



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 7. júla 2022¹

Vec C-372/21

Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland KdöR
za účasti:
Bildungsdirektion für Vorarlberg

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgerichtshof (Správny súd, Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 49 ZFEÚ – Právo usadiť sa –
Článok 17 ZFEÚ – Cirkvi a náboženské združenia alebo spoločenstvá –
Subvencovanie súkromného školského vzdelávacieho zariadenia uznaného ako cirkevná škola
náboženskou spoločnosťou so sídlom v inom členskom štáte“

I. Úvod

1. Podľa článku 17 ods. 1 ZFEÚ Európska únia „rešpektuje a nezasahuje do postavenia, ktoré majú cirkvi a náboženské združenia alebo spoločenstvá v členských štátoch podľa vnútroštátneho práva“. Článok 49 ods. 1 stanovuje, že „sa zakazujú obmedzenia slobody usadiť sa štátnych príslušníkov jedného členského štátu na území iného členského štátu“.
2. V prejednávanej veci ide o vzájomný vzťah týchto dvoch ustanovení. V tejto veci sú nastolené dve hlavné otázky.
3. Po prvé bráni článok 17 ods. 1 ZFEÚ uplatneniu pravidiel Únie o voľnom pohybe služieb v situácii, keď náboženská spoločnosť so sídlom v jednom členskom štáte uzná školu v inom členskom štáte za cirkevnú školu a požiada v tomto štáte o financovanie z verejných zdrojov? Po druhé ak to tak nie je, je možné sa na tieto pravidlá úspešne odvolávať v súvislosti s hospodárskou činnosťou, ktorá by v prípade odstránenia údajného obmedzenia v hostiteľskom členskom štáte stratila svoj hospodársky charakter?

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

II. Vnútroštátna právna úprava

4. V § 1 Gesetz vom 20 Mai 1874 betreffend die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften (rakúsky zákon o zákonnom uznávaní náboženských spoločností; ďalej len „AnerkennungsG“)² sa stanovuje, že:

„Stúpenci náboženského vyznania, ktoré predtým nebolo uznané zákonom, sa uznajú za náboženskú spoločnosť za predpokladu, že:

1. ich náboženská doktrína, náboženský úrad, stanovy, ani názov, ktorý si zvolili, neobsahuje nič, čo by bolo nezákonné alebo v rozpore s dobrými mravmi;
2. je zabezpečené zriadenie a existencia aspoň jedného kultového spoločenstva založeného v súlade s požiadavkami tohto zákona.“

5. § 2 AnerkennungsG je v tomto znení:

„Ak sú splnené podmienky uvedené v § 1, Cultusminister [minister školstva a kultúry, Rakúsko] uzná náboženskú spoločnosť.

V dôsledku toho má táto náboženská spoločnosť všetky zákonné práva priznané cirkvám a náboženským spoločnostiam, ktoré sú uznané zákonom.“

6. V § 11 Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften (spolkový zákon o právnej subjektivite náboženských spoločenstiev; ďalej len „BekGG“)³ sa stanovujú ďalšie požiadavky na uznanie náboženského spoločenstva podľa AnerkennungsG. Má takéto znenie:

„Na to, aby mohlo byť náboženské spoločenstvo uznané, musí okrem požiadaviek uvedených v [AnerkennungsG] spĺňať tieto podmienky.

1. Náboženské spoločenstvo musí:

- a) existovať v Rakúsku najmenej 20 rokov, z toho 10 rokov v organizovanej forme a najmenej 5 rokov ako náboženské spoločenstvo s právnou subjektivitou podľa tohto zákona alebo
- b) byť organizačne a doktrinálne začlenené do náboženskej spoločnosti pôsobiacej na medzinárodnej úrovni, ktorá existuje najmenej 100 rokov a v Rakúsku pôsobí v organizovanej forme už najmenej 10 rokov, alebo
- c) byť organizačne a doktrinálne začlenené do náboženskej spoločnosti pôsobiacej na medzinárodnej úrovni, ktorá existuje najmenej 200 rokov, a
- d) mať počet členov rovnajúci sa podľa posledného sčítania ľudu najmenej dvom promile z počtu obyvateľov Rakúska. Ak náboženské spoločenstvo nemôže predložiť tento dôkaz na základe údajov zo sčítania ľudu, musí ho poskytnúť inou vhodnou formou.

² RGBL. 68/1874.

³ BGBl. I, 19/1998, v znení zverejnenom v BGBl. I, 78/2011.

2. Príjmy a majetok náboženskej spoločnosti sa môžu používať len na náboženské účely vrátane charitatívnych účelov a na účely verejného záujmu založeného na náboženských princípoch.

3. Náboženské spoločenstvo musí mať kladný vzťah k spoločnosti a štátu.

4. Nesmie nezákonným spôsobom narušovať vzťahy s cirkvami a náboženskými spoločnosťami uznanými zákonom a s inými existujúcimi náboženskými spoločenstvami.“

7. V § 17 Privatschulgesetz (rakúsky zákon o súkromných školských vzdelávacích zariadeniach; ďalej len „PrivSchG“)⁴ s názvom „Subvencovanie cirkevných súkromných škôl“, ktorý sa týka oprávnenosti, sa stanovuje:

„1. Zákonom uznaným cirkvám a náboženským spoločnostiam sa podľa podmienok uvedených nižšie poskytujú subvencie na personálne náklady určené akreditovaným cirkevným súkromným školám.

2. Cirkevnými súkromnými školami sa rozumejú školské vzdelávacie zariadenia vedené cirkvami a náboženskými spoločnosťami uznanými zákonom, ako aj školské vzdelávacie zariadenia vedené združeniami, nadáciami a fondmi, ktoré sú príslušným vyšším orgánom cirkvi (dotknutej náboženskej spoločnosti) uznané za cirkevné školy.“

8. § 18 ods. 1 PrivSchG, ktorý sa týka rozsahu subvencie, uvádza:

„Cirkvám a náboženským spoločnostiam uznaným zákonom sa ako subvencia poskytuje pedagogický personál potrebný na realizáciu vzdelávacieho programu príslušnej školy... za predpokladu, že pomer medzi počtom žiakov a počtom učiteľov v príslušnej cirkevnej škole v zásade zodpovedá pomeru prevládajúcemu vo verejných školských zariadeniach rovnakého alebo porovnateľného typu a umiestnenia.“

9. Podľa § 19 PrivSchG s názvom „Charakter subvencie“ sa dotácie na odmeňovanie zamestnancov v zásade poskytujú formou pridelenia učiteľov, ktorí sú zamestnaní štátom alebo spolkovou krajinou alebo sú s nimi v zmluvnom vzťahu ako „živé dotácie“.

10. § 21 PrivSchG, ktorý sa týka podmienok poskytovania subvencií ostatným súkromným školám, stanovuje:

„1. Súkromným školám s postavením verejnoprávneho subjektu, na ktoré sa nevzťahuje § 17, môže spolková krajina na základe finančných prostriedkov dostupných podľa príslušného spolkového finančného zákona poskytnúť subvencie na personálne náklady, ak

...

b) účelom prevádzkovania školy nie je dosahovanie zisku,

...“

⁴ BGBl. č. 244/1962, v znení zverejnenom v BGBl. I, 35/2019.

