



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 21 lutego 2013 r.¹

Sprawy połączone C-523/11 i C-585/11

**Laurence Prinz
przeciwko
Region Hannover**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Hannover
(Niemcy)]

**Philipp Seeberger
przeciwko
Studentenwerk Heidelberg**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Karlsruhe
(Niemcy)]

Swobodny przepływ obywateli Unii — Finansowanie studiów wyższych za granicą —
Warunek zamieszkania — „Reguła trzech lat” — Proporcjonalność

1. Niemcy są jednym z krajów członkowskich, w którym obywatele Unii Europejskiej (zwanej dalej „Unią”) mogą ubiegać się o stypendia na studia wyższe i szkolenia w instytucjach znajdujących się w innym miejscu w Unii Europejskiej. Laurence Prinz i Philippe Seeberger, oboje będący obywatelami niemieckimi, wystąpili z wnioskami o takie stypendia. Ich wnioski zostały oddalone, ponieważ żadne z nich nie było w stanie wykazać trzech lat nieprzerwanego zamieszkania w Niemczech w czasie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie studiów za granicą („reguła trzech lat”). Reguła trzech lat została wprowadzona, według rządu niemieckiego, w celu uwzględnienia ryzyka nadmiernego obciążenia, które mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu dostępnej pomocy („cel gospodarczy”), zidentyfikowania osób zintegrowanych ze społeczeństwem niemieckim i zapewnienia, że stypendia będą przyznawane studentom, którzy z największym prawdopodobieństwem po studiach wrócą do Niemiec i wniosą wkład do tamtejszego społeczeństwa („cel społeczny”). Studentom niemogącym wykazać trzech lat niezakłóconego zamieszkania odmawia się stypendiów na pełny czas trwania ich studiów zagranicznych. Mogą jednak otrzymać stypendium na pierwszy rok takich studiów lub na pełny czas trwania studiów w Niemczech.

¹ — Język oryginału: angielski.

Tło prawne

Prawo UE

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

2. Zgodnie z art. 20 TFUE:

- „1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak.
2. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach. Mają między innymi prawo do:
 - a) swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich;

[...]

Prawa te są wykonywane na warunkach i w granicach określonych przez Traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu”.

3. Zgodnie z art. 21 ust. 1 TFUE każdy obywatel Unii „ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”.

4. Zgodnie z art. 165 ust. 1 TFUE, państwa członkowskie są odpowiedzialne „za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych”. Artykuł 165 ust. 1 TFUE stanowi, że „Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeżeli to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działań”. Według art. 165 ust. 2 tiret drugie, działanie Unii zmierza również do „sprzyjania mobilności studentów”.

Dyrektywa 2004/38/WE

5. Artykuł 24 dyrektywy 2004/38² stanowi:

- „1. Z zastrzeżeniem specjalnych przepisów wyraźnie określonych w traktacie i prawie wtórnym wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie niniejszej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w traktacie. Korzystanie z tego prawa obejmuje członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu.

2 — Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77) (Dz.U. L 158, p. 77, ze sprostowaniami w Dz.U. L 229, s. 35; Dz.U. 2005, L 30, s. 27; Dz.U. 2005, L 197, s. 34 oraz Dz.U. 2007, L 204, s. 28).

2. W drodze odstępstwa od ust. 1 przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane [...] przed nabyciem prawa stałego pobytu³] – do udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status, i członków ich rodziny”.

Prawo krajowe

6. Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz, zwana dalej „BAföG” lub „ustawą o wsparciu dla studentów”) jest niemiecką ustawą, która wprowadza warunki uzyskiwania finansowania studiów i szkoleń. Została ona zmieniona kilkakrotnie⁴, między innymi w celu wykonania wyroku Trybunału w sprawie Morgan i Bucher⁵. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że przepisy aktualnie będące art. 20 i 21 TFUE zakazują wprowadzania warunków takich jak warunek umieszczony w § 5 ust. 2 pkt 3 (dawnej) ustawy o wsparciu dla studentów, uzależniający przyznanie stypendium na uczęszczanie do instytucji oświatowej za granicą od tego, czy studia te są kontynuacją nauki lub szkolenia pobieranego przez co najmniej jeden rok w ojczystym państwie członkowskim (zwany dalej „warunkiem pierwszego stadium”).

7. Zmieniony § 5 w ust. 1 definiuje „stałe zamieszkanie” jako miejsce będące nie tylko tymczasowo ośrodkiem interesów danej osoby niezależnie od zamiaru stałego osiedlenia. W dalszej części stanowi on, że osoba zamieszkująca w danym miejscu wyłącznie na potrzeby pobierania nauki lub szkolenia nie ma w danym miejscu swojego stałego miejsca zamieszkania.

8. Paragraf 5 ust. 2 pkt 3 stanowi, że studentom, którzy mają stałe miejsce zamieszkania w Niemczech, przyznaje się stypendium edukacyjne na uczęszczanie do placówki edukacyjnej lub szkoleniowej w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w Szwajcarii w celu rozpoczęcia lub kontynuowania tam edukacji lub szkolenia.

9. Według § 6 zatytułowanego „Wsparcie dla Niemców za granicą” obywatele niemieccy mający stałe miejsce zamieszkania poza Niemcami mogą uzyskać stypendium na naukę lub szkolenie w celu pobierania nauki w miejscu zamieszkania lub w kraju sąsiadującym, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami danego przypadku.

10. Paragraf 8 ust. 1 wskazuje, że obywatele niemieccy i inni obywatele Unii uprawnieni do stałego zamieszkania mogą ubiegać się o finansowanie.

11. Paragraf 16 ustala czas, dla którego można uzyskać dofinansowanie nauki lub szkolenia. Paragraf 16 ust. 3 zawiera regułę trzech lat i stanowi:

„[...] stypendium edukacyjne jest przyznawane w przypadkach określonych w § 5 ust. 2 pkt 2 i 3 [...], w przypadkach określonych w § 5 ust. 2 pkt 3 na czas powyżej jednego roku tylko wtedy, gdy osoba ucząca się w momencie rozpoczęcia pobytu za granicą podjętego po 31 grudnia 2007 r. miała stałe miejsce zamieszkania na terytorium Niemiec już od co najmniej trzech lat”.

12. Uzasadnienie projektu ustawodawczego wprowadzającego regułę trzech lat przedstawione przez rząd federalny stwierdzało, że reguła ta miała na celu zapewnienie, aby stypendia na kształcenie w całości odbywane za granicą nie były przyznawane osobom uczącym się, które praktycznie nigdy nie przebywały w Niemczech. Zasadą niemieckiej polityki edukacji jest to, że pobieranie niemieckich

3 — Co do zasady, prawo stałego pobytu nabywa się po pięciu latach nieprzerwanego legalnego zamieszkania: zob. art. 16 dyrektywy 2004/38.

4 — W oparciu o uwagi rządu niemieckiego wydaje się, że brzmienie przedstawione Trybunałowi zostało ogłoszone w dniu 7 grudnia 2010 r.

5 — Wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawach połączonych C-11/06 i C-12/06 Morgan i Bucher, Zb.Orz. s. I-9161.

stypendiów edukacyjnych wymaga z reguły, aby również kształcenie odbywało się na terenie Niemiec lub aby przynajmniej istniał szczególny związek z Niemcami. Uzasadnienie zwraca uwagę, że inne państwa członkowskie także nakładają obowiązek rezydencji jako dodatkowy warunek przyznania długoterminowego stypendium edukacyjnego na pobyt za granicą. Ten warunek stanowi wyraz uprawnionego interesu państwa wypłacającego świadczenia socjalne polegającego na tym, aby świadczenia pieniężne z publicznego budżetu finansowanego z podatków ograniczyć do grupy osób, które mogą wykazać minimum związku z tym państwem.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

Prinz

13. Laurence Prinz urodziła się w Kolonii w 1991 r. i jest obywatelką niemiecką. Przez dziesięć lat mieszkała ze swoją rodziną w Tunezji, gdzie jej ojciec pracował dla firmy niemieckiej. Począwszy od stycznia 2007 r., mieszkała ze swoją rodziną w Niemczech.

14. Od lutego 2007 r. L. Prinz uczęszczała do szkoły w Niemczech i ukończyła tam edukację na poziomie szkoły średniej w czerwcu 2009 r. W dniu 1 września 2009 r. rozpoczęła studia z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem na Uniwersytecie Erazma w Niderlandach.

15. Przed rozpoczęciem studiów w Niderlandach L. Prinz w dniu 18 sierpnia 2009 r. wystąpiła do właściwego niemieckiego organu z wnioskiem o stypendium. Decyzją z dnia 30 kwietnia 2010 r. zostało jej przyznane stypendium na rok akademicki 2009/2010.

