



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 7 lutego 2013 r.¹

Sprawa C-20/12

**Elodie Giersch,
Benjamin Marco Stemper,
Julien Taminiaux,
Xavier Renaud Hodin,
Joëlle Hodin
przeciwko
Wielkiemu Księstwu Luksemburga**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal administratif du Grand Duché de Luxembourg (Luksemburg)]

Swobodny przepływ pracowników — Równe traktowanie — Przywileje socjalne — Pomoc finansowa na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego — Warunek zamieszkania —
Dyskryminacja pośrednia — Cel w postaci wzrostu proporcji osób posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej — Właściwy i proporcjonalny charakter warunku zamieszkania

1. Do Trybunału zwrócono się o to, by wypowiedział się na temat zgodności z prawem Unii warunku zamieszkania ustanowionego w Luksemburgu w szczególności wobec dzieci pracowników przygranicznych, od którego uzależniona jest możliwość korzystania z pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, i to niezależnie od miejsca, w którym zamierzają one studiować.

2. Chociaż zagadnienie, którego dotyczy niniejsze odesłanie prejudycjalne, było już przedmiotem konsekwentnego orzecznictwa, szczególny charakter tego przypadku polega na tym, że po pierwsze postępowanie przed sądem krajowym ma miejsce w państwie członkowskim, gdzie rynek pracy charakteryzuje silna obecność pracowników przygranicznych, a po drugie pytanie na temat prawa do finansowania nauki w ramach szkolnictwa wyższego jest zadane właśnie w związku z prawami tych pracowników – a nie studentów jako takich – wywodzonymi z prawa Unii.

¹ — Język oryginału: francuski.

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

3. Artykuł 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty², w brzmieniu obowiązującym w czasie istotnym dla niniejszej sprawy³, stanowi:

„1. Pracownik, będący obywatelem państwa członkowskiego, nie może być na terytorium innego państwa członkowskiego ze względu na swą przynależność państwową traktowany odmiennie niż pracownicy krajowi pod względem warunków zatrudnienia i pracy, w szczególności warunków wynagrodzenia, zwolnienia i, jeżeli straci pracę, powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia.

2. Pracownik korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi”.

B – Prawo luksemburskie

1. System pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego w Luksemburgu

4. Ustawa z dnia 26 lipca 2010 r.⁴, na której opiera się aktualny luksemburski system pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, zmieniła poprzedni system w odniesieniu do szeregu zagadnień. O rzeczoną pomoc można ubiegać się niezależnie od tego, w jakim państwie wnioskodawca zamierza odbywać studia wyższe.

5. Należy zauważyć, że począwszy od ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r.⁵, wyłącznie obywatele luksemburscy i rezydenci Luksemburga kwalifikowali się do uzyskania pomocy. Początkowo ustawa z 2000 r. wymagała, aby obywatel luksemburski wykazał swoją przynależność państwową⁶, podczas gdy obywatel Unii nieposiadający obywatelstwa luksemburskiego powinien posiadać miejsce zamieszkania w Luksemburgu i należeć do zakresu stosowania art. 7 lub 12 rozporządzenia nr 1612/68. Ustawa przyjęta w 2005 r.⁷ skorygowała tę dyskryminację, wprowadzając wymóg, aby obywatele luksemburscy chcący korzystać z pomocy posiadali miejsce zamieszkania na terytorium Luksemburga. Pracownicy przygraniczni, którzy z definicji nie zamieszkiwali w Luksemburgu, byli wyłączeni z zakresu stosowania ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r.

6. Pod rządami ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r. pomoc miała postać stypendium i pożyczki, a proporcja, w jakiej pomoc finansowa była przyznawana, mogła ulegać zmianom „w zależności od, z jednej strony, sytuacji finansowej i socjalnej studenta i jego rodziców, a także, z drugiej strony, od wysokości czesnego, które płaci student”⁸. Warunki, na jakich uwzględniana była sytuacja finansowa i socjalna rodziców, zostały określone w rozporządzeniu Wielkiego Księcia z dnia 5 października 2000 r.⁹, którego art. 5 stanowił, że kwota podstawowa pomocy mogła zostać podwyższona, jeżeli dwoje lub więcej dzieci z tego samego gospodarstwa domowego pobierało naukę w ramach szkolnictwa

2 — Dz.U. L 257, s. 2.

3 — Rozporządzenie nr 1612/68 zostało uchylone rozporządzeniem (WE) nr 492/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. L 141, s. 1). Artykuł 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 492/2011 przejął bez zmian treść art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1612/68.

4 — *Mémorial* A 2010, s. 2040.

5 — *Mémorial* A 2000, s. 1106.

6 — Artykuł 2 lit. a) ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r.

7 — Zobacz jedyny artykuł ustawy z dnia 4 kwietnia 2005 r. zmieniającej ustawę z dnia 22 czerwca 2000 r. o pomocy finansowej przyznawanej przez państwo na pobieranie nauki na uczelniach wyższych (*Mémorial* A 2005).

8 — Artykuł 4 ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r.

9 — *Mémorial* A 2000, s. 2548.

wyższego¹⁰, oraz że pomoc mogła zostać obniżona o kwotę równoważną rocznym kwotom dodatków rodzinnych, jeśli dodatki takie były pobierane na studenta¹¹. Na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r. całkowita kwota maksymalna, jaka mogła zostać przyznana, wynosiła 16 350 EUR na rok akademicki¹² i wysokość ta była corocznie dostosowywana do ruchomej skali wynagrodzeń¹³.

7. Podstawę prawną obecnego systemu pomocy stanowi ustawa z dnia 26 lipca 2010 r. Stanowi ona, że obywatele Unii przebywający zgodnie z rozdziałem 2 ustawy zmienionej z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie swobodnego przepływu osób i imigracji w Wielkim Księstwie Luksemburga¹⁴, która transponowała do prawa luksemburskiego dyrektywę 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, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą 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/EWG¹⁵, mogą zwrócić się o pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego¹⁶. Artykuł 6 ust. 1 ustawy zmienionej z dnia 29 sierpnia 2008 r. stanowi, że obywatel Unii ma prawo pobytu na terytorium Luksemburga przez okres przekraczający trzy miesiące, jeśli spełnia albo przesłanki wykonywania, w charakterze pracownika, pracy najemnej lub działalności na własny rachunek, albo przesłanki rejestracji w instytucji publicznej lub prywatnej, zatwierdzonej w Luksemburgu, w celu odbycia studiów jako podstawowego zajęcia, oraz jeśli daje rękojmię posiadania ubezpieczenia zdrowotnego i wystarczających środków dla siebie samego i członków swojej rodziny, aby uniknąć obciążenia dla systemu pomocy społecznej¹⁷.

8. W następstwie przyjęcia ustawy z dnia 26 lipca 2010 r. proporcja, w jakiej pomoc finansowa jest przyznawana w postaci stypendium lub pożyczki, mogła ulegać zmianom tylko w zależności od sytuacji finansowej i socjalnej studenta, a także od wysokości czesnego, które ten płaci¹⁸. W konsekwencji rozporządzenie Wielkiego Księcia z dnia 12 listopada 2010 r.¹⁹, wydane na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2010 r., zmieniło rozporządzenie Wielkiego Księcia z dnia 5 października 2000 r. poprzez usunięcie wszystkich zawartych w nim odniesień do sytuacji rodziców studenta ubiegającego się o przyznanie pomocy. Maksymalna kwota pomocy wynosi 17 700 EUR na rok akademicki²⁰. Kwota ta nie jest już indeksowana²¹.

