Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 21. februára 2013 [1]

Spojené veci C-523/11 a C-585/11

Laurence Prinz
proti
Region Hannover
[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Verwaltungsgericht Hannover (Nemecko)]
Philipp Seeberger
proti
Studentenwerk Heidelberg

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Verwaltungsgericht Karlsruhe (Nemecko)]

„Voľný pohyb občanov Únie — Financovanie vysokoškolského štúdia v zahraničí — Podmienka bydliska — ‚Pravidlo troch rokov' — Primeranosť"

1. Nemecko je jedným z členských štátov, kde občania Únie môžu požiadať o financovanie vysokoškolského vzdelávania na inštitúciách nachádzajúcich sa v inom členskom štáte Únie. Slečna Laurence Prinz a pán Philipp Seeberger, obaja nemeckí štátni príslušníci, požiadali o takéto financovanie. Ich žiadosti boli zamietnuté, pretože ani jeden z nich nebol schopný preukázať tri roky nepretržitého pobytu v Nemecku bezprostredne pred začatím štúdia v zahraničí (ďalej len „pravidlo troch rokov"). Nemecká vláda tvrdí, že pravidlo troch rokov je uložené s cieľom riešiť riziká neprimeranej finančnej záťaže, ktoré by mohli mať vplyv na celkovú úroveň dostupnej pomoci („ekonomický cieľ"), označiť tých, ktorí sú integrovaní do nemeckej spoločnosti, a zabezpečiť, aby finančné prostriedky boli priznané študentom, ktorí sa s najväčšou pravdepodobnosťou vrátia do Nemecka po ukončení svojho štúdia a budú prínosom pre spoločnosť (ďalej len „sociálny cieľ"). Študentom, ktorí nebudú schopní preukázať tri roky takého nepretržitého pobytu, sa odmietne financovanie na celé obdobie ich štúdia v zahraničí. Môžu však získať finančné prostriedky na prvý rok svojho štúdia alebo na celé obdobie štúdia v Nemecku.

Právny rámec

Právo Únie

Zmluva o fungovaní Európskej únie

2. Článok 20 ZFEÚ uvádza:

„1. Týmto sa ustanovuje občianstvo Únie. Občanom Únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo Únie dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2. Občania Únie požívajú práva a podliehajú povinnostiam ustanoveným v zmluvách. Majú okrem iného:

a) právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov;

…

Tieto práva sa uplatňujú v súlade s podmienkami a obmedzeniami vymedzenými v zmluvách a opatreniami prijatými na ich vykonanie.“

3. Podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ každý občan Únie „má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie“.

4. Podľa článku 165 ods. 1 ZFEÚ členské štáty zodpovedajú „za obsah výučby a organizáci[u] vzdelávacích systémov“. Článok 165 ods. 1 stanovuje, že „Únia prispieva k rozvoju kvalitného vzdelávania podporovaním spolupráce medzi členskými štátmi a, ak je to potrebné, podporovaním a doplňovaním činnosti členských štátov“. Podľa druhej zarážky článku 165 ods. 2 je činnosť Únie zameraná tiež na „podporu mobility študentov“.

Smernica 2004/38/ES

5. Článok 24 smernice 2004/38[2] stanovuje:

„1. S výhradou takých osobitných ustanovení, ako sú výslovne uvedené v zmluve a v sekundárnom práve, všetci občania Únie, ktorí sa na základe tejto smernice zdržiavajú na území hostiteľského členského štátu, využívajú rovnaké zaobchádzanie ako so štátnymi príslušníkmi tohto členského štátu v rámci pôsobnosti zmluvy. Výhoda tohto práva sa rozširuje na rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú právo pobytu alebo právo trvalého pobytu.

2. Ako výnimka z odseku 1 hostiteľský členský štát nie je povinný… pred nadobudnutím práva trvalého pobytu[3] udeliť pomoc vo forme príspevku na výživu počas štúdia, vrátane odborného vzdelávania, pozostávajúcu zo študentských štipendií alebo študentských pôžičiek osobám iným, ako sú pracovníci, samostatne zárobkovo činné osoby, osoby, ktoré si zachovávajú takýto štatút a ich rodinní príslušníci.“

Vnútroštátna právna úprava

6. Bundesausbildungsförderungsgeset (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz: „BAföG“ alebo „zákon o pomoci na vzdelávanie“) je nemecký právny predpis, ktorý stanovuje podmienky na získanie finančných prostriedkov na vzdelávanie. Tento predpis bol niekoľkokrát zmenený[4], vrátane zmien s cieľom vykonať rozsudok Súdneho dvora vo veci Morgan a Bucher[5]. V danom rozsudku Súdny dvor rozhodol, že súčasné

2 — Smernica 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) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77).

3 — Je všeobecným pravidlom, že právo na trvalý pobyt sa získa po piatich rokoch nepretržitého zákonného pobytu; pozri článok 16 smernice 2004/38.

4 — Z vyjadrení nemeckej vlády sa zdá, že Súdnemu dvoru bola predložená verzia uverejnená 7. decembra 2010.

5 — Rozsudok z 23. októbra 2007 (C-11/06 a C-12/06, Zb. s. I-9161).

články 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ bránia podmienke, ktorá je zahrnutá v § 5 ods. 2 bode 3 (starého) zákona o pomoci na vzdelávanie, podľa ktorého poskytnutie pomoci na štúdium vo vzdelávacom zariadení v zahraničí závisí od toho, či predmetné štúdium bolo pokračovaním vzdelávania počas aspoň jedného roka v členskom štáte pôvodu („prvá podmienka“).

7. Odsek 1 revidovaného § 5 s názvom „Vzdelávanie v zahraničí“ definuje pojem „trvalé bydlisko“ ako miesto, kde sa nielen dočasne nachádza centrum záujmov dotknutej osoby, bez toho, aby sa vyžadovala vôľa trvalo sa usadiť na tomto mieste. Ďalej stanovuje, že miesto, na ktorom sa osoba zdržiava iba z dôvodu vzdelávania, sa nepokladá za jej trvalé bydlisko.

8. § 5 ods. 2 bod 3 toho istého ustanovenia uvádza, že študentom, ktorí majú trvalé bydlisko v Nemecku, sa poskytne pomoc na začatie alebo pokračovanie v štúdiu vo vzdelávacom zariadení nachádzajúcom sa v členskom štáte Únie alebo vo Švajčiarsku.

9. Podľa § 6, nazvaného „Príspevok pre nemeckých občanov v zahraničí“, sa nemeckým občanom, ktorí majú trvalé bydlisko mimo Nemecka, môže poskytnúť pomoc na vzdelávanie v mieste, kde majú pobyt, alebo v susednom štáte, ak je to odôvodnené osobitnými okolnosťami konkrétneho prípadu.

10. § 8 ods. 1 uvádza, že nemeckí štátni príslušníci a ostatní občania Únie, ktorí majú právo na trvalý pobyt, môžu požiadať o finančnú pomoc.

11. § 16 stanovuje obdobie, počas ktorého je možné získať finančné prostriedky na vzdelávanie. § 16 ods. 3 obsahuje pravidlo troch rokov a znie takto:

„… pomoc na vzdelávanie… sa poskytuje… v prípadoch uvedených v § 5 ods. 2 bode 3 na dlhšie než jeden rok iba vtedy, ak mal študent už na začiatku svojho pobytu v zahraničí, ktorý sa začal po 31. decembri 2007, trvalé bydlisko na nemeckom území aspoň tri roky“.

12. Dôvodová správa spolkovej vlády k návrhu zákona, ktorý zaviedol pravidlo troch rokov, stanovila, že cieľom pravidla bolo zabezpečiť, aby pomoc na celé obdobie vzdelávania nebola poskytnutá študentom, ktorí sa takmer vôbec nezdržiavali v Nemecku. Ide o zásadu nemeckej politiky vzdelávania, podľa ktorej poskytnutie pomoci na vzdelávanie spravidla predpokladá, že sa buď vzdelávanie absolvuje v Nemecku, alebo že existuje osobitná väzba na Nemecko. Dôvodová správa uvádza, že aj ostatné členské štáty ukladajú podmienku bydliska ako dodatočnú podmienku na dlhodobejšiu pomoc na vzdelávanie v zahraničí. Táto podmienka konkretizuje odôvodnený záujem štátu poskytujúceho sociálne dávky obmedziť finančné výhody poskytované z verejných prostriedkov na okruh osôb, ktoré môžu prinajmenšom preukázať blízky vzťah k tomuto štátu.

Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

Vec Prinz

13. Laurence Prinz sa narodila v Kolíne v roku 1991 a je nemeckou štátnou príslušníčkou. So svojou rodinou žila približne desať rokov v Tunisku, kde jej otec pracoval pre nemeckú firmu. Od januára 2007 žije so svojou rodinou v Nemecku.

14. Laurence Prinz navštevovala od februára 2007 školu v Nemecku a stredoškolské štúdium ukončila v júni 2009. Dňa 1. septembra 2009 začala študovať obchodný manažment na Erazmovej univerzite v Holandsku.

15. Predtým, ako začala študovať v Holandsku, požiadala Laurence Prinz 18. augusta 2009 príslušný nemecký úrad o pomoc na vzdelávanie. Rozhodnutím z 30. apríla 2010 jej bola poskytnutá pomoc na akademický rok 2009/2010.

16. Laurence Prinz podala ďalšiu žiadosť o finančné prostriedky na nasledujúci akademický rok. Jej žiadosť bola zamietnutá rozhodnutím zo 4. mája 2010 z dôvodu, že sa v Nemecku trvalo zdržiavala len od januára 2007, a teda nesplnila pravidlo troch rokov.

17. Proti tomuto rozhodnutiu sa odvolala na Verwaltungsgericht Hannover (Správny súd v Hannoveri). Po prvé tvrdila, že v Nemecku mala pobyt celkovo tri roky a štyri mesiace, od septembra 1993 do apríla 1994[6] a od januára 2007 do augusta 2009. Po druhé tvrdila, že podmienka bydliska, akou je pravidlo troch rokov, je v rozpore so slobodou pohybu stanovenou v článku 21 ZFEÚ.

18. 3. senát Verwaltungsgericht sa rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Predstavuje skutočnosť, že nemeckej štátnej príslušníčke, ktorá má trvalé bydlisko na nemeckom území a navštevuje vzdelávacie zariadenie v členskom štáte Európskej únie, sa poskytla pomoc na vzdelávanie podľa [zákona o pomoci na vzdelávanie] z dôvodu štúdia na tomto zahraničnom vzdelávacom zariadení iba na rok, pretože na začiatku pobytu v zahraničí ešte nemala trvalé bydlisko na nemeckom území aspoň tri roky, právom Únie neodôvodnené obmedzenie práva na voľný pohyb a pobyt priznaného občanom Únie článkami 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ?“

19. Písomné pripomienky predložili rakúska, dánska, fínska, nemecká, grécka holandská a švédska vláda a Komisia. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 29. novembra 2012, predniesli ústne pripomienky tí istí účastníci konania s výnimkou holandskej vlády.

Vec Seeberger

20. Philipp Seeberger je nemecký štátny príslušník. Narodil sa v Nemecku v roku 1983 a žil tam so svojimi rodičmi, takisto nemeckými štátnymi príslušníkmi, až do roku 1994. V rokoch 1989 až 1994 navštevoval základnú a strednú školu v Nemecku.

21. Od roku 1994 do decembra 2005 žil Philipp Seeberger so svojimi rodičmi v Španielsku, kde jeho otec pracoval ako samostatne zárobkovo činný obchodný poradca. Vnútroštátny súd uvádza, že pri presťahovaní sa do Španielska na tento účel otec Philippa Seebergera vykonal svoje práva, ktoré sú v súčasnosti upravené v článkoch 45 ZFEÚ a 49 ZFEÚ. Philipp Seeberger ukončil stredoškolské vzdelanie v Španielsku v roku 2000 získaním diplomu o ukončení stredoškolského štúdia nižšieho stupňa. Po absolvovaní odborného vzdelávania v rokoch 2004 a 2005 sa v apríli 2005 kvalifikoval ako realitný agent v Španielsku. V januári 2006 sa rodičia pána Seebergera vrátili do Nemecka. Aj keď tvrdí, že odvtedy mal aj on trvalé bydlisko v Nemecku, v Mníchove bol zaregistrovaný až od 26. októbra 2009. Z vyhlásenia bývalého zamestnávateľa zrejme vyplýva, že stáž dizajnéra webových stránok v Kolíne ukončil medzi 2. aprílom 2007 a 27. júnom 2007.

22. V apríli 2009 Philipp Seeberger úspešne absolvoval skúšku v zahraničí, na základe ktorej mohol začať štúdium na Baleárskej univerzite v Palma de Mallorca. V septembri 2009 tam začal kurz ekonómie. V Nemecku požiadal o finančné prostriedky na toto štúdium.

23. Príslušný nemecký úrad zamietol jeho žiadosť z dôvodu, že neexistujú dostatočné dôkazy o tom, že mal skutočne trvalé bydlisko v Nemecku počas troch rokov bezprostredne pred začatím kurzu.

6 — Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je jasné, kedy po svojom narodení sa slečna Prinz presťahovala s rodinou do Tuniska alebo prečo sa v septembri 1993 nakrátko vrátila z Tuniska do Nemecka, ktoré podľa všetkého opäť opustila v apríli 1994.

24. Philipp Seeberger proti tomuto rozhodnutiu namietal a tvrdil, že pravidlo troch rokov je v rozpore s jeho právom na voľný pohyb ako občan Únie. Po zamietnutí tejto námietky Philipp Seeberger začal konanie pred Verwaltungsgericht Karlsruhe (Správny súd v Karlsruhe).Uviedol, že jeho sloboda pohybu bola obmedzená, pretože pravidlo troch rokov ho nútilo, aby opustil svoje trvalé bydlisko v inom členskom štáte a aby v dostatočnom predstihu premiestnil svoje trvalé bydlisko do Nemecka, aby tak mal nárok na finančné prostriedky na štúdium v zahraničí.

25. 5. komora Verwaltungsgericht Karlsruhe sa rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bráni právo [Únie] vnútroštátnej právnej úprave, ktorá odmieta finančnú pomoc na vzdelávanie v inom členskom štáte len z toho dôvodu, že študent, ktorý využil svoje právo na voľný pohyb, nemal na začiatku štúdia najmenej tri roky trvalé bydlisko v členskom štáte svojho pôvodu?“

26. Písomné pripomienky predložili Philipp Seeberger, rakúska, dánska, fínska, nemecká, holandská a švédska vláda a Komisia. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 29. novembra 2012, predniesli ústne pripomienky tí istí účastníci konania, ktorí predložili písomné pripomienky, s výnimkou holandskej vlády; okrem toho sa na ňom zúčastnila grécka vláda a predniesla ústne pripomienky.

Posúdenie

Úvodné poznámky

27. V obidvoch prípadoch bol Súdny dvor požiadaný, aby posúdil, či články 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ bránia tomu, aby členský štát poskytol finančnú pomoc na štúdium v zahraničí v závislosti od podmienky bydliska, akou je pravidlo troch rokov.

28. Na rozdiel od vnútroštátneho súdu vo veci Prinz vnútroštátny súd vo veci Seeberger formuloval svoju otázku bez uvedenia, či je študent štátnym príslušníkom členského štátu poskytujúceho pomoc. Z ostatných informácií návrhu vo veci Seeberger však vyplýva, že o usmernenie sa žiada vo vzťahu k nemeckému štátnemu príslušníkovi.

29. Pred uplatnením svojej slobody pohybu na účely štúdia v rámci Únie sa Laurence Prinz a Philipp Seeberger z rôznych dôvodov odsťahovali z Nemecka. Laurence Prinz sa mimo Únie odsťahovala, keď jej otec prijal zamestnanie v Tunisku. Philipp Seeberger sa presťahoval do Španielska, keď jeho otec uplatnil svoje právo na slobodu usadiť sa s cieľom vykonávať tam samostatnú zárobkovú činnosť.

30. Zdá sa teda, že na rozdiel od Laurence Prinzovej Philipp Seeberger už predtým uplatnil svoje právo na voľný pohyb podľa práva Únie. Táto skutočnosť nemá vplyv na analýzu otázok položených Súdnemu dvoru, pretože ako občania Únie sa obaja môžu voči členskému štátu svojho pôvodu domáhať práv, ktoré patria k tomuto štatútu,[7] akým je sloboda pohybu na účely štúdia v inom členskom štáte Únie. Komisia sa však pýta, či by postavenie Philippa Seebergera malo byť preskúmané aj na základe práva na slobodu usadiť sa. Týmto bodom sa budem zaoberať ako problémom týkajúcim sa príslušnej právnej úpravy.[8]

7 — Rozsudok Morgan a Bucher (už citovaný v poznámke pod čiarou 5, body 22 a 23 a citovaná judikatúra).

8 — Pozri body 36 až 39 týchto návrhov.