III. Skutkové okolnosti, konanie na vnútroštátnom súde a prejudiciálne otázky

11. Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland KdöR (Slobodná cirkev adventistov siedmeho dňa v Nemecku; ďalej len „odvolateľka“) je náboženská spoločnosť uznaná v Nemecku, kde má postavenie verejnoprávneho subjektu. V Rakúsku nemá rovnaké postavenie ako v Nemecku.

12. V roku 2019 odvolateľka uznala súkromný inštitút v Rakúsku, ktorý prevádzkovalo súkromné združenie a ktorý bol kombináciou základnej a strednej školy, za cirkevnú školu a podala žiadosť o financovanie personálnych nákladov z verejných zdrojov podľa ustanovení PrivSchG.

13. Bildungsdirektion für Vorarlberg (Riaditeľstvo spolkovej krajiny Vorarlbersko pre vzdelávanie, Rakúsko) rozhodnutím z 3. septembra 2019 túto žiadosť zamietlo.

14. Odvolateľka podala proti tomuto rozhodnutiu odvolanie. Toto odvolanie však bolo rozsudkom Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) z 26. februára 2020 zamietnuté ako neopodstatnené. Uvedený súd konštatoval, že predmetná škola nemá osobitné právne postavenie, ktoré je priznané „cirkevným“ školám v zmysle § 18 PrivSchG, keďže odvolateľka nie je v Rakúsku zákonom uznaná ako cirkev alebo náboženská spoločnosť. Dospel teda k záveru, že neboli splnené požiadavky § 17 a nasl. zákona PrivSchG.

15. Odvolateľka podala proti rozsudku Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) opravný prostriedok „Revision“ na Verwaltungsgerichtshof (Správny súd). Uvedený súd mal pochybnosti o zlučiteľnosti príslušnej vnútroštátnej právnej úpravy (ďalej len „sporná vnútroštátna právna úprava“) s právom Únie a rozhodol o prerušení konania a o predložení Súdnemu dvoru týchto prejudiciálnych otázok:

„1. Spadá situácia, keď náboženská spoločnosť uznaná členským štátom Európskej únie a sídliaca v tomto členskom štáte žiada v inom členskom štáte o subvencovanie súkromnej školy, ktorú v tomto inom členskom štáte prevádzkuje združenie zaregistrované podľa práva tohto iného členského štátu a ktorú táto náboženská spoločnosť uznala za cirkevnú školu, vzhľadom na článok 17 ZFEÚ, do oblasti pôsobnosti práva Únie, a najmä článku 56 ZFEÚ?

V prípade kladnej odpovede na prvú otázku:

2. Má sa článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej norme, ktorá ako predpoklad pre subvencovanie cirkevných súkromných škôl stanovuje uznanie žiadateľa ako cirkvi alebo náboženskej spoločnosti podľa vnútroštátneho práva?“

16. Písomné pripomienky predložili odvolateľka, česká a rakúska vláda, ako aj Európska komisia.

IV. Analýza

17. V nasledujúcich bodoch sa budem venovať dvom hlavným otázkam vyplývajúcim z prejudiciálnych otázok, ktoré sa, stručne povedané, týkajú účinkov článku 17 ods. 1 ZFEÚ (časť A) a pôsobnosti článku 49 ZFEÚ (časť B).

A. O prvej otázke: účinky článku 17 ZFEÚ

18. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 17 ods. 1 ZFEÚ bráni uplatneniu pravidiel Únie o voľnom pohybe služieb v situácii, keď náboženská spoločnosť so sídlom v jednom členskom štáte uzná školu v inom členskom štáte za cirkevnú školu a požiada o financovanie z verejných zdrojov v druhom členskom štáte.

19. Podľa môjho názoru by odpoveď na túto otázku mala byť záporná.

20. V článku 17 ods. 1 sa uvádza, že Európska únia „rešpektuje a nezasahuje do postavenia, ktoré majú cirkvi a náboženské združenia alebo spoločenstvá v členských štátoch podľa vnútroštátneho práva“. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že uvedené ustanovenie „vyjadruje neutralitu Únie voči tomu, ako si členské štáty zorganizujú svoje vzťahy s cirkvami a náboženskými združeniami alebo spoločenstvami“⁵, a zahŕňa zásadu organizačnej autonómie náboženských spoločenstiev.⁶

21. Podľa môjho názoru zo záverov Súdneho dvora vyplýva, že Európska únia nemá osobitnú právomoc upravovať otázky týkajúce sa vnútorného fungovania náboženských spoločenstiev a ich vzťah s členskými štátmi. V zásade je teda na každom členskom štáte, aby určil, aký druh vzťahu má záujem nadviazať s náboženskými spoločenstvami, a na tento účel stanovil pravidlá, ktoré upravujú otázky, ako je napríklad právne postavenie a rozsah autonómie náboženských spoločenstiev, ich financovanie a prípadné osobitné postavenie priznané ich duchovným alebo zamestnancom.⁷

22. To však neznamená, že tieto organizácie nemusia dodržiavať pravidlá Únie, ktoré sa môžu vzťahovať na ich činnosť, ani to, že členské štáty môžu slobodne prijímať cirkevné zákony, ktoré nie sú zlučiteľné s právom Únie. Členské štáty totiž musia aj pri činnostiach v oblastiach patriacich do ich právomoci vykonávať túto právomoc s náležitým ohľadom na právo Únie,⁸ a dodržiavať tak povinnosti, ktoré im vyplývajú z práva Únie.⁹

23. Súdny dvor už totiž viackrát rozhodoval o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá sa týka vzťahu medzi členským štátom a náboženskými spoločenstvami, s právom Únie. Predovšetkým niektoré z týchto vecí sa týkajú situácií, ktoré majú určitú podobnosť s prejednanou vecou. Súdny dvor napríklad v minulosti posudzoval, či vnútroštátne opatrenia, na základe ktorých sa poskytuje financovanie cirkevným školám¹⁰ alebo oslobodenie od daní na činnosti vykonávané náboženskými spoločenstvami,¹¹ sú v súlade s pravidlami Únie o štátnej pomoci. Podobne Súdny dvor tiež potvrdil, že skutočnosť, že určitú činnosť vykonáva náboženské spoločenstvo alebo jeho člen, nebráni uplatneniu pravidiel Únie týkajúcich sa vnútorného trhu.¹²

⁵ Pozri okrem iného rozsudok z 13. januára 2022, MIUR a Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3, bod 50 a citovaná judikatúra).

⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. júla 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, bod 74).

⁷ Pozri podobne MORINI, A.: Comment to Article 17 TFEU. In: CURTI GIALDINO, C. (ed.): *Codice dell'Unione europea – Operativo*, Napoli: Simone, 2012, s. 543.

⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Vydanie na Ukrajinu) (C-398/19, EU:C:2020:1032, bod 65 a citovaná judikatúra).