2. Sytuacja pracowników przygranicznych w dziedzinie finansowania nauki w ramach szkolnictwa wyższego w świetle systemu luksemburskiego

9. Bezsporne jest, że nawet w okresie obowiązywania ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r. dzieci pracowników przygranicznych nie spełniały przesłanek uzyskania pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, ponieważ ustawa ta ustanawiała kryterium miejsca zamieszkania w Luksemburgu. Jednakże pracownicy przygraniczni korzystający z luksemburskiego systemu zabezpieczenia społecznego pobierali „zasiłki rodzinne” na każde dziecko w wieku 18 lat i starsze,

10 — Artykuł 5 ust. 4 tiret pierwsze rozporządzenia Wielkiego Księcia z dnia 5 października 2000 r.

11 — Artykuł 5 ust. 4 tiret drugie rozporządzenia Wielkiego Księcia z dnia 5 października 2000 r.

12 — Artykuł 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r. Kwota ta obejmuje pomoc w postaci pożyczki.

13 — Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia Wielkiego Księcia z dnia 5 października 2000 r.

14 — *Mémorial A* 2008, s. 2024 (tekst jednolity – zob. *Mémorial A* 2012, s. 874).

15 — Dz.U. L 158, s. 77.

16 — Artykuł 2 ustawy z dnia 26 lipca 2010 r.

17 — Zobacz art. 6 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2008 r.

18 — Artykuł 4 ustawy z dnia 26 lipca 2010 r.

19 — *Mémorial A* 2010, s. 3430.

20 — Artykuł 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r. w brzmieniu zmienionym przez ustawę z dnia 26 lipca 2010 r. Kwota ta obejmuje pomoc w postaci pożyczki.

21 — Artykuł 4 rozporządzenia Wielkiego Księcia z dnia 12 listopada 2010 r. uchylił art. 5 rozporządzenia Wielkiego Księcia z dnia 5 października 2000 r.

które odbywało studia wyższe w Luksemburgu lub za granicą²². Ponadto beneficjenci zasiłków rodzinnych posiadali także prawo do dodatku na dziecko (76,88 EUR na dzień 1 stycznia 2009 r.). Dodatki rodzinne na studia wyższe, czyli dodatki wypłacane również po ukończeniu przez dziecko wieku 18 lat, mogły być wypłacane bezpośrednio jemu, jeśli wystąpiło z takim wnioskiem.

10. Jednakże ustawa z dnia 26 lipca 2010 r. zmieniła obowiązujący stan prawny i art. 271 akapit 3 kodeksu zabezpieczeń społecznych w ten sposób, że obecnie prawo do otrzymywania dodatków rodzinnych dla dzieci w wieku 18 lat i starszych jest zachowane wyłącznie w przypadku dzieci pobierających naukę w ramach szkolnictwa średniego lub średniego technicznego (a nie wyższego)²³, i to niezależnie od wybranego miejsca nauki. Odnośnie do dodatku na dziecko, jest on obecnie przyznawany wyłącznie studentom korzystającym z pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, której stanowi on, jak się uważa, nieodłączną część, pod warunkiem że rzeczeni studenci pozostają przez cały czas w ramach gospodarstwa domowego ich rodziców²⁴. Prawo do obniżenia wysokości podatku w przypadku dzieci, które nie korzystały ani z dodatku na dziecko, ani z finansowej pomocy państwa na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, wydaje się jednak nadal uznawane.

II – Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

11. E. Giersch i J. Hodin, a także J. Taminiaux są obywatelami belgijskimi. Zamieszkują w Belgii, a przynajmniej jedno z dwojga rodziców każdego z nich jest pracownikiem przygranicznym w Luksemburgu. B.M. Stemper jest obywatelem niemieckim, ma miejsce zamieszkania w Niemczech. Jego ojciec pracuje w Luksemburgu, jednak nie mieszka tutaj.

12. E. Giersch i J. Hodin, a także J. Taminiaux pragną kontynuować naukę w Belgii, to znaczy w państwie swojego zamieszkania, podczas gdy B.M. Stemper studiuje w Zjednoczonym Królestwie. Każde z tej czwórki dzieci pracowników przygranicznych w Luksemburgu złożyło wniosek o pomoc finansową na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego we wrześniu i październiku 2010 r.

13. Luksemburski ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (minister ds. kształcenia wyższego i badań naukowych) oddalił ich wnioski ze względu na to, że dzieci te nie zamieszkiwały w Luksemburgu, co jest przesłanką konieczną do tego, aby móc korzystać z pomocy ustanowionej w ustawie z dnia 26 lipca 2010 r.

14. Dzieci te wniosły, tytułem głównym lub ewentualnym, skargi o stwierdzenie nieważności odmownej decyzji ministra do tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (sądu administracyjnego w Wielkim Księstwie Luksemburga), który poinformował, że te cztery skargi są reprezentatywnymi przykładami około 600 innych podobnych zawisłych skarg.

15. Przed sądem odsyłającym skarżący w postępowaniu głównym podnoszą istnienie bezpośredniej dyskryminacji ze względu na to, że przepisy luksemburskie wymagają od obywateli luksemburskich posiadania domicylu w Luksemburgu, podczas gdy od obywateli państw innych wymagają zamieszkiwania w Luksemburgu. Subsydiarnie podnoszą oni istnienie nieuzasadnionej dyskryminacji pośredniej, niezgodnej w szczególności z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, ponieważ warunek zamieszkania jest łatwiejszy do spełnienia przez obywateli odnośnego kraju, i to, że został on wprowadzony w życie wyłącznie w celu uniemożliwienia pracownikom przygranicznym korzystania z odnośnej pomocy.

22 — Zobacz art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 19 czerwca 1985 r. w sprawie zasiłków rodzinnych i powołania krajowej kasy zasiłków rodzinnych (*Mémorial* A 1985, s. 680).

23 — Zobacz art. V ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 2010 r. Kwota zasiłku rodzinnego na jedno dziecko wynosi 234,12 EUR miesięcznie, czyli 2 809,44 EUR rocznie [zob. art. 272 ust. 1 lit. a) i art. 272 ust. 2 kodeksu zabezpieczenia społecznego].

24 — Artykuł II ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2010 r.

16. Również przed rzeczonym sądem państwo luksemburskie zaprzecza istnieniu jakiegokolwiek dyskryminacji i twierdzi, że w rozumieniu prawa luksemburskiego pojęcia domicylu i miejsca zamieszkania są w ostatecznym rozrachunku równorzędne. Państwo luksemburskie sprzeciwia się zresztą kwalifikacji pomocy państwa na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego jako „przywileju socjalnego” w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, ponieważ jest ona przyznawana wyłącznie studentom, jako odrębnym osobom dorosłym, i to bez względu na osobistą sytuację ich rodziców. W każdym razie cel realizowany przez luksemburski system pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, którym jest wzrost proporcji osób mających miejsce zamieszkania w Luksemburgu posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej – która to proporcja była niższa od średniej europejskiej – uzasadnia okoliczność, że z pomocy tej mogą korzystać jedynie rezydenci. Gdyby warunek zamieszkania został wyeliminowany, prowadziłyby to do tego, że wszyscy studenci, bez związku ze społeczeństwem luksemburskim, mogliby z niej korzystać w celu odbywania studiów w dowolnym państwie. To zachęcałoby do prawdziwej turystyki stypendiów studenckich i stanowiłoby obciążenie finansowe nie do uniesienia przez państwo luksemburskie, które musiałoby zatem dokonać modyfikacji zasady przenoszalności pomocy.

