jiné přímo či nepřímo odkazují na čl. 24 odst. 2 této směrnice. V mnoha z těchto věcí bylo uváděno, že dotčené opatření bylo odůvodněné, neboť mimo jiné vylučovalo nepřiměřenou zátěž veřejného rozpočtu členského státu poskytujícího financování nebo bylo způsobilé identifikovat okruh osob, které jsou s tímto členským státem dostatečně spojeny a osoby, u nichž je pravděpodobné, že se po ukončení studia vrátí do členského státu poskytujícího financování.

32. I když Soudní dvůr připouští, že členský stát má širokou posuzovací pravomoc při určení, zda a jakým způsobem financovat studium a kterým osobám má být toto financování poskytnuto, nebylo podle mého názoru zcela objasněno, jaké skutečnosti je nutné vzít v úvahu při přezkumu otázky, zda je konkrétní omezení odůvodněné. Je dostatečné, uvede-li členský stát hospodářský cíl, nebo musí také prokázat existenci nebezpečí nepřiměřené finanční zátěže? Může členský stát odůvodnit takové omezení, jako je pravidlo tří let, založené na cíli spočívajícím v poskytování financování studentům, kteří vykazují určitý stupeň integrace nezávisle na obavách týkajících se nákladů na financování tohoto systému? Je vhodné posuzovat přiměřenost takového omezení, jako je pravidlo tří let, ve vztahu k hospodářskému cíli tak, že se ověří, zda je dané pravidlo více omezující, než je k prokázání požadovaného stupně integrace nezbytné?

33. Tyto a případně i jiné nejasnosti mohou vysvětlit, proč některé členské státy nadále využívají podmínku bydliště jako jediné opatření k dosažení toho, co je bezpochyby komplexním cílem, proč šest členských států vstoupilo do tohoto řízení na podporu Německa a proč je Soudní dvůr opakovaně žádán o rozhodnutí, zda jsou některé obměny podmínky bydliště v souladu s právem EU.

Relevantní právní předpisy

34. Předkládající soudy požádaly Soudní dvůr pouze o výklad ustanovení Smlouvy, která se týká občanství EU.

35. Předkládající soudy zcela správně nežádaly Soudní dvůr o přezkum článku 24 směrnice 2004/38. Toto ustanovení upravuje případy, kdy je hostitelský členský stát povinen zacházet s občany EU, kteří pobývají na jeho území na základě směrnice stejně, jako s vlastními občany, a to i pokud jde o vyživovací podporu při studiu. Nicméně nic nenasvědčuje tomu, že L. Prinz požádala o poskytnutí financování v Nizozemsku a P. Seeberger ve Španělsku. O poskytnutí financování požádali naopak v členském státě původu.

36. Jak je tomu ohledně tvrzení Komise, že postavení P. Seebergera by mělo být přezkoumáno z hlediska svobody usazování?

37. V době, kdy P. Seeberger a jeho rodina vykonali své právo přestěhovat se do Španělska, pravidlo tří let neexistovalo. Toto pravidlo proto nemohlo mít dopad na toto původní stěhování.

9 — Viz například rozsudek ze dne 14. června 2012, Komise v. Nizozemsko (C-542/09).

10 — Viz například rozsudek ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119).

11 — Viz například rozsudek Morgan a Bucher (citovaný výše v poznámce pod čarou 5).

12 — Viz například rozsudek Komise v. Nizozemsko (citovaný výše v poznámce pod čarou 9).

13 — Viz například rozsudek Bidar (citovaný výše v poznámce pod čarou 10).

38. V současnosti však toto pravidlo existuje a má potenciálně „odrazující účinek“ pro každého občana EU, jenž zvažuje výkon práv na volný pohyb v EU jako pracovník, osoba samostatně výdělečná činná nebo pouze jako občan. Znevýhodněny jsou také osoby, které taková práva vykonaly a nevrátí se do Německa v natolik dostatečném předstihu, aby splnily pravidlo tří let.

39. Předkládající soud byl požádán, aby posoudil platnost rozhodnutí, kterým bylo odmítnuto poskytnutí financování pro P. Seebergera. Předkládající soud neučinil žádná zjištění, zda je P. Seeberger nadále závislý na svých rodičích (některém z nich) nebo pokud není závislý, kdy na nich přestal být závislý. Soudní dvůr tedy nemá k dispozici dostatečné poznatky, aby zjistil, zda má předkládající soud rozhodnout ve věci na základě skutečnosti, že P. Seeberger vykonával práva na volný pohyb v souvislosti se (i) svobodou usazování vykonanou jeho otcem a (ii) následným rozhodnutím jeho otce o návratu do členského státu svého původu.

40. Dodávám, že nic v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce nenaznačuje, že se L. Prinz a P. Seeberger opírají o své postavení občanů EU vykonávajících hospodářskou činnost nebo o příslušné rodinné vazby s například migrujícím pracovníkem v Německu. Stejně jako předkládající soudy se proto budu věcí zabývat výlučně na základě článků 20 a 21 SFEU.

Definice bydliště

41. Otázka, kde se osoba fyzicky zdržuje, je otázkou skutkovou. Nicméně místo, kde osoba skutečně žije nebo má zaregistrované bydliště nemusí být nutně místem, které členský stát prostřednictvím právních předpisů definuje jako místo, kde má mít osoba své trvalé bydliště nebo pobyt.

42. Pravidlo tří let je definováno s odkazem na nepřetržité trvalé bydliště v Německu. V souladu § 5 odst. 1 zákona o individuální podpoře studentů je trvalé bydliště definováno jako „místo, kde se nachází, nikoli pouze přechodně, středisko zájmů dotčené osoby, aniž je rozhodná vůle usadit se na tomto místě natrvalo“.

43. Nicméně, alespoň v případě P. Seebergera, se zdá, že rozhodnutí, kterým se mu odmítá poskytnutí financování, bylo založeno na odlišném pojmu „bydliště“. Phillip Seeberger tvrdí, že pobýval v Německu od ledna 2006, ale v Mnichově měl zaregistrované bydliště až od 26. října 2009.

