

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

F. G. JACOBS

prednesené 20. januára 2005¹

1. V tejto žalobe podanej v súlade s článkom 226 ES Komisia v podstate tvrdí, že ustanovenia rakúskeho práva upravujúce prístup k vysokoškolskému vzdelávaniu sú diskriminačné v tom, že držiteľom stredoškolských diplomov získaných v iných členských štátoch ukladajú podmienky, ktoré sú odlišné od podmienok uplatniteľných na držiteľov rakúskych diplomov. Rakúsko preto porušuje svoje povinnosti uložené článkom 12 ES v spojení s článkom 149 ES a článkom 150 ES.

Článok 12 ES

„V rámci pôsobnosti tejto zmluvy a bez toho, aby boli dotknuté jej osobitné ustanovenia akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti je zakázaná.

2. Hlavný problém vznesený touto žalobou sa týka dôvodov možného odôvodnenia takého rozdielneho zaobchádzania.

Rada môže v súlade s postupom uvedeným v článku 251 prijať pravidlá o zákaze takejto diskriminácie.“

Článok 149 ES

Právna úprava Spoločenstva

3. Žaloba podaná Komisiou je založená na týchto ustanoveniach Zmluvy:

„1. Spoločenstvo prispieva k rozvoju kvalitného vzdelávania podporovaním spolupráce medzi členskými štátmi a, ak je to potrebné, podporovaním a doplňovaním činnosti členských štátov pri plnom rešpektovaní ich zodpovednosti za obsah výučby a organizácie vzdelávacích systémov a za ich kultúrnu a jazykovú rozmanitosť.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2. Činnosť Spoločenstva sa zameriava na:

2. Činnosť Spoločenstva sa zameriava na:

...

...

— podporu mobility študentov a učiteľov, medzi iným podporou akademického uznávania diplomov a započítaním času štúdia,

— uľahčenie prístupu k odbornému vzdelávaniu a podporu mobility inštruktorov a stážistov, najmä mladých ľudí,

...

...

3. Spoločenstvo a členské štáty podporujú na poli vzdelania spoluprácu s tretími krajinami a príslušnými medzinárodnými organizáciami, najmä s Radou Európy.

3. Spoločenstvo a členské štáty podporujú spoluprácu s tretími krajinami a s príslušnými medzinárodnými organizáciami v oblasti odborného vzdelávania...“

...“

Vnútroštátna právna úprava

Článok 150 ES

4. Ustanovením napadnutým Komisiou je § 36 Universitäts-Studiengesetz (ďalej len „zákon o vysokoškolskom štúdiu“), nazvaný „Zvláštne podmienky na prijatie na štúdium na vysokej škole“, ktorý znie:

„1. Spoločenstvo uskutočňuje politiku odborného vzdelávania, ktorá podporuje a dopĺňa činnosť členských štátov pri plnom rešpektovaní ich zodpovednosti za obsah a organizáciu odborného vzdelávania.

„1. Dodatočne k všeobecným podmienkam na prijatie na štúdium musí uchádzač pre-

ukázať aj spôsobilosť pre štúdium daného odboru vrátane existencie bezprostredného práva študovať na vysokej škole v štáte, ktorý vystavil doklad potvrdzujúci všeobecné právo študovať na vysokej škole.

2. Pre maturitné vysvedčenia vystavené v Rakúsku ide o tie dodatočné skúšky k maturitným skúškam, ktoré sú predpísané na základe Universitätsberechtigungsverordnung (nariadenie o prijímaní na vysokoškolské štúdium).

3. Ak študijný odbor, o ktorý sa uchádzač v Rakúsku uchádza, neexistuje v štáte, ktorý vystavil doklad, musí uchádzač splniť podmienky na prijatie na štúdium špecifické pre študijný odbor existujúci v štáte vystavenia dokladu, ktorý sa čo najviac podobá študijnému odboru, o ktorý sa uchádzač uchádza v Rakúsku.

4. Spolková ministerka alebo spolkový minister môže nariadením určiť skupiny osôb, ktorých maturitné vysvedčenia sa z dôvodu ich úzkych osobných väzieb k Rakúsku alebo ich činnosti v prospech Rakúskej republiky

posudzujú na účely zistenia splnenia špecifických podmienok na prijatie na štúdium tak, ako keby boli vystavené v Rakúsku.

5. Rektorka alebo rektor preskúma na základe dokladu predloženého s cieľom preukázať splnenie podmienok na prijatie na štúdium, či uchádzač spĺňa špecifické podmienky na prijatie na štúdium na vysokej škole s ohľadom na zvolený študijný odbor.“

5. Zdá sa byť nesporné, že uvedené ustanovenia majú ten účinok, že umožňujú veľmi široký prístup k vysokoškolskému vzdelávaniu držiteľom rakúskych stredoškolských diplomov, ale podrobujú tie osoby, ktorých porovnateľné diplomy sú z iných členských štátov, často prísnejším požiadavkám uplatniteľným v uvedených štátoch.

6. Komisia preto žiada Súdny dvor, aby určil, že Rakúska republika si tým, že neprijala opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby držiteľia stredoškolských diplomov získaných v iných členských štátoch mohli mať prístup k vyššiemu a vysokoškolskému vzdelávaniu poskytovanému Rakúskou republikou za rovnakých podmienok ako držiteľia stredoškolských diplomov získaných

v Rakúsku, nespĺnila svoje povinnosti vyplývajúce z článkov 12 ES, 149 ES a 150 ES. Fínska republika vstúpila do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Komisie.

O prípustnosti

7. Rakúsko namieta prípustnosť žaloby Komisie z dvoch vzájomne súvisiacich dôvodov.

8. Po prvé tvrdí, že Komisia zmenila predmet žaloby medzi konaním pred podaním žaloby a súdnym konaním, čím zabránila Rakúsku v riadnej príprave jej obhajoby. Podľa Rakúska sa v prvej výzve z 9. novembra 1999, dopĺňujúcej výzve z 29. januára 2001 a v odôvodnenom stanovisku zo 17. januára 2002 uvádzalo, že porušenie sa vzťahovalo na uznávanie stredoškolských diplomov získaných v iných členských štátoch. Na rozdiel od toho žaloba predložená Súdnemu dvoru ako predmetné porušenie uvádza diskriminačné podmienky prístupu k vysokoškolskému vzdelávaniu v Rakúsku, pričom už nejde o uznávanie stredoškolských diplomov.

9. Po druhé, podľa Rakúska Komisia tým, že napadla diskriminačný charakter pododseku 4 napadnutého vnútroštátneho ustanovenia prvýkrát vo svojej žalobe predloženej Súdnemu dvoru, rozšírila predmet svojej žaloby o nesplnenie povinnosti.

10. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že „v kontexte konaní o nesplnení povinnosti začatých Komisiou podľa článku [226 ES] výzva Komisie členskému štátu na predloženie pripomienok a potom odôvodnené stanovisko vydané Komisiou vymedzujú predmet sporu, ktorý potom nemožno rozšíriť“². Z ustálenej judikatúry takisto vyplýva, že „sa odôvodnené stanovisko a žaloba Komisie musia zakladať na rovnakých výhradách, ako sú tie uvedené vo výzve, ktorou sa začalo konanie pred podaním žaloby,“³ a že „žaloba musí byť založená na tých istých základoch a žalobných dôvodoch ako odôvodnené stanovisko“⁴. Uvedené požiadavky však nemôžu viesť k tomu, aby v každom prípade museli byť vyjadrenie výhrad vo výzve, výroková časť odôvodneného stanoviska a návrh účastníka konania v žalobe presne rovnaké za predpokladu, že predmet konania nebol rozšírený alebo zmenený, iba jednoducho zúžený.⁵

2 — Pozri okrem iného rozsudok z 8. februára 1983, Komisia/Spojené kráľovstvo, 124/81, Zb. s. 203, bod 6.

3 — Pozri okrem iného rozsudok z 9. septembra 2004, Komisia/Španielsko, C-195/02, Zb. s. I-7857, bod 36.