17. Sąd odsyłający ze swojej strony stwierdza, że pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego stanowi przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68. Chodzi o pomoc na pokrycie kosztów utrzymania, przyznawaną bezpośrednio studentom pozostającym na utrzymaniu swoich rodziców. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada równego traktowania zawarta w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 dotyczy również zstępnych na utrzymaniu pracownika migrującego lub przygranicznego²⁵.

18. Przychylając się do argumentacji państwa luksemburskiego, sąd odsyłający odrzuca istnienie bezpośredniej dyskryminacji ze względu na równoważność w prawie krajowym pomiędzy pojęciem domicylu i miejsca zamieszkania, lecz stwierdza, że system pomocy opiera się na dyskryminacji pośredniej, zakazanej przez prawo Unii, ponieważ wymóg posiadania miejsca zamieszkania jest w istocie, również zgodnie z orzecznictwem Trybunału, łatwiejszy do spełnienia dla obywateli danego państwa. Sąd ten wskazuje, że zróżnicowanie tego typu może być jednak uzasadnione w przypadku, gdy opiera się na obiektywnie uzasadnionych przesłankach niezależnych od przynależności państwowej zainteresowanych osób oraz gdy jest proporcjonalne do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe. Sąd odsyłający zastanawia się właśnie nad zgodnością z prawem uzasadnienia przedstawionego przez państwo luksemburskie.

19. Mając zatem do czynienia z trudnością związaną z wykładnią prawa Unii, Trybunał administratif Wielkiego Księstwa Luksemburga postanowił zawiesić postępowanie i w postanowieniu odsyłającym, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 16 stycznia 2011 r., zwrócić się do niego na podstawie art. 267 TFUE z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy z uwagi na zawartą w prawie Unii zasadę równego traktowania, wyrażoną w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, względy polityki oświatowej i polityki budżetowej podniesione przez [Wielkie Księstwo Luksemburga] a mianowicie odnoszące się do czynności promujących wzrost proporcji osób posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej, która w przypadku osób zamieszkujących w Luksemburgu jest aktualnie niewystarczająca w kontekście międzynarodowym, w sytuacji gdy realizacja tych względów została poważnie zagrożona, jeżeli [Wielkie Księstwo Luksemburga] musiałoby wypłacać pomoc finansową na pobieranie nauki na uczelniach wyższych na rzecz każdego studenta niemającego żadnego związku ze społeczeństwem Wielkiego Księstwa, tak aby studenci ci mogli pobierać naukę na uczelniach wyższych w jakimkolwiek państwie na świecie, co

25 — Sąd odsyłający powołuje się w szczególności na wyrok z dnia 26 lutego 1992 r. w sprawie C-3/90 Bernini, Rec. s. I-1071.

równałyby się nieracjonalnemu obciążeniu dla budżetu państwa luksemburskiego, stanowią w rozumieniu [...] orzecznictwa Unii względy mogące uzasadnić odmienne traktowanie związane z obowiązkiem zamieszkania nałożonym zarówno na obywateli luksemburskich, jak i obywateli innych państw członkowskich dla celów uzyskania pomocy na pobieranie nauki na uczelniach wyższych?”.

III – Postępowanie przed Trybunałem

20. E. Giersch, J. Taminiaux, X.R. Hodin, rządy luksemburski, duński, grecki, austriacki i szwedzki oraz Komisja Europejska złożyli do Trybunału uwagi na piśmie.

21. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 28 listopada 2012 r., przedstawili ustnie swe uwagi E. Giersch, X.R. Hodin, B.M. Stemper, i J. Taminiaux oraz rządy luksemburski, duński, grecki, austriacki i szwedzki oraz Komisja.

IV – Analiza prawna

22. Aby udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu, proponuję powrócić pokrótce do kwalifikacji pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego jako przywileju socjalnego w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 i do okoliczności, że wymóg zamieszkiwania wymagany w przypadku dzieci pracowników przygranicznych stanowi dyskryminację pośrednią. Następnie przeprowadzę klasyczny test, który Trybunał stosuje w przypadku istnienia różnicy w traktowaniu, i odpowiem na pytanie zadane przez sąd odsyłający, odnosząc się nie tylko do zgodności z prawem Unii uzasadnienia podnoszonego przez rząd luksemburski, ale również do właściwego i proporcjonalnego charakteru klauzuli zamieszkania.

A – W przedmiocie zakresu stosowania art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 i w przedmiocie istnienia dyskryminacji

23. Tytułem wstępu należy zauważyć, że pytanie zadane przez sąd odsyłający odnosi się do art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68. Artykuł ten w myśl orzecznictwa Trybunału stanowi „w specyficznej dziedzinie przyznawania przywilejów socjalnych, szczególnie wyraz zasady równości traktowania ustanowionej w art. [45 ust. 2 WE] i należy interpretować go w ten sam sposób, co rzeczzone postanowienie”²⁶. Sąd odsyłający zwraca się zatem do Trybunału o dokonanie analizy sytuacji w postępowaniu głównym w świetle swobodnego przepływu pracowników²⁷.

1. Pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego otrzymywana przez dzieci pracowników przygranicznych stanowi przywilej socjalny

24. Przed sądem odsyłającym i w trakcie niniejszego postępowania prejudycjalnego rząd luksemburski poddał w wątpliwość to, że pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego przyznana zgodnie z warunkami przewidzianymi w ustawie z dnia 26 lipca 2010 r. należy do zakresu pojęcia „przywilej socjalny” w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68.

26 — Zobacz wyrok z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-287/05 Hendrix, Zb.Orz. s. I-6909, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

27 — Z tego względu niniejsza sprawa różni się wyraźnie do sytuacji będącej przedmiotem postępowania w sprawie Bidar (wyrok z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03, Zb.Orz. s. I-2119) oraz w sprawie Förster (wyrok z dnia 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07, Zb.Orz. s. I-8507), ponieważ chodziło w nich o określenie praw obywateli ekonomicznie nieaktywnych.

25. Sąd odsyłający wyszedł z założenia, że w świetle art. 203 luksemburskiego kodeksu cywilnego skarżący w postępowaniu głównym powinni być uznani za pozostających na utrzymaniu swoich rodziców – pracowników przygranicznych. Wyciągnął on taki wniosek oczywiście z dwóch elementów: faktu, iż a) przywołany art. 203 stanowi, że „[m]aężonkowie zaciągają wspólnie, przez sam tylko fakt zawarcia małżeństwa, obowiązek żywienia, utrzymania i wychowywania swoich dzieci”, i b) według sądu odsyłającego, o ile obowiązek utrzymania i edukacji ustaje co do zasady wraz z osiągnięciem przez dzieci pełnoletności, rodzice muszą zapewnić dzieciom, po osiągnięciu pełnoletności, środki do pobierania nauki w celu przygotowania ich do zawodu, który pragną zdobyć, pod warunkiem że okazują się one zdolne do jej pobierania²⁸.