⁹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. februára 2022, RS (Účinky rozhodnutí ústavného súdu) (C-430/21, EU:C:2022:99, bod 38 a citovaná judikatúra).

¹⁰ Rozsudok z 27. júna 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496).

¹¹ Rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisija/Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873).

¹² Pozri okrem iného rozsudky z 5. októbra 1988, Steymann (196/87, EU:C:1988:475); zo 7. septembra 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), a zo 7. mája 2019, Monachos Eirinaios (C-431/17, EU:C:2019:368).

24. Túto skutočnosť článok 17 ods. 1 ZFEÚ nespochybňuje. Ako zdôraznil generálny advokát Tančev, z článku 17 ods. 1 ZFEÚ nevyplýva, že vzťahy medzi náboženskými spoločenstvami a členským štátom sú úplne chránené pred akýmkoľvek preskúmaním súladu s právom Únie „bez ohľadu na okolnosti“¹³. Inými slovami, článok 17 ods. 1 ZFEÚ nie je možné vykladať – ako to vyjadril generálny advokát Bobek – ako „skupinovú výnimku“ pre akúkoľvek záležitosť, ktorá sa dotýka náboženského spoločenstva a jeho vzťahu s vnútroštátnymi orgánmi.¹⁴ Súdny dvor totiž konštatoval, že na článok 17 ods. 1 ZFEÚ sa nemožno odvolávať na účely oslobodenia od povinnosti dodržiavať, okrem iného, pravidlá Únie o rovnakom zaobchádzaní v zamestnaní a povolani¹⁵ alebo o ochrane osobných údajov.¹⁶

25. Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné dospieť k záveru, že článok 17 ods. 1 ZFEÚ nebráni uplatneniu pravidiel Únie o voľnom pohybe služieb za okolností, keď náboženská spoločnosť so sídlom v členskom štáte uzná školu v inom členskom štáte za cirkevnú školu a požiada v tomto štáte o financovanie z verejných zdrojov.

B. O druhej otázke: pôsobnosť článku 49 ZFEÚ

26. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či pravidlá Únie o voľnom pohybe služieb bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ako podmienku pre subvencovanie súkromných cirkevných škôl stanovuje, že žiadateľ musí byť uznaný ako cirkev alebo náboženská spoločnosť podľa vnútroštátneho práva.

27. V nasledujúcich častiach sa potom, ako uvediem niekoľko úvodných poznámok, ktoré objasňujú uplatniteľné ustanovenie práva Únie (časť 1), budem zaoberať podstatou tejto otázky. Vysvetlím, na základe akých dôvodov sa domnievam, že poskytovatelia služieb sa nemôžu odvolávať na právo usadiť sa, aby mohli získať povolenie na vykonávanie nehospodárskej činnosti v inom členskom štáte (časť 2). Subsidiárne vysvetlím, na základe akých dôvodov sa domnievam, že vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, môže predstavovať obmedzenie práva usadiť sa, ale môže byť odôvodnená ako nevyhnutná a primeraná na dosiahnutie určitých verejných cieľov, ktoré si zasluhujú ochranu (časť 3).

1. Úvodné poznámky

28. Na úvod je vhodné objasniť konkrétne ustanovenie práva Únie, ktoré sa uplatňuje v prejednávanej veci. V tejto súvislosti mám dve poznámky.

29. Po prvé vnútroštátny súd sa pýta na zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej, s článkom 56 ZFEÚ, ktorý zakotvuje slobodu poskytovania služieb. V situácii, o akú ide v konaní vo veci samej, sa však neuplatňuje článok 56 ZFEÚ, ale článok 49 ZFEÚ, ktorý sa týka práva usadiť sa.

¹³ Návrhy vo veci Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851, body 88 a 93). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:135, bod 32).

¹⁴ Návrhy vo veci Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, bod 26).

¹⁵ Pozri napríklad rozsudok z 22. januára 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43).

¹⁶ Rozsudok z 10. júla 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, bod 74).

30. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora pojem usadenie sa znamená, že subjekt stabilne a trvale ponúka svoje služby prostredníctvom podniku v hostiteľskom členskom štáte. Na druhej strane poskytovanie služieb, ktoré nie sú stabilne a trvale ponúkané prostredníctvom podniku v hostiteľskom členskom štáte, predstavuje „poskytovanie služieb“ na účely článku 56 ZFEÚ.¹⁷

31. Keďže činnosť, o ktorú ide vo veci samej, spočíva v prevádzkovaní školy, ktorá stabilne a trvale poskytuje vzdelávacie služby žiakom základných a stredných škôl v Rakúsku, domnievam sa, že na prejednávajúcu vec sa vzťahujú pravidlá Únie o usadení sa.¹⁸

32. Po druhé je ustálené, že pravidlá Únie o voľnom pohybe, vrátane pravidiel týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa, sa nevzťahujú na situáciu, ktorá je vo všetkých ohľadoch obmedzená na jeden členský štát.¹⁹ Na tieto pravidlá sa preto možno oprávnené odvolávať len v situáciách, ktoré zahŕňajú nejaký cezhraničný prvok. Táto požiadavka vyplýva zo samotného účelu ustanovení o vnútornom trhu, ktorým je liberalizácia obchodu v rámci Únie.²⁰

33. V prejednávanej veci sa na rozdiel od názoru rakúskej vlády zdá, že táto požiadavka je splnená. Odvolateľka, náboženské spoločenstvo, je právnická osoba so sídlom v Nemecku, ktorá podala žiadosť o financovanie v inom členskom štáte, konkrétne v Rakúsku. Ako uvádza vnútroštátny súd, táto žiadosť bola podaná v súlade s rakúskym vnútroštátnym právom. Podľa § 17 PrivSchG sú totiž (formálne) príjemcami takého financovania práve náboženské spoločenstvá. V prejednávanej veci je teda možné nájsť cezhraničný prvok.

34. Po týchto vysvetleniach teraz prejdem k meritórnym otázkam, ktoré nastoľuje druhá prejudiciálna otázka.

2. Poskytovatelia služieb sa nemôžu odvolávať na článok 49 ZFEÚ s cieľom získať povolenie na vykonávanie nehospodárskej činnosti v inom členskom štáte

35. Podľa ustálenej judikatúry článok 49 ZFEÚ vylučuje každé vnútroštátne opatrenie, ktoré, aj keď sa uplatňuje bez rozdielu na základe štátnej príslušnosti, je spôsobilé štátnym príslušníkom členských štátov Únie sťažiť výkon slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou o FEÚ alebo ho urobiť menej príťažlivým.²¹

36. Je však potrebné mať na pamäti, že pravidlá Únie týkajúce sa usadenia sa – rovnako ako pravidlá týkajúce sa iných slobôd spojených s vnútorným trhom – sú uplatniteľné len vtedy, ak je možné príslušnú činnosť kvalifikovať ako „hospodársku“ činnosť. V tomto ohľade Súdny dvor opakovane rozhodol, že hospodársku činnosť predstavuje každá činnosť, ktorá pozostáva z ponuky tovarov alebo služieb na danom trhu.²²

¹⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, body 25 a 26), a z 19. júla 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, bod 27 a citovaná judikatúra).