31. Súdny dvor už v mnohých prípadoch posudzoval, či členské štáty môžu poskytnúť finančnú pomoc na štúdium pod podmienkou bydliska, ktorá ma takú všeobecnú povahu, ako má podmienka v konaní vo veci samej. Tieto prípady sa objavili pred Súdnym dvorom v rôznych podobách. Týkali sa migrujúcich pracovníkov a ich nezaopatrených rodinných príslušníkov,[9] ale aj študentov, ktorí svoju žiadosť o finančné prostriedky nezakladali na väzbe s občanom Únie vykonávajúcim zárobkovú hospodársku činnosť[10]. Týkali sa žiadostí o poskytnutie finančných prostriedkov z členského štátu pôvodu,[11] členského štátu zamestnania[12] alebo z hostiteľského členského štátu, v ktorom chcel študent študovať[13]. Niektoré prípady predchádzajú nadobudnutiu platnosti smernice 2004/38, zatiaľ čo iné odkazujú priamo alebo nepriamo na článok 24 ods. 2 tejto smernice. V mnohých z týchto prípadov bolo vyhlásené, že predmetné opatrenie je odôvodnené okrem iného z toho dôvodu, aby sa predišlo neprimeranej záťaži pre verejný rozpočet členského štátu poskytujúceho finančné prostriedky a/alebo aby sa umožnilo označiť tých, ktorí mali dostatočné väzby s týmto členským štátom, a tých, ktorí sa po skončení ich štúdia pravdepodobne vrátia do členského štátu poskytujúceho finančné prostriedky.

32. Súdny dvor síce pripúšťa, že členské štáty majú široký priestor na voľnú úvahu pri určovaní, či a ako financovať štúdium a komu poskytnúť tieto finančné prostriedky, no podľa môjho názoru menej jasne vysvetlil, aké prvky je potrebné zohľadniť pri posudzovaní, či určité obmedzenie môže byť odôvodnené. Stačí, aby členský štát preukázal ekonomický cieľ, alebo je potrebné tiež konštatovať existenciu rizika neprimeranej finančnej záťaže? Môže členský štát odôvodniť obmedzenie, akým je pravidlo troch rokov, založené na poskytnutí finančných prostriedkov študentom, ktorí preukážu určitý stupeň integrácie, nezávisle od obáv, pokiaľ ide o náklady vynaložené na financovanie systému? Je vhodné posúdiť primeranosť obmedzenia, akým je pravidlo troch rokov, vo vzťahu k ekonomickému cieľu overením si, či toto pravidlo nie je obmedzujúcejšie, než je potrebné na stanovenie požadovaného stupňa integrácie?

33. Tieto a prípadne aj ďalšie pochybnosti môžu vysvetliť, prečo niektoré členské štáty naďalej používajú podmienku bydliska ako jediné kritérium na dosiahnutie jasne komplexných cieľov, prečo šesť členských štátov zasiahlo v týchto veciach na podporu Nemecka a prečo je Súdny dvor opakovane požiadaný, aby rozhodol, či niektoré obmeny podmienky pobytu sú v súlade s právnymi predpismi Únie.

Príslušná právna úprava

34. Vnútroštátne súdy požiadali Súdny dvor len o výklad ustanovení Zmluvy týkajúcich sa občianstva Únie.

35. Správne sa rozhodli nežiadať Súdny dvor o preskúmanie článku 24 smernice 2004/38. Toto ustanovenie upravuje situáciu, keď je hostiteľský členský štát povinný na základe smernice zaobchádzať s občanmi Únie, ktorí sa zdržiavajú na jeho území, rovnako ako s vlastnými štátnymi príslušníkmi, a to aj pokiaľ ide o pomoc vo forme príspevku na výživu počas štúdia. Nič však nenasvedčuje tomu, že Laurence Prinz a Philipp Seeberger požiadali o finančné prostriedky v Holandsku a v Španielsku. Presnejšie povedané, o finančné prostriedky žiadali členský štát pôvodu.

36. Ako odpovedať na tvrdenie Komisie, že postavenie Philippa Seebergera by sa malo posudzovať s odkazom na právo týkajúce sa slobody usadiť sa?

9 — Pozri napríklad rozsudok zo 14. júna 2012, Komisia/Holandsko (C-542/09).

10 — Pozri napríklad rozsudok z 15. marca 2005, Bidar (C-209/03, Zb. s. I-2119).

11 — Pozri napríklad rozsudok Morgan a Bucher (už citovaný v poznámke pod čiarou 5).

12 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Holandsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 9).

13 — Pozri napríklad rozsudok Bidar (už citovaný v poznámke pod čiarou 10).

37. Pravidlo troch rokov neexistovalo v čase, keď Philipp Seeberger a jeho rodina vykonali svoje právo slobodne sa odsťahovať do Španielska. Preto nemohlo mať vplyv na toto pôvodné presťahovanie sa.

38. Keď však už pravidlo existuje, má potenciálne „odrádzajúci účinok“ na každého občana Únie uvažujúceho nad vykonaním práva na voľný pohyb v rámci Únie ako pracovník, samostatne zárobkovo činná osoba, alebo jednoducho ako občan. Znevýhodňuje to tiež tých, ktorí využili tieto práva a nevrátili sa do Nemecka v dostatočnom predstihu na to, aby vyhoveli pravidlu troch rokov.

39. Vnútroštátny súd bol požiadaný, aby posúdil platnosť rozhodnutia o zamietnutí finančných prostriedkov pre Philippa Seebergera. Nezisťoval, či je Philipp Seeberger naďalej závislý od svojich rodičov (ktoréhokoľvek z nich), a ak nie je, kedy od nich prestal byť závislý. Súdny dvor teda nemá dostatočný podklad na to, aby zistil, či mal vnútroštátny súd k tejto veci pristúpiť na základe toho, že Philipp Seeberger vykonal právo na voľný pohyb v súvislosti s (i) výkonom slobody usadiť sa zo strany jeho otca a (ii) s následným rozhodnutím jeho otca vrátiť sa do členského štátu pôvodu.

40. Dodávam, že nič v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nenasvedčuje tomu, že by sa Laurence Prinz a Philipp Seeberger odvolávali na svoje postavenie ekonomicky aktívnych občanov Únie alebo na príslušné rodinné väzby, napríklad na migrujúceho pracovníka v Nemecku. Budem preto, podobne ako vnútroštátne súdy, pristupovať k otázke výlučne na základe článkov 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ.

Definícia bydliska

41. To, kde sa osoba fyzicky zdržiava, je otázkou skutkového stavu. Miesto, kde osoba skutočne žije alebo má registrovaný pobyt, však nemusí byť nutne miestom, kde má mať osoba podľa definície členského štátu trvalé bydlisko alebo pobyt.

42. Pravidlo troch rokov je definované s odkazom na neprerušené trvalé bydlisko v Nemecku. Podľa § 5 ods. 1 zákona o podpore vzdelávania je trvalé bydlisko definované ako „miesto, kde sa nielen dočasne nachádza centrum záujmov dotknutej osoby, bez toho, aby sa vyžadovala vôľa trvalo sa usadiť na tomto mieste“.

43. Zdá sa však, že minimálne v prípade Philippa Seebergera bolo rozhodnutie o zamietnutí finančných prostriedkov založené na inom výklade pojmu bydlisko. Philipp Seeberger tvrdí, že v Nemecku býval od januára 2006, ale ako rezident bol v Mníchove zaregistrovaný až od 26. októbra 2009.

44. Nemecká vláda na pojednávaní potvrdila, že príslušné úrady občas používajú dátum registrácie ako orientačný bod na určenie, či je pravidlo troch rokov splnené. Ak sú finančné prostriedky zamietnuté z dôvodu, že obdobie medzi dátumom registrácie a začatím štúdia v zahraničí bolo kratšie ako tri roky, žiadateľ môže toto rozhodnutie pred nemeckými súdmi namietať a predložiť dôkaz o tom, že sa v Nemecku zdržiaval pred registráciou. Nemecká vláda zdôraznila, že pri posúdení, či má žiadateľ v Nemecku bydlisko v zmysle § 5 ods. 1 zákona o podpore vzdelávania, je potrebné vziať do úvahy všetky skutočnosti a okolnosti.

Obmedzenie práva občanov Únie na voľný pohyb

45. Právne predpisy Únie nezaväzujú členské štáty, aby poskytli finančné prostriedky na štúdia vykonávané na ich území alebo inde. Aj keď si členské štáty zachovávajú v tejto oblasti právomoc, musia pri výkone tejto právomoci dodržiavať právne predpisy Únie.[14]

14 — Rozsudok Morgan a Bucher (už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 24 a citovaná judikatúra).