44. Na jednání německá vláda potvrdila, že příslušné orgány používají někdy datum registrace jako indicii pro určení, zda pravidlo tří let bylo splněno. Pokud je poskytnutí financování odmítnuto, protože období mezi datem registrace a začátkem vzdělávání v zahraničí je kratší než tři roky, může žadatel toto rozhodnutí napadnout u německých soudů a podat důkaz, že pobýval v Německu před provedením registrace bydliště. Německá vláda zdůraznila, že při posouzení, zda má žadatel bydliště v Německu ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o individuální podpoře studentů, je třeba zohlednit všechny skutečnosti a okolnosti.

Omezení práva občanů EU na volný pohyb

45. Právo EU nezavazuje členské státy k tomu, aby poskytovaly financování studia na svém území nebo v zahraničí. I když si členské státy nadále zachovávají svou pravomoc v této oblasti, musí při výkonu svých pravomocí nicméně dodržovat právo EU¹⁴.

14 — Rozsudek Morgan a Bucher (citovaný výše v poznámce pod čarou 5, bod 24 a citovaná judikatura).

46. Předkládající soudy mají ve věci Prinz a Seeberger za to, že pravidlo tří let může omezit práva občanů EU na volný pohyb podle článků 20 a 21 SFEU. Z důvodů obdobných důvodům uplatněným Soudním dvorem ve věci Morgan a Bucher¹⁵ mají za to, že pravidlo tří let může odradit občana EU od stěhování do jiného členského státu za účelem zahájení studia nebo odborné přípravy, nebo pokud už takové studium nebo odbornou přípravu zahájil, vytvářet na studenta tlak, aby studium přerušil a vrátil se zpět do Německa.

47. Souhlasím s tím, že pravidlo tří let představuje omezení.

48. Opatření, jež podmiňuje nárok na sociální dávku podmínkou bydliště v členském státě, který poskytuje tuto dávku, může omezit volný pohyb. Toto opatření znevýhodňuje každého občana EU, který již před podáním žádosti o takovou dávku vykonal své právo volného pohybu (tedy každého občana, který má bydliště nebo měl bydliště v jakémkoliv členském státě EU). Taková podmínka bydliště, jako je podmínka dotčená v původním řízení, může ze své podstaty odradit občana EU od výkonu jeho práva přestěhovat se do jiného členského státu¹⁶ a zahájit tam sekundární vzdělávání před podáním žádosti o financování terciárního vzdělávání (dále jen „odrazující účinek“).

49. V projednávaných věcech má P. Seeberger za to, že je, pokud chce pokračovat ve studiu mimo Německo, znevýhodněn pouze proto, že před zahájením tohoto vzdělávání on a jeho rodiče vykonali právo volného pohybu a nemá se o něm za to, že se vrátil do Německa v dostatečném předstihu před začátkem svého studia. Laurence Prinz je také vystavena finančnímu tlaku, aby studovala v Německu a nepokračovala v jí upřednostňovaném studiu v Nizozemsku, neboť nemůže získat financování studia po uplynutí prvního roku jejího studia.

50. Souhlasím proto, že pravidlo tří let představuje omezení práv volného pohybu občanů EU, přiznaných články 20 a 21 SFEU.

51. Takové omezení může být odůvodněné pouze v případě, že je založeno na objektivních důvodech obecného zájmu, je vhodné k dosažení tohoto legitimního cíle a je tomuto cíli přiměřené, tzn. že není více omezující, než je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

52. Německá vláda uvádí dva cíle, na základě nichž může být pravidlo tří let odůvodněné. Budu se jimi zabývat postupně.

Odůvodnění založené na hospodářském cíli

Legitimita cíle

53. Německá vláda se pro účely odůvodnění pravidla tří let opírá o rozhodnutí Soudního dvora ve věcech Bidar a Morgan a Bucher. Tento postoj je v souladu s důvodovou zprávou k návrhu právních předpisů, kterými se zavádí předmětné pravidlo¹⁷.

54. Ve věci Bidar Soudní dvůr rozhodl, že ve vztahu k občanům, kteří nevykonávají hospodářskou činnost „je každému členskému státu dovoleno dbát na to, aby se udílení podpor směřujících k pokrytí životních nákladů studentů pocházejících z jiných členských států nestalo nepřiměřenou zátěží, která by mohla mít důsledky na celkovou úroveň podpory, která může být udělena tímto státem“¹⁸. V důsledku toho bylo legitimní udělování takové podpory „pouze studentům, kteří prokázali

15 — Viz rozsudek Morgan a Bucher (citovaný výše v poznámce pod čarou, body 25 a 26).

16 — Viz například v souvislosti s invalidním důchodem, rozsudek ze dne 22. května 2008, Nerkowska (C-499/06, Sb. rozh. s. I-3993, bod 31 a citovaná judikatura).

17 — Viz bod 12 výše.

18 — Rozsudek Bidar (citovaný výše v poznámce pod čarou 10, bod 56).

určitý stupeň integrace do společnosti tohoto státu“¹⁹. Soudní dvůr použil ve věci Morgan a Bucher totéž odůvodnění ohledně poskytování podpor členským státem vlastním státním příslušníkům, kteří chtějí studovat v jiném členském státě²⁰ před tím, než dospěl k závěru, že podmínka první fáze studia dotčená v dané věci byla příliš obecná a výlučná, aby splnila kritérium přiměřenosti²¹.

55. Soudní dvůr tedy uznal, že cíl vyloučení nepřiměřené zátěže, jež by mohla mít dopad na celkovou úroveň podpory, může v zásadě odůvodnit takové omezení volného pohybu, jako je pravidlo tří let.

56. Je ovšem dostačující, aby členský stát bez dalšího pouze tvrdil, že takový ekonomický cíl existuje?

57. Podle mého názoru to nestačí.

58. Ve věci Morgan a Bucher Soudní dvůr rozhodl, že takové úvahy, jako jsou úvahy přednesené ve věci Bidar, se mohou v zásadě uplatnit na podpory pro studenty, kteří mají v úmyslu studovat v zahraničí, „*existuje-li* riziko takové nepřiměřené zátěže“²². Komise poukazuje v projednávaných věcech na skutečnost, že Německo neprokázalo existenci rizika, které se snaží vyloučit nebo omezit.