16. L. Prinz złożyła kolejny wniosek o stypendium na następny rok akademicki. Jej wniosek został oddalony decyzją z dnia 4 maja 2010 r. z uwagi na to, że stale zamieszkiwała w Niemczech dopiero od stycznia 2007 r. i z tego powodu nie spełniła reguły trzech lat.

17. L. Prinz wniosła odwołanie od tej decyzji do Verwaltungsgericht Hannover (sądu administracyjnego w Hanowerze). Po pierwsze podniosła, że zamieszkiwała w Niemczech przez pełne trzy lata i cztery miesiące, to jest od września 1993 r. do kwietnia 1994 r.⁶ i od stycznia 2007 r. do sierpnia 2009 r. Po drugie twierdziła, że wymóg zamieszkiwania taki jak reguła trzech lat jest sprzeczny z prawem do swobodnego przemieszczania się ustanowionym w art. 21 TFUE.

18. Izba trzecia Verwaltungsgerichtshof postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy ma miejsce nieuzasadnione z punktu widzenia prawa [Unii] ograniczenie przyznanego przez art. 20, 21 TFUE obywatelom Unii prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, jeżeli obywatelce niemieckiej, która ma stałe miejsce zamieszkania w Niemczech i pobiera naukę w placówce edukacyjnej w państwie członkowskim Unii Europejskiej, stypendium edukacyjne jest przyznawane zgodnie z [ustawą o wsparciu dla studentów] na pobieranie nauki w tej zagranicznej placówce jedynie przez rok, ponieważ w momencie rozpoczęcia pobytu za granicą nie miała ona miejsca stałego zamieszkania w kraju od co najmniej trzech lat?”.

19. Rządy austriacki, duński, fiński, niemiecki, grecki, niderlandzki i szwedzki oraz Komisja złożyły uwagi na piśmie. Na rozprawie w dniu 29 listopada 2012 r. te same strony, z wyjątkiem rządu niderlandzkiego złożyły uwagi ustne.

6 — Z odesłania prejudycjalnego nie wynika wyraźnie, jak szybko po narodzeniu L. Prinz przeniosła się z rodziną do Tunezji ani dlaczego na krótko powróciła z Tunezji do Niemiec we wrześniu 1993 r. przed powtórny wyjazd w kwietniu 1994 r.

Seeberger

20. Philipp Seeberger jest obywatelem niemieckim. Urodził się w Niemczech w 1983 r. i do 1994 r. zamieszkiwał tam ze swoimi rodzicami, którzy także byli obywatelami niemieckimi. W latach 1989–1994 uczęszczał do szkół podstawowej i średniej w Niemczech.

21. Pomiędzy rokiem 1994 i grudniem 2005 r. P. Seeberger mieszkał z rodzicami w Hiszpanii, gdzie jego ojciec pracował jako samozatrudniony doradca gospodarczy. Sąd krajowy stwierdza, że przemieszczając się tam z tego powodu, ojciec P. Seebergera wykonywał swoje prawa na podstawie przepisów aktualnie umieszczonych w art. 45 i 49 TFUE. P. Seeberger ukończył szkołę średnią w Hiszpanii w 2000 r., po przejściu niższych egzaminów ponadpodstawowych. W kwietniu 2005 r. zdał egzamin na pośrednika nieruchomości po szkoleniu zawodowym podjętym w latach 2004 i 2005 r., w dalszym ciągu w Hiszpanii. W styczniu 2006 r. rodzice P. Seebergera wrócili do Niemiec. Wprawdzie twierdzi on, że w tamtym czasie również miał stałe miejsce zamieszkania w Niemczech, nie był jednak zarejestrowany w Monachium aż do 26 października 2009 r. Oświadczenie byłego pracodawcy wydaje się wskazywać, że P. Seeberger odbył praktykę jako projektant stron internetowych w Kolonii pomiędzy dniem 2 kwietnia i dniem 27 czerwca 2007 r.

22. W kwietniu 2009 r. P. Seeberger zdał egzamin zewnętrzny dopuszczający go na studia na Uniwersytecie Balearów w Palma de Mallorca. We wrześniu 2009 r. rozpoczął tam kurs ekonomii. Wystąpił w Niemczech o stypendium na te studia.

23. Właściwy organ niemiecki oddalił jego wniosek z uwagi na niewystarczające dowody, że miał on stałe miejsce zamieszkania w Niemczech przez trzy lata bezpośrednio poprzedzające rozpoczęcie kursu.

24. P. Seeberger zaskarżył tę decyzję, podnosząc, że reguła trzech lat jest sprzeczna z przysługującym mu jako obywatelowi Unii prawem do swobodnego przemieszczania się. Po oddaleniu tej skargi P. Seeberger wszczął postępowanie przed Verwaltungsgericht Karlsruhe (sądem administracyjnym w Karlsruhe). Przed tym sądem podniósł, że jego prawo do swobodnego przemieszczania się zostało ograniczone, ponieważ reguła trzech lat wymagała od niego porzucenia jego stałego miejsca zamieszkania w innym państwie członkowskim i przeniesienia stałego miejsca zamieszkania z powrotem do Niemiec znacznie wcześniej w celu bycia objętym możliwością uzyskania stypendium na studia zagraniczne.

25. Piąta izba Verwaltungsgericht Karlsruhe zawiesiła postępowanie i przedłożyła Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy prawo Unii sprzeciwia się przepisom krajowym, które odmawiają przyznania stypendium edukacyjnego na studia w innym państwie członkowskim wyłącznie z tego powodu, że uczący się, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, na początku studiów nie miał stałego miejsca zamieszkania od co najmniej trzech lat w państwie członkowskim pochodzenia?”.

26. Dokumenty procesowe zostały przedłożone przez P. Seebergera, rządy austriacki, duński, fiński, niemiecki, niderlandzki i szwedzki oraz Komisję. Na rozprawie w dniu 29 listopada 2012 r. strony, które wcześniej złożyły uwagi na piśmie, z wyjątkiem rządu niderlandzkiego, złożyły uwagi ustne; był reprezentowany także rząd grecki, który złożył uwagi ustne.

Ocena

Uwagi wstępne

27. W obydwu przypadkach Trybunał został poproszony o rozważenie, czy art. 20 i 21 TFUE wykluczają uzależnianie przez państwo członkowskie udzielania stypendiów na studia za granicą od warunku zamieszkiwania takiego jak reguła trzech lat.

28. Odmienne niż sąd odsyłający w sprawie Prinz, sąd w sprawie Seeberger sformułował swoje pytanie w sposób pomijający kwestię tego, czy student jest obywatelem państwa członkowskiego udzielającego stypendium. Jednakże reszta postanowienia odsyłającego w sprawie Seeberger nie pozostawia wątpliwości, że poszukuje się wskazówki w odniesieniu do sytuacji obywatela niemieckiego.

29. Przed skorzystaniem z przysługującej im swobody przemieszczania się w celu studiowania w innym miejscu w Unii zarówno L. Prinz, jak i P. Seeberger wyprowadzili się z Niemiec z różnych względów. L. Prinz wyprowadziła się z Unii, gdy jej ojciec podjął pracę w Tunezji. P. Seeberger przeprowadził się do Hiszpanii, gdy jego ojciec skorzystał ze swojego prawa do swobodnego podejmowania działalności gospodarczej w celu zaangażowania się tam w działalność w ramach samozatrudnienia.

30. Wydaje się, że w odróżnieniu od L. Prinz, P. Seeberger korzystał już wcześniej z prawa do swobodnego przemieszczania się zgodnie z prawem Unii. Okoliczność ta nie wpływa na analizę pytań prejudycjalnych przedstawionych Trybunałowi, ponieważ oboje jako obywatele Unii mogą powoływać się przeciwko swojemu ojczystemu państwu członkowskiemu na prawa wynikające z tego statusu⁷, takie jak prawo do przemieszczania się w celu studiowania w innym miejscu w Unii. Komisja zastanawia się jednak, czy sytuacja P. Seebergera powinna być oceniana w świetle prawa do swobodnego podejmowania działalności gospodarczej. Odniosę się do tej uwagi jako do kwestii związanej z właściwymi przepisami⁸.