46. Vnútroštátne súdy vo veciach Prinz a Seeberger zastávajú názor, že pravidlo troch rokov môže obmedziť práva občanov Únie na voľný pohyb podľa článkov 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ. Z podobných dôvodov, aké uplatnil Súdny dvor vo veci Morgan a Bucher,[15] sa domnievajú, že pravidlo troch rokov môže odradiť občana Únie od toho, aby sa odsťahoval do iného členského štátu s cieľom začať vzdelávanie v tomto štáte alebo, ak sa toto vzdelávanie už začalo, môže na študenta vyvinúť tlak, aby štúdium prerušil a vrátil sa do Nemecka.

47. Súhlasím s tým, že pravidlo troch rokov predstavuje obmedzenie.

48. Opatrenie, ktoré podmieňuje vznik nároku na sociálne výhody podmienkou bydliska v poskytujúcom členskom štáte, pravdepodobne obmedzuje voľný pohyb. Znevýhodňuje každého občana Únie, ktorý už vykonal svoje právo na voľný pohyb (teda každého občana, ktorý má alebo mal bydlisko v inom členskom štáte Únie) pred požiadaním o dávky. Daná podmienka bydliska v podstate občana Únie pravdepodobne odradí od výkonu svojho práva presťahovať sa do iného členského štátu[16] a pokračovať v stredoškolskom vzdelávaní, ktoré predchádza žiadosti o finančné prostriedky na terciárne vzdelávanie (ďalej len „odrádzajúci účinok“).

49. V prejednávaných veciach sa Philipp Seeberger, pokiaľ chce pokračovať v štúdiu mimo Nemecka, ocitá v nevýhodnom postavení len preto, že pred začatím týchto štúdií on a jeho rodičia využili slobodu pohybu, a teraz sa naňho hľadí tak, že sa do Nemecka nevrátil v dostatočnom časovom predstihu pred začatím štúdií. Laurence Prinz je takisto pod finančným tlakom, aby študovala v Nemecku a nepokračovala v kurze v Holandsku, ktorý preferuje, pretože na štúdium v Holandsku nemôže získať finančné prostriedky po prvom roku kurzu.

50. Súhlasím teda, že pravidlo troch rokov predstavuje obmedzenie práva voľného pohybu občanov Únie priznaného článkami 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ.

51. Takéto obmedzenie môže byť odôvodnené iba vtedy, ak sa zakladá na objektívnych dôvodoch verejného záujmu, je vhodné na dosiahnutie tohto legitímneho cieľa a je primerané, teda ak neobmedzuje viac, než je potrebné na dosiahnutie cieľa.

52. Nemecká vláda uvádza dva ciele, na základe ktorých je možné pravidlo troch rokov odôvodniť. Budem sa nimi zaoberať postupne.

Odôvodnenie založené na ekonomickom cieli

Legitímnosť cieľa

53. Nemecká vláda sa pri odôvodnení pravidla troch rokov odvoláva na rozhodnutiach Súdneho dvora vo veciach Bidar a Morgan a Bucher. Tento postoj je v súlade s dôvodovou správou k návrhu zákona, ktorým sa pravidlo zavádza.[17]

54. V rozsudku Bidar Súdny dvor uviedol, že pokiaľ ide o ekonomicky neaktívnych občanov Únie, „je dovolené každému členskému štátu dozerať, aby sa poskytovanie podpory na pokrytie životných nákladov študentom z iných členských štátov nestalo neprimeranou záťažou, ktorá by mohla mať následky na celkovú úroveň podpory poskytovanej týmto štátom“[18]. V dôsledku toho bolo legitímne poskytnúť finančné prostriedky „iba študentom, ktorí preukážu istý stupeň integrácie do spoločnosti

15 — Tamže, body 25 a 26.

16 — V súvislosti s invalidným dôchodkom pozri napríklad rozsudok z 22. mája 2008, Nerkowska (C-499/06, Zb. s. I-3993, bod 31 a citovanú judikatúru).

17 — Pozri bod 12 vyššie.

18 — Rozsudok Bidar (už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 56).

tohto členského štátu“ [19]. Vo veci Morgan a Bucher uplatnil Súdny dvor rovnakú argumentáciu, pokiaľ ide o poskytnutie pomoci členským štátom vlastným občanom, ktorí chcú študovať v inom členskom štáte, [20] a následne dospel k záveru, že prvá fáza štúdia mala príliš všeobecnú a výlučnú povahu na to, aby splnila kritérium primeranosti [21].

55. Súdny dvor tak uznal, že cieľ, ktorým je vyhnúť sa neprimeranému zaťaženiu, ktoré by mohlo mať následky na celkovú úroveň pomoci, môže v zásade viesť k odôvodneniu obmedzenia slobody pohybu, akým je pravidlo troch rokov.

56. Stačí to však na to, aby členský štát bez ďalšieho tvrdil, že takýto ekonomický cieľ existuje?

57. Podľa môjho názoru to nestačí.

58. Vo veci Morgan a Bucher Súdny dvor rozhodol, že úvahy, aké boli predložené vo veci Bidar, sa v podstate môžu uplatniť na pomoc študentom, ktorí chcú študovať v zahraničí, „ak *existuje* riziko takejto neprimeranej záťaže“ [22]. Komisia v prejednávaných veciach poznamenáva, že Nemecko nepreukázalo existenciu rizika, ktorému chce zabrániť alebo ktoré chce obmedziť.

59. Každý členský štát sa, samozrejme, môže rozhodnúť, akú časť svojho verejného rozpočtu je ochotný vyčleniť na financovanie štúdií doma a v zahraničí, a posúdiť, akú celkovú finančnú záťaž považuje za primeranú. [23] Niektoré členské štáty sa môžu rozhodnúť, že vyčlenia iba malý objem dostupných finančných prostriedkov. Iné môžu byť ochotné vyčleniť na tento účel výrazne väčšiu časť svojho verejného rozpočtu. Aj keď neprislúcha Súdnemu dvoru, aby preskúmal rozhodnutie členského štátu týkajúce sa „primeranosti“, môže poskytnúť vnútroštátnym súdom usmernenie pri preskúmaní, či – *vzhľadom na dané rozhodnutie* – pokrytie nákladov na výživu (a pravdepodobne aj iných nákladov) študentov z iných členských štátov bude predstavovať nebezpečenstvo neprimeranej záťaže.

60. Akákoľvek podmienka uložená v súvislosti s nárokom na sociálnu výhodu pravdepodobne obmedzí počet úspešných žiadateľov, a teda aj celkové rozpočtové náklady, ktoré sprístupnia túto výhodu. Táto skutočnosť nemôže sama osebe postačovať na odôvodnenie obmedzenia práva na voľný pohyb podľa článkov 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ. Skôr sa domnievam, že členský štát musí posúdiť skutočné alebo potenciálne riziká, ktoré vzniknú, ak sa sprístupnia jednotlivé verzie financovania. Na základe takéhoto posúdenia potom môže určiť, čo by predstavovalo neprimeranú finančnú zaťaž, a definovať opatrenia zamerané na odstránenie alebo obmedzenie rizika, ktoré by takáto záťaž spôsobila.

61. V prejednávanej veci sa nemecká vláda opiera o štatistické údaje vypracované Spolkovým štatistickým úradom („Statistisches Bundesamt“), ktoré ukazujú, že v roku 2008 približne jeden milión nemeckých občanov žilo v iných členských štátoch, z toho pol milióna v susedných členských štátoch. Nemecká vláda tvrdí, že v prípade, ak by podmienka bydliska bola odstránená, táto skupina občanov by spolu s niektorými cudzími štátnymi príslušníkmi mala nárok na finančné prostriedky počas celého obdobia štúdia mimo Nemecka.

62. Hoci nemám žiadny dôvod spochybniť vierohodnosť týchto údajov, očividne nehovoria nič o existencii skutočného alebo potenciálneho rizika neprimeranej finančnej záťaže. Je sporné, či všetci Nemci žijúci v inom členskom štáte Únie, od novorodencov až po dôchodcov, majú v úmysle pokračovať v ďalšom štúdiu (a najmä mimo Nemecka). Rovnako nie je preukázané, že všetci tí, ktorí chcú študovať, budú žiadať nemecké úrady o finančné prostriedky.

19 — Tamže, bod 57.

20 — Rozsudok Morgan a Bucher (už citovaný v poznámke pod čiarou 5, body 43 a 44).

21 — Tamže, bod 46.

22 — Tamže, bod 44; kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

23 — Pozri tiež napríklad moje návrhy vo veci Komisia/Holandsko (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 103).