59. Každý členský stát se může samozřejmě rozhodnout, jakou část svého veřejného rozpočtu je ochoten vyhradit na financování studií doma a v zahraničí a posoudit jakou celkovou finanční zátěž považuje za přiměřenou²³. Některé členské státy se mohou rozhodnout, že k tomu účelu vyhradí pouze malý objem dostupných finančních prostředků. Jiné mohou být ochotné věnovat pro tyto účely podstatně větší část svého veřejného rozpočtu. I když Soudnímu dvoru nepřísluší přezkoumat rozhodnutí členského státu, pokud jde o otázku, co je „přiměřené“, může dát vnitrostátním soudům pokyny týkající se jejich přezkumu, zda s *ohledem na dané rozhodnutí* členského státu povede pokrytí životních (a pravděpodobně dalších) nákladů studentů z jiných členských států ke vzniku rizika nepřiměřeného zatížení.

60. Spojování nároku na sociální dávku s jakýmkoli druhem podmínky může omezit počet úspěšných žadatelů, a tudíž celkové rozpočtové náklady na zpřístupnění této dávky. Tato okolnost nemůže sama o sobě postačovat k odůvodnění omezení práv na volný pohyb podle článků 20 a 21 SFEU. Mám spíše za to, že členský stát musí posoudit skutečná nebo potenciální rizika vyplývající z konkrétních způsobů financování, jež jsou dostupné. Na základě tohoto posouzení může potom určit, co by představovalo nepřiměřenou finanční zátěž a definovat opatření směřující k vyloučení nebo omezení rizika vzniku takové zátěže.

61. V projednávaných věcech se německá vláda opírá o údaje zpracované Spolkovým statistickým úřadem (dále jen „Statistisches Bundesamt“), které ukazují, že v roce 2008 žil přibližně jeden milion německých státních příslušníků v jiných členských státech, včetně půl milionu v sousedních členských státech. Německá vláda tvrdí, že pokud by podmínka bydliště měla být odstraněna, byla by tato skupina společně s některými osobami, které nejsou německými státními příslušníky, oprávněna získat financování pro celou dobu studia mimo Německo.

62. I když nemám žádný důvod pro zpochybnění správnosti těchto údajů, není z nich patrná existence skutečného nebo potenciálního rizika nepřiměřené finanční zátěže. Je sporné, zda všichni Němci s bydlištěm v jiných členských státech EU, od miminek až po důchodce, mají v úmyslu pokračovat v dalším studiu (a to zejména mimo Německo). Není ani zjevné, že osoby, které chtějí studovat, budou žádat německé orgány o poskytnutí financování.

19 — Rozsudek Bidar (citovaný výše v poznámce pod čarou 10, bod 57).

20 — Rozsudek Morgan a Bucher (citovaný výše v poznámce pod čarou 5, body 43 a 44).

21 — Rozsudek Morgan a Bucher (citovaný výše v poznámce pod čarou 5, bod 46).

22 — Rozsudek Morgan a Bucher (citovaný výše v poznámce pod čarou 5, bod 44) (kurziva provedena autorkou stanoviska).

23 — Viz také například moje stanovisko ve věci Komise v. Nizozemsko (citované výše v poznámce pod čarou 9, bod 103).

63. Německá vláda na jednání potvrdila, že nemá další podrobnější materiály, které by mohla Soudnímu dvoru předložit.

64. Podle mého názoru je nutné k prokázání odůvodněnosti takového omezení, jako je pravidlo tří let na základě ekonomického cíle, provést širší posouzení možného rizika „nepřiměřené zátěže, která by mohla mít důsledky na celkovou úroveň podpory, která může být udělena“²⁴. V rámci takového posouzení by bylo nutné zvážit i vhodnost opatření jako prostředku k vyloučení nebo omezení rizika vzniku takové zátěže.

65. V rozsahu, v němž bylo vyloučení nepřiměřené finanční zátěže, jež může mít dopad na celkovou úroveň poskytované podpory, uznáno ve věcech Bidar a Morgan a Bucher jako legitimní cíl, musí být vhodnost a přiměřenost omezení posouzena ve vztahu k tomuto cíli.

66. I když se Německo v projednávaných věcech dovolává ekonomického cíle, také ovšem tvrdí, že omezení je přiměřené ve vztahu k nutnosti poskytnout financování pouze těm studentům, kteří vykazují určitý stupeň integrace do německé společnosti.

67. Tento postoj naznačuje, že daný členský stát chápe judikaturu Soudního dvora v tom smyslu, že ukazuje, že takové omezení, jako je pravidlo tří let, může být odůvodněné potřebou vyžadovat určitý stupeň integrace (cíle integrace), nezávisle na obavách ohledně finančních nákladů systému (ekonomický cíl).

68. Je pravda, že Soudní dvůr připustil, že ekonomického cíle lze *dosáhnout* poskytnutím financování pouze studentům, kteří prokážou určitý stupeň integrace v členském státě, jenž poskytuje financování, bez ohledu na to, zda je to hostitelský členský stát nebo členský stát původu. Je-li poskytnutí financování požadováno od hostitelského členského státu, musí se finanční solidarita se studenty, kteří jsou státními příslušníky jiného členského státu, projevit až po počáteční fázi pobytu²⁵.