4 — Pozri okrem iného rozsudok z 20. júna 2002, Komisia/Nemecko, C-287/00, Zb. s. I-5811, bod 18.

5 — Pozri okrem iného rozsudok zo 16. septembra 1997, Komisia/Taliansko, C-279/94, Zb. s. I-4743, bod 25.

11. Nesúhlasím s tým, že Komisia zmenila predmet sporu v nejakom relevantnom rozsahu. Stačí porovnať znenie dvoch výziev a odôvodneného stanoviska so znením žaloby, aby sa preukázalo, že výhrady a dôvody, na základe ktorých Komisia podala žalobu, zostali zhodnými počas konania pred podaním žaloby a súdneho konania.

12. Okrem toho Komisia po odpovedi Rakúska na jej prvú výzvu z 9. novembra 1999 vydala 29. januára 2001 doplňujúcu výzvu, ktorej jediným účelom bolo vyjasniť akékoľvek „nedorozumenia a zmätok, ktoré vyplývajú z odpovede Rakúskej republiky“. V uvedenej doplňujúcej výzve Komisia veľmi jasne uviedla povahu svojich tvrdení a najmä skutočnosť, že údajné porušenie práva Spoločenstva sa nevzťahovalo na otázku uznávania stredoškolských diplomov v Rakúsku, ale na podmienky upravujúce prístup k vyššiemu a vysokoškolskému vzdelávaniu v Rakúsku pre študentov, ktorí sú držiteľmi stredoškolského diplomu z iných členských štátov, a najmä nepriamo diskriminujúceho charakteru napadnutého vnútroštátneho ustanovenia. Rovnaká argumentácia bola potom zopakovaná v odôvodnenom stanovisku a v žalobe predloženej Súdnemu dvoru. Rakúska vláda bola teda riadne informovaná o povahe údajného porušenia a mohla si pripraviť svoju obhajobu.

13. Pokiaľ ide o druhú výhradu vzťahujúcu sa na pododsek 4 napadnutého vnútroštátneho ustanovenia, Komisia uviedla, že ho vo svojej replike zmenila iba na účely vykreslenia skutočnosti, že pododsek 4 nahradil podobné ustanovenie, ktoré bolo podľa názoru Komisie priamo diskriminačné. Komisia preto nemala v úmysle pridať ďalší žalobný dôvod, pokiaľ ide o pododsek 4. Na uvedenom základe nenavrhujem posudzovať pododsek 4 ako osobitnú otázku. Vzhľadom na uvedené už nie je námietka Rakúskej republiky v tomto ohľade relevantná.

14. Vzhľadom na vyššie uvedené usudzujem, že Komisia vo svojej žalobe podanej Súdnemu dvoru nezmenila ani nerozšírila predmet sporu a že žaloba je preto prípustná.

O veci samej

Rozsah pôsobnosti Zmluvy

15. Prvá otázka, ktorú je potrebné vyriešiť, je to, či napadnuté vnútroštátne ustanovenie patrí do sféry uznávania diplomov, ako tvrdí Rakúska republika, alebo či sa týka prístupu k vyššiemu a vysokoškolskému vzdelávaniu,

ako tvrdí Komisia a Fínska republika. Ak by patrilo do oblasti uznávania diplomov, z dôvodu, že zákonodarstvo Spoločenstva v tejto oblasti je obmedzené na oblasť vzájomného uznávania odbornej kvalifikácie,⁶ zostávalo by vo sfére vnútroštátnej právomoci, zatiaľ čo ak by sa týkalo prístupu k vyššiemu a vysokoškolskému vzdelávaniu, patrilo by do rozsahu pôsobnosti Zmluvy ES.

16. Po podaní tejto žaloby Komisiou vydal Súdny dvor rozsudok vo veci Komisia/Belgicko⁷. V uvedenej veci Komisia napadla určité ustanovenia belgického práva, podľa ktorých držiteľia diplomov a dokladov o ukončení stredoškolského vzdelania udeľených po úspešnom zavŕšení stredoškolského štúdia v iných členských štátoch, ktorí si želali získať prístup k vysokoškolskému vzdelávaniu vo Francúzskom spoločenstve Belgicka, boli povinní absolvovať prijímaciu skúšku, pokiaľ neboli schopní preukázať, že by spĺňali podmienky na prijatie v členskom štáte ich pôvodu na vysokoškolské štúdium bez akýchkoľvek prijímacích skúšok alebo iných podmienok prístupu. Komisia tak ako v tomto prípade tvrdila, že uvedená dodatočná požiadavka porušila články 12 ES, 149 ES a 150 ES tým, že v rozsahu, v akom sa uplatňovala výlučne na držiteľov diplomov udeľených v inom členskom štáte, mala

pravdepodobne väčší účinok na štátnych príslušníkov uvedených iných členských štátov ako na belgických štátnych príslušníkov.

17. V rozsudku Komisia/Belgicko bol Súdny dvor názoru, podľa môjho názoru správne, že predmetné vnútroštátne ustanovenia sa týkali podmienok prístupu k vysokoškolskému štúdiu a, poukazujúc na svoje rozhodnutie vo veci Gravier⁸ a tam citované skoršie rozsudky, vyslovil, že také podmienky patrili do rozsahu pôsobnosti Zmluvy. Súdny dvor tiež poukázal na článok 149 ods. 2 ES druhú zarážku, kde sa výslovne stanovuje, že činnosť Spoločenstva sa zameriava na podporu mobility študentov a učiteľov, medzi iným podporou akademického uznávania diplomov a započítaním času štúdia, a na článok 150 ods. 2 ES tretiu zarážku, kde sa uvádza, že činnosť Spoločenstva sa zameriava na uľahčenie prístupu k odbornému vzdelávaniu a podporu mobility inštruktorov a štážistov, najmä mladých ľudí.⁹

18. Vzhľadom na uvedený rozsudok Súdneho dvora musím vyvodiť záver, že napadnuté vnútroštátne ustanovenie v tejto veci sa týka podmienok, za ktorých študenti majúci iné ako rakúske stredoškolské diplomy môžu získať prístup k vyššiemu a vysokoškolskému

6 — Smernica Rady 92/51/EHS z 18. júna 1992 o druhom všeobecnom systéme uznávania odborného vzdelania a prípravy, ktorou sa dopĺňa smernica 89/48/EHS (Ú. v. ES L 209, s. 25; Mim. vyd. 05/002, s. 47) a smernica Rady 89/48/EHS z 21. decembra 1988 o všeobecnom systéme uznávania diplomov vyššieho vzdelania udeľených pri ukončení odborného vzdelávania a prípravy v dĺžke trvania aspoň troch rokov (Ú. v. ES L 19, s. 16; Mim. vyd. 05/001, s. 337).

7 — Rozsudok z 1. júla 2004, C-65/03, Zb. s. I-6427.

8 — Rozsudok z 13. februára 1985, 293/83, Zb. s. 593.

9 — Bod 25 rozsudku.

vzdelávaní v Rakúsku. Sporné vnútroštátne ustanovenie preto spadá do rozsahu pôsobnosti Zmluvy ES a treba ho posudzovať najmä s prihliadnutím na zásadu zákazu nediskriminácie z dôvodov štátnej príslušnosti zakotvenej v článku 12 ES.