31. Trybunał kilkakrotnie rozważał już, czy państwa członkowskie mogą uzależniać przyznawanie stypendiów od przesłanki zamieszkiwania takiego samego rodzaju jak aktualnie rozpatrywana. Sprawy te pojawiały się przed Trybunałem w różnej formie. Dotyczyły one przemieszczających się pracowników i zależnych od nich członków ich rodzin⁹, ale także studentów, którzy nie opierali swoich roszczeń o stypendia na powiązaniu z obywatelem Unii zaangażowanym w zarobkową działalność gospodarczą¹⁰. Dotyczyły one wniosków o stypendia od ojczystego państwa członkowskiego¹¹, państwa członkowskiego miejsca pracy¹², względnie przyjmującego państwa członkowskiego, w którym student zamierzał studiować¹³. Niektóre sprawy poprzedzają wejście w życie dyrektywy 2004/38, podczas gdy inne odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do art. 24 ust. 2 tej dyrektywy. W wielu z tych spraw rozpatrywany środek był przedstawiany jako uzasadniony między innymi z uwagi na fakt, że pozwalał uniknąć nieuzasadnionego obciążenia budżetu publicznego państwa członkowskiego przyznającego stypendium lub umożliwiał zidentyfikowanie osób dostatecznie związanych z tym państwem członkowskim oraz tych, które po zakończeniu swoich studiów prawdopodobnie wróciłyby do państwa członkowskiego przyznającego stypendium.

7 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Morgan i Bucher, pkt 22, 23 i przytoczone tam orzecznictwo.

8 — Zobacz pkt 36–39 poniżej.

9 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-542/09 Komisja przeciwko Niderlandom.

10 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119.

11 — Zobacz na przykład ww. w przypisie 5 wyrok w sprawach Morgan i Bucher.

12 — Zobacz na przykład ww. w przypisie 9 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom.

13 — Zobacz na przykład ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Bidar.

32. Trybunał przyznaje wprawdzie, że państwa członkowskie mają znaczną swobodę w określaniu, czy i w jaki sposób finansować studia, oraz komu przyznawać takie stypendia, jednak moim zdaniem wyrażał się mniej jasno, wyjaśniając, jakie dokładnie elementy należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy dane ograniczenie jest uzasadnione. Czy wystarczające jest, aby państwo członkowskie przedstawiło cel gospodarczy, czy też powinno ono udowodnić istnienie ryzyka nadmiernego obciążenia finansowego? Czy państwo członkowskie może uzasadniać ograniczenie takie jak reguła trzech lat celem udzielania stypendium studentom wykazującym pewien stopień zintegrowania niezależnie od obaw o finansowy koszt systemu? Czy właściwe jest rozpatrzenie proporcjonalności ograniczenia takiego jak reguła trzech lat w odniesieniu do celu gospodarczego poprzez zweryfikowanie, czy zasada ta nie jest bardziej restrykcyjna niż jest to niezbędne w celu ustalenia niezbędnego stopnia zintegrowania?

33. Te i być może inne niejasności mogą tłumaczyć, dlaczego niektóre państwa członkowskie w dalszym ciągu stosują przesłankę zamieszkania jako wyłączny środek do osiągnięcia wyraźnie złożonych celów, dlaczego sześć państw członkowskich interweniowało w bieżących sprawach po stronie Niemiec oraz dlaczego Trybunał jest wielokrotnie proszony o zdecydowanie, czy jakaś wariacja na temat przesłanki zamieszkania jest zgodna z prawem Unii.

Prawo właściwe

34. Sądy odsyłające zwróciły się do Trybunału wyłącznie o zinterpretowanie przepisów traktatowych o obywatelstwie Unii.

35. Bez wątpienia słusznie nie zwróciły się do Trybunału o zbadanie art. 24 dyrektywy 2004/38. Przepis ten określa, kiedy przyjmujące państwo członkowskie powinno zapewnić obywatelom Unii zamieszkującym na jego terytorium na podstawie tej dyrektywy traktowanie na równi z jego własnymi obywatelami, z uwzględnieniem pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania na studiach. Jednakże nie istnieją wskazania, aby L. Prinz i P. Seeberger ubiegali się o stypendia odpowiednio w Niderlandach lub w Hiszpanii. Ubiegali się raczej o stypendia w swoim ojczystym państwie członkowskim.

36. Jak należy odnieść się do sugestii Komisji, że sytuacja P. Seebergera powinna być rozpatrywana na tle przepisów dotyczących swobodnego podejmowania działalności gospodarczej?

37. Reguła trzech lat nie obowiązywała w czasie, gdy P. Seeberger i jego rodzina skorzystali z prawa przeniesienia się do Hiszpanii. Nie mogła ona zatem wpłynąć na tą wstępną przeprowadzkę.

38. Jednakże obecnie, ponieważ reguła ta ma moc obowiązującą, potencjalnie wywiera ona „efekt schładzający” względem każdego obywatela Unii rozważającego skorzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach Unii jako pracownik, osoba pracująca na własny rachunek lub po prostu jako obywatel. Jest to także niekorzystne dla osób, które skorzystały z tych praw i nie powróciły do Niemiec wystarczająco wcześnie, aby spełniać regułę trzech lat.

39. Sąd odsyłający został poproszony o rozważenie ważności decyzji odmawiającej stypendium P. Seebergerowi. Nie dokonał żadnych ustaleń co do tego, czy P. Seeberger jest w dalszym ciągu zależny od (obojga) swoich rodziców, albo jeżeli nie, kiedy przestał być zależny. Trybunał ma z tego względu niewystarczające dane do zrozumienia, czy sąd odsyłający powinien podchodzić do rozpatrywanej przezeń sprawy z uwzględnieniem faktu, że P. Seeberger korzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się w związku ze (i) skorzystaniem przez jego ojca z jego prawa do swobodnego podejmowania działalności gospodarczej i (ii) późniejszą decyzją jego ojca o powrocie do ojczystego państwa członkowskiego.

40. Dodam, że żaden element treści postanowień odsyłających nie wskazuje, iż L. Prinz i P. Seeberger powołują się na swój status gospodarczo czynnych obywateli Unii lub na właściwe więzi rodzinne z na przykład migrującym pracownikiem w Niemczech. Z tego względu podobnie jak sądy odsyłające odniosę się do przedmiotowej materii wyłącznie na podstawie art. 20 i 21 TFUE.

Definicja zamieszkania

41. Fizyczne miejsce zamieszkania jest kwestią z zakresu okoliczności faktycznych. Jednakże miejsce, w którym dana osoba faktycznie zamieszkuje lub jest zameldowana jako zamieszkała, może niekoniecznie być miejscem, które państwo członkowskie określa na gruncie prawa jako miejsce jej stałego zamieszkania.

42. Reguła trzech lat została określona w odniesieniu do niezakłóconego stałego zamieszkania w Niemczech. Zgodnie z § 5 ust. 1 ustawy o wsparciu dla studentów stałe zamieszkanie zostało zdefiniowane jako „miejsce będące nie tylko tymczasowo ośrodkiem interesów danej osoby niezależnie od zamiaru stałego osiedlenia”.

43. Jednakże przynajmniej w przypadku P. Seebergera wydaje się, że decyzja odmawiająca mu stypendium została oparta na innym pojęciu zamieszkania. P. Seeberger twierdzi, że zamieszkiwał w Niemczech począwszy od stycznia 2006 r., jednak zameldowany jako zamieszkały w Monachium był dopiero od dnia 26 października 2009 r.

44. Na rozprawie rząd niemiecki potwierdził, że właściwe organy czasami posługują się datą zameldowania jako wskazówką dla ustalenia, czy reguła trzech lat została zachowana. Jeżeli odmówiono stypendium z uwagi na fakt, że czas pomiędzy datą zameldowania i początkiem studiów zagranicznych jest krótszy niż trzy lata, wnioskodawca może zaskarżyć przed niemieckim sądem tę decyzję i przedstawić dowody, iż zamieszkiwał w Niemczech przed datą zameldowania. Rząd niemiecki podkreślił, że wszelkie fakty i okoliczności powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie, czy wnioskodawca zamieszkuje w Niemczech w rozumieniu § 5 ust. 1 ustawy o wsparciu dla studentów.

Ograniczenie prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się

45. Prawo Unii nie zobowiązuje państw członkowskich do przyznawania stypendiów na studia odbywane na ich terytorium lub w innych miejscach. Mimo to, chociaż państwa członkowskie zachowują kompetencje w tym obszarze, niemniej jednak powinny przestrzegać prawa Unii przy wykonywaniu tych kompetencji¹⁴.

46. Sądy odsyłające w sprawie Prinz i w sprawie Seeberger uważają, że reguła trzech lat może ograniczać prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 20 i 21 TFUE. Z powodów podobnych do tych, którymi posłużył się Trybunał w sprawie Morgan i Bucher¹⁵, uważają one, że reguła trzech lat może zniechęcać obywatela Unii do przeprowadzenia się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia tam studiów lub rozpoczęcia tam szkoleń albo, jeżeli tego rodzaju studia lub szkolenie za granicą już się rozpoczęły, wywierać nacisk na studenta, aby przerwał studia i powrócił do Niemiec.

47. Zgadzam się, że reguła trzech lat stanowi ograniczenie.

14 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Morgan i Bucher, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Morgan i Bucher, pkt 25, 26.