63. Nemecká vláda na pojednávaní potvrdila, že nemala ďalšie, podrobnejšie materiály, ktoré by predložila Súdnemu dvoru.

64. Zastávam názor, že je potrebné hlbšie posúdiť pravdepodobnosť rizika „neprimeranej finančnej záťaže, ktorá by mohla mať následky na celkovú úroveň dostupnej pomoci“ [24], na preukázanie toho, že také obmedzenie, akým je pravidlo troch rokov, je odôvodnené na základe ekonomického cieľa. V prípade takéhoto posúdenia bude potrebné tiež zvážiť primeranosť obmedzenia ako prostriedku na zabránenie riziku, ktoré touto záťažou vznikne, alebo jeho obmedzenie.

65. Keďže zabrániť neprimeranej finančnej záťaži, ktorá by mohla mať vplyv na celkovú úroveň poskytnutej pomoci, je legitímny cieľ uznaný vo veciach Bidar a Morgan a Bucher, vhodnosť a primeranosť obmedzenia sa musí posudzovať vo vzťahu k tomuto cieľu.

66. Nemecko v prejednávaných veciach vyzdvihuje ekonomický cieľ, ale takisto tvrdí, že obmedzenie je primerané vo vzťahu k potrebe poskytnúť finančné prostriedky len tým študentom, ktorí preukážu určitý stupeň integrácie v jeho spoločnosti.

67. Tento postoj predpokladá, že členský štát chápe judikatúru Súdneho dvora ako dôkaz toho, že obmedzenie, akým je pravidlo troch rokov, môže byť odôvodnené na základe potreby vyžadovať určitý stupeň integrácie („integračný cieľ“) bez ohľadu na obavy o finančné náklady systému (ekonomický cieľ).

68. Je pravda, že Súdny dvor pripustil, že ekonomický cieľ je možné *dosiahnuť* poskytnutím finančných prostriedkov len tým študentom, ktorí preukážu určitý stupeň integrácie v členskom štáte poskytujúcom pomoc – či už je to hostiteľský členský štát alebo členský štát pôvodu. Ak sa finančné prostriedky žiadajú od hostiteľského členského štátu, finančná solidarita sa má prejaviť iba vo vzťahu k študentom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iného členského štátu, po počiatočnom období pobytu. [25]

69. Vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Holandsko uvádzam, ako som pochopila rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Bidar. Z rozsudku som vyčítala, že Súdny dvor neuznal samostatný integračný cieľ. Preukázanie určitého stupňa integrácie skôr považoval za *prostriedok* na obmedzenie počtu oprávnených osôb, a teda na zabránenie neprimeranej finančnej záťaži. [26] Na tento účel slúži podmienka bydliska. Súdny dvor v rozsudku Komisia/Holandsko o tomto bode nerozhodoval. Konštatoval, že nerovnosť zaobchádzania s migrujúcimi pracovníkmi nemohla byť odôvodnená ekonomickým cieľom, avšak v rámci danej analýzy uznal, že členské štáty majú právo na poberanie sociálnych výhod požadovať od štátnych príslušníkov iných členských štátov, aby preukázali určitý stupeň integrácie v ich spoločnosti. [27]

70. Právne predpisy Únie v súčasnosti stanovujú, že je neodôvodnené požadovať, aby členský štát niesol finančnú zodpovednosť za študenta, s ktorým nemá žiadny vzťah. V opačnom prípade by to znamenalo, že sa členské štáty dohodli na plnej finančnej solidarite financovania študentov a že existuje úplná „mobilita“ tejto sociálnej výhody, čo zjavne neplatí v tomto prípade. Členské štáty sú teda oprávnené odmietnuť finančné prostriedky študentom, ktorí s nimi nemajú *zjavnú spojitosť*, aby sa zabránilo neprimeranej záťaži, ktorá by mohla mať následky na celkovú úroveň pomoci. Inými slovami, môžu obmedziť okruh príjemcov, aby dosiahli ekonomický cieľ, a na tento účel je prijateľné použiť kritérium, ktoré preukazuje stupeň integrácie.

24 — Rozsudok Bidar (už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 56).

25 — Pozri odôvodnenie 10 smernice 2004/38; pozri tiež rozsudok zo 4. októbra 2012, Komisia/Rakúsko (C-75/11, bod 60).

26 — Pozri moje návrhy vo veci Komisia/Holandsko (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 84).

27 — Rozsudok Komisia/Holandsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 9, body 63 a 69).

71. Vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Holandsko som ponechala otvorenú možnosť inému výkladu judikatúry Súdneho dvora: napríklad že členský štát môže vyžadovať istý stupeň integrácie *nezávisle* od obáv, pokiaľ ide o náklady vynaložené na financovanie štúdií.[28] Podľa tohto prístupu by (vhodne definovaný) integračný cieľ sám osebe stačil na odôvodnenie obmedzenia práva na voľný pohyb. To, či podmienku bydliska, akou je pravidlo troch rokov, bude možné považovať za primeranú, bude závisieť od toho, či toto pravidlo neobmedzovalo viac, než bolo potrebné na označenie žiadateľov, ktorí preukázali požadovaný stupeň spojenia.[29]

72. Domnievam sa, že vnútroštátnym súdom by pomohlo, ak by Súdny dvor objasnil svoj postoj týkajúci sa vzťahu medzi ekonomickým cieľom a integračným cieľom. Je integračný cieľ samostatným legitímnym cieľom, ktorý je schopný odôvodniť obmedzenie práva na voľný pohyb,[30] ak sa toto obmedzenie uplatňuje aj na vlastných občanov členského štátu? Alebo predstavujú obidva ciele záujmy, ktoré sú prepojené, a teda ktoré sa majú považovať za súčasť jediného cieľa? Je kritérium stupňa integrácie len prostriedkom na dosiahnutie ekonomického cieľa?

73. Vo zvyšnej časti svojej analýzy sa budem postupne zaoberať vhodnosťou a primeranosťou opatrenia, akým je pravidlo troch rokov vo vzťahu ku každému cieľu.

Vhodnosť obmedzenia

– Ekonomický cieľ

74. Je zrejmé, že akékoľvek opatrenie, ktoré obmedzuje skupinu príjemcov, zníži náklady systému v porovnaní s nákladmi na systém, ktorý poskytuje finančné prostriedky bez rozdielu pre všetkých občanov Únie. Pravidlo troch rokov v skutočnosti obmedzuje skupinu možných príjemcov.

75. Vnútroštátny súd však musí rozhodnúť, či je pravidlo troch rokov primerane spojené s cieľom predísť neprimeranej záťaži, ktorá by mohla mať následky na celkovú úroveň pomoci. Bude to závisieť od toho, či sa uplatnením pravidla troch rokov riziko znížilo na rozumnú záťaž.

– Integračný cieľ

76. To, kde sa osoba zdržiava, zvyčajne poukazuje na spoločnosť, do ktorej je integrovaná. Podmienka založená na bydlisku je preto na prvý pohľad vhodným spôsobom na dosiahnutie integračného cieľa.

Primeranosť obmedzenia

77. Zdá sa, že nejednoznačnosť, či je možné obmedzenie, akým je podmienka bydliska obsiahnutá v pravidle troch rokov, odôvodniť na základe ekonomického cieľa alebo integračného cieľa, vyústila do falošného úsudku, pokiaľ ide o posúdenie primeranosti takého obmedzenia. Zdá sa, že členské štáty sa odvolávajú na ekonomický cieľ, aby odôvodnili obmedzenie, avšak následne tvrdia, že opatrenie je primerané vzhľadom na integračný cieľ.

28 — Pozri moje návrhy vo veci Komisia/Holandsko (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 120).

29 — Pozri body 80 až 82 týchto návrhov.

30 — Hoci rozsudok vo veci Stewart sa netýkal rovnakého typu sociálnej výhody, akou je výhoda v prejednávanej veci, Súdny dvor rozhodol, že je legitímne chcieť (i) uistiť sa o existencii skutočnej väzby medzi žiadateľom o dávku a príslušným členským štátom a (ii) zaručiť finančnú rovnováhu vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia. Potom sa rozhodol skúmať vhodnosť a primeranosť dotknutého opatrenia v súvislosti s prvým cieľom, skôr než dôjde k záveru, že v súvislosti s druhým cieľom „predchádzajúce úvahy možno použiť aj vo vzťahu k [druhému cieľu]“ a že „potreba založiť skutočnú a dostatočnú väzbu… uvedenému štátu umožňuje uistiť sa o tom, že ekonomická záťaž spojená s vyplácaním dávky, o ktorú ide…, sa nestane neprimeranou“ (rozsudok z 21. júla 2011, Stewart, C-503/09, Zb. s. I-6497, body 89 a 103).