26. Nie jest możliwe na potrzeby poniższej analizy, aby a priori przychylić się do koncepcji sądu odsyłającego, ponieważ zgodnie z zasadami międzynarodowego prawa prywatnego takie pytanie wymaga wzięcia pod uwagę przepisów ustawy określającej status osobowy podmiotu, którego dotyczą rozważania. W konsekwencji wspomniany art. 203, zgodnie z wykładnią przyjętą w orzecznictwie luksemburskim, może mieć zastosowanie do obywateli lub rezydentów luksemburskich z powodu wyboru porządku prawnego tego państwa na podstawie kryterium obywatelstwa, domicylu lub miejsca zamieszkania, dokonanego w celu określenia takiego statusu.

27. Po drugie, zgodnie z powyższym, nie jest możliwe wywiedzenie, że skarżący w postępowaniu głównym nie są na utrzymaniu swoich rodziców – pracowników przygranicznych, ze względu na to, że ustawa z dnia 26 lipca 2010 r. stanowi, że pomoc ta jest przyznawana bezpośrednio studentom, że dochody rodziców nie są brane pod uwagę przy ustalaniu kwoty pomocy i że zamierzonym celem jest osiągnięcie przez dorosłą osobę niezależności od jej rodziców po to, aby mogła sama decydować o swoim ukierunkowaniu zawodowym.

28. W związku z tym sąd odsyłający będzie mógł zająć się problemem, w związku z którym zwraca się do Trybunału, dopiero wtedy, gdy ustalą nie tylko to, że studenci, o których chodzi w postępowaniu głównym, stanowią część gospodarstwa domowego pracowników przygranicznych, ale również, że pracownicy ci zachowują ich na swoim utrzymaniu poprzez ciągłe zapewnienie im utrzymania, oraz również po sprawdzeniu, czy odnośni studenci korzystają, rzeczywiście lub potencjalnie, w państwie zamieszkania, ze środka porównywalnego do tego, który został wprowadzony w życie na mocy ustawy z dnia 26 lipca 2010 r.

29. W przypadku gdy taka ocena dokonana przez sąd odsyłający doprowadzi do stwierdzenia, że skarżący w postępowaniu głównym są rzeczywiście na utrzymaniu swoich rodziców – pracowników przygranicznych, to po pierwsze należy pokrótce przypomnieć – gdyż stanowisko Trybunału jest w tym względzie niezmiennie – że „pomoc na pokrycie kosztów utrzymania i szkolenia w trakcie studiów prowadzących do przyznania tytułu zawodowego stanowi przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68”²⁹ oraz że „dofinansowywanie studiów dzieci pracowników przez państwo członkowskie stanowi dla pracownika migrującego przywilej socjalny w rozumieniu omawianego art. 7 ust. 2, jeśli ten ostatni w dalszym ciągu utrzymuje dziecko”³⁰.

30. Po drugie należy pamiętać o tym, że choć zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 1612/68 pracownik innego państwa członkowskiego niż to, w którym prowadzi działalność zawodową, korzysta z takich samych przywilejów socjalnych jak pracownicy krajowi, pojęcie „pracownik” w rozumieniu tego przepisu obejmuje pracowników *przygranicznych*, którzy mogą powoływać się na tę zasadę z takiego samego tytułu jak każdy inny pracownik, którego dotyczy ten przepis³¹. Dokonując interpretacji art. 7

28 — Zobacz pkt 3 komentarza do art. 203 luksemburskiego kodeksu cywilnego.

29 — Wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-542/09 Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

30 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 35 i cytowane tam orzecznictwo.

31 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Hendrix, pkt 47 i powołane tam orzecznictwo. Zobacz również motyw czwarty rozporządzenia nr 1612/68.

ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, Trybunał stosował bez różnicy pojęcia pracowników migrujących i przygranicznych właśnie dlatego, że rzecone rozporządzenie, w odróżnieniu od innych aktów prawa wtórnego³², nie traktuje odmiennie tych dwóch kategorii pracowników, którzy skorzystali z przysługującej im swobody przepływu.

31. Po trzecie, okoliczność, że pomoc została przyznana bezpośrednio studentowi będącemu dzieckiem pracownika przygranicznego, nie ma wpływu na kwalifikację przywileju socjalnego, ponieważ Trybunał orzekł, że członkowie rodziny pracownika migrującego lub przygranicznego „są pośrednimi beneficjentami równego traktowania przyznanego pracownikowi”, pod warunkiem że są na jego utrzymaniu³³, oraz że „skoro przyznanie dziecku pracownika migrującego dofinansowania do studiów stanowi dla tego pracownika migrującego przywilej socjalny, dziecko może samo powoływać się na przepis art. 7 ust. 2 [rozporządzenia nr 1612/68] celem uzyskania tego dofinansowania, jeśli na mocy prawa krajowego dofinansowanie to przyznaje się bezpośrednio studentowi”³⁴.

32. Słusznie zatem sąd odsyłający uznał, że pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego stanowi przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 i jedynie dzieci pozostające na utrzymaniu pracowników przygranicznych mają prawo powoływać się przed nim na zasadę niedyskryminacji, którą ten ustanawia.

2. Warunek zamieszkania jest pośrednio dyskryminujący

33. Z ustalonego orzecznictwa wynika, że art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, podobnie jak art. 45 TFUE, zabrania nie tylko jawnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale również wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które poprzez stosowanie innych kryteriów rozróżniających powodują de facto ten sam skutek³⁵.

34. Zdaniem sądu odsyłającego warunek zamieszkania znajduje zastosowanie jednakowo do obywateli luksemburskich i do obywateli innych państw członkowskich, jako że sąd ten uznał w drodze wykładni prawa krajowego, że warunki dotyczące domicylu i pobytu były w rzeczywistości równorzędne. W tych okolicznościach ustanowienie w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich warunku zamieszkania nie jest bezpośrednio dyskryminujące.

35. Jednakże charakter rzeconego warunku zamieszkiwania „działa przede wszystkim na niekorzyść pracowników migrujących i pracowników przygranicznych będących obywatelami innych państw członkowskich, gdyż to osoby niemające zamieszkania w państwie przyjmującym są najczęściej cudzoziemcami”³⁶. Również „bez znaczenia pozostaje to, że [sporny] przepis dotyczy w odpowiednim przypadku zarówno obywateli tego państwa, którzy nie są w stanie spełnić takiego kryterium, jak i obywateli innych państw członkowskich”³⁷. Wreszcie Trybunał uznał, iż jeśli chodzi o dostęp do systemu przenośnego finansowania, sytuacja pracownika przygranicznego wykonującego działalność zawodową w państwie przyznania finansowania, lecz zamieszkującego w innym państwie członkowskim, może być porównywana do sytuacji obywatela państwa przyznania finansowania, który zarazem zamieszkuje i pracuje w rzeconym państwie³⁸.

32 — Zobacz na przykład rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1).

33 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Bernini, pkt 26.

34 — Wyroki: ww. w sprawie Bernini, pkt 26; z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie C-337/97 Meeusen, Rec. s. I-3289, pkt 22; z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-206/10 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-3573, pkt 36.

35 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

36 — Ibidem, pkt 38.

37 — Idem.

38 — Ibidem, pkt 44.

36. Nierówność traktowania, która wynika z faktu, że warunek zamieszkania jest ustanowiony wobec studentów będących dziećmi pracowników przygranicznych, stanowi zatem dyskryminację pośrednią, co do zasady zabronioną, chyba że jest ona obiektywnie uzasadniona, właściwa dla zagwarantowania realizacji danego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia³⁹.