69. V mém stanovisku ve věci Komise v. Nizozemsko jsem uvedla, jak chápu rozhodnutí Soudního dvora ve věci Bidar. Z tohoto rozsudku jsem vyvodila, že Soudní dvůr samostatný cíl integrace neuznal. Prokázání určitého stupně integrace považoval za *prostředek* k omezení počtu oprávněných osob, a tudíž zamezení nepřiměřené finanční zátěže²⁶. Podmínka bydliště slouží takovému účelu. Soudní dvůr ve věci Komise v. Nizozemsko o této otázce nerozhodl. Soudní dvůr konstatoval, že ekonomický cíl nemohl odůvodnit nerovné zacházení s migrujícími pracovníky, ovšem v rámci téže analýzy uznal právo členských států vyžadovat od státních příslušníků jiných členských států prokázání určitého stupně integrace do jejich společností, aby tak mohli získat sociální zvýhodnění²⁷.

70. Za současného stavu unijního práva je neodůvodněné vyžadovat od členského státu, aby nesl finanční odpovědnost za studenta, který k němu nemá žádný vztah. Opačný výklad by znamenal, že členské státy souhlasily s plnou finanční solidaritou v souvislosti s poskytováním financování studentům a že existuje plná „mobilita“ takové sociální dávky, což zjevně neplatí. Členské státy jsou tedy oprávněné odmítnout poskytování financování studentům, kteří s nimi nemají *významné spojení*, za účelem vyloučení nepřiměřené zátěže, která by mohla mít dopad na celkovou úroveň podpory. Jinými slovy, členské státy mohou za účelem dosažení ekonomického cíle omezit okruh příjemců podpory; a pro tyto účely je přijatelné použití kritéria, které prokazuje stupeň integrace.

24 — Rozsudek ve věci Bidar (citovaný výše v poznámce pod čarou 10, bod 56).

25 — Viz bod 10 odůvodnění směrnice 2004/38; viz rovněž rozsudek ze dne 4. října 2012, Komise v. Rakousko (C-75/11, bod 60).

26 — Viz moje stanovisko ve věci Komise v. Nizozemsko (citované výše v poznámce pod čarou 9 a bod 84).

27 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (citovaný výše v poznámce pod čarou 9, body 63 a 69).

71. V mém stanovisku ve věci Komise v. Nizozemsko jsem ponechala otevřenou možnost jiného výkladu judikatury Soudního dvora: a sice že členský stát může vyžadovat určitý stupeň integrace nezávisle na obavách týkajících se finančních nákladů na financování studia²⁸. Podle tohoto přístupu by byl samotný cíl integrace (vhodně definovaný) dostatečný k odůvodnění omezení práv volného pohybu. Otázka, zda by byla taková podmínka bydliště, jako je pravidlo tří let, považována za přiměřenou, by pak závisela na tom, zda bylo takové pravidlo více omezující, než by bylo k identifikaci žadatelů, kteří prokázali požadovaný stupeň spojení, nezbytné²⁹.

72. Mám za to, že by bylo pro předkládající soudy v projednávaných věcech přínosné, kdyby Soudní dvůr objasnil svůj názor na vztah mezi ekonomickým cílem a cílem integrace. Je cíl integrace samostatným legitimním cílem, který může odůvodnit omezení práva volného pohybu³⁰, a to i v případě, že se toto omezení uplatňuje rovněž na vlastní státní příslušníky členského státu? Nebo oba cíle představují zájmy, které jsou spojené, a proto mají být považovány za součást jediného cíle? Nebo je kritérium stupně integrace pouze prostředkem k dosažení ekonomického cíle?

73. Ve zbývajících částech svého stanoviska se budu postupně zabývat vhodností a přiměřeností takového opatření, jako je pravidlo tří let, ve vztahu ke každému z těchto cílů.

Vhodnost omezení

– Ekonomický cíl

74. Je zjevné, že jakékoliv omezení, které omezuje okruh příjemců, sníží náklady systému ve srovnání s náklady systému, v rámci něhož je financování poskytováno bez rozdílu všem občanům EU. Pravidlo tří let tak skutečně omezuje okruh potenciálních příjemců.

75. Nicméně vnitrostátní soud musí ještě rozhodnout, zda má pravidlo tří let náležitou spojitost s cílem vyloučení nepřiměřené zátěže, jež by mohla mít dopad na celkovou úroveň podpory. Tato otázka bude záviset na tom, zda se na základě uplatnění pravidla tří let sníží riziko na přiměřenou zátěž.

– Cíl integrace

76. Místo, kde se osoba obvykle zdržuje, je místem, kde je integrována do společnosti. Podmínka založená na bydlišti je proto *prima facie* vhodným prostředkem k dosažení cíle integrace.

Přiměřenost omezení

77. Jak se zdá, z nejednoznačné odpovědi na otázku, zda takové omezení, jako je podmínka bydliště obsažená v pravidle tří let, může být odůvodněno na základě ekonomického cíle nebo cíle integrace, vyplynul nesprávný závěr ohledně posouzení přiměřenosti takového omezení. Jak se zdá, členské státy se za účelem odůvodnění omezení odvolávají na ekonomický cíl, přičemž následně tvrdí, že opatření je s ohledem na cíl integrace přiměřené.

28 — Viz moje stanovisko ve věci Komise v. Nizozemsko (citované výše v poznámce pod čarou 9, bod 120).

29 — Viz body 80 a 82 níže.

30 — I když se rozsudek Stewart netýkal stejného druhu sociální dávky, jako je dávka dotčená v projednávaných věcech, Soudní dvůr rozhodl, že je legitimní (i) ujistit se o existenci skutečného pouta mezi žadatelem o dávku a příslušným členským státem a (ii) zaručit finanční rovnováhu vnitrostátního systému sociálního zabezpečení. Následně se rozhodl přezkoumat vhodnost a přiměřenost dotčeného opatření ve vztahu k prvnímu cíli předtím, než došel k závěru, že „předchozí úvahy lze použít také ve vztahu k [druhému cíli]“ a že „potřeba založit skutečné a dostatečné pouto [...] totiž uvedenému státu umožňuje ujistit se o tom, že ekonomická zátěž spojená s vyplácením dotčené dávky [...] nebude nepřiměřená“: rozsudek ze dne 21. července 2011, Stewart, (C-503/09, Sb. rozh. s. I-6497, body 89 a 103).