19. Napriek tomu by som zdôraznil, že ak by aj napadnuté vnútroštátne ustanovenie malo, ako to tvrdí Rakúska republika, patriť do sféry právomocí, ktoré si členské štáty ponechali v oblasti vzdelávania, členské štáty sú stále povinné vykonávať právomoci, ktoré si ponechali, spôsobom, ktorý je v súlade s právom Spoločenstva, ktorý zahŕňa rešpekt k zásade rovnakého zaobchádzania.¹⁰

Zlučiteľnosť napadnutého vnútroštátneho ustanovenia s článkom 12 ES posudzovaného v spojení s článkami 149 ES a 150 ES

20. Podľa ustálenej judikatúry zásada rovnakého zaobchádzania, ktorej je zákaz akejkoľvek diskriminácie z dôvodov štátnej príslušnosti v článku 12 ES prvom odseku konkrétnym prípadom, zakazuje nie iba otvorenú alebo priamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, ale aj nepriamu diskrimináciu, teda skryté formy diskriminácie,

ktoré uplatňovaním iných kritérií diferenciácie v skutočnosti vedú k rovnakému výsledku.¹¹ Pravidlo je nepriamo diskriminujúce vtedy, ak pôsobí najmä v neprospech skupiny pozostávajúcej hlavne zo štátnych príslušníkov iných členských štátov a nemôže byť opodstatnené objektívnymi hľadiskami nezávislými od štátnej príslušnosti dotknutých osôb a ani nie je proporcionálne vzhľadom na legitímny cieľ sledovaný vnútroštátnym opatrením.¹²

21. Vo veci Komisia/Belgicko, opierajúc sa o uvedenú judikatúru, Súdny dvor rozhodol, že „predmetná právna úprava znevýhodňuje držiteľov stredoškolských diplomov získaných v inom členskom štáte ako v Belgicku, keďže títo držiteľia nemajú prístup k vyššiemu vzdelávaniu organizovanému Francúzskym spoločenstvom za rovnakých podmienok ako držiteľia [diplomov z vyššieho stredoškolského vzdelania]... Uplatňovanie takéhoto rozlišovacieho kritéria vedie hlavne k znevýhodňovaniu štátnych príslušníkov ostatných členských štátov“¹³. Súdny dvor teda výslovne skonštatoval nepriamo diskriminujúci charakter napadnutého vnútroštátneho ustanovenia. Nepustil sa však do preskúmania akéhokoľvek možného odôvodnenia, pretože Belgicko v tomto zmysle nepredložilo žiadne argumenty.¹⁴ Súdny dvor následne určil, že Belgicko sa

10 — Pozri rozsudok z 15. januára 2002, Gottardo, C-55/00, Zb. s. I-413, bod 31 až 33, ako aj tam citovanú judikatúru.

11 — Rozsudok Komisia/Belgicko, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 28.

12 — Pozri okrem iného rozsudok z 11. júla 2002, D'Hoop, C-224/98, Zb. s. I-6191, bod 36.

13 — Rozsudok Komisia/Belgicko, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 29.

14 — Tamže, body 29 a 30 rozsudku.

nesplnilo svoje povinnosti vyplývajúce z článku 12 ES v spojení s článkami 149 ES a 150 ES.

22. Podľa môjho názoru je zjavné, že ako to tvrdí Komisia a Fínska republika, napadnuté vnútroštátne ustanovenie v tejto veci pravdepodobne ovplyvní štátnych príslušníkov z iných členských štátov viac ako rakúskych štátnych príslušníkov a že v dôsledku toho existuje pravdepodobnosť, že osobitne znevýhodní štátnych príslušníkov z iných členských štátov. Napadnuté vnútroštátne ustanovenie preto spôsobuje nepriamu diskrimináciu, ibaže by bolo založené na objektívnych hľadiskách nezávislých od štátnej príslušnosti dotknutých osôb a bolo by proporcionálne vzhľadom na legitímny cieľ sledovaný vnútroštátnym ustanovením.

Odôvodnenie

23. V kontexte voľného pohybu osôb sa možno oprieť o dve kategórie dôvodov na odôvodnenie opatrení, ktoré by inak boli diskriminujúce. Prvá kategória obsahuje odchylné ustanovenie výslovne stanovené v Zmluve ES, menovite verejný poriadok, verejnú bezpečnosť a ochranu verejného zdravia.¹⁵ Druhá, nie vyčerpávajúca kategória, obsahuje odôvodnenia vzťahujúce sa na

ochranu legitímnych vnútroštátnych záujmov, ktoré boli pridané judikatúrou Súdneho dvora. Vo všeobecnosti z judikatúry vyplýva, že priamo diskriminujúce opatrenia môžu byť odôvodnené iba na základe dôvodov výslovne stanovených v Zmluve. Na druhej strane ktorákoľvek z oboch kategórií môže poskytnúť odôvodnenie pre nepriamo diskriminujúce opatrenia.¹⁶ Ako odchýlky od základnej zásady voľného pohybu musia byť obe kategórie možných odôvodnení vykladané reštriktívne a musia spĺňať kritérium proporcionality.

24. Vo svojich písomných podaniach Komisia argumentovala, že napadnuté vnútroštátne ustanovenie by mohlo byť odôvodnené iba na základe dôvodov výslovne uvedených v Zmluve, ktoré predstavujú výnimky. Zdá sa teda, že Komisia je názoru, že také opatrenia, ako sú opatrenia, o ktoré ide v tejto veci, ktoré sa formálne uplatňujú bez ohľadu na štátnu príslušnosť, ale ktoré postihujú takmer výlučne štátnych príslušníkov iných členských štátov, treba dať na roveň otvorene diskriminujúcim opatreniam a v dôsledku toho ich treba posudzovať reštriktívne, pokiaľ ide o možné dôvody na ich odôvodnenie. Komisia však svoje stanovisko nepodporila

16 — Pokiaľ ide o vnútroštátne opatrenia, ktoré sú v skutku nediskriminačné, ale môžu napriek tomu obmedziť voľný pohyb, ako som už rozoberal vo svojich návrhoch vo veci Šager (rozsudok z 25. júla 1991, C-76/90, Zb. s. I-4221) v prípade slobody poskytovania služieb, mala by sa uplatňovať judikatúra týkajúca sa objektívneho odôvodnenia a primeranosti.

15 — Článok 39 ods. 3 ES a článok 46 ES.

odkazom na žiadnu konkrétnu judikatúru a tento argument nerozvíjala na pojednávaní, na ktorom zdôrazňovala, že napadnuté vnútroštátne ustanovenie nespĺňa kritérium proporcionality.

25. Rakúsko uvádza, že napadnuté vnútroštátne ustanovenie je odôvodnené dvoma dôvodmi. Po prvé, stráži homogenitu rakúskeho vzdelávacieho systému a najmä politický cieľ neobmedzeného prístupu verejnosti k vysokoškolskému vzdelávaniu v Rakúsku. Po druhé, reaguje na potrebu zabránenia zneužívania práva Spoločenstva jednotlivcami vykonávajúcimi svoje práva voľného pohybu podľa Zmluvy.

26. Pokiaľ ide o prvé uvádzané odôvodnenie, z vyjadrení Rakúska a jeho vyhlásení na pojednávaní sa zdá, že ústredným cieľom rakúskej vzdelávacej politiky je udeliť neobmedzený prístup na všetky stupne štúdiá. Úmyslom uvedenej politickej voľby je zlepšiť percentuálny podiel rakúskych občanov s vysokoškolskou kvalifikáciou, ktorý je podľa Rakúska v súčasnosti v EÚ a v Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (ďalej len „OECD“) medzi najnižšími. Majúc na zreteli uvedený cieľ, ak sa nezohľadnia podmienky na prístup k vysokoškolskému vzdelávaniu uplatniteľné v iných členských štátoch, existuje riziko, že liberálnejší rakúsky systém bude zaplavený žiadosťami od študentov, ktorí neboli prijatí na vysokoškolské

šké štúdium v členských štátoch ukladajúcich viac obmedzení. Uvedený nárast by nevyhnutne zahŕňal vážne finančné, štruktúrne a personálne problémy a predstavoval by riziko pre finančnú rovnováhu rakúskeho vzdelávacieho systému a v dôsledku toho pre jeho samotnú existenciu.

27. Podľa Rakúska predstavujú riziko hlavne nemeckí žiadatelia, ktorí nespĺnili požadované podmienky na prístup na určité univerzitné študijné odbory v Nemecku. Rakúsko predložilo — ale iba na pojednávaní — odhady pre konkrétny prípad študijného odboru medicíny. Podľa uvedených odhadov by očakávaný počet žiadostí zahraničných, najmä nemeckých, držiteľov stredoškolských diplomov prekročil dostupné miesta päťnásobne. Rakúski zástupcovia tiež poukázali na skutočnosť, že keďže je vysokoškolské štúdium v Rakúsku financované daňovníkmi prostredníctvom štátneho rozpočtu, boli vyžadované určité opatrenia na kontrolu očakávaného nárastu žiadostí, ak si mal systém ponechať svoju povahu neobmedzeného prístupu verejnosti.