¹⁸ Pozri *mutatis mutandis* moje návrhy vo veci Boriss Cilevičs a i. (C-391/20, EU:C:2022:166).

¹⁹ Pozri najmä rozsudok z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

²⁰ Pozri, s ďalšími odkazmi, návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl v spojených veciach Venturini a i. (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529, bod 27).

²¹ Pozri okrem iného rozsudok z 3. septembra 2020, Vivendi (C-719/18, EU:C:2020:627, bod 51 a citovaná judikatúra).

²² Pozri najmä rozsudok z 27. júna 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 45 a citovaná judikatúra).

37. Konkrétne článok 57 ZFEÚ stanovuje, že v zmysle Zmlúv sa za „služby“ považujú služby, ktoré sa „bežne poskytujú za odplatu“. Ako konštatoval Súdny dvor, základná vlastnosť odplaty spočíva v skutočnosti, že odplata predstavuje *hospodárske protiplnenie* daného poskytnutia služby²³ a je zvyčajne dohodnutá medzi poskytovateľom služby a jej príjemcom.²⁴

38. Súdny dvor sa priklonil k pomerne širokému výkladu pojmu „odplata“.²⁵ Uplatňovanie pravidiel o slobodnom poskytovaní služieb nie je vylúčené najmä z dôvodu, že odplata za službu: i) je v obmedzenej výške,²⁶ ii) je poskytnutá vo forme vecného plnenia,²⁷ iii) nie je uhradená príjemcom služby,²⁸ alebo iv) následne uhradená treťou stranou.²⁹ Podobne môže služba spadať do pôsobnosti článku 49 ZFEÚ aj vtedy, ak sa poskytovateľ nesnaží dosiahnuť zisk.³⁰

39. Napriek tomu sa však v každom prípade musí uskutočniť platba (alebo prevod nejakej výhody, ktorá má ekonomickú hodnotu), ktorá predstavuje formu „hospodárskeho protiplnenia“ za poskytnutú službu.³¹ Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že „rozhodujúcou okolnosťou, ktorá spôsobí uplatnenie ustanovení Zmluvy týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb na určitú činnosť, je jej *hospodárska povaha*“³². Nie je to tak napríklad vtedy, keď sa činnosť vykonáva bezodplatne³³ alebo sa uskutočňuje v rámci systému, ktorý nie je založený na obchodnej logike.³⁴ Podľa môjho názoru je na to, aby sa činnosť považovala za „hospodársku“, rozhodujúce, že transakcia medzi poskytovateľom a príjemcom je založená na princípe „niečo za niečo“,³⁵ v ktorom je možné určiť *primeraný vzťah* medzi hodnotou poskytovanej služby a platbou uskutočnenou výmenou za túto službu.

40. Vzhľadom na tieto zásady Súdny dvor v súvislosti so *vzdelávacími činnosťami* rozhodol, že kurzy organizované vzdelávacími inštitúciami financované z podstatnej časti zo súkromných prostriedkov predstavujú „služby“ v zmysle práva Únie. V dôsledku toho musia byť vnútroštátne právne predpisy, ktoré upravujú tieto činnosti, v zásade v súlade s pravidlami vnútorného trhu, konkrétne s pravidlami voľného pohybu služieb. Naopak, ponuka vzdelávacích kurzov organizovaných inštitúciami, ktoré sú súčasťou systému verejného vzdelávania a ktoré sú celkovo alebo v prevažnej miere financované z verejných zdrojov, nepredstavuje hospodársku činnosť v zmysle pravidiel vnútorného trhu Únie. Zriadením a udržiavaním takéhoto systému verejného

²³ Tamže, bod 47.

²⁴ Pozri najmä rozsudok zo 17. marca 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 a C-373/09, EU:C:2011:156, bod 37 a citovaná judikatúra).

²⁵ Podobne návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cosmas v spojených veciach Deliège (C-51/96 a C-191/97, EU:C:1999:147, bod 30).

²⁶ Pozri napríklad rozsudok z 18. decembra 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, bod 34).

²⁷ Rozsudky z 5. októbra 1988, Steymann (196/87, EU:C:1988:475), a zo 7. septembra 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488).

²⁸ Rozsudok z 26. apríla 1988, Bond van Adverteerders a i. (352/85, EU:C:1988:196, bod 16).

²⁹ Rozsudok z 12. júla 2001, Smits a Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, bod 58).

³⁰ Tamže, body 50 a 52.

³¹ Pozri judikatúru citovanú vyššie v poznámke pod čiarou 22. Zdôraznenie tohto bodu a ďalšie odkazy pozri aj v KOUTRAKOS, P.: Healthcare as an economic service under EC law. In DOUGAN, M., SPAVENTA, E. (eds): *Social Welfare and EU Law*. Oxford: Hart Publishing, 2005, s. 112 – 115.

³² Pozri rozsudky z 18. decembra 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, bod 32), a z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 154). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

³³ Pozri okrem iného rozsudok zo 4. októbra 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, EU:C:1991:378, body 24 až 26).

³⁴ Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Slynn vo veci Gravier (293/83, EU:C:1985:15, bod 603), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Fennelly vo veci Sodemare a i. (C-70/95, EU:C:1997:55, bod 29).

³⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2001, *Ordine degli Architetti a i.* (C-399/98, EU:C:2001:401, bod 77). Pozri vo všeobecnosti SPAVENTA, E.: Public Services and European Law: Looking for Boundaries, In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2003, zv. 5, s. 272 – 275.

vzdelávania financovaného vo všeobecnosti z verejných zdrojov, a nie žiakmi alebo ich rodičmi sa totiž štát nezúčastňuje na odplatných činnostiach, ale plní svoju úlohu voči obyvateľom v sociálnej, kultúrnej a vzdelávacej oblasti.³⁶

41. V prejednávanej veci vychádzam z toho, že vzdelávacia činnosť, ktorú vykonáva predmetná (súkromná) škola, je v súčasnosti financovaná zo súkromných prostriedkov, vrátane prostriedkov poskytovaných jej žiakmi a ich rodičmi. Túto činnosť je teda možné na účely práva Únie kvalifikovať ako „hospodársku“.

42. To znamená, že v prejednávanej veci sú nastolené dve otázky. Po prvé je možné činnosť, ktorú táto škola plánuje vykonávať v Rakúsku v prípade, ak jej bude poskytnuté požadované financovanie z verejných zdrojov, stále kvalifikovať ako „hospodársku“ v zmysle pravidiel vnútorného trhu? Po druhé ak by ju nebolo možné takto kvalifikovať, malo by to nejaký vplyv na odpoveď na druhú otázku položenú vnútroštátnym súdom?

43. Pokiaľ ide o prvú otázku, rakúska vláda a Komisia tvrdia, že činnosť, ktorú by táto škola vykonávala v Rakúsku, ak by jej bolo poskytnuté požadované financovanie z verejných zdrojov, by už nebolo možné považovať za „hospodársku“.