78. V projednáváných věcech tak německá vláda v podstatě tvrdí, že prostřednictvím pravidla tří let jsou identifikováni žadatelé, kteří mají takovou dostatečnou vazbu na německou společnost, aby získali financování z veřejného rozpočtu. Tato vláda tvrdí, že je důležité ověřit existenci takové vazby ve vztahu k vlastním státním příslušníkům, neboť druhem solidarity, která tvoří základ pro výplatu finančních prostředků z veřejného rozpočtu pro účely financování vzdělávání, je solidarita existující mezi obyvateli členského státu, a nikoliv nutně mezi státními příslušníky³¹. Jako samostatný argument německá vláda uvádí, že pravidlo tří let funguje transparentním způsobem, nabízí právní jistotu a je administrativně efektivní.

79. Přiměřenost pravidla tří let přezkoumám ve vztahu k ekonomickému cíli a cíli integrace.

– Ekonomický cíl

80. Opatření, jako je pravidlo tří let, je přiměřené, pokud neukládá žádné větší omezení, než je nezbytné k zajištění toho, aby finanční zátěž zůstala přiměřenou. V rámci tohoto posouzení je nutné zvážit dostupnost alternativních, ale méně omezujících opatření. Důvody administrativní efektivity, právní jistoty a transparentnosti budou zohledněny v rámci srovnání současného (nebo upřednostňovaného) opatření s alternativními opatřeními.

81. Vnitrostátní soud nemůže provést toto posouzení, aniž ví (i), co je považováno za nepřiměřenou finanční zátěž a (ii) jaký je odhadovaný kvantitativní dopad pravidla tří let na tuto zátěž.

82. Předpokládejme například, že se členský stát rozhodne, že je věnuje 800 milionů eur na podporu studentů v rámci terciárního vzdělávání. Provede posouzení nových opatření, která navrhuje zavést, a zjistí, že nestanoví-li žádné dodatečné kritérium, vznikne riziko, že bude muset zaplatit více než 1 miliardu eur. Toto riziko klasifikuje jako nepřijatelné. Po přezkoumání předcházející historie pobytu reprezentativního vzorku současných studentů, kteří využívají financování (dostatečně velkého vzorku, aby byl statisticky spolehlivý), dospěje k závěru, že musí pro žadatele stanovit podmínku bydliště na jeho území po dobu čtyř let, čímž se vyloučí dostatečné množství potenciálních kandidátů, a omezí se tak riziko vážného překročení rozpočtu. Pro účely dosažení ekonomického cíle bude zvoleno jediné dodatečné kritérium. Za předpokladu, že analýza rizika nákladů je provedena správně, nepovažuji taková opatření za inherentně sporná, i když mohou mít za následek omezení práva na volný pohyb občanů EU. Ve srovnání s alternativními opatřeními může být takové kritérium přiměřené. Zdůrazňuji však, že by taková analýza byla čistě ekonomická. Podmínka bydliště by *nepřicházela na pomoc* jako náhradní opatření pro účely „určitého stupně integrace“.

– Cíl integrace

83. Německá vláda tvrdí, že omezení skupiny příjemců bez ohledu na jejich státní příslušnost, na příjemce, kteří splňují pravidlo tří let, je přiměřeným opatřením k zajištění toho, že financování z veřejného rozpočtu získají pouze studenti, kteří mohou prokázat dostatečnou vazbu na německou společnost. Na podporu svého postoje odkazuje zejména na rozsudky ve věcech Bidar a Förster.

31 — I když tyto argumenty mohou naznačovat, že Německo podmiňuje financování vzdělávání v zahraničí spojením se svým daňovým systémem, německá vláda na jednání potvrdila, že tomu tak není. Výslovně uvedla, že nemá v úmyslu poskytnout financování pouze takovým občanům EU, kteří předtím přispěli do veřejného rozpočtu, z něhož je pomoc vyplácena. Když byla německá vláda na jednání vyzvána, aby definovala solidaritu, na kterou odkazuje ve svých písemných připomínkách, odpověděla, že příjemci mají být osoby, které mají určité spojení s německou společností.

84. Jak jsem uvedla ve svém stanovisku ve věci Komise v. Nizozemsko, Soudní dvůr nemusel ve věci Bidar zkoumat přiměřenost³². A ve věci Förster s odkazem na znění směrnice 2004/38 dospěl k závěru, že omezení vyplývající z podmínky bydliště dotčené v dané věci bylo odůvodněné. Soudní dvůr se přitom zaměřil na skutečnost, že tato směrnice stanoví zvláštní požadavky týkající se stupně integrace cizích státních příslušníků v hostitelském členském státě³³.

85. Směrnice 2004/38 se v projednávané věci nepoužije³⁴. Proto není vhodná příležitost k přehodnocení rozsudku Förster nebo k tomu, abychom se blíže zabývali vztahem mezi čl. 24 odst. 4 této směrnice a zásadou proporcionality. Z téhož důvodu nepovažuji analýzu požadavku pobytu po dobu pěti let k prokázání integrace pro účely žádosti o poskytnutí stipendia od *hostitelského* členského státu, provedenou ve věci Förster, za zvláště přínosnou pro rozhodnutí v projednávaných věcech.

86. Mám za to, že v případě neexistence harmonizace by měly mít členské státy určitou volnost při definování stupně integrace, který vyžadují od žadatelů o poskytnutí financování studia, a zvolit vhodné primární opatření k prokázání této integrace.

87. Vazba občana EU na společnost konkrétního členského státu je složitou otázkou jak z pohledu občana, tak státu. Taková vazba může existovat od narození (a být tedy nedobrovolná) nebo ji lze získat. Je pravděpodobné, že se bude v průběhu času vyvíjet s různou intenzitou. Její vnímání může být subjektivní nebo objektivní. Podle mě je důvodné předpokládat, že v jakémkoliv kontextu znamená členství v určitém společenství.