48. Środek, który uzależnia uprawnienie do świadczenia socjalnego od zamieszkania w przyznającym je państwie członkowskim, może ograniczać swobodne przemieszczanie. Stawia on w niekorzystnej sytuacji każdego obywatela Unii, który już skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się (to jest każdego obywatela, który zamieszkuje lub zamieszkiwał gdzie indziej w Unii) przed ubieganiem się o to świadczenie. Z samej swojej natury tego rodzaju wymóg zamieszkania może zniechęcać obywatela Unii do skorzystania z jego prawa do przeniesienia się do innego państwa członkowskiego¹⁶ i pobierania tam nauki w ramach szkolnictwa średniego przed wystąpieniem o stypendium na naukę ponadlicealną („efekt schładzający”).

49. W przypadku niniejszych spraw P. Seeberger uważa, że chcąc uczęszczać na studia poza Niemcami, znajduje się w niekorzystnej sytuacji wyłącznie ze względu na to, iż przed rozpoczęciem tych studiów wraz z rodzicami skorzystał ze swobody przemieszczania się i nie pomyślał o powrocie do Niemiec z wystarczającym wyprzedzeniem względem początku swoich studiów. L. Prinz także znajduje się pod presją finansową, aby studiować w Niemczech, zamiast uczęszczać na preferowany kierunek w Niderlandach, ponieważ nie może uzyskać stypendium na studia w Niderlandach powyżej pierwszego roku studiów.

50. Z tego powodu zgadzam się, że reguła trzech lat stanowi ograniczenie praw obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się przyznanych w art. 20 i 21 TFUE.

51. Takie ograniczenie może być usprawiedliwione tylko wtedy, gdy zostało oparte na obiektywnych względach interesu publicznego, jest odpowiednie do osiągnięcia takiego słusznego celu i proporcjonalne względem niego, to znaczy nie jest bardziej restrykcyjne niż jest to niezbędne dla osiągnięcia tego celu.

52. Rząd niemiecki wskazuje dwa cele, na podstawie których można uzasadniać regułę trzech lat. Rozważę kolejno każdy z nich.

Uzasadnienie oparte na celu gospodarczym

Słuszność środka

53. Rząd niemiecki opiera się na orzeczeniach Trybunałów w sprawie Bidar oraz w sprawie Morgan i Bucher w celu uzasadnienia reguły trzech lat. Podejście to wykazuje zgodność z uzasadnieniem projektu ustawodawczego wprowadzającego w życie tę regułę¹⁷.

54. W wyroku w sprawie Bidar Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do gospodarczo nieaktywnych obywateli Unii „zezwała się każdemu z państw członkowskich na czuwanie nad tym, aby przyznawanie pomocy przeznaczonej na pokrycie kosztów utrzymania studentów pochodzących z innych państw członkowskich nie stało się nadmiernym obciążeniem, które mogłoby odbić się ogólnie na całości [mieć wpływ na całość] pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo”¹⁸. W konsekwencji uzasadnione było przyznawanie tego typu pomocy „jedynie studentom, którzy wykazali określony stopień zintegrowania ze społeczeństwem tego państwa”¹⁹. W wyroku w sprawie Morgan i Bucher

16 — Zobacz np. w kontekście renty z tytułu niepełnosprawności wyrok z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Nerkowska, Zb.Orz. s. I-3993, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Zobacz pkt 12 powyżej.

18 — Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Bidar, pkt 56.

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Bidar, pkt 57.

Trybunał zastosował to samo rozumowanie w odniesieniu do przyznawania przez państwo członkowskie stypendium swoim własnym obywatelom chcącym studiować w innym państwie członkowskim²⁰, a następnie stwierdził, że badana w owej sprawie przesłanka dotycząca pierwszego stadium studiów była zbyt ogólna i wykluczająca, aby spełnić przesłankę proporcjonalności²¹.

55. Trybunał uznał więc, że cel unikania nadmiernego obciążenia, które mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy, może co do zasady uzasadniać ograniczenie swobody przemieszczania się takie jak reguła trzech lat.

56. Czy jednak wystarczy, że państwo członkowskie po prostu oświadczy, iż taki cel gospodarczy istnieje?

57. Moim zdaniem to nie wystarcza.

58. W wyroku w sprawie Morgan i Bucher Trybunał uznał, że co do zasady względy takie jak powołane w sprawie Bidar mogą odnosić się do stypendiów edukacyjnych dla studentów chcących studiować za granicą, „jeśli istnieje ryzyko takiego nadmiernego obciążenia”²². Komisja w niniejszych sprawach zwraca uwagę, że Niemcy nie wykazały istnienia ryzyka, którego chciałyby uniknąć lub które chciałyby ograniczyć.

59. Bez wątpienia do każdego państwa członkowskiego należy decyzja, jaką część swojego publicznego budżetu chce zarezerwować w celu wypłacania stypendiów na studia w kraju i za granicą, oraz ocena, jakie obciążenie finansowe uważa za zasadne²³. Niektóre państwa członkowskie mogą zdecydować o udostępnianiu na stypendia zaledwie skromnej kwoty. Inne państwa mogą chcieć poświęcać na ten cel wyraźnie większą część swojego budżetu publicznego. Chociaż Trybunał nie może dokonywać oceny decyzji państwa członkowskiego co do kwestii, co jest „uzasadnione”, może udzielać sądom krajowym wskazówek dotyczących ich oceny, czy *przy uwzględnieniu takiej decyzji*, pokrywanie kosztów utrzymania i być może innych kosztów ponoszonych przez studentów z innych państw członkowskich spowoduje ryzyko nadmiernego obciążenia.

60. Powiązywanie jakiejkolwiek przesłanki z prawem do świadczenia społecznego może ograniczać liczbę osób mogących ubiegać się o nie z wynikiem pozytywnym, a przez to ograniczać ogólny koszt dla budżetu związany z udostępnianiem takiego świadczenia. Okoliczność ta nie może sama z siebie być wystarczająca dla uzasadnienia ograniczenia praw do swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 20 i 21 TFUE. Uważam raczej, że państwo członkowskie powinno ocenić rzeczywiste lub potencjalne zagrożenia związane z udostępnianiem konkretnych rodzajów stypendiów. W oparciu o taką ocenę może następnie ustalić, co stanowiłoby nieuzasadnione obciążenie finansowe, i określić środki służące uniknięciu lub ograniczeniu ryzyka powstania takiego obciążenia.

61. W niniejszych sprawach rząd niemiecki opiera się na statystykach opracowanych przez federalny urząd statystyczny („Statistisches Bundesamt”), które ukazują, że w 2008 r. w przybliżeniu milion obywateli niemieckich mieszkało w innych państwach członkowskich, z czego pół miliona w sąsiednich państwach członkowskich. Rząd niemiecki podnosi, że w przypadku wyeliminowania wymogu zamieszkania grupa ta wraz z niektórymi osobami nieposiadającymi obywatelstwa kwalifikowałaby się do objęcia stypendium przez cały czas trwania studiów poza terytorium Niemiec.

20 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Morgan i Bucher, pkt 43, 44.

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Morgan i Bucher, pkt 46.

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Morgan i Bucher, pkt 44 (podkreślenie moje).

23 — Zobacz także np. moja opinia w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, przytoczona w przypisie 9, pkt 103.

62. Choć nie widzę podstaw, aby wątpić w dokładność tych danych liczbowych, jednak jest oczywiste, że nie mówią one nic o istnieniu rzeczywistego lub potencjalnego ryzyka nieuzasadnionego obciążenia finansowego. Jest wątpliwe, aby wszyscy Niemcy zamieszkujący gdzie indziej w Unii, począwszy od niemowląt aż do emerytów, zamierzali pobierać naukę na studiach (a szczególnie poza Niemcami). Nie jest także oczywiste, że wszystkie osoby chcące zostać studentami będą ubiegać się o stypendia u władz niemieckich.

63. Rząd niemiecki na rozprawie potwierdził, że nie rozporządza jakimkolwiek dalszym bardziej szczegółowym materiałem dowodowym do przedłożenia Trybunałowi.

64. Moim zdaniem dla ustalenia, czy ograniczenie takie jak reguła trzech lat jest uzasadnione na gruncie celu gospodarczego, wymagana jest solidniejsza ocena prawdopodobnego zagrożenia „nadmiernym obciążeniem, które mogłoby odbić się ogólnie na całości pomocy, jaka może zostać przyznana”²⁴. Taka ocena powinna także uwzględniać właściwy charakter ograniczenia jako środka służącego uniknięciu lub zmniejszeniu ryzyka, że powstanie tego rodzaju obciążenie.

65. W zakresie, w jakim usprawiedliwiony cel stwierdzony w wyroku w sprawie Bidar oraz w sprawie Morgan i Bucher polega na unikaniu nadmiernego obciążenia finansowego, które mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy, jaka może zostać przyznana, właściwość i proporcjonalność takiego ograniczenia powinna być oceniana w odniesieniu do tego celu.