44. Ak správne rozumiem spornej vnútroštátnej právnej úprave, čo musí overiť vnútroštátny súd, potom sa prikláňam k uvedenému názoru. Ak by totiž uvedená škola bola prijatá do systému zavedeného spornou vnútroštátnou právnou úpravou, táto škola by zrejme spĺňala dve podmienky, na základe ktorých, v súlade s judikatúrou Súdneho dvora uvedenou v bode 40 vyššie, nie je možné ponuku vzdelávacích kurzov považovať za „službu“ v zmysle pravidiel vnútorného trhu: i) škola je súčasťou systému verejného vzdelávania a ii) tento systém je financovaný celkovo alebo v prevažnej miere z verejných zdrojov.

45. Predmetná vnútroštátna právna úprava totiž nezavádza len mechanizmus financovania cirkevných škôl, ale zdá sa, že ide ešte ďalej, keďže v podstate zabezpečuje *úplnú integráciu* týchto škôl do systému verejného vzdelávania.

46. Súkromné školy môžu byť uznané za „cirkevné“ len náboženskými spoločenstvami, ktoré sú za také uznané v Rakúsku. Tieto spoločenstvá sú zriaďované ako právnické osoby, ktoré sú subjektmi verejného práva a ktorých príjmy a majetok sa môžu používať výlučne na náboženské účely, vrátane neziskových a charitatívnych účelov založených na náboženských cieľoch.³⁷ Náboženským spoločenstvám sa priznávajú niektoré osobitné práva, ale taktiež im je zverené plnenie konkrétnych úloh, prostredníctvom ktorých, ako sa vyjadril Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd, Rakúsko), „ovplyvňujú na svojej úrovni vnútroštátny verejný život“³⁸. Jedna z týchto úloh sa týka práve vzdelávania, keďže náboženské spoločenstvá sú zodpovedné za vyučovanie náboženstva na školách³⁹ a musia v tomto smere poskytovať „kvalitné“ vzdelávanie.⁴⁰

³⁶ Pozri rozsudok z 27. júna 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 50 a citovaná judikatúra).

³⁷ § 11 ods. 2 BekGG.

³⁸ Rozsudok zo 16. decembra 2009, VfSlg 18.965/2009 (AT:VFGH:2009:B516.2009).

³⁹ § 17 ods. 4 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (rakúsky ústavný zákon o všeobecných právach občanov; RGBl. 142/1867).

⁴⁰ Ako vysvetlila rakúska vláda s odkazom na vysvetlenia týkajúce sa vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení BekGG (pozri poznámku pod čiarou 2).

47. Náboženské spoločenstvá majú na účely plnenia svojich úloh nárok na subvencie na personálne náklady, ktoré sa v zásade poskytujú prostredníctvom pridelenia učiteľov, ktorí sú zamestnaní štátom alebo spolkovou krajinou alebo sú s nimi v zmluvnou vzťahu ako „živé dotácie“. Medzi pridelený personál patria aj tí zamestnanci, ktorí sú potrební na realizáciu školského vzdelávacieho programu príslušnej školy (vrátane pozície riaditeľa a všetkých doplnkových služieb, ktoré musia poskytovať na porovnateľných verejných školách pedagogickí pracovníci).⁴¹ Rozumiem tomu tak, že školy subvencované z verejných zdrojov v Rakúsku nielenže nemôžu byť prevádzkované na účely zisku,⁴² ale predovšetkým bývajú financované hlavne z verejných zdrojov.

48. Za predpokladu, že túto skutočnosť overí vnútroštátny súd, sa domnievam, že povaha činnosti predmetnej školy by sa po prijatí do systému financovania z verejných zdrojov stanoveného PrivScG nevyhnutne zmenila a prestala by byť „hospodárskou“. Táto činnosť by potom bola vykonávaná v rámci systému riadeného štátom, ktorý sa neriadi obchodnou logikou.

49. Tento predbežný záver vedie k nasledujúcej otázke: je možné sa úspešne odvolávať na článok 49 ZFEÚ vo vzťahu k hospodárskej činnosti vykonávanej v hostiteľskom členskom štáte za okolností, keď by táto činnosť v prípade odstránenia údajného obmedzenia stratila svoj hospodársky charakter?

50. V tejto súvislosti opäť súhlasím s rakúskou vládou a Komisiou, že odpoveď na takúto otázku by mala byť záporná.

51. V uvedenom zmysle nie je možné opomenúť, že cieľom, ktorý sleduje právna úprava Únie o vnútornom trhu, je odstránenie všetkých prekážok obchodu v rámci Únie, aby sa vnútroštátne trhy spojili do jednotného trhu, ktorý by sa čo najviac priblížil podmienkam skutočného vnútorného trhu.⁴³ Hlavným cieľom vnútorného trhu je zabezpečiť v rámci Európskej únie voľný pohyb vstupov potrebných na vykonávanie hospodárskych činností, aby sa zabezpečilo optimálne rozdelenie zdrojov a maximalizoval hospodársky blahobyť.⁴⁴

52. Naopak, cieľom pravidiel vnútorného trhu nie je presadzovať iné ako hospodárske formy integrácie medzi členskými štátmi Únie, ktoré môžu byť predmetom iných ustanovení zmlúv Únie. V súlade s uvedeným sa v zásade nie je možné odvolávať na tieto pravidlá v prípade, ak činnosť nie je vykonávaná v rámci obchodnej logiky.⁴⁵

53. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž pojem „usadiť sa“ v zmysle Zmlúv Únie zahŕňa *skutočný* výkon hospodárskej činnosti v hostiteľskom členskom štáte.⁴⁶ Táto zásada sa taktiež odráža vo viacerých veciach, v ktorých Súdny dvor vylúčil *úplne* alebo čiastočne určité činnosti z pôsobnosti ustanovení Únie o voľnom pohybe služieb.

⁴¹ § 18 a 19 PrivSchG.

⁴² § 21 ods. 1 písm. b) PrivSchG.

⁴³ Pozri rozsudky z 5. mája 1982, Schul Douane Expeditieur (15/81, EU:C:1982:135, bod 33), a zo 17. mája 1994, Francúzsko/Komisia (C-41/93, EU:C:1994:196, bod 19).

⁴⁴ Pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar v spojených veciach X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, bod 1), a BARNARD, C.: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. 5. vydanie, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 3 – 8.

⁴⁵ V právnej vede pozri napríklad ODUDU, O.: *Economic Activity as a Limit to Community Law*. In: BARNARD, C., ODUDU, O. (eds): *The Outer Limits of European Union Law*. Oxford: Hart Publishing, 2009, s. 242 a 243.

⁴⁶ Pozri napríklad rozsudok z 12. júla 2012, VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, bod 34 a citovaná judikatúra).