78. V prejednávanej veci tak nemecká vláda v podstate tvrdí, že pravidlo troch rokov označuje žiadateľov, ktorí majú s nemeckou spoločnosťou dostatočné väzby na to, aby im boli vyplatené finančné prostriedky z verejného rozpočtu. Tvrdí, že je dôležité overiť existenciu tejto väzby vo vzťahu k jej vlastným občanom, pretože typ solidarity, ktorý je základom vyplatenia finančných prostriedkov na štúdium z verejného rozpočtu je solidarita, ktorá existuje medzi obyvateľmi členského štátu, a nie nutne medzi jej štátnymi príslušníkmi.[31] Ako samostatný argument nemecká vláda zdôrazňuje, že pravidlo troch rokov funguje transparentným spôsobom, ponúka právnu istotu a je administratívne efektívne.

79. Primeranosťou pravidla troch rokov sa budem zaoberať vo vzťahu k ekonomickému cieľu a integračnému cieľu.

– Ekonomický cieľ

80. Opatrenie, akým je pravidlo troch rokov, je primerané, ak neukladá žiadne väčšie obmedzenie, než je potrebné na to, aby finančná záťaž zostala rozumná. Pri takomto posúdení je potrebné zvážiť dostupnosť alternatívnych, ale menej obmedzujúcich opatrení. Dôvody administratívnej efektívnosti, právnej istoty a transparentnosti sa zohľadnia pri porovnaní existujúceho (alebo preferovaného) opatrenia s alternatívnymi opatreniami.

81. Vnútroštátny súd toto posúdenie nemôže vykonať bez toho, aby vedel, (i) čo sa považuje za neprimeranú finančnú záťaž a (ii) aký je odhadovaný kvantitatívny vplyv pravidla troch rokov na túto záťaž.

82. Predpokladajme napríklad, že sa členský štát rozhodne, že je pripravený vyčleniť 800 miliónov eur na podporu študentov pri terciárnom vzdelávaní. Skúma nové opatrenia, ktoré chce zaviesť, a uvedomuje si, že ak nestanoví dodatočné kritérium, vznikne riziko, že bude musieť zaplatiť viac ako 1 miliardu eur. Zhodnotí toto riziko ako neprijateľné. Po preskúmaní predchádzajúcich pobytov na reprezentatívnej vzorke súčasných študentov využívajúcich finančné prostriedky (dostatočne veľkej vzorke na to, aby bola štatisticky spoľahlivá) dospeje k názoru, že musí stanoviť podmienku, aby sa žiadateľ zdržiaval štyri roky na jeho území, aby tak vylúčil dostatočné množstvo potenciálnych kandidátov a tým obmedzil riziko vážneho prekročenia rozpočtu. Jediné dodatočné kritérium je zvolené tak, aby sa dosiahol ekonomický cieľ. Za predpokladu, že analýza rizík nákladov je vykonaná správne, nepovažujem opatrenia za problematické, aj keď môžu ľahko viesť k obmedzeniu práv na voľný pohyb občanov Únie. Navyše v porovnaní s alternatívnymi opatreniami takéto kritérium môže byť primerané. Zdôrazňujem však, že takáto analýza by bola čisto ekonomická. Na podmienku pobytu by sa *neodkazovalo* ako na náhradné opatrenie na účely „určitého stupňa integrácie“.

– Integračný cieľ

83. Nemecká vláda tvrdí, že obmedzenie skupiny príjemcov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na tých, ktorí vyhovujú pravidlu troch rokov, je primeraným opatrením na to, aby sa zabezpečilo, že finančné prostriedky z verejného rozpočtu sa vyplatia iba študentom, ktorí môžu preukázať dostatočné väzby s nemeckou spoločnosťou. Na podporu svojho stanoviska odkazuje najmä na rozsudky vo veciach Bidar a Förster.

31 — Hoci sa môže zdať, že Nemecko podmieňuje nárok na financovanie štúdia v zahraničí väzbou na jeho daňový systém, nemecká vláda na pojednávaní potvrdila, že to tak nie je. Výslovne uviedla, že nemala v úmysle poskytnúť finančné prostriedky len tým občanom Únie, ktorí predtým prispeli do verejného rozpočtu, z ktorého sa pomoc vypláca. Keď bola na pojednávaní vyzvaná, aby definovala solidaritu, na ktorú odkazuje vo svojich písomných pripomienkach, nemecká vláda odpovedala, že príjemcami majú byť tí, ktorí majú určitú väzbu na nemeckú spoločnosť.

84. Ako som uviedla vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Holandsko, Súdny dvor nemusel vo veci Bidar skúmať primeranosť.[32] Vo veci Förster sa opieral o znenie smernice 2004/38, aby dospel k záveru, že obmedzenie vyplývajúce z podmienky bydliska v predmetnej veci bolo oprávnené. Týmto sa Súdny dvor zameral na skutočnosť, že dotknutá smernica stanovuje osobitné požiadavky týkajúce sa stupňa integrácie cudzích štátnych príslušníkov v hostiteľskom členskom štáte.[33]

85. Smernica 2004/38 sa tu neuplatňuje.[34] Z toho dôvodu v tomto momente nie je vhodné prehodnocovať rozsudok Förster alebo bližšie preskúmať vzťah medzi článkom 24 ods. 2 tejto smernice a zásadou proporcionality. Z rovnakého dôvodu si nemyslím, že analýza vo veci Förster, týkajúca sa podmienky päťročného pobytu na preukázanie integrácie na účely žiadosti o financovanie študentov z hostiteľského členského štátu, prispeje výraznou mierou pri rozhodnutiach o veciach.

86. Zastávam názor, že v prípade neexistencie harmonizácie by mali mať členské štáty určitú voľnosť pri definovaní stupňa integrácie, ktorý vyžadujú od žiadateľov o finančné prostriedky na vzdelávanie, a vybrať si vhodné primárne opatrenie preukazujúce túto integráciu.

87. Väzba občana Únie so spoločnosťou určitého členského štátu je zložitou otázkou z pohľadu občana aj štátu. Takáto väzba môže existovať od narodenia (a teda nedobrovoľne) alebo sa môže nadobudnúť. Je pravdepodobné, že sa bude vyvíjať postupne a s rôznou intenzitou. Jej uvedomenie si môže byť subjektívne alebo objektívne. Možno dôvodne predpokladať, že v akomkoľvek kontexte táto väzba vyjadruje príslušnosť k určitému spoločenstvu.

88. Aj keby členské štáty mali mať určitú voľnosť pri definovaní tohto spoločenstva, nemôžu tvrdiť, že požadovaný stupeň väzby je vždy preukázaný určitým počtom rokov pobytu. Tento argument je tautologický, pretože naznačuje, že v rámci týchto konaní by bolo pravidlo troch rokov primerané, pretože neobmedzuje viac, než je potrebné na určenie, kto môže preukázať tri roky nepretržitého pobytu bezprostredne pred začatím štúdia v zahraničí.

89. Ak sa členský štát rozhodne požadovať dôkazy o integrácii prostredníctvom opatrenia, ktoré obmedzuje právo na voľný pohyb, musí akceptovať, že výkon jeho právomoci v tejto oblasti bude podliehať okrem iného zásadám proporcionality a zákazu diskriminácie. Súdny dvor vo veci Bidar výslovne uznal, že požiadavka, aby žiadateľ o študentskú pôžičku žil na účely vnútroštátneho práva v Spojenom kráľovstve a spĺňal podmienku trojročného pobytu, viedla k nepriamej diskriminácii cudzích štátnych príslušníkov – takýto rozdiel v zaobchádzaní by bol odôvodnený iba vtedy, ak by sa opieral o objektívne dôvody, ktoré nesúvisia so štátnou príslušnosťou dotknutých osôb a zodpovedajú legitímnemu cieľu vnútroštátnych ustanovení.[35]

90. Zdá sa, že Súdny dvor už odmietol názor, že v prípade integračného cieľa môže byť jediné kritérium primerané.

91. Súdny dvor vo veci Morgan a Bucher dospel napríklad k záveru, podmienka prvej fázy štúdia[36] nebola primeraná, pretože „stupeň integrácie do spoločnosti, ktorý môže členský štát legitímne požadovať, musí byť v každom prípade považovaný za splnený, keďže žalobkyne… v Nemecku vyrastali a ukončili tam svoju školskú dochádzku“. Zatiaľ čo prvá fáza štúdia bola podmienená preverením stupňa integrácie, Súdny dvor (a vnútroštátny súd) pripustil, že potrebný stupeň integrácie bol u žiadateľov (ktorí boli nemeckými štátnymi príslušníkmi) „v každom prípade“ preukázaný a bol založený na *iných faktoroch* než to, kde vyrastali alebo kde ukončili štúdium.[37]

32 — Vec Komisia/Holandsko (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 113 návrhov).

33 — Pozri rozsudok z 18. novembra 2008, Förster (C-158/07, Zb. s. I-8507, body 54 a 55).