B – W przedmiocie zgodności z prawem zamierzonego celu

37. Po pierwsze, rząd luksemburski powołuje się – w celu uzasadnienia odmiennego traktowania pracowników przygranicznych, jeśli chodzi o przyznawanie pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego – na cel, który kwalifikuje jako „polityczny” lub „socjalny”, polegający na zwiększeniu w istotny sposób proporcji osób zamieszkujących Luksemburg posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej. Proporcja ta wynosi obecnie 28%⁴⁰, czyli znacznie poniżej odsetka posiadaczy podobnych dyplomów w porównywalnych państwach. Rząd luksemburski uważa za konieczne osiągnięcie odsetka 66% posiadaczy dyplomów szkolnictwa wyższego wśród jego mieszkańców w wieku 30–34 lat, ponieważ to pozwala mu stawić czoła potrzebie, coraz bardziej palącej, zapewnienia przekształcenia gospodarki luksemburskiej w gospodarkę opartą na wiedzy.

38. Krąg beneficjentów pomocy jest ograniczony do rezydentów luksemburskich ze względu na to, że wspomniani rezydenci mają związek ze społeczeństwem luksemburskim, który pozwala domniemywać, że po skorzystaniu z możliwości udostępnianych przez luksemburski system pomocy w finansowaniu studiów, w niektórych przypadkach odbywanych za granicą, powrócą do Luksemburga, aby obrócić swoją nabytą w ten sposób wiedzę na rzecz rozwoju jego gospodarki we wskazany wcześniej sposób.

39. Po drugie rząd luksemburski twierdzi, że cel ten, powiązany z krajową polityką edukacyjną, nie może być rozważany odrębnie od celu gospodarczego. Ograniczenie możliwości korzystania z pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego wyłącznie do osób zamieszkujących w Luksemburgu jest zdaniem tego rządu niezbędne w celu zapewnienia finansowania tego systemu. Trybunał uznał już, że państwo członkowskie może czuwać nad tym, aby pomoc pokrywająca koszty utrzymania studentów pochodzących z innych państw członkowskich nie stała się nadmiernym wydatkiem mogącym mieć wpływ na ogólny poziom pomocy, która może zostać przyznana przez to państwo. Rząd luksemburski opiera się na wyroku sprawie Bidar⁴¹, który uznaje za istotny dla niniejszej sprawy, i twierdzi, że jeśli warunek zamieszkania będzie musiał zostać zniesiony, będzie zmuszony do przyznawania pomocy wszystkim studentom bez żadnego związku osobistego ze społeczeństwem luksemburskim, co stanie się dla niego nieracjonalnym obciążeniem.

40. Ja ze swej strony jestem przekonany, że oba cele mogą być rozpatrywane odrębnie. Prawdą jest, że określenie kręgu osób korzystających z przywileju socjalnego ma logiczne konsekwencje dla obciążenia gospodarczego spoczywającego na państwie przyznania tego przywileju. Polityka edukacyjna – ponieważ wydaje się, że to o nią chodzi – jest prowadzona poprzez stosowanie różnych instrumentów, które wiążą się nierozzerwalnie z pewnym kosztem. Ale nie wystarczy utrzymywać, że istnieje znaczący koszt, aby móc realizować tego rodzaju politykę, która okazuje się dyskryminacyjna. Należy wykazać, że rzeczona polityka jest konieczna oraz że koszt jest na tyle duży, iż uczyniłby niemożliwą realizację tej polityki.

39 — Ibidem, pkt 55.

40 — W uwagach na piśmie rząd luksemburski podaje wielkość 39,5% osób w wieku 24–29 lat (proporcja posiadaczy dyplomów ukończenia szkoły wyższej spośród obywateli luksemburskich jest rzędu 22%, we wszystkich grupach wiekowych razem).

41 — Wyrok z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 56.

1. W przedmiocie celu w postaci osiągnięcia proporcji 66% osób zamieszkałych w Luksemburgu będących posiadaczami dyplomów ukończenia szkoły wyższej

41. Pragnę zauważyć, że cel ten nie jest, jako taki, kwestionowany przez zainteresowane strony, które wstąpiły w trakcie niniejszego postępowania.

42. Cel w postaci zwiększenia liczby osób posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej leży w sposób oczywisty w interesie ogólnym. Również instytucje Unii podjęły pewną liczbę działań w tym kierunku i wykazały istnienie związku między poziomem wykształcenia osób, dostępem do zatrudnienia i wzrostem gospodarczym Unii. W swoim komunikacie zatytułowanym *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁴² Komisja wytyczyła jako cel na 2020 r. to, że liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie⁴³. Komisja zaproponowała, aby państwa członkowskie przełożyły powyższy cel na cel krajowy⁴⁴. Osiągnięcie tego celu powinno przyczynić się do modernizacji rynków pracy, do wzmocnienia pozycji obywateli na rynku pracy i lepszego dopasowania popytu do podaży na rynku pracy, które to obszary tematyczne zostały uznane za priorytetowe przez Komisję w celu szybkiego i sprawnego wyjścia z kryzysu przeżywanego przez Unię⁴⁵.

43. Rada Unii Europejskiej przyjęła już ten cel w ramach swoich konkluzji z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020)⁴⁶, określając poziom referencyjny wyznaczający średni europejski wynik w odniesieniu do wykształcenia wyższego na co najmniej 40% osób w przedziale wiekowym 30–34⁴⁷.

44. Od tego czasu Rada stale przypomina znaczenie tego celu. W 2010 r. stwierdziła, że „rozbudzenie aspiracji studentów ze środowisk defaworyzowanych oraz poszerzenie im dostępu do szkolnictwa wyższego wymaga ulepszenia systemów wsparcia finansowego i innych zachęt oraz udoskonalenia ich struktury[, p]rzystępne, dostępne, adekwatne i możliwe do przenoszenia kredyty studenckie oraz stypendia oparte na dochodach mogą skutecznie zwiększyć odsetek studentów, którzy inaczej nie mogliby sobie pozwolić na wyższe studia”⁴⁸. Przewidując rozwój sytuacji na rynku pracy w skali Unii, Rada podkreśliła ponadto, że „[w] najbliższych latach coraz więcej zawodów wymagać będzie wysokich kwalifikacji, tymczasem obecnie w UE odsetek osób o wykształceniu wyższym [...] jest niższy niż u jej konkurentów”⁴⁹. Stwierdzeniem tym objęła wszystkie państwa członkowskie, czyli zarówno te, których rynek pracy odznacza się znaczną obecnością pracowników przygranicznych, jak i pozostałe. Wreszcie Rada określiła w europejskiej agendzie w zakresie uczenia się dorosłych, ustalającej obszary priorytetowe na okres 2012–2014, wysiłki, o których poczynienie zwróciła się do państw członkowskich właśnie po to, aby „pomóc podnieść do 40% odsetek młodych dorosłych mających wyższe wykształcenie lub jego odpowiednik”⁵⁰.

42 — COM(2010) 2020 wersja ostateczna z dnia 3 marca 2010 r.

43 — Ibidem, s. 5 i 12.

44 — Ibidem, s. 5.