88. Nicméně, i kdyby členské státy měly mít určitou volnost při definování tohoto společenství, nemohou ovšem pouze tvrdit, že požadovaný stupeň spojení je vždy prokázán určitým počtem let pobytu. Jedná se o argumentaci v kruhu, neboť naznačuje, že pravidlo tří let by bylo v kontextu projednávaných věcí přiměřené, neboť není více omezující, než je nezbytné pro určení, kdo může prokázat nepřetržitý pobyt v délce tří let bezprostředně před začátkem studia v zahraničí.

89. Pokud se členský stát rozhodne vyžadovat důkaz o integraci prostřednictvím opatření, které omezuje právo volného pohybu, musí přijmout, že výkon jeho posuzovací pravomoci v této oblasti bude podléhat mimo jiné zásadám proporcionality a zákazu diskriminace. Soudní dvůr ve věci Bidar výslovně uznal, že požadavek, aby žadatel o studentskou půjčku byl ve smyslu vnitrostátních předpisů usazen ve Spojeném království a splňoval podmínku bydliště v délce tří let, vedl k nepřímé diskriminaci cizích státních příslušníků: tento požadavek by byl tedy odůvodněný, pouze pokud by se zakládal na objektivních hlediscích nezávislých na státní příslušnosti dotčených osob a byl přiměřený legitimnímu cíli sledovanému vnitrostátním právem³⁵.

90. Jak se zdá, Soudní dvůr již odmítl názor, že ve vztahu k cíli integrace může být přiměřené pouze jedno kritérium.

91. Například ve věcech Morgan a Bucher dospěl Soudní dvůr k závěru, že podmínka první fáze studia³⁶ nebyla přiměřená, neboť „stupeň integrace do společnosti, který může členský stát legitimně požadovat, musí být v každém případě považován za prokázaný, protože žalobkyně [...] v Německu vyrůstaly a ukončily tam svoji školní docházku.“ I když podmínka první fáze studia byla stanovena za

32 — Stanovisko ve věci Komise v. Nizozemsko (citované výše v poznámce pod čarou 9, body 113).

33 — Viz rozsudek ze dne 18. listopadu 2008, Förster (C-158/07, Sb. rozh. s. I-8507, body 54 a 55).

34 — Viz bod 35 výše.

35 — Viz rozsudek ve věci Bidar (citovaný výše v poznámce pod čarou 10, body 51 a 54 a citovaná judikatura).

36 — Viz bod 6 výše.

účelem ověření stupně integrace, Soudní dvůr (a vnitrostátní soud) připustil, že nezbytný stupeň integrace byl v případě žadatelek (které byly německými státními občany) „v každém případě“ prokázán na základě *jiných faktorů*, jako je místo, kde vyrostly a kde ukončily svou školní docházku³⁷.

92. Nedávno Soudní dvůr ve věci Komise v. Rakousko obecně potvrdil, že „důkaz požadovaný za účelem uplatňování existence takového skutečného pouta nesmí mít příliš výlučnou povahu, která by nenáležitě upřednostňovala skutečnost, která nutně neprokazuje skutečný a efektivní stupeň spojení mezi žadatelem [...] a členským státem [...] a vylučovala všechny ostatní reprezentativní skutečnosti“³⁸. Požadované skutečné pouto „je třeba [...] stanovit s ohledem na základní znaky dotčené dávky, zejména s ohledem na její povahu a účel“³⁹.

93. Tyto úvahy mě vedou k závěru, že pravidlo tří let, které je předmětem tohoto řízení, je také více omezující, než je nezbytné.

94. Na jednání uvedla Komise příklad dvou německých státních příslušníků: první, který žil 17 let mimo Německo se vrátí do Německa tři roky před začátkem svého studia v zahraničí; druhý, který žil 17 let v Německu, opustí Německo tři roky před začátkem svého studia v jiném členském státě EU. Podle pravidla tří let první může získat financování, ale druhý nikoliv. Kdo z nich je však do německé společnosti integrován ve větší míře?

95. Tento příklad dokládá, že pravidlo tří let je příliš rigidní. Vyvolává riziko, že z financování mohou být vyloučeni studenti, kteří sice neměli nepřetržitý pobyt v Německu po dobu tří let bezprostředně před studiem v zahraničí, avšak mají dostatečné vazby na německou společnost z důvodu své německé státní příslušnosti, bydliště, školní docházky nebo zaměstnání v Německu, jazykových znalostí, rodinných nebo jiných sociálních nebo hospodářských vazeb, nebo jiných skutečností, jež mohou takové spojení prokázat.

96. Podle zákona o individuální podpoře studentů je zcela irelevantní, zda německý student, který má v úmyslu studovat například ve Francii, žil a studoval předtím v Německu nebo má rodinu žijící v blízkém okolí nebo jeho rodiče pracují v Německu. Naopak, pokud by byl tento student například bulharským státním příslušníkem a přestěhoval se do Německa pouhé tři roky před začátkem vysokoškolského studia v Polsku nebo v členském státě svého původu, měl by nárok na financování z německého veřejného rozpočtu a při rozhodování, zda náleží k cílové skupině „integrovaných“ příjemců, by nebylo nutné zohlednit žádné další okolnosti.

97. Otázkou samozřejmě není, zda mají bulharští nebo němečtí studenti nárok na financování od německé vlády. Relevantní je vztah mezi pravidlem tří let, cílem, jehož má být dosaženo a základem, na němž bylo (v tomto příkladu) přijato rozhodnutí, že bulharský student získá financování, zatímco německý student nikoliv.

98. Podle pravidla tří let je irelevantní, zda má žadatel německou státní příslušnost. Nicméně státní příslušnost je, jak uvedl Soudní dvůr ve věci Rottman, „jedinečný vztah solidarity a loajálnosti“, který [je] společně s[e] vzájemnost[í] práv a povinností [...] základem vztahu založeného státní příslušností.“⁴⁰ Mohu si jen obtížně představit, že právě k tomuto spojení není nutné přihlížet při posuzování přiměřenosti opatření, která členský stát přijímá za účelem dosažení cíle integrace.

99. Mám proto za to, že takové opatření, jako je pravidlo tří let, je příliš rigidní a neumožňuje vnitrostátním orgánům prokázat skutečný a efektivní stupeň integrace.