34 — Pozri body 35 a vyššie.

35 — Pozri rozsudok Bidar (už citovaný v poznámke pod čiarou 10, body 51 až 54 a citovanú judikatúru).

36 — Pozri bod 6 vyššie.

37 — Rozsudok Morgan a Bucher (už citovaný v poznámke pod čiarou 5, body 45 a 46).

92. Nedávno Súdny dvor vo veci Komisia/Rakúsko vo všeobecnej rovine potvrdil, že „dôkaz požadovaný na účely preukázania existencie takéhoto reálneho vzťahu nesmie mať príliš výlučný charakter a nemôže bezdôvodne uprednostňovať prvok, ktorý nutne nedokazuje skutočný a efektívny stupeň väzby medzi žiadateľom… a členským štátom… a vylučuje všetky ostatné reprezentatívne prvky“ [38]. Požadovaný reálny vzťah „treba… určiť na základe základných charakteristík spornej dávky, najmä podľa jej povahy a účelu“ [39].

93. Tieto úvahy ma vedú k záveru, že predmetné pravidlo troch rokov je v danej veci obmedzujúcejšie, než je nevyhnutné.

94. Na pojednávaní uviedla Komisia príklad dvoch nemeckých štátnych príslušníkov: prvý žil mimo Nemecka 17 rokov a vracia sa tam tri roky pred začiatkom štúdia v zahraničí, druhý žil 17 rokov v Nemecku a opustí ho tri roky pred začatím štúdia v inom členskom štáte Európskej únie. Podľa pravidla troch rokov prvý môže získať finančné prostriedky, ale druhý nemôže. Ktorý z nich je však viac integrovaný do nemeckej spoločnosti?

95. Tento príklad dokazuje, že pravidlo troch rokov je príliš rigidné. Riskuje, že z financovania vylúči študentov, ktorí aj napriek tomu, že sa bezprostredne pred začatím štúdia v zahraničí počas troch rokov nepretržite nezdržiavali v Nemecku, majú dostatočné väzby na nemeckú spoločnosť z dôvodu nemeckej štátnej príslušnosti, bydliska, vzdelania alebo zamestnania v Nemecku, jazykových znalostí, rodinných a iných spoločenských či ekonomických väzieb, alebo z dôvodu iných zväzkov, ktoré môžu preukazovať väzbu.

96. Podľa zákona o pomoci na vzdelávanie je úplne irelevantné, či napríklad nemecký študent, ktorý chce študovať vo Francúzsku, predtým žil a študoval v Nemecku, alebo či jeho rodina žije v blízkom okolí a/alebo jeho rodičia pracujú v Nemecku. Naopak, ak by bol študent napríklad bulharským štátnym príslušníkom a do Nemecka by sa presťahoval len tri roky pred začatím vysokoškolského štúdia v Poľsku alebo v členskom štáte svojho pôvodu, mal by nárok na vyplatenie finančných prostriedkov z nemeckého verejného rozpočtu a pri rozhodovaní o tom, či patrí do cieľovej skupiny „integrovaných“ príjemcov, by nebolo nutné brať do úvahy žiadne iné skutočnosti.

97. Otázkou samozrejme nie je to, či bulharskí alebo nemeckí študenti majú nárok na finančné prostriedky od nemeckej vlády. Čo je dôležité, je vzťah medzi pravidlom troch rokov, cieľom, ktorý sa snaží dosiahnuť, a základom, na ktorom sa prijalo rozhodnutie – v danom príklade že bulharský študent dostane finančné prostriedky, zatiaľ čo nemecký študent nie.

98. Podľa pravidla troch rokov je irelevantné, či žiadateľ má nemeckú štátnu príslušnosť. Štátna príslušnosť však predstavuje, ako uviedol Súdny dvor v rozsudku vo veci Rottman, „osobitný vzťah solidarity a lojality“ a „reciprocit[y] práv a povinností, ktoré sú základom väzby štátnej príslušnosť“. [40] Je pre mňa ťažké si predstaviť, že na toto spojenie sa nemusí vôbec prihliadať pri posudzovaní primeranosti opatrenia, ktoré členský štát prijíma na dosiahnutie integračného cieľa.

99. Domnievam sa teda, že opatrenie, akým je pravidlo troch rokov, je príliš rigidné a neumožňuje vnútroštátnym orgánom stanoviť skutočný a účinný stupeň integrácie.

100. Existujú alternatívne, menej obmedzujúce opatrenia, ktoré sú k dispozícii?

101. Domnievam sa, že by mohli existovať.

38 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 25, bod 62.

39 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 25, bod 63.

40 — Rozsudok z 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, Zb. s. I-1449, bod 51).

102. Vnútroštátny súd môže zastávať názor, že pravidlo môže byť navrhnuté menej obmedzujúcim spôsobom bez toho, aby stratilo svoju schopnosť označiť tých študentov, ktorí sú dostatočne integrovaní v Nemecku. Možné alternatívne pravidlá by mohli byť miernejšie, ale stále účinné. Iný prístup by mohol zahrnúť väčšiu flexibilitu. Zdôrazňujem, že neodporúčam žiadne konkrétne pravidlo – je to záležitosť členského štátu. Poznamenávam len, že by bolo možné stanoviť menej rigidné, a teda primeranejšie opatrenia.

103. Pri porovnaní alternatívnych opatrení je, samozrejme, dôležité posúdiť, či uplatnenie opatrenia „vychádza… z jasných a vopred známych kritérií a… zais[ťuje] možnosť súdnej nápravy“. [41]

104. Na tomto mieste súhlasím s nemeckou vládou, že pravidlo troch rokov je transparentné a administratívne efektívne a ponúka právnu istotu. Relevantné informácie je možné ľahko zhromažďovať a rozhodnutie predstavuje mechanické áno alebo nie. Náklady na správu systému sú pravdepodobne relatívne nízke, a to najmä vo vzťahu k celkovej rozpočtovej dotácii určenej na finančné príspevky pre študentov. Všetky tieto skutočnosti sú relevantné pri porovnaní pravidla troch rokov s ďalšími možnými opatreniami.

105. Avšak najtransparentnejšie a najefektívnejšie opatrenie nemusí byť nutne primeraným opatrením. To, či je, záleží od ďalších prvkov, ako sú napríklad forma a štruktúra systému, celková súdržnosť systému a cieľ, ktorý je potrebné vziať do úvahy.

106. Opatrenie, akým je pravidlo troch rokov, bude pravdepodobne transparentnejšie a efektívnejšie než to, ktoré vyžaduje, aby boli preskúmané individuálne okolnosti v každom jednotlivom prípade. Toto druhé by bolo pravdepodobne menej obmedzujúce a obsažnejšie. Tretí typ opatrenia môže stanoviť, že pobyt môže byť použitý ako primárny alebo obvyklý spôsob preukazujúci požadovaný stupeň integrácie, bez toho, aby žiadateľovi alebo úradu zabránili v predložení skutočností preukazujúcich existenciu (alebo absenciu) skutočnej a účinnej väzby. Zdá sa, že takéto opatrenie by bolo transparentnejšie a efektívnejšie ako druhý typ, ktorý som opísala, a menej obmedzujúce ako opatrenie, akým je pravidlo troch rokov.

107. Výhody opatrenia, akým je pravidlo troch rokov, musia byť tiež ohodnotené na pozadí celkového regulačného systému, ktorého sú súčasťou. V tejto súvislosti môže vnútroštátny súd chcieť, aby sa prihliadlo na to, že v iných ohľadoch – ako napríklad pri posúdení, či študent má bydlisko v Nemecku [42], alebo či „osobitné okolnosti“ odôvodňujú vyplatenie finančných prostriedkov podľa § 6 zákona o pomoci na vzdelanie [43] – možno zladiť starostlivé posúdenie individuálnych okolností s potrebou zabezpečiť právnu istotu, transparentnosť a administratívnu efektívnosť.

Odôvodnenie založené na sociálnom cieli

108. Z písomných pripomienok nemeckej vlády nebolo úplne jasné, či išlo o pokus ďalšieho odôvodnenia pravidla troch rokov, teda či si praje, aby sa finančné prostriedky poskytli iba tým študentom, ktorí by sa po štúdiu v zahraničí efektívne začlenili do nemeckého trhu práce alebo sa na ňom iným spôsobom ekonomicky a spoločensky zúčastňovali.

41 — Pozri rozsudok z 23. marca 2004, Collins (C-138/02, Zb. s. I-2703, bod 72). V danej veci bola podmienka bydliska podmienkou, ktorá sa uplatňovala na účely obmedzenia prístupu k takej sociálnej výhode, ktorá mohla byť podľa doterajšej judikatúry Súdneho dvora spojená s príslušným geografickým trhom práce (pozri bod 67).