54. Na úvod je možné uviesť, že Súdny dvor v ustálenej judikatúre konštatoval, že činnosti spojené so správou systémov verejného sociálneho zabezpečenia, ktoré spĺňajú funkciu výlučne sociálnej povahy, nie sú „hospodárske“, ak sú založené na zásade národnej solidarity a vykonávajú sa výlučne na inom základe, než je dosahovanie zisku.⁴⁷

55. Okrem toho vo veci *Sodemare a i.*, v ktorej sa jedna spoločnosť odvolávala na pravidlá Únie o voľnom pohybe služieb, aby jej bolo umožnené poskytovať služby sociálnej starostlivosti zdravotníckeho charakteru napriek tomu, že vnútroštátna právna úprava vyhradzovala možnosť zúčastňovať sa na prevádzke systému sociálnej starostlivosti len neziskovým súkromným subjektom, Súdny dvor zamietol uplatnenie článku 49 TFEU. Poznamenal, že podľa ustálenej zásady právo Únie neodoberá členským štátom právomoci organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia podľa vlastného uváženia. Členské štáty tak pri výkone právomocí, ktoré si v tejto súvislosti ponechali, mohli zákonne rozhodnúť, že prijatie súkromných subjektov ako poskytovateľov služieb sociálneho zabezpečenia do tohto systému sa má podmieniť ich neziskovou povahou.⁴⁸

56. Podobnou logikou sa Súdny dvor riadil aj vo veci *Analisi G. Caracciolo*, v ktorej sa spoločnosť snažila okrem iného odvolávať na pravidlá voľného pohybu služieb, aby spochybnila skutočnosť, že nezískala akreditáciu v súlade s nariadením (ES) č. 765/2008, ktorým sa stanovujú požiadavky akreditácie a dohľadu nad trhom v súvislosti s uvádzaním výrobkov na trh a ktorým sa zrušuje nariadenie (EHS) č. 339/93⁴⁹. Súdny dvor vo svojom rozsudku potvrdil platnosť ustanovení Únie, podľa ktorých akreditáciu vykonáva výlučne jediný vnútroštátny orgán. Súdny dvor rozhodol, že pravidlá o voľnom pohybe služieb sa v danej veci neuplatňujú, keďže akreditačný orgán vykonával činnosť orgánu verejnej moci mimo akéhokoľvek obchodného kontextu a fungoval na neziskovom základe.⁵⁰

57. Na základe uvedených úvah sa domnievam, že nie je možné sa odvolávať na pravidlá Únie o voľnom pohybe služieb v súvislosti s hospodárskou činnosťou, ak by táto činnosť v dôsledku odstránenia údajného obmedzenia nevyhnutne stratila svoj hospodársky charakter.

58. Iný záver by bol podľa môjho názoru nielen ťažko zlučiteľný s definíciou „služieb“ uvedenou v článku 57 ZFEÚ, ako ju ustálene vykladá Súdny dvor, ale aj – a to je podstatnejšie – by presahoval pôsobnosť pravidiel voľného pohybu, čo by bolo v rozpore s ich samotným zmyslom.

59. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti som dospel k záveru, že článok 49 ZFEÚ nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá podmieňuje subvencovanie cirkevných súkromných škôl uznaním žiadateľa za cirkev alebo náboženskú spoločnosť podľa vnútroštátneho práva, ak sa v dôsledku tohto poskytovania subvencií úplne včlení do systému verejného vzdelávania.

60. Ak by sa však Súdny dvor s týmto názorom nestotožnil alebo ak by vnútroštátny súd zistil, že táto analýza vychádza z nesprávneho chápania vnútroštátneho práva, subsidiárne posúdim zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy, o ktorú ide vo veci samej, s článkom 49 ZFEÚ.

⁴⁷ Pozri okrem iných rozsudky zo 17. februára 1993, *Poucet a Pistre* (C-159/91 a C-160/91, EU:C:1993:63, body 17 a 18), a z 22. októbra 2015, *EasyPay a Finance Engineering* (C-185/14, EU:C:2015:716, bod 38).

⁴⁸ Rozsudok zo 17. júna 1997 (C-70/95, EU:C:1997:301).

⁴⁹ Ú. v. ES L 218, 2008, s. 30.

⁵⁰ Rozsudok zo 6. mája 2021 (C-142/20, EU:C:2021:368).

3. Článok 49 ZFEÚ nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o ktorú ide vo veci samej

61. Článok 49 ZFEÚ zakazuje nielen zjavnú diskrimináciu založenú na základe štátnej príslušnosti, ale aj všetky formy skrytej diskriminácie, ktoré použitím iných rozlišovacích kritérií vedú v skutočnosti k rovnakému výsledku.⁵¹ Predovšetkým ako je uvedené v bode 35 vyššie, článok 49 ZFEÚ bráni všetkým vnútroštátnym opatreniam, ktoré môžu brániť štátnym príslušníkom Únie pri výkone slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou o FEÚ alebo spôsobiť, že pre nich bude menej príťažlivá.

62. V prejednávanej veci sa domnievam, že taká vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, je nepriamo diskriminačná a že rozdielne zaobchádzanie so školami, ktoré z tejto právnej úpravy vyplýva, môže brániť jednotlivcom, združeniam a spoločnostiam so sídlom v inom členskom štáte pri výkone práva usadiť sa v Rakúsku alebo ho robiť menej príťažlivým.

63. Po prvé podľa spornej vnútroštátnej právnej úpravy majú *právo* na financovanie z verejných zdrojov len cirkevné školy.⁵² Ostatné súkromné školy *môžu* za určitých podmienok získať financovanie, ak spolkový štát na tento účel vyčlenil určité finančné prostriedky v spolkovom rozpočte.⁵³

64. Cirkevné súkromné školy sú v zmysle spornej vnútroštátnej právnej úpravy len školy spriaznené so zákonom uznanými náboženskými spoločenstvami.⁵⁴ Medzi podmienky štátneho uznania patrí požiadavka, aby náboženské spoločenstvo i) pôsobilo v Rakúsku určitý počet rokov a ii) počet členov sa rovnal aspoň určitému percentu obyvateľstva Rakúska.⁵⁵

65. Je zrejmé, že tieto podmienky ľahšie splnia spoločenstvá, ktoré sú v Rakúsku v určitej forme usadené.

66. Po druhé sa taktiež domnievam, že je jasné, že právna úprava členského štátu, ktorá priznáva financovanie z verejných zdrojov len určitým typom súkromných škôl (t. j. cirkevným školám) a iným typom škôl (t. j. iným ako cirkevným školám, vrátane škôl spriaznených so zákonom neuznanými náboženskými spoločenstvami) ho nepriznáva, môže odradzovať určité fyzické alebo právnické osoby – najmä, ako bolo vysvetlené vyššie, tie, ktoré nemajú sídlo v Rakúsku – od zakladania nových škôl v danom členskom štáte.

67. Súkromné školy, ktoré nie sú financované z verejných zdrojov, sú jednoznačne znevýhodnené oproti tým, ktoré sú takto financované. Školy financované z verejných zdrojov by mali byť zvyčajne schopné ponúkať porovnateľné služby za nižšie školné, keďže veľká časť ich nákladov je hradená z verejných zdrojov. Finančné prostriedky, ktoré platia žiaci a ich rodičia, sú „nad rámec“ verejných prostriedkov. Naproti tomu iné ako cirkevné školy musia financovať svoju činnosť prevažne zo súkromných zdrojov, pričom ich významnú časť tvorí školné.