37 — Rozsudek ve věci Morgan a Bucher (citovaný výše v poznámce pod čarou 5, body 45 a 46 a citovaná judikatura).

38 — Citovaný výše v poznámce pod čarou 25, bod 62.

39 — Citovaný výše v poznámce pod čarou 25, bod 63.

40 — Rozsudek ze dne 2. března 2010, Rottman (C-135/08, Sb. rozh. s. I-1449, bod 51).

100. Existují dostupná alternativní, méně omezující opatření?

101. Mám za to, že by mohla existovat.

102. Vnitrostátní soud může mít za to, že pravidlo lze formulovat méně omezujícím způsobem, aniž pozbude možnosti identifikovat studenty, kteří vykazují dostatečný stupeň integrace v Německu. Případná alternativní pravidla mohou být méně omezující, ale přesto efektivní. Odlišný přístup by mohl být flexibilnější. Zdůrazňuji, že nedoporučuji žádné konkrétní pravidlo, neboť to je věcí členského státu. Pouze poukazuji na skutečnost, že by bylo možné stanovit méně rigidní, a tedy přiměřenější opatření.

103. Při porovnávání alternativních pravidel je samozřejmě důležité posoudit, zda použití opatření „spočív[á] na jasných a předem známých kritériích a [stanoví] možnost opravného prostředku soudní povahy.“⁴¹

104. Co se týče tohoto bodu, souhlasím s německou vládou, že pravidlo tří let je transparentní a administrativně efektivní a nabízí právní jistotu. Relevantní informace lze snadno shromáždit a rozhodnutí je mechanické, ano nebo ne. Náklady na správu systému jsou pravděpodobně relativně nízké, zejména ve vztahu k celkovému rozpočtovému přidělu na financování určené studentům. Všechny tyto relevantní skutečnosti je třeba zohlednit při srovnávání pravidla tří let s jinými případnými opatřeními.

105. Nicméně nejvíce transparentní a efektivní opatření nemusí být nutně přiměřeným opatřením. Odpověď na tuto otázku závisí na jiných skutečnostech, jako je forma a struktura systému, celková soudržnost systému a sledovaný cíl.

106. Takové opatření, jako je pravidlo tří let, je pravděpodobně transparentnější a efektivnější než pravidlo, které vyžaduje přezkum individuálních okolností v každém jednotlivém případě. Posledně uvedené pravidlo by bylo pravděpodobně méně omezující a více inkluzivní. Třetí druh opatření by mohl stanovit, že bydliště lze použít jako primární nebo běžný způsob prokázání požadovaného stupně integrace, aniž to žadateli nebo orgánu brání předložit skutečnosti prokazující existenci (nebo neexistenci) skutečného a efektivního pouta. Takové opatření se jeví jako transparentnější a efektivnější než druhý druh opatření, který jsem popsala, a méně omezující, než je pravidlo tří let.

107. Výhody takového opatření, jako je pravidlo tří let, musí být posouzeny také v kontextu celkového regulačního systému, jehož je součástí. V této souvislosti by měl mít vnitrostátní soud na mysli, že v jiných ohledech – jako například při posouzení, zda student má bydliště v Německu⁴², nebo zda existují „zvláštní okolnosti“ odůvodňující poskytnutí financování podle § 6 zákona o individuální podpoře studentů⁴³ – se zdá, že lze sladit pečlivé posouzení individuálních okolností s potřebou zajištění právní jistoty, transparentnosti a administrativní efektivity.

41 — Viz rozsudek ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, bod 72). V dané věci byla podmínka bydliště požadavkem, který se uplatňoval za účelem omezení přístupu k sociální výhodě takového druhu, která mohla být podle předchozí judikatury Soudního dvora spojena s dotčeným geografickým trhem práce.

42 — Viz bod 44 výše.

43 — Viz bod 9 výše. Na jednání došlo k neshodě ohledně rozsahu působnosti tohoto pravidla. Německá vláda jej popsala jako „přísné pravidlo“, které lze uplatnit za výjimečných okolností, kdy se student nemůže za účelem studia přestěhovat do Německa (například proto, že je zdravotně postižený nebo nesplňuje podmínku věku). Právní zástupce P. Seebergera uvedl, že cílem pravidla bylo vyhovět dětem německých diplomatů žijících v zahraničí. Soudní dvůr bude mít možnost přezkoumat § 6 BAföG ve věci Thiele Meneses, C-220/12, která se v současnosti projednává.

Odůvodnění založené na sociálním cíli

108. Z písemného vyjádření německé vlády zcela jasně nevyplyvá, zda chtěla uvést další základ pro odůvodnění pravidla tří let, totiž že hodlá poskytnout financování pouze těm studentům, kteří by se po ukončení svého studia v zahraničí skutečně začlenili do pracovního trhu v Německu nebo jiným způsobem do německého hospodářství a společnosti.

109. Nicméně několik jiných členských států, které přednesly svá vyjádření, tvrdilo, že otázka, zda je poskytování financování studia v zahraničí úspěšné, závisí z části na skutečnosti, zda se studenti po ukončení studia vrátí do členského státu, který jim poskytl financování. Členské státy poskytují často takové financování vzhledem k očekávaným pozitivním účinkům na jejich trh práce, založeným na pravděpodobnosti, které jsou si vědomy, že student, který je příjemcem takového financování, se pravděpodobně vrátí a bude přínosný pro společnost tohoto členského státu.

110. Na jednání německá vláda potvrdila, že měla za to, že pravidlo tří let je odůvodněné také na základě sociálního cíle.

Legitimita cíle

111. Tento cíl odpovídá z části sociálnímu cíli uváděnému ve věci Komise v. Nizozemsko pro účely odůvodnění pravidla tří ze šesti let, dotčeného v dané věci⁴⁴. Soudní dvůr v této věci připustil, že cíl podpory mobility studentů je cílem obecného zájmu, který může odůvodnit omezení⁴⁵. Rovněž připustil dvojí předpoklad, že (i) cílem programu bylo motivovat studenty s bydlištěm v Nizozemsku, aby zvážili studium v zahraničí spíše než doma, a že (ii) Nizozemsko očekávalo, že se studenti, kteří tento program využili, vrátí po skončení svého studia do Nizozemska, aby tam bydleli a pracovali⁴⁶.