28. Na podporu svojho stanoviska Rakúska republika poukazuje na rozsudky Kohll a Vanbraekel a i., kde Súdny dvor uznal, že „nemožno vylúčiť to, že riziko vážneho

narušenia finančnej stability systému sociálneho zabezpečenia môže predstavovať prevažujúci dôvod vo všeobecnom záujme, ktorý je schopný opodstatniť prekážku uvedeného druhu“¹⁷.

29. Rakúske argumenty ma nepresvedčili.

30. Po prvé, nie je jasné, čo sa myslí cieľom zachovať „homogenitu“ rakúskeho systému vysokoškolského vzdelávania. Z celkového vyznenia argumentov Rakúska a skutkových okolností prípadu sa zdá, že „homogenita“ sa rovná „privilegovanému prístupu pre rakúskych občanov“. Predmetom sporu nie je to, že rakúske univerzity sú realistickou alternatívou hlavne pre nemecky hovoriacich študentov. Je pravdepodobné, že uvedená skupina bude pozostávať, zjavne z nemeckých študentov a tiež talianskych študentov prichádzajúcich z nemecky hovoriacej časti Talianska pozdĺž hraníc s Rakúskom. Vzhľadom na prísne podmienky uplatniteľné tak v Nemecku, ako aj v Taliansku pri určitých univerzitných študijných odboroch, ako je štúdium medicíny, praktickým účinkom napadnutého vnútroštátneho ustanovenia, hoci aj zaobaleného do všeobecných pojmov a uplatniteľného na študentov z akéhokoľvek

členského štátu, je brániť prístupu uvedených študentov do rakúskeho systému. Zdá sa, že cieľom napadnutého vnútroštátneho opatrenia je práve odvrátenie rizika predstavovaného uvedenými študentmi. Inými slovami, praktickým alebo dokonca zamýšľaným účinkom napadnutého vnútroštátneho opatrenia je chrániť neobmedzený prístup k univerzitnému vzdelávaniu hlavne pre držiteľov rakúskych stredoškolských diplomov a zároveň sťažiť neobmedzený prístup k univerzitnému vzdelávaniu pre uvedených zahraničných študentov, pre ktorých predstavuje rakúsky systém prirodzenú alternatívu. Taký cieľ, ktorý je z podstaty diskriminačný, nie je v súlade s cieľmi Zmluvy.

31. Po druhé, v súčasnej fáze vývoja práva Spoločenstva mám určité výhrady k uplatneniu stanovísk Súdneho dvora v rozsudkoch Kohll a Vanbraekel a i. týkajúcich sa vnútroštátnych systémov sociálneho zabezpečenia na oblasť vysokoškolského vzdelávania. Ako úvodnú poznámku treba poznamenať, že akceptovaním cieľov čisto hospodárskej povahy ako možných odôvodnení predstavujú rozsudky v rozsudkoch Kohll a Vanbraekel a i. odchýlku od ortodoxného prístupu Súdneho dvora, podľa ktorého také ciele nemôžu odôvodniť obmedzenie základných práv zaručených Zmluvou.¹⁸ V skutočnosti uvedené rozsudky upravujú dvojité

17 — Rozsudky z 28. apríla 1998, Kohll, C-158/96, Zb. s. I-1931, bod 41, a z 12. júla 2001, Vanbraekel a i., C-368/98, Zb. s. I-5363, bod 47. Čo sa týka uvedených rozsudkov a ich následkov pozri V. Hatzopoulos, „Killing national health and insurance systems but healing patients? The European market for health-care services after the judgments of the ECJ in *Vanbraekel* and *Peerbooms*“ (2002) 39 *Common Market Law Review*, s. 683 až 729.

18 — Pozri okrem iného rozsudky z 6. júna 2000, Verkooijen, C-35/98, Zb. s. I-4071, bod 48, a zo 16. januára 2003, Komisia/Taliansko, C-388/01, Zb. s. I-721, bod 13.

odchýlku, prvú, od základných zásad voľného pohybu a druhú, od akceptovaných dôvodov, ktorými môžu byť uvedené odchýlky odôvodnené. Vzhľadom na toto treba posudzovať akékoľvek odôvodnenie, ktoré argumentuje uvedenými rozsudkami, zvlášť analogicky, obozretne.¹⁹

32. Je pravdou, že ustanovenia Zmluvy upravujúce činnosť Spoločenstva v oblasti verejného zdravia (článok 152 ES), vzdelávania (článok 149 ES) a odborného vzdelávania (článok 150 ES) sú všetky vyjadrené vo veľmi podobných pojmoch a že všetky odrážajú rovnakú filozofiu dopĺňajúcej povahy činnosti Spoločenstva.²⁰ Je tiež pravdou, že z ekonomického hľadiska systém zdravotníctva a vzdelávací systém sú spolu s obranou medzi najdôležitejšími položkami verejných výdavkov v EÚ.²¹

19 — Stojí za to poznamenať, že v oboch prípadoch Súdny dvor na základe skutkových okolností oboch prípadov neakceptoval, že riziko skutočne existovalo.

20 — Články 149 ES a 150 ES uvádzajú, že činnosť Spoločenstva by mala plne rešpektovať zodpovednosť členských štátov za obsah výučby a organizácie vzdelávacích systémov, resp. odborného vzdelávania. Pokiaľ ide o systémy zdravotníctva, článok 152 ods. 5 ES obdobne stanovuje, že činnosť Spoločenstva musí plne rešpektovať zodpovednosť členských štátov za organizáciu zdravotníctva a za poskytovanie zdravotníckych služieb a zdravotnej starostlivosti.

21 — Údaje odkazujúce na rok 2001 ukazujú, že verejné výdavky na všetkých úrovniach vzdelávania sa rovnajú v priemere 5,5 % HDP v EÚ. Keď sa verejné výdavky na vysokoškolské vzdelávanie posudzujú samostatne, percentuálny podiel je priemerne 1,4 % HDP v EÚ. Čo sa týka verejných výdavkov na zdravotníctvo, v roku 2002 bol priemer EÚ 6,4 % HDP. Verejné výdavky Rakúska v oboch sektoroch zhruba zodpovedajú priemeru: 5,8 % HDP na vzdelávanie, pričom 1,4 % HDP na vysokoškolské štúdium a 5,4 % HDP na zdravotníctvo. Zdroj: OECD 2004.

33. Napriek uvedeným podobnostiam zostávajú odlišnosti, ktoré nemožno ignorovať. Najzjavnejšou odlišnosťou podľa práva Spoločenstva je to, že Súdny dvor vyslovil, že služby zdravotnej starostlivosti financované z verejných zdrojov patria do rozsahu pôsobnosti ustanovení Zmluvy o slobode poskytovania služieb.²² V dôsledku toho akékoľvek pôžitky priznané členským štátom jeho vlastným štátnym príslušníkom sa v zásade musia vzťahovať aj na prijímateľov služieb, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov. Vzhľadom na hospodárske a finančné následky uvedenej judikatúry a citlivú povahu odvetvia ochrany verejného zdravia a jeho financovania²³ možno nie je prekvapujúce, že sa Súdny dvor rozhodol v rozsudkoch Kohll a Vanbraekel a i. pripustiť v rozpore so svojou ustálenou judikatúrou možnosť odchylnej úpravy z ekonomických dôvodov pre služby poskytované v rámci verejných systémov zdravotnej starostlivosti.

34. Naopak, vysokoškolské vzdelávanie financované v zásade z verejných zdrojov nebolo považované za službu v zmysle

22 — Pozri rozsudok Kohll, ktorý podľa niektorých autorov spôsobil „zimomriavky vo všetkých fondoch sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti“, V. Hatzopoulos na s. 688 svojho článku, oba citované v poznámke pod čiarou 17 vyššie.