68. V tejto súvislosti sa domnievam, že vnútroštátna právna úprava, ktorá ako podmienku pre subvencovanie (cirkevných) súkromných škôl stanovuje, že žiadateľ musí byť uznaný ako cirkev alebo náboženská spoločnosť podľa vnútroštátneho práva, predstavuje „obmedzenie“ práva usadiť sa v zmysle článku 49 ZFEÚ.

⁵¹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. marca 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, bod 62 a citovaná judikatúra).

⁵² § 17 PrivSchG.

⁵³ § 21 PrivSchG.

⁵⁴ § 17 ods. 2 PrivSchG.

⁵⁵ § 11 ods. 1 BekGG.

69. Z ustálenej judikatúry však vyplýva, že obmedzenie slobody usadiť sa je prípustné iba pod podmienkou, že je v prvom rade odôvodnené verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou alebo ochranou verejného zdravia alebo naliehavým dôvodom všeobecného záujmu a v druhom rade, že rešpektuje zásadu proporcionality. Pokiaľ ide o proporcionalitu, vnútroštátne opatrenie musí byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa a nesmie ísť nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné. Vnútroštátne opatrenie musí byť okrem toho primerané *stricto sensu* v tom zmysle, že musí zabezpečiť spravodlivú rovnováhu medzi dotknutými záujmami, t. j. záujmom štátu sledovaným predmetným opatrením a záujmami osôb, ktoré sú ním negatívne ovplyvnené.⁵⁶

70. V tejto súvislosti rakúska vláda zdôrazňuje, že v Rakúsku súkromné cirkevné školy dopĺňajú systém verejných škôl, keďže verejné školy sú len medzináboženské. Súkromné cirkevné školy tak umožňujú rodičom vybrať pre svoje deti vzdelávanie, ktoré je v súlade s ich náboženským presvedčením. V tejto súvislosti rakúska vláda odkazuje na článok 2 dodatkového protokolu č. 1 k Európskemu dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“), v ktorom sa, pokiaľ ide o právo na vzdelanie, stanovuje, že „štát bude rešpektovať právo rodičov zabezpečovať túto výchovu a vzdelávanie v zhode s ich vlastným náboženským a filozofickým presvedčením“.

71. Uvedená vláda v podstate tvrdí, že obmedzenie verejného subvencovania týchto škôl sleduje dvojaký cieľ: zabezpečenie primeraného využívania verejných zdrojov, ktoré následne zaručí kvalitu vzdelávania, a ochranu verejnej bezpečnosti. Uvedená vláda zdôrazňuje, že postup uznávania náboženských spoločenstiev umožňuje orgánom verejnej moci okrem iného overiť, či má dané spoločenstvo stabilnú organizáciu s dostatočným počtom stúpcov, či má dobré vzťahy so spoločnosťou a štátom a či neohrozuje náboženský mier.

72. Podľa môjho názoru ide o *legitímne ciele*, ktoré v zásade môžu odôvodniť obmedzenie práva usadiť sa. Článok 52 ZFEÚ totiž umožňuje členským štátom zaviesť alebo zachovať výnimky z práva usadiť sa, okrem iného, z dôvodu verejnej bezpečnosti. Okrem toho Súdny dvor pripustil, že tak riziko závažného narušenia finančnej rovnováhy sociálnej politiky,⁵⁷ ako aj cieľ zabezpečiť vysokú úroveň vzdelávania⁵⁸ môžu predstavovať naliehavé dôvody všeobecného záujmu, a teda odôvodňovať prekážky voľného pohybu.

73. Ďalej je potrebné preskúmať, či je taká vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, *vhodná* na dosiahnutie týchto cieľov, čo znamená, že významne prispieva k ich dosiahnutiu.

74. Podľa môjho názoru to tak je.

75. V prvom rade súhlasím s rakúskou vládou, že obmedzenie subvencií pre školy, ktoré pravdepodobne navštevuje značný počet študentov a ktoré sú spojené so stabilnou organizáciou, predstavuje rozumné opatrenie, ktorého cieľom je zabezpečiť efektívne vynakladanie nákladov a vyhnúť sa v rámci možností akémukoľvek plytvaniu finančnými, technickými a ľudskými zdrojmi.⁵⁹ Rozumné využívanie dostupných zdrojov, ktoré sú nevyhnutne obmedzené, tiež pravdepodobne podporí poskytovanie lepších vzdelávacích služieb.

⁵⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko (Vysokoškolská výučba) (C-66/18, EU:C:2020:792, body 178 a 179 a citovaná judikatúra).

⁵⁷ Pozri najmä rozsudok z 1. októbra 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, bod 31 a citovaná judikatúra).

⁵⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. novembra 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, bod 46), a zo 14. septembra 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer (C-386/04, EU:C:2006:568, bod 45).

⁵⁹ Pozri *mutatis mutandis* rozsudok z 20. decembra 2017, Simma Federspiel (C-419/16, EU:C:2017:997, bod 42 a citovaná judikatúra).

76. Po druhé zo vzdialenej aj nedávnej minulosti vyplýva, že náboženské vyučovanie, kázanie a prozelytizmus môžu byť za určitých zriedkavých okolností využívané na šírenie myšlienok, ktoré môžu predstavovať hrozbu pre verejnú bezpečnosť. V takom prípade sa takéto činnosti nemôžu považovať za chránené právom na slobodu prejavu alebo náboženského vyznania,⁶⁰ a členský štát musí byť preto schopný, ako uviedol ESLP, udržať „verejný poriadok, náboženskú harmóniu a toleranciu v demokratickej spoločnosti“, najmä medzi znepriatelenými skupinami.⁶¹ Predbežná kontrola zlučiteľnosti ideológie a viery náboženského spoločenstva so základnými hodnotami spoločnosti sa zdá byť, aspoň do určitej miery, vhodná na obmedzenie tohto rizika.

77. Prekračuje teda sporná vnútroštátna právna úprava rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie jej cieľov, alebo nezabezpečuje spravodlivú rovnováhu medzi dotknutými záujmami?

78. Podľa môjho názoru ide o otázky, na ktoré môžu vo všeobecnosti najlepšie odpovedať vnútroštátne súdy. Platí to obzvlášť v prejednávanej veci, keďže účastník konania, ktorý sa dovoláva práva usadiť sa, teda odvolateľka vo veci samej, v tejto súvislosti neuviedla žiadne argumenty.