66. Jednak chociaż Niemcy w niniejszych sprawach niewątpliwie powołują się na cel gospodarczy, argumentują także, że ograniczenie to jest proporcjonalne w związku z potrzebą przyznawania stypendium jedynie studentom wykazującym pewien stopień zintegrowania ich ze społeczeństwem.

67. To stanowisko sugeruje, że państwo członkowskie interpretuje orzecznictwo Trybunału w ten sposób, iż z orzecznictwa tego wynika, że ograniczenie takie jak reguła trzech lat może być uzasadnione w oparciu o wymóg pewnego stopnia integracji (zwany dalej „celem integracyjnym”) niezależnie od obaw dotyczących finansowego kosztu systemu (zwanym dalej „celem gospodarczym”).

68. Prawdą jest, że Trybunał przyznał, iż cel gospodarczy może zostać *osiągnięty* przez przyznawanie stypendium edukacyjnego wyłącznie studentom wykazującym pewien stopień integracji z państwem członkowskim przyznającym stypendium – niezależnie od tego, czy jest to przyjmujące państwo członkowskie, czy też ojczyste państwo członkowskie. Jeżeli ma miejsce ubieganie się o stypendium od przyjmującego państwa członkowskiego, solidarność finansowa powinna jedynie być okazana studentom będącym obywatelami innego państwa członkowskiego po początkowym okresie pobytu²⁵.

69. W mojej opinii w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom przedstawiłam moje rozumienie rozstrzygnięcia Trybunału w wyroku sprawie Bidar. Według mojej interpretacji wyroku Trybunał nie uznał istnienia odrębnego celu integracyjnego. Wymaganie dowodu stopnia integracji było raczej traktowane jako *instrument* służący ograniczeniu liczby osób uprawnionych do objęcia wsparciem, a przez to uniknięciu nadmiernego obciążenia finansowego²⁶. Takiemu celowi służy wymóg zamieszkania. Trybunał w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom nie rozstrzygnął tego zagadnienia. Uznał, że cel gospodarczy nie był w stanie uzasadnić nierównego traktowania migrujących pracowników, jednak w ramach tej samej analizy uznał prawo państw członkowskich do wymagania od obywateli innych państw członkowskich wykazania pewnego stopnia zintegrowania z ich społeczeństwami w celu uzyskania przywilejów socjalnych²⁷.

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Bidar, pkt 56.

25 — Zobacz motyw 10 dyrektywy 2004/38; wyrok z dnia 4 października 2012 r. w sprawie C-75/11 Komisja przeciwko Austrii, dotychczas niopublikowany w Zbiorze, pkt 60.

26 — Zobacz moja opinia w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, przytoczona w przypisie 9, pkt 84.

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 63, 69.

70. W obecnym stanie prawa Unii niesłuszne byłoby wymaganie od państwa członkowskiego przyjmowania odpowiedzialności finansowej za studenta niewykazującego związku z tym państwem. Twierdzenie przeciwne zakładałoby, że państwa członkowskie zgodziły się na pełną solidarność finansową w zakresie udzielania stypendiów studentom oraz iż występuje pełna „mobilność” tego świadczenia socjalnego, co oczywiście nie ma miejsca. Państwa członkowskie mogą więc słusznie odmówić przyznawania stypendiów studentom niemającym *znaczących powiązań* w celu unikania nadmiernego obciążenia, które mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy. Innymi słowy mogą one ograniczać krąg beneficjentów w celu osiągnięcia celu gospodarczego. W tym celu dopuszczalne jest posługiwanie się kryterium pozwalającym na wykazanie stopnia zintegrowania.

71. W mojej opinii w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom pozostawiłam otwartą kwestię możliwości odrębnej interpretacji orzecznictwa Trybunału, to jest, że wskazuje ono, iż państwo członkowskie może wymagać pewnego stopnia zintegrowania *niezależnie* od obaw o koszt finansowy udostępniania stypendiów²⁸. Według tego podejścia cel integracyjny (prawidłowo zdefiniowany) byłby sam z siebie wystarczający do uzasadnienia ograniczenia praw do swobodnego przemieszczania się. Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy wymóg zamieszkania taki jak reguła trzech lat miałby być uznany za proporcjonalny, byłoby wówczas uzależnione od tego, czy reguła ta jest bardziej restrykcyjna niż to konieczne do określenia, którzy wnioskodawcy wykazali wymagany stopień integracji²⁹.

72. Uważam, że dla sądów odsyłających w niniejszych sprawach byłoby pomocne, gdyby Trybunał wyjaśnił swoje stanowisko w zakresie relacji pomiędzy celem gospodarczym i integracyjnym. Czy cel integracyjny jest niezależnym uzasadnionym celem mogącym uzasadniać ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się³⁰ także wówczas, gdy ograniczenie to jest stosowane względem własnych obywateli danego państwa członkowskiego? Czy też obydwa cele stanowią interesy powiązane, przez co powinny być uważane za części pojedynczego celu? Czy też kryterium stopnia integracji jest jedynie środkiem do osiągnięcia celu gospodarczego?

73. W pozostałej części mojej analizy rozpatruję właściwość i proporcjonalność instrumentu takiego jak reguła trzech lat kolejno na tle każdego z tych celów.

Właściwość ograniczenia

– Cel gospodarczy

74. W oczywisty sposób każdy środek zawężający krąg beneficjentów ograniczy koszt funkcjonowania systemu w porównaniu do kosztu funkcjonowania systemu przyznającego stypendium bez rozróżniania wszystkim obywatelom Unii. Reguła trzech lat istotnie ogranicza w ten sposób krąg potencjalnych beneficjentów.

75. Jednakże sąd krajowy w dalszym ciągu zmuszony jest do rozstrzygnięcia, czy reguła trzech lat jest w rozsądny sposób powiązana z celem unikania nadmiernego obciążenia, które mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy. Będzie to uzależnione od tego, czy w wyniku zastosowania reguły trzech lat ryzyko zostało ograniczone do rozsądnego obciążenia.

28 — Zobacz moja opinia w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, przytoczona w przypisie 9, pkt 120.

29 — Zobacz pkt 80 i 82 poniżej.

30 — Jakkolwiek wyrok w sprawie Stewart nie dotyczył tego samego rodzaju świadczenia socjalnego co będące przedmiotem bieżących spraw, Trybunał uznał wówczas, że zasadne jest dążenie do (i) do zapewnienia, by istniał rzeczywisty związek między osobą ubiegającą się o świadczenie a właściwym państwem członkowskim, oraz (ii) do zagwarantowania równowagi finansowej krajowego systemu zabezpieczenia społecznego. Następnie Trybunał zdawał się rozpatrywać właściwość i proporcjonalność rozpatrywanego środka w odniesieniu do pierwszego celu, wcześniej dochodząc do wniosku, że w odniesieniu do drugiego celu „Powyższe rozważania można zastosować również w odniesieniu do [drugiego celu]” oraz że „konieczność ustalenia, iż istnieje rzeczywiste i wystarczające powiązanie [...], pozwala bowiem temu państwu członkowskiemu na upewnienie się, iż koszty związane z wypłatą świadczenia [...] nie staną się nieracjonalne”: wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-503/09 Stewart, Zb.Orz. s. I-6497, pkt 89, 103.

– Cel integracyjny

76. Miejsce zamieszkania danej osoby świadczy zazwyczaj o tym, w którym miejscu osoba ta jest zintegrowana ze społeczeństwem. Wymóg oparty na miejscu zamieszkania jest zatem na pierwszy rzut oka właściwym środkiem do osiągnięcia celu integracyjnego.

Proporcjonalność ograniczenia

77. Niejasność co do tego, czy ograniczenie takie jak wymóg zamieszkania zawarty w regule trzech lat jest uzasadnione na gruncie celu gospodarczego lub celu integracyjnego, wydaje się skutkować błędnym rozumowaniem przy ocenie proporcjonalności ograniczenia. Państwa członkowskie wydają się powoływać na cel gospodarczy w celu uzasadnienia ograniczenia, następnie jednak podnoszą, że środek jest proporcjonalny w odniesieniu do celu integracyjnego.

78. Z tego względu w niniejszych sprawach rząd niemiecki podnosi, że reguła trzech lat wskazuje tych wnioskodawców, którzy są powiązani ze społeczeństwem niemieckim w stopniu wystarczającym, aby uzyskać stypendium wypłacane z budżetu publicznego. Rząd niemiecki twierdzi, że ważne jest zweryfikowanie istnienia tego związku w odniesieniu do własnych obywateli, ponieważ solidarność leżąca u podłoża płatności z budżetu publicznego na sfinansowanie studiów ma charakter solidarności występującej pomiędzy mieszkańcami danego państwa członkowskiego, niekoniecznie zaś pomiędzy jego obywatelami³¹. W ramach odrębnego argumentu rząd niemiecki uważa, że reguła trzech lat funkcjonuje w przejrzysty sposób, zapewnia pewność prawa i jest administracyjnie efektywna.