23 — Pozri rozsudok z 12. júla 2001, Smits a Peerbooms (C-157/99, Zb. s. I-5473), vydaný v rovnaký deň ako rozsudok Vanbraekel a i., v ktorom Súdny dvor v bode 79 akceptoval, že „vo všeobecnosti sa uznáva, že odvetvie nemocničnej starostlivosti vyvoláva značné náklady a musí uspokojovať rastúce potreby, zatiaľ čo finančné zdroje, ktoré možno sprístupniť na zdravotnícku starostlivosť, nie sú neobmedzené, bez ohľadu na to, aký model financovania je uplatňovaný“.

článku 49 Zmluvy.²⁴ Práva na rovnaké zaobchádzanie, ktoré študenti požívajú podľa Zmluvy, pokiaľ ide o voľný pohyb, boli doteraz uznané iba v obmedzenom rozsahu tak judikatúrou, ako aj právnymi predpismi Spoločenstva. Štipendiá na výživu nie sú v súčasnej fáze vývoja práva Spoločenstva v rozsahu pôsobnosti Zmluvy.²⁵ Na zákonodarnej úrovni tým, že stanovila, že študenti prichádzajúci z iných členských štátov sa nesmú stať „neprimeraným bremenom“ pre verejné financie hostiteľského členského štátu, musia preukázať dostatočné prostriedky na živobytie a nie sú oprávnení nárokovať si štipendiá na výživu, smernica 93/96 o práve študentov na pobyt²⁶ dáva členským štátom konkrétne prostriedky na minimalizáciu potenciálneho zaťaženia ich štátnych rozpočtov voľným pohybom študentov.²⁷

35. Možno tiež identifikovať ďalšie podstatné rozdiely medzi verejným vzdelávaním a ochranou verejného zdravia. Pacienti sa pohybujú cez hranice viac z nevyhnutnosti, študenti tak robia viac ako vec voľby. Vo všeobecnosti sa pacienti tiež pohybujú z toho dôvodu, aby získali konkrétne lekárske ošetrovanie, po ktorom sa vracajú do svojho domovského štátu. Študenti na druhej strane zostávajú počas celého obdobia svojho štúdia, zúčastňujú sa na miestnom spoločenskom a kultúrnom živote a v mnohých prípadoch majú sklon začleniť sa do hostiteľského členského štátu. V krátkosti, charakteristiky študentov uplatňujúcich si svoju slobodu pohybu nie sú rovnocenné charakteristikám prijímateľov lekárskeho služieb uplatňujúcich si svoju slobodu pohybu.

24 — Pozri rozsudok z 27. septembra 1988, Humbel (263/86, Zb. s. 5365, body 17, 18 a 19), a nedávno rozsudok zo 7. decembra 1993, Wirth (C-109/92, Zb. s. I-6447, body 15 až 19). Pozri tiež návrhy generálneho advokáta Ruiz-Jarabo Colomer o veci Smits a Peerbooms, už citované v poznámke pod čiarou 23, v ktorých opierajúc sa o zistenia uskutočnené Súdny dvorom v rozsudku Humbel vo vzťahu k verejnému vzdelávaniu argumentoval, že služby zdravotnej starostlivosti poskytované bezodplatne štátom nespĺňali definíciu služieb z dôvodu neexistence odplaty. Uvedená argumentácia však bola Súdny dvorom zamietnutá.

25 — Rozsudok z 21. júna 1988, Brown, 197/86, Zb. s. 3205, bod 18. Pozri však rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, a D'Hoop, už citovaný v poznámke pod čiarou 12, rozoberané nižšie v bodoch 44 až 46, a návrhy generálneho advokáta Geelhoed vo veci Bidar (C-209/03, prednávaná pred Súdny dvorom), prednesené 11. novembra 2004.

26 — Smernica Rady 93/96/EHS z 29. októbra 1993 o práve študentov na pobyt (Ú. v. ES L 317, 1993, s. 59; Mim. vyd. 06/002, s. 250).

27 — V tomto kontexte článok 24 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1612/68 (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), ktorá zruší k aprílu 2006 okrem iného smernicu 93/96, len čo budú prijaté vykonávacie opatrenia na vnútroštátnej úrovni, tento prístup posilňuje tým, že vylučuje študentov, ktorí nemali právo trvalého pobytu na území členských štátov počas nepretržitého obdobia piatich rokov, z nároku na príspevok na výživu počas štúdia pozostávajúceho zo študentských štipendií alebo študentských pôžičiek.

36. Argument „čierneho pasažiera“ uplatňovaný na zahraničných študentov nie je nový, a ako na to poukázal generálny advokát Slynn v svojich návrhoch vo veci Gravier, môže mať určitú váhu.²⁸ Podľa uvedeného argumentu študenti presúvajúci sa do zahraničia na štúdium získavajú pôžitky zo vzdelávania financovaného z verejných zdrojov poskytovaného v iných členských štátoch, ale neprispievajú na jeho financovanie prostredníctvom vnútroštátnych daní a ani ho nevyhnutne „nesplácajú“ tým, že by zostali

28 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát vo veci Gravier, už citované v poznámke pod čiarou 8, Zb. s. 604. Pozri vo všeobecnosti J.-C. Scholsem: „A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen“, *Cahiers de Droit Européen* (1989), č. 3/4, strany 306 až 324, a A. P. Van der Mei: *Free Movement of Persons Within the EC — Cross-border Access to Public Benefits*, Hart, Oxford (2003), strany 422 a nasl.

v hostiteľskom štáte, aby tam viedli svoj profesijný život.²⁹

Zmluvy iba v rozsahu, v akom vybrané študijné odbory pripravujú študentov na vstup na pracovný trh,³¹ možno v EÚ rozlišovať dva typy mobility študentov.

37. Vo svojej judikatúre týkajúcej sa podmienok prístupu k odbornému vzdelávaniu, ktoré zahŕňa vysokoškolské vzdelávanie, Súdny dvor nepovažoval za potrebné analyzovať vecnú podstatu tohto argumentu a už vôbec ho neprijal ako platný dôvod na odchýlnu úpravu.³⁰ Ako bolo poznamenané vyššie, Súdny dvor sa implicitne zaoberal možným finančným dosahom na vnútroštátne rozpočty vyplývajúci z práv priznaných študentom podľa Zmluvy tým, že vylúčil práva študentov na štipendiá na výživu.

38. Môže byť napriek tomu užitočné zamyslieť sa v krátkosti nad touto otázkou, ktorá je dôležitá pre mnohé členské štáty. Majúc na zreteli, že patria do rozsahu pôsobnosti

39. Po prvé, existujú študenti, ktorí sa napriek jazykovým bariéram presúvajú kvôli vynikajúcemu štúdiu ponúkanému v iných členských štátoch a/alebo kvôli tomu, že uvedené štúdium v zahraničí je lepšie prispôsobené ich profesijným ambíciám alebo talentu. Len čo zavŕšia svoje štúdium, ich potenciál pre mobilitu v rámci EÚ je podstatne zlepšený a je oveľa pravdepodobnejšie, že stravia časť alebo celý svoj profesijný život v inej krajine, ako je ich krajina pôvodu, so všetkými ekonomickými, spoločenskými a kultúrnymi dôsledkami, ktoré z toho vyplývajú. Stávajú sa teda kľúčovými hráčmi pri rozptyľovaní a rozširovaní nimi nadobudnutých znalostí po celej EÚ, pri prispievaní k integrácii európskeho pracovného trhu a v konečnom dôsledku, keď sa to hodnotí vo svetle cieľov inšpirujúcich Zmluvu ES, pri podpore „čoraz užšieho zjednocovania“. Vzhľadom na celkový prínos, ktorý pre EÚ vytvárajú, prinesú verejné investície vložené do vzdelávania uvedených zahraničných študentov prospech hostiteľskému štátu buď priamo, pretože študenti následne vstúpia na jeho pracovný trh, alebo nepriamo vzhľadom na prínosy plynúce pre EÚ ako celok.