42 — Pozri bod 44 vyššie.

43 — Pozri bod 9 vyššie. Na pojednávaní bol vyjadrený nesúhlas, pokiaľ ide o rozsah uplatnenia tohto pravidla. Nemecká vláda ho opísala ako „prísne pravidlo“, ktoré je uplatniteľné vo výnimočných prípadoch, keď sa študent na účel štúdia nemôže presťahovať do Nemecka (napríklad preto, že študent je zdravotne postihnutý alebo nemá dostatočný vek). Právny zástupca pána Seebergera uviedol, že cieľom pravidla bolo vyhovieť deťom nemeckých diplomatov žijúcich v zahraničí. Súdny dvor bude mať možnosť preskúmať § 6 BAföG vo veci Thiele Meneses (C-220/12), ktorá sa v súčasnosti prejednáva.

109. Niektoré ostatné členské štáty, ktoré predniesli pripomienky, však tvrdili, že to, či sa poskytnutie finančných prostriedkov na štúdium v zahraničí považuje za kladný výsledok, čiastočne závisí od toho, či sa študenti po ukončení štúdia vrátia do členského štátu, ktorý im finančné prostriedky poskytol. Členské štáty často poskytnú tieto finančné prostriedky, pretože očakávajú pozitívne výsledky na svojom trhu práce, uvedomujúc si pravdepodobnosť, že študent, ktorému sa takéto prostriedky poskytli, sa pravdepodobne vráti a bude prospešný spoločnosti tohto členského štátu.

110. Nemecká vláda na pojednávaní potvrdila, že sa domnieva, že pravidlo troch rokov je odôvodnené aj na základe sociálneho cieľa.

Legitímnosť cieľa

111. Tento cieľ čiastočne zodpovedá sociálnemu cieľu uvedenému vo veci Komisia/Holandsko na účely odôvodnenia pravidla troch rokov namiesto tam uvedených šiestich rokov. [44] V danej veci Súdny dvor pripustil, že cieľ podpory mobility študentov bol vo verejnom záujme, ktorým je možné obmedzenie odôvodniť. [45] Potvrdil tiež dvojitý predpoklad, že i) cieľom programu bolo motivovať študentov s bydliskom v Holandsku, aby zvážili štúdium v zahraničí skôr než doma, a že ii) Holandsko očakávalo, že študenti, ktorí tento režim využili, sa do Holandska po skončení štúdia vrátia, aby tam bývali a pracovali. [46]

112. Zastávam názor, že rovnaký cieľ môže odôvodniť dotknuté pravidlo troch rokov.

Primeranosť obmedzenia

113. Súdny dvor vo veci Komisia/Holandsko uznal, že pravidlo troch zo šiestich rokov bolo primerané na dosiahnutie sociálneho cieľa, pretože študenti zvyčajne študujú v členskom štáte, v ktorom majú bydlisko, a štúdium v zahraničí obohacuje tak študentov, ako aj spoločnosť a trh práce členských štátov. [47]

114. Vo svojich návrhoch v danej veci som zastávala rozdielny názor, založený na úvahe, ktorá nie je uvedená v rozsudku Súdneho dvora. Nebola som presvedčená o tom, že tam existovala zrejmá súvislosť medzi miestom, kde študenti bývali pred štúdiom v zahraničí, a miestom, kde budú bývať a pracovať po ukončení štúdia. [48]

115. Nezmenila som svoj názor a samotné pravidlo troch rokov pomáha objasniť prečo.

116. Po prvé toto pravidlo vylučuje z financovania štúdia v zahraničí všetkých študentov, ktorí nie sú schopní preukázať tri roky nepretržitého pobytu v Nemecku. Ak sa tvrdí, že takéto pravidlo pravdepodobne označí tých, ktorí sa vrátia do Nemecka, nevedie rovnako dobre (alebo rovnako zle) tá istá logika k opačnému záveru, teda že po troch alebo viacerých rokoch štúdia a pobytu v zahraničí zostane študent po ukončení štúdia pracovať a žiť v členskom štáte, v ktorom študoval?

44 — Toto pravidlo vyžadovalo od žiadateľa „prenosné“ študentské financie, aby mal nárok na finančné prostriedky na štúdium v Holandsku, ako aj to, aby sa v Holandsku legálne zdržiaval aspoň tri z predchádzajúcich šiestich rokov.

45 — Rozsudok Komisia/Holandsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 72); pozri tiež body 135 až 140 mojich návrhov v tejto veci.

46 — Rozsudok Komisia/Holandsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 77).

47 — Tamže, body 76 až 79.

48 — Pozri bod 147 mojich návrhov vo veci Komisia/Holandsko (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 9).

117. Po druhé to, kde študent, ktorý ukončil štúdium v zahraničí, nastúpi do zamestnania, bude pravdepodobne čiastočne závisieť od takých praktických vecí, ako napríklad kde sú dostupné pracovné miesta, aký jazyk alebo aké jazyky ovláda a aký je všeobecný stav na trhu práce v Únii. Môže sa, samozrejme, vrátiť do členského štátu svojho predchádzajúceho bydliska, ale môže tiež zostať v štáte, v ktorom študoval alebo v ktorom sa pohyboval. Malo by sa naozaj predpokladať, že väzba na členský štát, kde bezprostredne pred začatím štúdia žil nepretržite tri roky, automaticky prevýši všetky ostatné úvahy?

118. Na základe týchto dôvodov zastávam názor, že väzba medzi pravidlom troch rokov a sociálnym cieľom nie je ani zďaleka taká samozrejmá.

119. Kvôli úplnosti by som mala predsa len krátko posúdiť primeranosť pravidla troch rokov vo vzťahu k sociálnemu cieľu.

Primeranosť obmedzenia

120. V tomto prípade boli písomné a ústne pripomienky nemeckej vlády značne menej rozvinuté, než pokiaľ išlo o ekonomický a integračný cieľ.

121. Zatiaľ čo nemecká vláda zdôraznila atraktivitu pravidla troch rokov v zmysle právnej istoty, transparentnosti a administratívnej efektívnosti v rámci ekonomického cieľa, výslovne neuviedla, či sa na tieto argumenty odvoláva aj vo vzťahu k sociálnemu cieľu. Za predpokladu, že tak chcela urobiť z už spomenutých dôvodov [49], sa domnievam, že tieto prvky nie sú dostatočné na to, aby preukázali, že pravidlo troch rokov nie je obmedzujúcejšie, než je potrebné vo vzťahu k sociálnemu cieľu.

122. Súdny dvor za podobných okolností vo veci Komisia/Holandsko rozhodol, že bolo povinnosťou členského štátu, aby vysvetlil, prečo uprednostnil podmienku pobytu, aby vylúčil ostatné náhradné prvky. Súdny dvor rozhodol, že požiadavka má príliš „vylučujúcu povahu“, pretože tým, že „stanovuje konkrétne doby trvania bydliska na území dotknutého členského štátu, uprednostňuje skutočnosť, ktorá nie je nevyhnutne jediným odrazom skutočnej väzby medzi dotknutou osobou a [členským štátom poskytujúcim finančné prostriedky]“. [50]

123. Dospela som k rovnakému záveru, pokiaľ ide o pravidlo troch rokov. Nie som presvedčená o tom, že predchádzajúci pobyt v jednom členskom štáte môže byť použitý ako jediné kritérium, ktoré predpovedá budúci pobyt nasledujúci po prerušenom pobyte v inom členskom štáte. [51] Lepšie povedané, ako Komisia uviedla vo svojej Zelenej knihe, „Európania, ktorí sa v mladosti zapojili do mobility ako študenti, sa s väčšou pravdepodobnosťou zapoja do mobility aj neskôr ako pracovníci“. [52]

Návrh

124. V dôsledku toho navrhujem Súdnemu dvoru, aby na otázku, ktorá mu bola položená, odpovedal takto:

Články 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že členský štát nemôže podmieniť poskytnutie pomoci na vzdelávanie vo vzdelávacom zariadení v zahraničí počas celej dĺžky tohto štúdia tým, že každý občan Únie, vrátane jeho vlastných štátnych príslušníkov, sa musí na jeho území zdržiavať nepretržite tri roky bezprostredne pred začatím tohto štúdia v zahraničí.

49 — Pozri body 103 až 106 vyššie.

50 — Rozsudok Komisia/Holandsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 86).

51 — Pozri tiež bod 117 vyššie.

52 — Zelená kniha Komisie – Podpora vzdelávacej mobility mladých ľudí [KOM(2009) 329 v konečnom znení, s. 2].