79. V každom prípade musím konštatovať, že na základe informácií uvedených v spise nie som schopný identifikovať žiadne možné opatrenie, ktoré by mohlo byť voči poskytovateľom služieb menej obmedzujúce než sporná vnútroštátna právna úprava a zároveň by bolo rovnako spôsobilé dosiahnuť ciele sledované touto právnou úpravou. V spise sa taktiež nenachádza ani náznak toho, že by rakúske orgány mohli tým, že obmedzili financovanie škôl spriaznených so zákonom uznanými náboženskými spoločenstvami z verejných zdrojov, nesprávne vyvážiť verejné záujmy sledované spornou právnou úpravou a záujmami osôb, ktoré sú ňou dotknuté (v prejednávanej veci zákonom neuznané náboženské spoločenstvá).

80. V tejto súvislosti tiež poznamenávam, že kritériá, ktoré musí náboženské spoločenstvo spĺňať, aby mohlo byť uznané zákonom, sa nezdájú byť neprimerané alebo neúmerné pre spoločenstvo, ktorého prítomnosť a činnosť je v danej krajine významná. Chápem tiež, že v prípade, ak sú splnené tieto kritériá, orgány verejnej moci nemajú žiadny priestor na voľnú úvahu v tejto záležitosti, keďže k uznaniu dochádza automaticky, čo by malo zabezpečiť spravodlivé a rovnaké zaobchádzanie s rôznymi náboženskými spoločenstvami.⁶²

81. Skutočnosť, že odvolateľka má v Nemecku postavenie uznanej náboženskej spoločnosti, nie je v tejto súvislosti podstatná. Žiadne ustanovenie práva Únie totiž nie je možné vykladať tak, že stanovuje mechanizmus „vzájomného uznávania“ medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o náboženské spoločenstvá. Ako správne uviedla česká vláda, každá takáto zásada by do značnej miery zbavila článok 17 ods. 1 ZFEÚ jeho účinnosti, keďže by výrazne obmedzila slobodu členských štátov pristupovať k náboženským spoločenstvám podľa vlastného uváženia.

⁶⁰ Pozri napríklad rozsudok ESLP, 13. februára 2003, Refah Partisi (Strana blahobytu) a iní v. Turecko (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098).

⁶¹ Rozsudok ESLP, 10. novembra 2005, Leyla Şahin v. Turecko (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, § 107).

⁶² Pozri najmä znenie § 1 a 2 AnerkennungsG.

82. Čo je podstatnejšie, domnievam sa, že v tejto súvislosti z článku 17 ods. 1 ZFEÚ nevyhnutne vyplýva, že členské štáty musia mať značnú voľnosť, pokiaľ ide o pravidlá týkajúce sa uznávania náboženských spoločenstiev a vzťahov, ktoré s nimi zamýšľajú nadviazať. Určitá voľnosť by mala existovať aj s ohľadom na *finančné vzťahy*, ktoré členské štáty nadviazali s náboženskými spoločenstvami.⁶³

83. Zaujímavé je, ako som si všimol, že k podobným záverom dospel v tejto záležitosti aj ESĽP, ktorému boli niektoré veci predložené najmä z dôvodu údajného porušenia slobody náboženského vyznania.⁶⁴ Uvedený súd uznal, že členské štáty majú široký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o spôsob, akým chcú usporiadať svoje vzťahy s náboženskými spoločenstvami, možnosť poveriť tieto spoločenstvá vykonávaním určitých (aj nenáboženských) úloh vo verejnom záujme, ako aj financovanie týchto spoločenstiev alebo určitých ich činností, ako je napríklad poskytovanie vzdelávacích kurzov. Priestor na voľnú úvahu členských štátov nebol vylúčený samotnou skutočnosťou, že predmetná vnútroštátna právna úprava mala za následok rozdielne zaobchádzanie s rôznymi spoločenstvami, čím niektorým spoločenstvám poskytovala väčšiu podporu ako iným.⁶⁵ V tejto súvislosti ESĽP tiež konštatoval, že článok 2 dodatkového protokolu č. 1⁶⁶ nie je možné vykladať v tom zmysle, že rodičia môžu od štátu požadovať, aby poskytoval určitú formu (náboženského) vyučovania.⁶⁷

84. Z uvedených úvah podľa môjho názoru vyplýva, že vnútroštátna právna úprava, o akú ide v tejto veci, predstavuje obmedzenie práva usadiť sa, ale môže byť odôvodnená ako nevyhnutná a primeraná na dosiahnutie určitých verejných cieľov, ktoré si zasluhujú ochranu. Skutočnosť, či je to tak aj v prejednávanej veci, musí overiť vnútroštátny súd.

85. Vzhľadom na uvedené skutočnosti musím konštatovať, že článok 49 ZFEÚ v zásade nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ako podmienku pre subvencovanie súkromných cirkevných škôl stanovuje uznanie žiadateľa ako cirkvi alebo náboženskej spoločnosti podľa vnútroštátneho práva.

V. Návrh

86. Na záver navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Verwaltungsgerichtshof (Správny súd), takto:

- Článok 17 ods. 1 ZFEÚ nebráni uplatneniu pravidiel Únie o voľnom pohybe služieb v situácii, keď náboženská spoločnosť so sídlom v jednom členskom štáte uzná školu v inom členskom štáte za cirkevnú školu a požiada v tomto štáte o financovanie z verejných zdrojov,

⁶³ V tejto súvislosti je však potrebné upozorniť, že táto voľnosť v oblasti finančných záležitostí existuje do tej miery, do akej sú pravidlá týkajúce sa verejných prostriedkov vyplácaných náboženským spoločenstvám v súlade s ustanoveniami práva Únie, ktoré sa v závislosti od okolností môžu uplatňovať v konkrétnej situácii. Najmä ak členský štát dotuje hospodárske činnosti vykonávané náboženskými spoločenstvami, musia byť predmetné opatrenia zlučiteľné s pravidlami Únie v oblasti štátnej pomoci (pozri napríklad judikatúru uvedenú vyššie v poznámkach pod čiarou 9 a 10). To však nie je otázka, ktorá je predmetom tohto konania.

⁶⁴ Toto právo je chránené článkom 9 EDĽP s názvom „Sloboda myslenia, svedomia a náboženstva“.

⁶⁵ Pozri okrem iného rozsudky ESĽP, 7. decembra 1976, Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen v. Dánsko (CE:ECHR:1976:1207JUD000509571); 28. augusta 2001, Lundberg v. Švédsko (CE:ECHR:2001:0828DEC003684697); 29. júna 2007, Folgerø a i. v. Nórsko (CE:ECHR:2007:0629JUD001547202), a 18. marca 2011, Lautsi a i. v. Taliansko (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406). Všeobecnejšie k tejto problematike, vrátane ďalších odkazov, pozri EVANS, C., THOMAS, C. A.: Church-State Relations in the European Court of Human Rights. In: *BYU Law Review*, 2006, s. 699.

⁶⁶ Pozri bod 70 vyššie.

⁶⁷ Rozsudok ESĽP, 18. marca 2011, Lautsi a i. v. Taliansko (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406, § 61 a citovaná judikatúra).

- Článok 49 ZFEÚ v zásade nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ako podmienku pre subvencovanie súkromných cirkevných škôl stanovuje uznanie žiadateľa ako cirkvi alebo náboženskej spoločnosti podľa vnútroštátneho práva.