79. Rozważę proporcjonalność reguły trzech lat na tle zarówno celu gospodarczego, jak i celu integracyjnego.

– Cel gospodarczy

80. Środek taki jak reguła trzech lat jest proporcjonalny, jeżeli nie nakłada ograniczenia większego, niż to konieczne do nadania obciążeniu finansowemu rozsądnych granic. Przy dokonywaniu takiej oceny niezbędne jest rozważenie alternatywnych, mniej restrykcyjnych środków. Kwestie efektywności administracyjnej, pewności prawa i przejrzystości zostaną uwzględnione przy porównywaniu rzeczywiście występującego (lub preferowanego) środka z alternatywnymi środkami.

81. Sąd krajowy nie jest w stanie dokonać takiej oceny bez wiedzy o tym: (i) co jest uznawane za niezasadne obciążenie finansowe, (ii) jak ocenia się wpływ ilościowy reguły trzech lat na to obciążenie.

82. Przypuśćmy na przykład, że państwo członkowskie stwierdza, że jest przygotowane do przeznaczenia 800 mln EUR na stypendia edukacyjne dla szkolnictwa policealnego. Dokonuje przeglądu nowych regulacji, które zamierza wprowadzić, i uświadamia sobie, że jeżeli nie ustanowi jakichś dodatkowych kryteriów, to powstaje niebezpieczeństwo, że będzie zmuszone wypłacić ponad miliard euro. Uznaje, że ryzyko takie jest nie do przyjęcia. Po zbadaniu historii zamieszkania próby reprezentatywnej studentów korzystających ze stypendiów (próby wystarczająco dużej, aby była statystycznie wiarygodna), dochodzi do wniosku, że jeśli nałoży wymóg, aby wnioskodawca musiał zamieszkiwać cztery lata na jego terytorium, wykluczy to wystarczającą liczbę potencjalnych kandydatów, aby ograniczyć ryzyko poważnego przekroczenia budżetu. To pojedyncze dodatkowe kryterium jest wybrane w celu osiągnięcia celu gospodarczego. Przy założeniu, że analiza ryzyka

31 — Jakkolwiek powyższe argumenty mogłyby sugerować, że Niemcy uzależniają uprawnienie do stypendium na studia zagraniczne od powiązania z ich systemem podatkowym, rząd niemiecki na rozprawie potwierdził, że nie ma to miejsca. Wyraźnie zaznaczył, że nie zmierzał do przyznania stypendium tylko tym obywatelom Unii, którzy wcześniej poczynili wkład do budżetu publicznego, z którego wypłacane są stypendia. Poproszony na rozprawie o określenie solidarności, do której odnosił się w swoich dokumentach procesowych, rząd niemiecki odpowiedział, że beneficjenci powinni być osobami posiadającymi powiązanie ze społeczeństwem niemieckim.

kosztów została przeprowadzona prawidłowo, nie uważam tego rodzaju ustaleń za nieakceptowalne z samej zasady, nawet jeśli mogą one skutkować ograniczeniem praw do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii. W porównaniu do alternatywnych środków, kryterium takie mogłoby być proporcjonalne. Podkreślam jednak, że tego rodzaju analiza byłaby analizą czysto ekonomiczną. *Nie miałoby miejsca* uciekanie się do wymogu zamieszkania jako przybliżonej oceny „pewnego stopnia zintegrowania”.

– Cel integracyjny

83. Rząd niemiecki argumentuje, iż zawężenie grupy beneficjentów niezależnie od narodowości do osób spełniających regułę trzech lat jest proporcjonalnym środkiem, aby zapewnić, że wyłącznie studenci wykazujący wystarczający stopień związania ze społeczeństwem niemieckim otrzymują stypendia finansowane z publicznego budżetu. Na poparcie tego stanowiska powołuje się w szczególności na wyrok w sprawie Bidar i w sprawie Förster.

84. Jak wskazałam w mojej opinii przedstawionej w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, Trybunał w wyroku w sprawie Bidar nie miał potrzeby analizowania proporcjonalności³². Z kolei w wyroku w sprawie Förster oparł się na brzmieniu dyrektywy 2004/38, aby skonkludować, że ograniczenie wynikające z wymogu zamieszkania rozpatrywanego w tamtej sprawie było usprawiedliwione. Czyniąc to, Trybunał skupił się na fakcie, że dyrektywa ta wprowadza szczególne wymogi w odniesieniu do stopnia integracji cudzoziemców w danym państwie członkowskim³³.

85. Dyrektywa 2004/38 nie ma zastosowania w niniejszym przypadku³⁴. Z tego powodu nie jest to właściwy moment, aby wracać do wyroku w sprawie Förster lub też przyglądać się bliżej relacji pomiędzy art. 24 ust. 2 tej dyrektywy a zasadą proporcjonalności. Z tego samego powodu nie uważam zawartej w wyroku w sprawie Förster analizy wymogu pięcioletniego zamieszkania w celu wykazania zintegrowania w celu ubiegania się o stypendium studenckie od *przyjmującego* państwa członkowskiego za szczególnie pomocną w rozstrzygnięciu niniejszych spraw.

86. W sytuacji braku harmonizacji uważam, że państwa członkowskie powinny mieć pewien zakres swobody określania stopnia integracji, jakiego wymagają od osób ubiegających się o stypendium edukacyjne, i dokonania wyboru właściwego podstawowego środka służącego wykazaniu tej integracji.

87. Związek obywatela Unii ze społeczeństwem konkretnego państwa członkowskiego jest złożoną kwestią, zarówno z perspektywy obywatela, jak i państwa członkowskiego. Tego rodzaju związek może istnieć ze względu na urodzenie (i z tego powodu nie mieć dobrowolnego charakteru) lub być nabyty. Może on zmieniać się wraz z upływem czasu ze zróżnicowaną intensywnością. Jego ocena może mieć charakter subiektywny lub obiektywny. Wydaje się rozsądnym założenie, że bez względu na kontekst oznacza on członkostwo w określonej społeczności.

88. Jednak chociaż państwa członkowskie powinny mieć pewien zakres swobody przy określaniu takiej społeczności, nie wystarczy z ich strony argumentacja, że wymagany stopień powiązania jest nieodmiennie odzwierciedlany poprzez zamieszkanie przez określoną liczbę lat. Argument ten ma charakter błędnego koła, ponieważ sugeruje, że w kontekście niniejszych spraw reguła trzech lat jest proporcjonalna, gdyż nie jest bardziej restrykcyjna, niż jest to konieczne, aby ustalić, kto może wykazać trzy lata niezakłóconego zamieszkania bezpośrednio przed rozpoczęciem studiów zagranicznych.

32 — Opinia w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, przytoczona w przypisie 9, pkt 113.

33 — Zobacz wyrok z dnia 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 Förster, Zb.Orz. s. I-8507, pkt 54, 55.

34 — Zobacz pkt 35 niniejszej opinii.

89. Jeżeli państwo członkowskie decyduje się wymagać dowodu zintegrowania za pomocą środka ograniczającego prawo do swobodnego przemieszczania się, powinno przyjąć, że wykonywanie przysługującej mu swobody w tym obszarze podlega między innymi zasadom proporcjonalności i niedyskryminacji. Z tego względu w wyroku w sprawie Bidar Trybunał wyraźnie stwierdził, że wymóg, aby osoba ubiegająca się o kredyt studencki zamieszkiwała w Zjednoczonym Królestwie w rozumieniu prawa krajowego i spełniała wymóg trzyletniego zamieszkania, skutkował pośrednią dyskryminacją cudzoziemców. Był on więc uzasadniony jedynie w przypadku, gdy opiera się na obiektywnie uzasadnionych przesłankach niezależnych od przynależności państwowej zainteresowanych osób oraz jest proporcjonalny do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe³⁵.

90. Wydaje się, że Trybunał odrzucił już pogląd, że na tle celu integracji pojedyncze kryterium może być proporcjonalne.

91. Dla przykładu w wyroku w sprawie Morgan i Bucher Trybunał stwierdził, że taki warunek pierwszego stadium³⁶ nie był proporcjonalny, ponieważ „stopień zintegrowania ze społeczeństwem, którego państwo członkowskie mogłoby słusznie wymagać, należy uznać za wystarczający z tego względu, że skarżące [...] zostały wychowane w Niemczech i tam uczęszczały do szkoły”. Chociaż warunek dotyczący pierwszego stadium nauki został nałożony w celu sprawdzenia stopnia integracji, Trybunał (i sąd krajowy) stwierdził, że konieczny stopień integracji został wykazany „w każdym przypadku” w odniesieniu do skarżących (będących obywatelkami niemieckimi) w oparciu o *inne czynniki*, takie jak miejsce ich wychowania i ukończenia przez nich nauki³⁷.