45 — Wyżej wymieniony komunikat Komisji, s. 5. Zobacz również komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie* [COM(2010) 682 wersja ostateczna z dnia 23 listopada 2010 r.].

46 — Dz.U. C 119, s. 2.

47 — Zobacz załącznik I do ww. konkluzji Rady z dnia 12 maja 2009 r.

48 — Konkluzje Rady z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie społecznego wymiaru kształcenia i szkolenia (Dz.U. C 135, s. 2).

49 — Konkluzje Rady z dnia 19 listopada 2010 r. w sprawie inicjatywy Mobilna młodzież – zintegrowane podejście będące odpowiedzią na wyzwania stojące przed młodymi ludźmi (Dz.U. C 326, s. 9).

50 — Zobacz załącznik do rezolucji Rady w sprawie odnowionej europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych (Dz.U. C 372, s. 1).

45. Opisane przeze mnie wyżej działanie na rzecz szerszego dostępu do systemu szkolnictwa wyższego należy w każdym razie jedynie do kompetencji pomocniczej, którą Unia dysponuje w dziedzinie edukacji i kształcenia zawodowego⁵¹. Innymi słowy, wobec braku harmonizacji na szczeblu europejskim należy uznać istnienie szerokiego zakresu swobody państw członkowskich przy określaniu celów realizowanych przez ich politykę edukacyjną i organizowaniu warunków, na jakich pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego jest przyznawana⁵².

46. Moim zdaniem, przejście do gospodarki opartej na wiedzy, na które powołuje się rząd luksemburski w swoich uwagach na piśmie⁵³, stanowi jeden z celów pozostawionych uznaniu państw członkowskich. Sytuacja gospodarcza Luksemburga jest historycznie atypowa. Z gospodarki opartej na przemysłach wydobywczym i hutniczym, po ich upadku, Luksemburg dokonał transformacji w kierunku rozwoju zatrudnienia w sektorach bankowym i finansowym, a następnie sektor ten, jeszcze przed kryzysem finansowym, stanął i stoi nadal w obliczu poważnych zagrożeń wynikających z działań, które zostały podjęte na poziomie Unii w celu drastycznej redukcji przywilejów, którymi cieszył się luksemburski system bankowy w porównaniu z systemami bankowymi innych państw członkowskich. Tymczasem jest zrozumiałe, że państwo członkowskie wprowadza w życie politykę edukacji służącą poprawie poziomu kwalifikacji dostępnych zasobów ludzkich, co do których można logicznie przewidzieć, że będą przyczyniać się do przekwalifikowania gospodarki krajowej mającego na celu przyciągnięcie i zaoferowanie na jego terytorium bardziej różnorodnych usług.

47. Nie ma zatem żadnych wątpliwości, że działanie podjęte przez państwo członkowskie z myślą o zapewnieniu wysokiego poziomu wykształcenia swej ludności stanowi realizację słusznego celu, który może zostać uznany za nadrzędny względ interesu ogólnego.

2. W przedmiocie celu w postaci uniknięcia nieracjonalnego obciążenia mającego wpływ na poziom całkowity pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego

48. Jeśli chodzi o cel ekonomiczny, co się tyczy uzasadnienia równoległego opartego na zagrożeniu zdolności finansowania systemu, należy stwierdzić, że chodzi tu o argument wielokrotnie podnoszony przez państwa członkowskie przed Trybunałem. Ponadto powołanie się na sprawę Bidar jest w sposób oczywisty nieprzekonujące.

49. Ograniczę się do przypomnienia, że sytuacja przed sądem krajowym jest bowiem badana w niniejszej sprawie w świetle swobodnego przepływu pracowników i że należy ustalić, czy przepisy krajowe naruszają prawa, które pracownicy przygraniczni wywodzą z prawa Unii. W sprawie Bidar do Trybunału zwrócono się o zajęcie stanowiska w przedmiocie zgodności warunku zamieszkania wymaganego w przypadku obywateli europejskich ekonomicznie nieaktywnych po to, aby mogli korzystać z pomocy na pobieranie nauki. Jest to rozróżnienie fundamentalne, czego Trybunał nie omieszczał podkreślić w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom⁵⁴.

50. Albowiem gdy Trybunał badał uzasadnienie przywołane przez Niderlandy, najpierw stwierdził, że „o ile rozważania dotyczące budżetu mogą występować u podstawy wyboru polityki społecznej państwa członkowskiego i wpływać na charakter lub zakres środków ochrony socjalnej, które państwo to pragnie przyjąć, o tyle nie stanowią one jednakże same w sobie celu, do którego osiągnięcia zmierza ta polityka, i tym samym nie mogą uzasadniać dyskryminacji”⁵⁵. Jednak kontynuował on badanie pod kątem celu w postaci uniknięcia nieracjonalnego obciążenia (cel gospodarczy). Strona pozwana także była zdania, że może z wyroków Bidar i Förster wywieść dostępną państwom członkowskim

51 — Artykuły 6 TFUE i 165 TFUE.

52 — Zobacz podobnie pkt 139 opinii rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie zakończonej ww. wyrokiem Komisja przeciwko Niderlandom.

53 — Punkt 28 rzezonnych uwag.

54 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 60 i nast.

55 — Ibidem, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

możliwość zgodnego z prawem wymagania od beneficjentów pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego wykazania „pewnego stopnia zintegrowania”. Trybunał podkreślił fundamentalną różnicę między sprawami Bidar i Förster oraz sprawą Komisja przeciwko Niderlandom, która to różnica opierała się na okoliczności, że w pierwszym przypadku chodziło o obywateli ekonomicznie nieaktywnych niebędących członkami rodziny pracowników w rozumieniu prawa Unii, podczas gdy w drugim przypadku sytuacja była badana z punktu widzenia pracownika migrującego lub przygranicznego, mającego na utrzymaniu dziecko pragnące pobierać naukę w ramach szkolnictwa wyższego, które złożyło wnioski o skorzystanie z pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego wypłacanej przez państwo zatrudnienia jego rodzica.

51. Trybunał orzekł, że „[o] ile przyznana przez Trybunał państwom członkowskim możliwość, z zastrzeżeniem przestrzegania określonych warunków, wymagania od obywateli innych państw członkowskich określonego poziomu zintegrowania się z ich społecznościami w celu korzystania z przywilejów socjalnych, takich jak dofinansowanie nauki, nie ogranicza się do sytuacji, w których wnioskujący o rozpatrywaną pomoc są obywatelami nieaktywnymi zawodowo, o tyle wymóg spełnienia warunku zamieszkania [przez trzy lata w trakcie sześciu lat poprzedzających złożenie wniosku o pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego] w celu wykazania wymaganego zintegrowania jest zasadniczo *niewłaściwy* w odniesieniu do pracowników migrujących i przygranicznych”⁵⁶. Co się tyczy tych ostatnich, „okoliczność uczestniczenia w rynku pracy państwa członkowskiego tworzy *zasadniczo* wystarczająco silny związek ze społecznością tego państwa członkowskiego, pozwalający tym pracownikom korzystać w nim z zasady równego traktowania z pracownikami krajowymi w odniesieniu do przywilejów socjalnych”⁵⁷. Trybunał doszedł do wniosku, że cel w postaci uniknięcia nieracjonalnego obciążenia, podniesiony w związku z przyznaniem przywileju socjalnego pracownikom przygranicznym, nie może stanowić prawnie uzasadnionego celu.