29 — Poznamenal by som, že hoci študenti nemusia prispievať priamo do daňového systému štátu, v ktorom vykonávajú svoje vysokoškolské štúdium, sú zdrojom príjmu pre miestne hospodárstvo tam, kde je univerzita umiestnená, a tiež v obmedzenom rozsahu pre štátne pokladnice prostredníctvom nepriamych daní. Pokiaľ ide o význam, ktorý treba pripisovať príspevkom uskutočneným daňovníkmi na to, aby ťažili z pôžitkov financovaných štátnym rozpočtom, pozri postrehy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo svojich návrhoch vo veci Bidar, už citovaných v poznámke pod čiarou 25, v bode 65. Zastáva názor, že uvedený argument, ak by sa dovedol do logického záveru, by z akýchkoľvek štátom poskytovaných pôžitkov vylúčil tých štátnych príslušníkov, ktorí neprispeli alebo prispeli len skromne.

30 — Pozri argumenty belgickej vlády v bode 12 rozsudku Gravier. Pozri tiež pripomienky Spojeného kráľovstva vo veci Lair (rozsudok z 21. júna 1988, 39/86, Zb. s. 3161, zhrnuté v Zb. s. 3169 a 3170) a vo veci Bidar, už citovanej v poznámke pod čiarou 25. Argumenty vo veci Bidar zhrnul generálny advokát Geelhoed v bode 65 svojich návrhov v tej istej veci.

31 — Rozsudok Gravier, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, a rozsudok z 2. februára 1988, Blaizot a i., 24/86, Zb. s. 379.

40. Po druhé, existujú študenti, ktorí sa usilujú o prístup na liberálnejšie susedné vzdelávacie systémy, aby unikli obmedzeniam v ich členskom štáte pôvodu. Ich úmyslom, prinajmenšom spočiatku, je vrátiť sa do svojho členského štátu pôvodu, aby tam pracovali, len čo ukončia svoje štúdium. Študenti, pri ktorých sa Rakúsko bojí, že by mohli zaplaviť jeho systém, môžu patriť do tejto kategórie. Vo väčšine z týchto prípadov sú jazykové bariéry irelevantné, pretože študijné odbory sú zvyčajne prednášané v jazyku, ktorý je dobre známy, ak nie je rovnaký ako jazyk, ktorým hovoria migrujúci študenti. Blízkosť umiestnenia univerzity k miestu pôvodu zahraničných študentov tiež môže znížiť iné prekážky mobility študentov. Hoci mobilita tejto druhej kategórie študentov tiež podporuje integráciu podobnými spôsobmi, ako sú spôsoby v prvej kategórii, robí tak v menšom rozsahu. Práve pri študentoch v druhej kategórii je námietka čierneho pasažiera vo všeobecnosti presvedčivejšia.

41. Otázkou je, či by tieto dve situácie mali — alebo môžu — byť posudzované právne odlišne. Podľa môjho názoru musí byť odpoveď záporná. V existujúcej judikatúre nie je žiaden základ, na ktorom by to bolo možné urobiť. Oba typy študentov požívajú, hoci z rozdielnych dôvodov, individuálne práva priznané im Zmluvou a nie som presvedčený o tom, že motívy, ktoré sú v pozadí voľby jednej alebo druhej univerzity, by mali mať akýkoľvek vplyv na rozsah ich

práv podľa Zmluvy,³² samozrejme za predpokladu, že sa nepáchajú žiadne zneužívania, čo je otázka, ktorou sa zaoberám nižšie v kontexte druhého odôvodnenia, ktorého sa Rakúsko dovoľáva.

42. Zo všetkých horeuvedených dôvodov nie som presvedčený o tom, že za súčasného stavu práva Spoločenstva možno vyvodiť automatickú analógiu medzi oblasťami ochrany verejného zdravia a vzdelávania. Teda uplatnenie odôvodnení rozvinutých v rozsudkoch Kohll a Vanbraekel a i. na oblasť vysokoškolského vzdelávania financovaného z verejných zdrojov, ako sa toho dožaduje Rakúsko, nie je podľa môjho názoru nevyhnutne proporcionálne.

43. Uvedený záver by však mohol byť odlišný, keby mal Súdny dvor potvrdiť, že študenti môžu byť oprávnení nárokovať si štipendiá na výživu v akejkoľvek forme, v akej sú poskytované na základe práv, ktoré sa odvodzujú z ich postavenia občanov EÚ. V tom prípade by ich práva vyplývajúce z práva Spoločenstva, ako aj zodpovedajúce povinnosti členských štátov boli prakticky rovnaké ako práva prijímateľov služieb. Za uvedených okolností by sa finančné zaťaženie zdrojov štátu voľným pohybom študentov

32 — V kontexte voľného pohybu pracovníkov Súdny dvor vyslovil, že motívy, ktoré mohli podnietiť pracovníka členského štátu hľadať si zamestnanie v inom členskom štáte, nemajú žiadnu váhu z hľadiska jeho práva vstúpiť a bývať na území neskôr uvedeného štátu za predpokladu, že tam uskutočňuje alebo si želá uskutočňovať účinnú a ozajstnú činnosť: rozsudky z 23. marca 1982, Levin (53/81, Zb. s. 1035, bod 23), a z 23. septembra 2003, Akrich (C-109/01, Zb. s. I-9607, bod 55).

stalo značným, čo by podľa môjho názoru predstavovalo dobrý dôvod na použitie ekonomických dôvodov ako možných odôvodnení.

príslušníkom hostiteľského členského štátu na základe ich postavenia občanov EÚ.

44. V úplne nedávnej judikatúre týkajúcej sa nárokov na pôžitky zo strany študentov, v rozsudkoch *Grzelczyk*³³ a *D'Hoop*,³⁴ Súdny dvor akceptoval to, že občania EÚ, ktorí si uplatnili svoje práva na pohyb podľa Zmluvy ako študenti, si môžu nárokovať sociálne výhody ako občania EÚ v súlade s článkom 17 ES a 18 ES. Súdny dvor vyslovil, že „občianstvo Únie je predurčené na to, aby bolo hlavným štatútom štátnych príslušníkov členských štátov umožňujúcim tým, ktorí sa ocitnú v rovnakej situácii, požívať v rámci rozsahu vecnej pôsobnosti Zmluvy rovnaké právne zaobchádzanie bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, pričom tým nie sú dotknuté výnimky, ktoré sú výslovne stanovené“³⁵. Hoci žiadatelia nespĺňali podmienky na zaradenie pod pracovníkov (alebo pod také pridružené kategórie, ako sú členovia rodiny) na účely práva Spoločenstva, skutočnosť, že si uplatnili práva pohybovať sa a zdržiavať sa na území členských štátov ako študenti, ich zaradila do rozsahu pôsobnosti Zmluvy a oprávnila ich na to, aby si nárokovali rovnaké zaobchádzanie, pokiaľ ide o sociálne výhody dostupné štátnym

45. Súdny dvor v rozsudku *Grzelczyk* po tom, čo poukázal na svoje vyjadrenia v rozsudku *Brown* v tom zmysle, že pomoc poskytovaná študentom na výživu a výučbu v zásade nepatrí do rozsahu pôsobnosti Zmluvy, pokračoval napriek tomu tým, že vyslovil, že okrem iného vzhľadom na nové ustanovenia týkajúce sa vzdelávania zavedené do Zmluvy od rozsudku *Brown*, uvedené zistenie nebránilo žiadateľovi v tom, aby si nárokoval na základe jeho postavenia ako občana EÚ minimálne výživné dostupné štátnym príslušníkom hostiteľského členského štátu v rovnakej situácii. V rozsudku *D'Hoop* Súdny dvor spojil vyvíjajúci sa koncept občianstva Únie s oblasťou vzdelávania. Vyslovil, že príležitosti ponúkané Zmluvou vo vzťahu k slobode pohybu by nemohli byť plne účinné, ak by bola osoba sankcionovaná za ich využitie, a že uvedené hľadisko je osobitne dôležité v oblasti vzdelávania vzhľadom na ciele sledované článkom 3 ods. 1 písm. q) ES a článkom 149 ods. 2 druhou zarážkou ES, menovite vzhľadom na podporu mobility študentov a učiteľov.³⁶

46. Je pravdou, že Súdny dvor v uvedených prípadoch možno vydláždil cestu rozšíreniu

33 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 25.