92. Ostatnio w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Austrii Trybunał w ogólny sposób potwierdził, że „dowód wymagany, by wykazać istnienie takiej rzeczywistej więzi, nie powinien mieć charakteru zbyt wykluczającego, faworyzującego niesłusznie jedną okoliczność, która niekoniecznie musi być reprezentatywna dla rzeczywistego i skutecznego stopnia powiązania osoby ubiegającej się [...] z państwem członkowskim, [...] z wyłączeniem wszelkich innych reprezentatywnych elementów”³⁸. Wymagana rzeczywista więź „[powinna być ustalana] w odniesieniu do konstytutywnych elementów danego świadczenia, w szczególności jego charakteru i celów”³⁹.

93. Względy te doprowadziły mnie do wniosku, że rozpatrywana reguła trzech lat jest również bardziej restrykcyjna niż jest to konieczne.

94. Na rozprawie Komisja przedstawiła przykład dwóch obywateli niemieckich: pierwszy z nich, przeżywszy siedemnaście lat poza Niemcami, wraca do Niemiec trzy lata przed rozpoczęciem swoich studiów za granicą; drugi z nich, przeżywszy siedemnaście lat w Niemczech, opuszcza Niemcy na trzy lata przed rozpoczęciem studiów w innym miejscu w Unii. Na podstawie reguły trzech lat pierwszy z nich może uzyskać stypendium, lecz drugi nie jest w stanie. Który z nich jest jednak bardziej zintegrowany ze społeczeństwem niemieckim?

95. Przykład ten wykazuje, że reguła trzech lat jest zbyt sztywna. Rodzi ona ryzyko wykluczenia z otrzymania stypendium studentów, którzy pomimo niezamieszkiwania w Niemczech przez nieprzerwany okres trzech lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku są jednak dostatecznie związani ze społeczeństwem niemieckim z uwagi na niemieckie pochodzenie, miejsce zamieszkania, pobieranie nauki lub zatrudnienie, umiejętności językowe, więzi rodzinne lub inne więzi społeczne lub gospodarcze, względnie inne elementy mogące wykazać ten związek.

35 — Zobacz ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Bidar, pkt 51–54 i przytoczone tam orzecznictwo.

36 — Zobacz pkt 6 powyżej.

37 — Zobacz ww. w przypisie 5 wyrok w sprawach połączonych Morgan i Bucher, pkt 45, 46.

38 — Wyżej wymieniony w przypisie 25, pkt 62.

39 — Wyżej wymieniony w przypisie 25, pkt 63.

96. Na podstawie ustawy o wsparciu dla studentów całkowicie nieistotne jest to, czy student niemiecki chcący studiować we Francji wcześniej na przykład studiował i mieszkał w Niemczech lub też jego rodzina mieszka w pobliżu albo jego rodzice pracują w Niemczech. Tytułem kontrastu, gdyby student ten na przykład był Bułgarem, który przeniósł się do Niemiec zaledwie na trzy lata przed rozpoczęciem studiów uniwersyteckich w Polsce lub ojczystym państwie członkowskim, byłby uprawniony do stypendium wypłacanego z niemieckiego budżetu publicznego, przy czym nie trzeba by uwzględniać żadnych innych okoliczności przy podejmowaniu decyzji, czy należał on do grupy docelowej „zintegrowanych” beneficjentów.

97. Rozważana kwestia nie dotyczy oczywiście tego, czy bułgarscy lub niemieccy studenci są uprawnieni do uzyskania stypendiów od rządu niemieckiego. Ważny jest stosunek pomiędzy regułą trzech lat, celem, do którego ona zmierza, oraz podstawą dla decyzji (w tym przykładzie), że student bułgarski uzyska stypendium, podczas gdy student niemiecki go nie otrzyma.

98. Na podstawie reguły trzech lat nie ma znaczenia, czy wnioskodawca ma obywatelstwo niemieckie. Jednakże obywatelstwo stanowi, jak twierdził Trybunał w wyroku w sprawie Rottman, „szczególny stosunek solidarności i lojalności”, które wraz ze „wzajemnością praw i obowiązków [...] [leżą] u podstaw więzi obywatelstwa”⁴⁰. Jest dla mnie mało zrozumiałe, że związek ten można całkowicie pominąć przy ocenie proporcjonalności środków wprowadzanych przez państwo członkowskie do osiągnięcia celu integracyjnego.

99. Dlatego uważam, że środek taki jak reguła trzech lat jest zbyt sztywny i nie umożliwia władzom krajowym ustalenia rzeczywistego i skutecznego stopnia zintegrowania.

100. Czy istnieją alternatywne dostępne mniej restrykcyjne środki?

101. Uważam, że środki takie mogą istnieć.

102. Sąd krajowy może uznać, że przedmiotowa reguła mogłaby zostać zaprojektowana w sposób mniej restrykcyjny bez utraty zdolności do zidentyfikowania studentów wykazujących wystarczający stopień zintegrowania z Niemcami. Potencjalne alternatywne reguły mogłyby być mniej restrykcyjne, lecz wciąż skuteczne. Inne podejście mogłoby zawierać w sobie więcej elastyczności. Podkreślam, że nie rekomenduję żadnych konkretnych reguł – jest to domena państwa członkowskiego. Zauważam jedynie, że byłoby możliwe skonstruowanie mniej sztywnych, a zatem bardziej proporcjonalnych uregulowań.

103. Przy porównywaniu środków alternatywnych oczywiście istotna jest ocena, czy zastosowanie danego środka ma miejsce „na podstawie jasnych i z góry znanych kryteriów oraz [przewiduje] środek odwoławczy o charakterze sądowym”⁴¹.

104. W tym miejscu zgadzam się z rządem niemieckim, że reguła trzech lat jest przejrzysta, administracyjnie efektywna i zapewnia pewność prawa. Istotne informacje łatwo jest uzyskać, a decyzja jest mechaniczna: tak lub nie. Koszt zarządzania systemem jest prawdopodobnie relatywnie niski, szczególnie na tle całkowitego budżetu przeznaczonego na stypendia. Wszystkie te kwestie są istotne i podlegają uwzględnieniu przy porównaniu reguły trzech lat z innymi możliwymi środkami.

105. Jednakże środek najbardziej przejrzysty i skuteczny niekoniecznie musi być proporcjonalny. Jego proporcjonalność zależy od innych elementów, takich jak zamierzony układ i struktura systemu, ogólna spójność systemu i brany pod uwagę cel.

40 — Wyrok z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08 Rottman, Zb.Orz. s. I-1449, pkt 51.

41 — Wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 Collins, Rec. s. I-2703, pkt 72. W tamtej sprawie wymóg zamieszkania był warunkiem stosowanym do ograniczenia dostępu do świadczenia socjalnego takiego rodzaju, że według wcześniejszego orzecznictwa Trybunału mogłoby być powiązane z danym geograficznym rynkiem pracy (zobacz pkt 67).

106. Środek taki jak reguła trzech lat może być bardziej przejrzysty i skuteczny niż środek wymagający zbadania indywidualnych okoliczności w każdej sprawie. Ten ostatni byłby zapewne mniej restrykcyjny i bardziej inkluzywny. Trzeci rodzaj środka mógłby przewidywać, że zamieszkanie może być wykorzystywane jako podstawowy lub zwyczajny sposób wykazywania wymaganego stopnia zintegrowania, bez wykluczenia powoływania przez wnioskodawcę lub organ władzy publicznej faktów wykazujących istnienie (lub brak) rzeczywistego i skutecznego związku. Środek taki wydawałby się bardziej przejrzysty i skuteczny niż drugi rodzaj środka, który opisałam, oraz mniej restrykcyjny niż środek taki jak reguła trzech lat.

107. Korzyści wynikające ze środka takiego jak reguła trzech lat powinny być także ocenione na tle całościowego systemu regulacyjnego, którego jest częścią. W związku z tym sąd krajowy może chcieć wziąć pod uwagę, że w innych względach – takich jak ocena, czy student zamieszkuje w Niemczech⁴² lub czy istnieją „szczególne okoliczności” uzasadniające przyznanie stypendium na podstawie § 6 ustawy o wsparciu dla studentów⁴³ – wydaje się możliwe pogodzenie starannej oceny indywidualnych okoliczności z potrzebą zapewnienia pewności prawa, przejrzystości i administracyjnej efektywności.