52. Z tego względu cel gospodarczy podniesiony przez Luksemburg nie jest sam w sobie wystarczający jako uzasadnienie, które może usprawiedliwiać nierówne traktowanie pracowników luksemburskich i pracowników z innych państw członkowskich. W każdym razie, jak zostało to wskazane w pkt 38 niniejszej opinii, problem nie polega na uzasadnieniu dyskryminacji, podniesionej przez skarżących w postępowaniu głównym, znacznym kosztem, z jakim wiązałoby się zniesienie warunku dyskryminacyjnego, lecz na wykazaniu, że realizowany cel ekonomiczny – przejście do gospodarki opartej na wiedzy – na potrzeby którego państwo luksemburskie wprowadziło praktykę dyskryminacyjną, jest nie tylko poważnie, ale również rzeczywiście realizowany i że koszty uniknięcia rzeczonyj praktyki mają takie rozmiary, iż spowodowałyby to niemożliwość jego realizacji. Oczywiście do sądu odsyłającego należy zbadanie jednego i drugiego zagadnienia, aby wykazać w razie potrzeby istnienie czynnika wzmacniającego w późniejszym czasie uzasadnienie ustanowione przez realizowany cel społeczny.

C – W przedmiocie właściwego i proporcjonalnego charakteru warunku zamieszkania

53. Przepis ograniczający swobodny przepływ pracowników, ustanowiony w art. 45 TFUE i wprowadzony w życie przez art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, może być skutecznie uzasadniony, tylko gdy jest on właściwy do zapewnienia realizacji prawnie uzasadnionego celu i gdy nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia⁵⁸, co należy zbadać.

54. Przeprowadzenie testu właściwego i proporcjonalnego charakteru kryterium stosowanego przez rząd luksemburski przy realizacji prawnie uzasadnionego celu jest bardziej skomplikowane. Pod tym względem w niniejszej sprawie poruszane są dwa rodzaje problemów. Po pierwsze, poszczególne strony biorące udział w niniejszym postępowaniu wyciągnęły przeciwstawne wnioski z wyroku

56 — Ibidem, pkt 63. Podkreślenie moje.

57 — Ibidem, pkt 65. Podkreślenie moje.

58 — Ibidem, pkt 73.

w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, w szczególności w odniesieniu do stopnia zintegrowania, którego państwa członkowskie mogłyby wymagać od beneficjentów pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego. Pragnę zatem wyjaśnić rzeczony wyrok w tej kwestii. Po drugie, pewnych informacji, moim zdaniem istotnych, brak w aktach tej sprawy, w związku z czym Trybunałowi byłoby, według mnie, trudno wypowiedzieć się definitywnie co do właściwego i proporcjonalnego charakteru ustawodawstwa krajowego. Pewna liczba elementów zasługuje w okolicznościach niniejszej sprawy, właśnie po to, aby uwzględnić specyfikę systemu luksemburskiego, a przede wszystkim rynku pracy, na dalsze wyjaśnienia. Jest zatem istotne, aby zwrócić uwagę sądu odsyłającego na te zagadnienia.

1. Na temat wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom

55. Gdy w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom Trybunał przeprowadził badanie uzasadnienia o charakterze „społecznym”, opartego na celu w postaci wspierania mobilności studentów, uznał je faktycznie za wzgląd nadrzędny interesu publicznego⁵⁹. Następnie strona pozwana próbowała wykazać właściwy i proporcjonalny charakter warunku zamieszkania przez trzy lata z sześciu, który ustanowiła, za pomocą argumentu, że chodziło o zapewnienie, iż z finansowania będą korzystać wyłącznie studenci, których mobilność powinna być rozwijana: państwo przyznania pomocy oczekiwało tego, że studenci, którzy korzystają z tej pomocy, powrócą z myślą o osiedleniu się po ukończeniu studiów, aby tam zamieszkać i pracować⁶⁰. Trybunał przyznał również, że okoliczności te „odzwierciedlają sytuację większości studentów”⁶¹, i w ten sposób orzekł, że wymóg zamieszkiwania przez trzy z sześciu lat jest właściwy do realizacji celu propagowania mobilności studentów⁶². Jednakże ten sam warunek kwalifikowania się do przenośnej pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego przyznawanej przez Niderlandy miał, według Trybunału, „zbyt wykluczający charakter” i Trybunał orzekł, że „wymagając ściśle określonych okresów zamieszkiwania na terytorium danego państwa członkowskiego, [warunek zamieszkania przez trzy z sześciu lat] uprzywilejowuje bowiem element, który niekoniecznie jest jedynym elementem reprezentatywnym *rzeczywistego stopnia powiązania* zainteresowanego z omawianym państwem członkowskim”⁶³. Trybunał stwierdził, że nie zostało wykazane, iż zasada ta nie wykraczała poza to, co było konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.

56. Zatem z uważnej lektury tego wyroku wynika, że Trybunał podchodzi w sposób odmienny do oceny kryterium „pewnego stopnia zintegrowania” zależnie od tego, czy jest ona przeprowadzana w odniesieniu do słusznego celu o charakterze gospodarczym⁶⁴, czy w związku z prawnie uzasadnionym celem społecznym.

57. W istocie gdy chodzi o ograniczenie kręgu beneficjentów pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego z powodów ekonomicznych, z powołaniem się na dający się unieść charakter finansowania tej pomocy, Trybunał opiera swe rozumowanie na pojęciu pracowników migrujących lub przygranicznych i stwierdza, że są oni z natury, przez sam fakt, iż znajdują się na rynku pracy państwa przyznania pomocy, ekonomicznie zintegrowani ze społeczeństwem tego państwa, że uczestniczą w finansowaniu jego polityki społecznej i że w konsekwencji nałożenie warunku zamieszkania przez trzy lata, aby mogli korzystać z przywileju o charakterze socjalnym, jest niewłaściwe.

59 — Ibidem, pkt 70 i nast.

60 — Ibidem, pkt 76, 77.

61 — Ibidem, pkt 78.

62 — Ibidem, pkt 79.

63 — Ibidem, pkt 86, podkreślenie moje.

64 — Zobacz pkt 50 i nast. niniejszej opinii.

58. Natomiast gdy chodzi o ograniczenie kręgu beneficjentów pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego uzasadnione względami raczej o charakterze społecznym, Trybunał analizuje sytuację, biorąc za punkt odniesienia nie pracownika, w przypadku którego oraz członków jego rodziny obowiązuje zasada równego traktowania w odniesieniu do przyznawania przywilejów społecznych, lecz samego studenta. Innymi słowy, integracja ekonomiczna rodzica – pracownika przygranicznego nie oznacza koniecznie automatycznie społecznej integracji członków jego rodziny. Ponadto terminologia stosowana przez Trybunał nie jest taka sama, przestaje on mówić o „pewnym stopniu zintegrowania”⁶⁵, a zamiast niego przywołuje „rzeczywisty stopień powiązania”⁶⁶. Przymatem analizy nie jest już pracownik i jego więzi ze społeczeństwem państwa zatrudnienia, lecz sam student. Zatem o ile wymóg zamieszkiwania przez trzy lata został uznany za niewłaściwy, jeśli chodzi o zbadanie integracji ekonomicznej pracownika przygranicznego, o tyle ten sam warunek został uznany za właściwy przez Trybunał, gdy chodzi o zagwarantowanie powiązania społecznego studenta. Trybunał, jak się wydaje, stwierdził również, że przyznawanie pomocy może zostać ograniczone do studentów mogących powrócić do państwa przyznania pomocy, aby tam zamieszkać, i stwierdził również istnienie związku między miejscem zamieszkania studenta w czasie, gdy występuje on o przyznanie pomocy, i wynikającym stąd prawdopodobieństwem „powrotu”. Niemniej jednak ostatecznie orzekł, że warunek zamieszkania przez trzy lata jest sprzeczny z prawem Unii z powodu swojej nieproporcjonalności, właśnie dlatego, że wymóg zamieszkania przez trzy z sześciu lat – jako wymóg jedyny – był warunkiem zbyt rygorystycznym w celu wykazania rzeczywistego stopnia powiązania.