34 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 12.

35 — Rozsudky *D'Hoop*, bod 38, a *Grzelczyk*, bod 31.

36 — Rozsudok *D'Hoop*, body 31 a 32.

skutočného rozsahu nárokov študentov na finančnú pomoc, presahujúc rozsah práva na školné a na registračné poplatky.³⁷ Ak by uvedený prístup Súdny dvor potvrdil, škála možných odôvodnení, ktoré by mali mať k dispozícii členské štáty, by mala byť podľa môjho názoru rovnako rozšírená v súlade s judikatúrou v prípade prijímateľov služieb verejnej zdravotnej starostlivosti. V tomto smere treba poznamenať, že Súdny dvor vo svojich rozsudkoch Grzelczyk a D'Hoop použil opatrné pojmy a v rozsudku D'Hoop zdôraznil, že od žiadateľa možno vyžadovať preukázanie existencie skutočného spojenia medzi ním a dotknutým geograficky vymedzeným pracovným trhom na to, aby bol oprávnený na sociálne výhody, o ktoré ide.³⁸

Kritérium proporcionality

47. Nech je to už akokoľvek, dokonca ak by aj boli ciele, o ktoré sa opiera Rakúsko, považované za legitímne podľa Zmluvy, napadnuté vnútroštátne ustanovenie by podľa môjho názoru stále nespĺňalo kritérium proporcionality. Vzhľadom na skutočnosť, že skutočným účinkom alebo dokonca úmyslom napadnutého vnútroštátneho ustanovenia je odradenie nemecky hovoriacich

študentov z iných členských štátov od podávania žiadostí a spoliehanie sa na rozsudky Kohll a Valbraekel a i. na odôvodnenie uvedeného účinku, treba podľa môjho názoru posudzovať súlad s kritériom proporcionality s osobitnou dôkladnosťou.

48. Na pojednávaní Rakúsko preskúmalo päť možných alternatív súčasného systému a dospelo k záveru, že napadnuté vnútroštátne ustanovenie upravovalo najmenej reštriktívne prostriedky na dosiahnutie sledovaného cieľa. Po prvé, otvorenie rakúskeho vysokoškolského vzdelávania držiteľom zahraničných stredoškolských diplomov bez akéhokoľvek obmedzenia nebolo považované za životaschopnú voľbu vzhľadom na finančné a štrukturálne ťažkosti, ktoré by spôsobilo. Po druhé, zavedenie kvót pre zahraničných študentov by bolo reštriktívnejšie ako systém uložený napadnutým vnútroštátnym ustanovením. Po tretie, overovanie odbornej spôsobilosti žiadateľov majúcich iné ako rakúske diplomy na individuálnom základe s možným zavedením preskúšania na skontrolovanie ekvivalentnosti odbornej spôsobilosti by predstavovalo príliš veľa praktických ťažkostí a vytvorilo by ďalšie prekážky voľnému pohybu. Po štvrté, zavedenie prijímacích skúšok rovnako uplatniteľných na držiteľov rakúskych a nerakúskych diplomov by zmarilo legitímnu politickú voľbu zabezpečiť neobmedzený prístup verejnosti k rakúskemu vysokoškolskému štúdiu. Navyše vzhľadom na očakávaný prevažujúci počet žiadostí od nerakúskych kandidátov cieľ zvýšenia percentuálneho podielu rakúskych štátnych príslušníkov

37 — Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci Bidar, už citované v poznámke pod čiarou 25, v ktorých na základe tejto judikatúry týkajúcej sa ustanovení Zmluvy o občianstve EÚ argumentuje, že pomoc s nákladmi na živobytie pre študentov navštevujúcich univerzitné študijné odbory už nepatrí na účely článku 12 ES mimo rozsahu uplatňovania Zmluvy.

38 — Rozsudok D'Hoop, už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 38. Uvedené obmedzenie bolo potvrdené v rozsudku z 23. marca 2004, Collins (C-138/02, Zb. s. I-2703), hoci uvedená vec neodkazovala na oblasť verejného vzdelávania.

s univerzitným vzdelaním by bol tiež ohrozený. To isté by platilo v prípade piatej alternatívy, menovite zavedenia požiadavky minimálnej priemernej známky v stredoškolskom vzdelaní na vstup do univerzitného vzdelávania.

poskytnuté odhady pri ostatných odboroch univerzitného štúdia. Nie som presvedčený o tom, že z tohto čiastkového dôkazu možno vyvodiť existenciu vážneho rizika pre prežitie celého rakúskeho systému vysokoškolského vzdelávania.

49. Ako Súdny dvor uviedol, je na vnútroštátnych orgánoch, ktoré sa dovolávajú odchyľky od základnej zásady voľného pohybu, aby v každom jednom prípade preukázali, že ich pravidlá sú nevyhnutné a proporcionálne na dosiahnutie sledovaného cieľa.³⁹ Pokiaľ ide najmä o výnimky ochrany verejného zdravia v článku 30 ES, Súdny dvor požadoval podrobné zhodnotenie rizika uvádzaného členským štátom pri dovolávaní sa uvedenej odchyľky.⁴⁰ Toto sú všeobecne uplatniteľné zásady, ktoré z dôvodov poznamenaných v bode 47 vyššie sú pre tento prípad osobitne dôležité.

51. Okrem toho rakúski predstavitelia v odpovedi na otázky Súdneho dvora pripustili, že účel napadnutého vnútroštátneho ustanovenia bol v zásade preventívny. Za uvedených okolností, kde z napadnutého vnútroštátneho ustanovenia vyplýva všeobecne diskriminujúce zaobchádzanie v zásade s preventívnym účelom a kde boli predložené nedostatočné dôkazy na jeho odôvodnenie, nemožno podľa môjho názoru vysloviť, že bolo splnené kritérium proporcionality.

50. Rakúsko podľa môjho názoru adekvátne nepreukázalo, že finančná rovnováha jeho vzdelávacieho systému by mohla byť narušená zrušením napadnutých vnútroštátnych ustanovení. Čísla predložené Súdnemu dvoru na pojednávaní poukazovali iba na prípad študijného odboru medicíny a na možný nárast nemecky hovoriacich žiadateľov na uvedený študijný odbor. Neboli

52. V každom prípade, keď Rakúsko prijme akékoľvek prostriedky na riešenie rizika pre finančnú rovnováhu svojho systému vysokoškolského vzdelávania, uvedené prostriedky musia byť v súlade s požiadavkami Zmluvy, najmä so zásadou rovnakého zaobchádzania. Nadmernému dopytu po prístupe na konkrétne študijné odbory by sa mohlo čeliť prijatím takých konkrétnych nediskriminačných opatrení, ako je zavedenie prijímacích skúšky alebo minimálnej známky prospechu, rešpektujúc teda požiadavky článku 12 ES. Na účely súladu s právom Spoločenstva by vhodnejšie prostriedky na dosiahnutie homogenity, ak tým rozumieme zabezpečenie rovnocennosti odbornej spôsobilosti študentov vstupujúcich na rakúske univerzity, podľa môjho názoru mali existovať na

39 — V kontexte výnimky verejného zdravotníctva podľa článku 30 ES pozri rozsudky z 5. februára 2004, Komisia/Francúzsko (C-24/00, Zb. s. I-1277, bod 53), a Komisia/Taliansko (C-270/02, Zb. s. I-1559, body 20 až 22, ako aj tam citovanú judikatúru).