112. Mám za to, že tentýž cíl může odůvodnit pravidlo tří let dotčené v projednávané věci.

Vhodnost omezení

113. Soudní dvůr ve věci Komise v. Nizozemsko připustil, že pravidlo tří ze šesti let bylo vhodné k dosažení sociálního cíle, neboť studenti jinak obvykle studují v členském státě, ve kterém mají bydliště a studium v zahraničí obohacuje jak studenta, tak společnost a trh práce členských států⁴⁷.

114. Ve stanovisku v této věci jsem zastávala odlišný názor, založený na úvaze, kterou se rozsudek Soudního dvora nezabývá. Nebyla jsem přesvědčena o existenci zjevné souvislosti mezi místem, kde mají studenti bydliště před začátkem svého studia v zahraničí, a místem, kde budou bydlet a pracovat po ukončení svého studia⁴⁸.

115. Náзор jsem nezměnila a samotné pravidlo tří let dokládá proč.

116. Zprvė toto pravidlo vylučuje z poskytování financování studia v zahraničí všechny studenty, kteří nemohou prokázat nepřetržitý pobyt v Německu po dobu tří let. Tvrdí se, že takové pravidlo může identifikovat studenty, kteří se vrátí do Německa. Nevede ovšem tato logika stejně dobře k závěru, že po třech letech nebo delší době studia a pobytu v zahraničí zůstane student po ukončení svého studia v členském státě, kde studoval, aby tam pracoval a žil?

44 — Toto pravidlo vyžadovalo od žadatele o „přenosné“ stipendium, aby měl kromě nároku na poskytnutí financování vzdělávání v Nizozemsku rovněž legální pobyt v Nizozemsku po dobu alespoň tří z předchozích šesti let.

45 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (citovaný výše v poznámce pod čarou 9, bod 72); viz též body 135 až 140 mého stanoviska v této věci.

46 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (citovaný výše v poznámce pod čarou 9, bod 77).

47 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (citovaný výše v poznámce pod čarou 9, body 76 a 79).

48 — Viz bod 147 stanoviska ve věci Komise v. Nizozemsko (citované výše v poznámce pod čarou 9).

117. Zadrhé místo, kde student po ukončení studia v zahraničí nastoupí do zaměstnání, bude pravděpodobně částečně záviset na takových praktických okolnostech, jako například kde jsou dostupná pracovní místa, jaký jazyk či jazyky ovládá a jaká je obecně situace na trhu práce v EU. Samozřejmě se může vrátit do členského státu svého předcházejícího bydliště; ale stejně tak může zůstat tam, kde studoval nebo se odstěhovat kamkoliv jinam. Mělo by se skutečně předpokládat, že vazba na členský stát, ve kterém měl student bydliště nepřetržitě po dobu tří let před začátkem studia, převyší automaticky všechny ostatní hlediska?

118. Z těchto důvodů mám za to, že souvislost mezi pravidlem tří let a sociálním cílem není zdaleka samozřejmá.

119. Pro úplnost však alespoň stručně posoudím přiměřenost pravidla tří let ve vztahu k sociálnímu cíli.

Přiměřenost omezení

120. V tomto bodě byla písemná a ústní vyjádření německé vlády značně stručnější než její vyjádření ve vztahu k ekonomickému cíli a cíli integrace.

121. I když německá vláda zdůraznila atraktivitu pravidla tří let, pokud jde o právní jistotu, transparentnost a administrativní efektivitu v kontextu ekonomického cíle, výslovně neuvedla, zda se o tyto argumenty opírá také ve vztahu k sociálnímu cíli. Za předpokladu, že měla v úmyslu tak učinit, z důvodů, které již byly uvedeny⁴⁹, mám za to, že tyto skutečnosti nejsou dostatečné pro účely prokázání skutečnosti, že pravidlo tří let není ve vztahu k sociálnímu cíli více omezující, než je nezbytné.

122. Soudní dvůr měl za podobných okolností ve věci Komise v. Nizozemsko za to, že příslušelo členskému státu vysvětlit, proč vyloučil ostatní reprezentativní prvky, aby upřednostnil podmínku bydliště. Soudní dvůr rozhodl, že tato podmínka má „příliš vylučující“ povahu, neboť „upřednostňuje skutečnost, která není nutně jediným reprezentativním prvkem skutečné vazby mezi dotýčným a [členským státem poskytujícím financování]“⁵⁰.

123. Ke stejnému závěru dospívám ve vztahu k pravidlu tří let. Nejsem přesvědčená, že předcházející pobyt v jednom z členských států lze použít jako jediné kritérium k předpovědi budoucího pobytu, jenž bude následovat po pobytu, který mezitím nastal v jiném členském státě⁵¹. Spíše platí, což Komise uvedla ve své Zelené knize, že „Evropané, kteří se v mládí účastní mobility ve vzdělávání, se později pravděpodobněji zapojí do mobility jako pracovníci.“⁵²

Závěry

124. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr odpověděl na předložené otázky následovně:

„Články 20 a 21 SFEU musejí být vykládány v tom smyslu, že brání členskému státu, aby podmiňoval poskytnutí podpory na vzdělávání ve vzdělávacím zařízení v zahraničí po celou dobu takového studia splněním podmínky vyžadující u jakéhokoli občana EU, včetně vlastních státních příslušníků, aby měl bydliště na jeho území nepřetržitě po dobu tří let bezprostředně před zahájením takového studia v zahraničí.“

49 — Viz body 103 až 106 výše.

50 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (citovaný výše v poznámce pod čarou 9, bod 86).

51 — Viz také bod 117 výše.

52 — Zelená kniha Komise – Podpora mobility mladých lidí ve vzdělávání, KOM (2009) 329 final, s. 2.