2. W przedmiocie właściwego charakteru warunku zamieszkania

59. Należy zatem ustalić, w świetle powyższych rozważań, czy warunek zamieszkania wymagany wobec dzieci pracowników przygranicznych przez państwo luksemburskie przy przyznawaniu pomocy na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego jest właściwy w celu zapewnienia istnienia rozsądnego prawdopodobieństwa powrotu, które wspomniane państwo uznało za niezbędne do realizacji zamierzonego słusznego celu.

60. Odpowiedź znajduje się w samym sformułowaniu tego celu. Jeżeli Trybunał przyjmie, jak już mu zaproponowałem, że państwo luksemburskie może zasadnie przyjąć środki sprzyjające dostępowi jego mieszkańców do systemu szkolnictwa wyższego w świetle tego, że ludzie ci z większym niż inni prawdopodobieństwem zintegrują się z luksemburskim rynkiem pracy po ukończeniu studiów i w ten sposób go wzbogacą, należy równolegle przyjąć, że warunek zamieszkania jest właściwy dla tego celu w zakresie, w jakim zawęży on przyznawanie rzeczonyj pomocy wyłącznie do osób zamieszkujących w Luksemburgu.

3. W przedmiocie proporcjonalnego charakteru warunku zamieszkania

61. W sprawie Komisja przeciwko Niderlandom wymóg zamieszkiwania, który był konieczny wyłącznie w przypadku finansowania studiów wyższych odbywanych poza terytorium Niderlandów⁶⁷, był uważany za spełniony wtedy, gdy wnioskodawca ubiegający się o pomoc mógł udowodnić nieprzerwane zamieszkiwanie przez okres trzech spośród sześciu ostatnich lat poprzedzających złożenie wniosku. Jak już wskazałem, z wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom wynika, że Trybunał nie miał zamiaru zwolnić dzieci pracowników przygranicznych z obowiązku wykazania powiązania łączącego je

65 — Lub o pewnym *poziomie* integracji (zob. pkt 61, 63 ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom).

66 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 86.

67 — Zobacz pkt 14 opinii rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie zakończonyj ww. wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom.

ze społeczeństwem państwa zatrudnienia ich rodziców w przypadku ubiegania się przez te dzieci w tym państwie o przenośną pomoc na pobieranie nauki w ramach systemu szkolnictwa wyższego. Stwierdził on jednak wyraźnie, że warunek zamieszkania przez trzy lata nie powinien być stosowany przez państwa jako *jedyny* element odzwierciedlający to powiązanie.

62. Należy zatem zbadać warunek zamieszkania nałożony przez Luksemburg w świetle tej oceny. Kwestia centralna dotyczy tego, czy *jedynie* wymóg wcześniejszego zamieszkania może zapewnić państwu luksemburskiemu minimum „zwrotu z inwestycji”, że pozwolę sobie tak nazwać rozsądne prawdopodobieństwo, że beneficjenci pomocy powrócą z zamiarem osiedlenia się w Luksemburgu i oddadzą się do dyspozycji jego rynku pracy w celu przyczynienia się do osiągnięcia nowej dynamiki gospodarczej kraju. Jestem zdania, iż w celu przeprowadzenia takiej oceny użyteczne byłoby dla sądu odsyłającego wskazanie dwóch rodzajów analizy.

63. Pierwsza analiza, którą sąd odsyłający powinien przeprowadzić, polega na sprawdzeniu, czy test stosowany przez władze krajowe w sytuacji, gdy mają one rozpatrzyć wniosek o zezwolenie na zamieszkanie, w braku minimalnego wymaganego okresu, ma charakter nie tylko czysto formalny, lecz również wystarczający do tego, aby stwierdzić istnienie rozsądnie prawdopodobnej skłonności wnioskodawcy do integracji z życiem gospodarczym i społecznym w Luksemburgu.

64. Druga analiza, którą proponuję, aby sąd odsyłający przeprowadził, jest związana z okolicznością, że pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, ustanowiona przez przepisy luksemburskie, jest pomocą przenośną i że jako taka może być wykorzystywana poza państwem, które ją przyznało, w wyniku czego studenci, którzy z niej korzystają, mogą być przyciągani przez rynek pracy państwa, w którym odbywają studia. Z tego faktu wynika, że okoliczność bycia rezydentem w momencie złożenia wniosku o pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, rozważana sama w sobie, nie daje wystarczającego rozsądnego prawdopodobieństwa ich powrotu do państwa, które udzieliło pomocy. Aby można było uznać stosowanie odnośnego kryterium za proporcjonalne do zamierzonego celu, należy sprawdzić, czy realizacja transformacji gospodarki luksemburskiej w gospodarkę opartą na wiedzy – i co za tym idzie, gospodarkę oferującą usługi w najszerszym znaczeniu tego słowa – była rzeczywiście przedmiotem działań publicznych zmierzających do konkretnego rozwijania nowych perspektyw zatrudnienia w tym kierunku, i to nie tylko w sektorach, w odniesieniu do których Luksemburg zapewnia możliwości edukacji w systemie szkolnictwa wyższego, ale również w przypadku pozostałych sektorów, a to z uwagi na fakt, że w celu stwierdzenia spełnienia kryterium proporcjonalności nie wystarczy sprawdzenie szczególnych cech odnośnego środka i zamierzonego celu, lecz należy również przeanalizować konkretny sposób prowadzenia działań w celu jego realizacji.

65. Zatem ze względu na ogół powodów wymienionych powyżej jestem zdania, iż do sądu odsyłającego należy ustalenie, po dokonaniu oceny wszystkich niezbędnych istotnych elementów, którymi obecnie Trybunał nie dysponuje, właściwego i proporcjonalnego charakteru warunku zamieszkania nałożonego przez ustawę z dnia 26 lipca 2010 r. w odniesieniu do dzieci pracowników przygranicznych ubiegających się o pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego.

V – Wnioski

66. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie postawione przez Tribunal administratif Wielkiego Księstwa Luksemburga:

Cel polegający na wzroście proporcji osób posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej stanowi słuszny cel, który może uzasadniać, w świetle art. 7 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty i art. 45 TFUE, dyskryminację pośrednią. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, po dokonaniu oceny wszystkich niezbędnych elementów istotnych w tym zakresie, a w szczególności tych, na które zwraca

się jego uwagę powyżej, czy warunek zamieszkania nałożony przez ustawę z dnia 26 lipca 2010 r. w odniesieniu do dzieci pracowników przygranicznych ubiegających się o pomoc na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego jest właściwy i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia prawnie uzasadnionego zamierzonego celu.