Uzasadnienie oparte na celu społecznym

108. Z dokumentów procesowych rządu niemieckiego nie wynika jasno, czy przedstawia on dodatkową podstawę do uzasadnienia reguły trzech lat, to jest że miał zamiar przyznać stypendia tylko tym studentom, którzy po ukończeniu swoich studiów za granicą staliby się efektywnymi uczestnikami niemieckiego rynku pracy lub byłiby w inny sposób włączeni do niemieckiej gospodarki i społeczeństwa.

109. Jednak niektóre inne państwa członkowskie przedstawiające uwagi twierdziły, że to, czy udostępnienie stypendiów edukacyjnych na studia zagraniczne jest sukcesem, zależy częściowo od tego, czy studenci po ukończeniu studiów wracają do państwa członkowskiego, które zapewniło środki na ukończenie ich studiów. Państwa członkowskie częstokroć przyznają takie stypendia z uwagi na oczekiwane pozytywne skutki dla ich rynku pracy, w oparciu o zakładane prawdopodobieństwo, że student, któremu przyznano stypendium, może wrócić i wnieść wkład do społeczeństwa państwa członkowskiego.

110. Na rozprawie rząd niemiecki potwierdził, że jego zdaniem reguła trzech lat jest uzasadniona także na podstawie celu społecznego.

Zasadność celu społecznego

42 — Zobacz pkt 44 powyżej.

43 — Zobacz pkt 9 powyżej. Na rozprawie wystąpił spór co do zakresu zastosowania tej reguły. Rząd niemiecki opisał to jako „regułę trudności” znajdującą zastosowanie w szczególnych przypadkach, gdy student nie jest w stanie przeprowadzić się do Niemiec, aby podjąć tam studia (np. dlatego, że student jest niepełnosprawny lub niepełnoletni). Pełnomocnik P. Seebergera zasugerował, że była ona stosowana w celu zaopatrzenia dzieci niemieckich dyplomantów mieszkających za granicą. Trybunał będzie miał możliwość oceny § 6 BAföG w sprawie C-220/12 Thiele Meneses, obecnie zawisłej przed Trybunałem.

111. Cel ten odpowiada częściowo celowi społecznemu powoływanemu w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom dla uzasadnienia zasady „3 z 6 lat”, będącej przedmiotem tamtej sprawy⁴⁴. Podówczas Trybunał przyznał, że promowanie mobilności studentów było celem w interesie publicznym mogącym uzasadniać ograniczenie⁴⁵. Trybunał zaakceptował także bliźniacze założenia, że: (i) system był skierowany na zachęcenie studentów zamieszkających w Niderlandach do rozważenia studiów zagranicznych zamiast w kraju oraz (ii) że Niderlandy oczekiwały, że studenci, którzy skorzystali z systemu, powrócą do Niderlandów po ukończeniu studiów, by tam zamieszkać i pracować⁴⁶.

112. Uważam, że ten sam cel może uzasadniać regułę trzech lat będącą przedmiotem bieżącego postępowania.

Właściwość ograniczenia

113. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom Trybunał przyznał, że zasada „3 z 6 lat” była właściwa do osiągnięcia celu społecznego, ponieważ studenci w innym przypadku zazwyczaj studiują w państwie członkowskim, w którym zamieszkują, a studia zagraniczne wzbogacają studentów, jak i społeczeństwo i rynek pracy państw członkowskich⁴⁷.

114. W mojej opinii przedstawionej w tamtej sprawie przyjąłam odmienny pogląd oparty na kwestii, która nie została omówiona w wyroku Trybunału. Nie byłam przekonana, czy istnieje oczywisty związek pomiędzy miejscem, w którym studenci zamieszkują przed studiami zagranicznymi, i miejscem, w którym będą oni zamieszkiwać i pracować po studiach⁴⁸.

115. Nie zmieniłam mojego poglądu, przy czym sama reguła trzech lat jest pomocna w przedstawieniu powodu.

116. Po pierwsze reguła ta wyklucza możliwość otrzymania stypendium na studia zagraniczne przez wszystkich studentów, którzy nie mogą wykazać trzech lat nieprzerwanego zamieszkania w Niemczech. Twierdzi się, że reguła taka może wskazać osoby, które powrócą do Niemiec. Czy jednak to samo rozumowanie nie prowadzi równie dobrze (lub równie błędnie) do przeciwnego wniosku, w myśl którego po trzech lub większej liczbie lat studiowania i mieszkania za granicą student, ukończywszy studia, pozostanie, aby pracować i mieszkać w państwie członkowskim, w którym studiował?

117. Po drugie miejsce, gdzie absolwent po ukończeniu studiów zagranicznych podejmie pracę, może być przekonywająco zdeterminowane częściowo przez tak praktyczne kwestie jak miejsce, gdzie jest dostępna praca, języki, jakimi ów absolwent się posługuje, oraz ogólny stan rynku pracy w Unii. Oczywiście może on powrócić do swojego poprzedniego państwa członkowskiego zamieszkania, jednak równie dobrze może pozostać w miejscu, w którym studiował, lub przenieść się gdzie indziej. Czy faktycznie można przyjmować, że powiązanie z państwem członkowskim, w którym zamieszkiwał nieprzerwanie przez trzy lata bezpośrednio poprzedzające rozpoczęcie studiów, automatycznie przeważa nad wszelkimi innymi względami?

118. Z tych względów uważam związek pomiędzy regułą trzech lat i celem społecznym za daleki od oczywistości.

44 — Zasada ta wymagała od wnioskującego o „przenośne” stypendium studenckie, dodatkowo do wymogu kwalifikowania się do objęcia stypendium studenckim w Niderlandach, także legalnego zamieszkiwania w Niderlandach przez co najmniej trzy z sześciu poprzednich lat.

45 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 72; zobacz także pkt 135–140 mojej opinii przedłożonej w tamtej sprawie.

46 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 77.

47 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 76–79.

48 — Zobacz pkt 147 mojej opinii w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, przywołanej w przypisie 9.

119. Dla uzupełnienia rozważę jednak pokrótce proporcjonalność reguły trzech lat w odniesieniu do celu społecznego.

Proporcjonalność ograniczenia

120. W tym punkcie dokumenty procesowe i uwagi ustne rządu niemieckiego były istotnie mniej rozwinięte niż w odniesieniu do celu gospodarczego i celu integracyjnego.

121. Pomimo że rząd niemiecki podkreślił atrakcyjność reguły trzech lat w zakresie pewności prawa, przejrzystości i administracyjnej efektywności w kontekście celu gospodarczego, nie stwierdził jednak wyraźnie, czy na tychże argumentach oparł się także w odniesieniu do celu społecznego. Przy założeniu, że zamierzał tak uczynić, uważam, z powodów już przedstawionych⁴⁹, że elementy te są niewystarczające do wykazania, że reguła trzech lat nie jest bardziej restrykcyjna niż to konieczne w odniesieniu do celu społecznego.

122. W podobnych okolicznościach w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom Trybunał uznał, że to do państwa członkowskiego należy wyjaśnienie, dlaczego preferowało ono wymóg zamieszkania z wyłączeniem innych reprezentatywnych elementów. Trybunał uznał, że wymóg ten „ma zbyt wykluczający charakter”, „uprzywilejowuje bowiem element, który niekoniecznie jest jedynym elementem reprezentatywnym rzeczywistego stopnia powiązania zainteresowanego z [państwem członkowskim udzielającym stypendium]”⁵⁰.

123. Dochodzę do tego samego wniosku w odniesieniu do reguły trzech lat. Nie jestem przekonana, czy dawne miejsce zamieszkania w jednym państwie członkowskim może być stosowane jako wyłączne kryterium, aby przewidywać przyszłe miejsce zamieszkania po przejściowym zamieszkiwaniu w innym państwie członkowskim⁵¹. Raczej, jak stwierdziła Komisja w swojej Zielonej księdze, „Europejczycy, którzy są mobilni już jako młodzi uczący się ludzie, prawdopodobnie będą mobilni także w późniejszym życiu, jako pracownicy”⁵².

Wnioski

124. Sugeruję zatem, aby Trybunał Sprawiedliwości udzielił następującej odpowiedzi na przedstawione pytania prejudycjalne:

Artykuły 20 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie nie powinno uzależniać przyznania stypendium edukacyjnego na studia w instytucji oświatowej za granicą przez pełny okres tych studiów od spełnienia przesłanki wymagającej od każdego obywatela Unii, w tym jego własnych obywateli, zamieszkiwania na jego terytorium przez nieprzerwany okres trzech lat bezpośrednio poprzedzających rozpoczęcie studiów za granicą.

49 — Zobacz pkt 103–106 niniejszej opinii.

50 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 86.

51 — Zobacz ponadto powyżej, pkt 117 niniejszej opinii.

52 — Zielona księga – Promowanie mobilności edukacyjnej młodych ludzi, COM(2009) 329 wersja ostateczna, s. 2.