40 — Rozsudky Komisia/Francúzsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 39, bod 54, a z 23. septembra 2003, Komisia/Dánsko (C-192/01, Zb. s. I-9693, bod 47).

skontrolovanie súladu zahraničnej odbornej spôsobilosti s odbornou spôsobilosťou vyžadovanou od držiteľov rakúskych diplomov. Skutočnosť, že vykonanie takých opatrení by prinieslo praktické alebo dokonca finančné ťažkosti, nepredstavuje platné ospravedlnenie.⁴¹

53. Je jasné, že prijatie týchto menej diskriminujúcich opatrení by vyžadovalo zmeny súčasného systému neobmedzeného prístupu verejnosti. Pri neexistencii opatrení Spoločenstva regulujúcich cezhraničný tok študentov by také zmeny odrážali potrebu dodržiavať povinnosti vyplývajúce zo zásady rovnakého zaobchádzania podľa Zmluvy. Riziká uvádzané Rakúskom nie sú výlučne vecou jeho systému, ale trpia a trpeli nimi rovnako, ak nie intenzívnejšie, aj iné členské štáty, ktorých systémy vysokoškolského vzdelávania oslovujú väčší počet študentov.⁴² Uvedené členské štáty zahŕňajú Belgicko, ktorého podobné obmedzenia boli, ako už bolo uvedené, vyhlásené za nezákonné. Iné členské štáty zaviedli nevyhnutné zmeny do svojich vnútroštátnych vzdelávacích systémov, aby sa s takým dopytom vyrovnali, rešpektujúc zároveň svoje povinnosti podľa práva Spoločenstva. Prijatie odôvodnení, o ktoré sa opiera Rakúsko, by sa rovnalo umožneniu členským štátom oddeľovať ich systémy vysokoškolského vzdelávania. V tomto kontexte treba poukázať na rozsudok Grzelczyk, kde Súdny

dvor uznal, že smernica 93/96 o práve študentov na pobyt „akceptuje určitý stupeň finančnej solidarity medzi štátnymi príslušníkmi hostiteľského členského štátu a štátnymi príslušníkmi iného členského štátu“, ktorej dodržiavanie sa tiež vyžaduje od Rakúska.⁴³

54. Pokiaľ ide o druhé odôvodnenie predložené Rakúskom týkajúce sa zneužitia práva Spoločenstva, je pravdou, že Súdny dvor v rozsudkoch Knoors⁴⁴ a Bouchoucha⁴⁵ pripustil, že členský štát môže mať legítimný záujem na tom, aby zabránil určitým svojim štátnym príslušníkom prostredníctvom mechanizmov vytvorených podľa Zmluvy v pokusoch neoprávnene sa vyhnúť uplatňovaniu jeho vnútroštátnej právnej úpravy pri profesijnom vzdelávaní. Nie som však presvedčený o tom, že uvedená judikatúra poskytuje akúkoľvek podporu Rakúsku.

55. Po prvé, oba uvedené prípady sa týkali opatrení prijatých členskými štátmi proti zneužitiam páchaným ich vlastnými štátnymi príslušníkmi, ktorí sa, opierajúc sa o ustanovenia Zmluvy o práve usadiť sa, snažili obísť prísnejšie vnútroštátne pravidlá týkajúce sa odbornej spôsobilosti. Ako na to poukazuje Komisia, je ťažké prijať to, že tým, že sa snažili vstúpiť do rakúskeho systému vysokoškolského vzdelávania za rovnakých podmienok ako držiteľia rovnocennej rakúskej odbornej spôsobilosti, štátnych prísluš-

41 — Pozri okrem iného rozsudok z 5. júla 1990, Komisia/Belgicko, C-42/89, Zb. s. I-2821, bod 24.

42 — V roku 2000 bolo Spojené kráľovstvo zďaleka najväčším čistým dovozcom zahraničných študentov. Zdroj OECD 2002.

43 — Rozsudok Grzelczyk, už citovaný v poznámke pod čiarou 25, bod 44.

44 — Rozsudok zo 7. februára 1979, 115/78, Zb. s. 399.

45 — Rozsudok z 3. októbra 1990, C-61/89, Zb. s. I-3551.

níkov iných členských štátov možno obviňiť zo zneužívania ustanovení Zmluvy týkajúcich sa voľného pohybu osôb. Naopak, to je presne cieľom uvedených ustanovení.⁴⁶

cennosti dokladov umožňujúcich prístup na vysoké školy a dohovorom z 11. apríla 1997 o uznávaní kvalifikácie týkajúcej sa vyššieho vzdelania v európskom regióne. S uvedeným argumentom sa možno rýchlo vysporiadať.

56. Okrem toho je tiež ustálenou judikatúrou, že otázku zneužitia práva Spoločenstva možno preukázať iba na základe konkrétneho prípadu, riadne zvažujúc osobité okolnosti konkrétneho prípadu a na základe dôkazov.⁴⁷ Taký všeobecný a nešpecifický režim uplatniteľný automaticky na všetkých držiteľov zahraničných stredoškolských diplomov bez rozlišovania, ako je režim zakotvený v spornom vnútroštátnom ustanovení, ťažko spĺňa uvedené kritériá a z rovnakých dôvodov by bol vylúčený tiež na základe dôvodov proporcionality.

58. Pokiaľ ide o citované dohovory Rady Európy, stačí poznamenať, ako na to poukazuje Komisia, že podľa ustálenej judikatúry, „zatiaľ čo prvý odsek [článku 307] Zmluvy umožňuje členským štátom dodržiavať záväzky voči tretím štátom vyplývajúce z medzinárodných dohôd predchádzajúcich Zmluve, neoprávňuje ich uplatňovať práva vyplývajúce z takých dohôd vo vzťahoch vo vnútri Spoločenstva“.⁴⁸ Rakúsko sa preto nemôže opierať o ustanovenia dohovoru z roku 1953, aby sa vyhlo svojim povinnostiam vyplývajúcim z práva Spoločenstva.

Argumenty založené na medzinárodných dohovorech

57. Rakúsko predkladá záverečný dôvod na vyvrátenie žaloby Komisie, ktorým tvrdí, že sporné vnútroštátne ustanovenie je v zhode s dvoma dohovormi prijatými Radou Európy, dohovorom z 11. decembra 1953 o rovno-

59. Pokiaľ ide o dohovor z roku 1997, Rakúsko je povinné podľa článku 10 ES nevstúpiť do žiadneho medzinárodného záväzku, ktorý by mohol brániť Spoločenstvu v uskutočňovaní jemu zverených úloh.⁴⁹ Taká povinnosť podľa článku 10 ES by sa vzťahovala aj na akékoľvek vnútroštátne opatrenia vykonávajúce ustanovenia dohovoru z roku 1997, ktoré by mali taký účinok.

46 — Pokiaľ ide o tento aspekt, pozri pripomienky, ktoré predniesol generálny advokát La Pergola vo svojich návrhoch vo veci Centros (rozsudok z 9. marca 1989, C-212/97, Zb. s. I-1459), najmä bod 20.

47 — Rozsudky z 21. novembra 2002, X a Y, C-436/00, Zb. s. I-10829, bod 42, a Centros, už citovaný v poznámke pod čiarou 46, bod 25.

48 — Pozri rozsudok z 2. júla 1996, Komisia/Luxembursko, C-473/93, Zb. s. I-3207, bod 40 a tam citovanú judikatúru.

49 — Rozsudok zo 14. júla 1976, Kramer a i., 3/76, 4/76 a 6/76, Zb. s. 1279.

Návrh

60. Z horeuvedených dôvodov som názoru, že Súdny dvor by mal:

1. určiť, že Rakúska republika si tým, že neprijala opatrenia potrebné na zabezpečenie prístupu držiteľom stredoškolských diplomov získaných v iných členských štátoch k vyššiemu a vysokoškolskému vzdelávaniu, ktoré poskytuje, za rovnakých podmienok, ako majú držitelia stredoškolských diplomov získaných v Rakúsku, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 12 ES, 149 ES a 150 ES;
2. zaviazat' Rakúsku republiku na náhradu trov konania s výnimkou trov konania, ktoré vznikli Fínskej republike, ktorá musí ako vedľajší účastník konania znášat' vlastné trovy konania.