

**Vec C-94/20**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

25. február 2020

**Vnútroštátny súd:**

Landesgericht Linz

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

6. február 2020

**Žalobca a odporca v odvolacom konaní:**

KV

**Žalovaný a odvolateľ:**

Land Oberösterreich

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

## **Predmet konania vo veci samej**

Sociálna dávka vo forme príspevku na bývanie pre osoby s dlhodobým pobytom len po predložení dokladu o základných znalostiach nemeckého jazyka – Súlad s právom Únie – Diskriminácia na základe rasy alebo etnického pôvodu

## **Predmet a právny základ prejudiciálnej otázky**

Výklad práva Únie; článok 267 ZFEÚ

## **Prejudiciálne otázky**

1. Má sa článok 11 smernice 2003/109/ES vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej úprave, ako je § 6 ods. 9 a ods. 11 oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (zákon Horného Rakúska o podpore výstavby bytov, ďalej len „oöWFG“), ktorá občanom Únie a štátnym príslušníkom štátu EHP a rodinným príslušníkom v zmysle smernice 2004/38/ES priznáva sociálnu dávku vo forme príspevku na bývanie bez preukázania jazykových znalostí, zatiaľ čo v prípade osôb s dlhodobým pobytom v zmysle smernice 2003/109/ES vyžaduje základné znalosti nemeckého jazyka, ktoré sa majú preukázať určitým spôsobom, ak tento príspevok má stlmiť neprimerané zaťaženie nákladmi na bývanie, avšak zaistenie životného minima (vrátane potreby bývania) je pre osoby v sociálnej núdzi zabezpečené ďalšími sociálnymi dávkami [životné minimum na pokrytie potrieb podľa oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (zákon Horného rakúska o životnom minime)]?
2. Má sa zákaz „priamej alebo nepriamej diskriminácie“ na základe „rasy alebo etnického pôvodu“ podľa článku 2 smernice 2000/43/ES vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej úprave, ako je § 6 ods. 9 a ods. 11 oöWFG, ktorá občanom Únie a štátnym príslušníkom štátu EHP a rodinným príslušníkom v zmysle smernice 2004/38/ES priznáva sociálnu dávku (príspevok na bývanie podľa oöWFG) bez preukázania jazykových znalostí, zatiaľ čo v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín (vrátane štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom v zmysle smernice 2003/109/ES) vyžaduje základné znalosti nemeckého jazyka, ktoré sa majú preukázať určitým spôsobom?
3. V prípade, ak je odpoveď na druhú otázku záporná:

Má sa zákaz diskriminácie na základe etnického pôvodu podľa článku 21 Charty základných práv Európskej únie vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej úprave, ako je § 6 ods. 9 a ods. 11 oöWFG, ktorá

občanom Únie a štátnym príslušníkom štátu EHP a rodinným príslušníkom v zmysle smernice 2004/38/ES priznáva sociálnu dávku (príspevok na bývanie podľa oöWFG) bez preukázania jazykových znalostí, zatiaľ čo v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín (vrátane štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom v zmysle smernice 2003/109/ES) vyžaduje základné znalosti nemeckého jazyka, ktoré sa majú preukázať určitým spôsobom?

### **Uvedené predpisy práva Spoločenstva**

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

Smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, najmä článok 11

Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod, najmä články 1 až 3

Charta základných práv Európskej únie, najmä články 21, 34, 51 a 52

### **Uvedené predpisy vnútroštátneho práva**

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (oöWFG) (zákon Horného Rakúska o podpore výstavy bývania), najmä § 6 ods. 9, 11, 23 a 24,

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (oöADG) (zákon Horného Rakúska o zákaze diskriminácie), § 1 až 4, § 8

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (nariadenie Horného Rakúska o príspevkoch na bývanie); najmä § 2 až 4

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (oöBMSG) (zákon Horného Rakúska o životnom minime), najmä § 1, 4, 5, 6, 7, 8 a 13

### **Krátky opis skutkového stavu a konania**

- 1 Žalobca, narodený v roku 1981, ktorý je tureckým štátnym príslušníkom, žije od roku 1997 v Rakúsku a je „štátnym príslušníkom tretej krajiny s dlhodobým pobytom“ v zmysle smernice 2003/109. So svojou manželkou a tromi deťmi žije v spolkovej krajine Horné Rakúsko a do konca roku 2017 poberal príspevok na

bývanie podľa oöWFG. Od 1. januára 2018 podmieňuje poberanie príspevku na bývanie pre príslušníkov tretích krajín – na rozdiel od občanov Únie, štátnych príslušníkov štátov EHP a rodinných príslušníkov v zmysle smernice 2004/38/ES – podľa § 6 ods. 9 bodu 3 a ods. 11 oöWFG preukázanie určitých základných znalostí nemeckého jazyka. Žalobca ovláda nemecký jazyk na požadovanej úrovni, nemá však požadovaný formálny doklad, pre čo bola jeho žiadosť o príspevok na bývanie zamietnutá. Všetky ostatné podmienky splnil a príspevok na bývanie by bol dostal, ak by bol štátnym príslušníkom štátu EHP.

- 2 Žalobca sa od Spolkovej krajiny Horné Rakúsko domáha náhrady škody v podobe ušlého príspevku na bývanie od januára do novembra 2018, teda 281,54 eura mesačne vrátane nemajetkovej ujmy vo výške 1 000 eur. Túto žiadosť opiera o § 8 oöADG.
- 3 Súd prvého stupňa žalobe vyhovel v plnom rozsahu. Proti tomu podala Spolková krajina Horné Rakúsko odvolanie na vnútroštátny súd.
- 4 Súd prvého stupňa vychádzal z toho, že príspevok na bývanie je základnou podporou v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109. Zároveň predpokladal, že požiadavka preukázania znalosti nemeckého jazyka nie je vecná a žalobcu diskriminuje na základe jeho „etickej príslušnosti“.

#### **Základné argumenty účastníkov konania v konaní vo veci samej**

- 5 Žalobca tvrdí, že ho § 6 ods. 9 bod 3 a ods. 11 oöWFG znevýhodňuje na základe jeho etnickej príslušnosti bez toho, aby pre to existovalo vecné odôvodnenie. Príspevok na bývanie je navyše základnou podporou v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109.
- 6 Podľa názoru Spolkovej krajiny Horné Rakúsko neexistuje žiadne rozdielne zaobchádzanie na základe etnickej príslušnosti, požiadavka znalosti nemeckého jazyka je vecne oprávnená a príspevok na bývanie nepredstavuje základnú podporu v zmysle smernice 2003/109/ES.

#### **Krátky opis odôvodnenia predloženia prejudiciálnej otázky**

##### *Vzájomný vzťah prejudiciálnych otázok*

- 7 Otázky 1 a 2 by mali byť zodpovedané nezávisle od seba. Ak sa príspevok na bývanie má považovať za základnú podporu v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109, má sa žalobcovi z hľadiska práva Únie poskytnúť už z toho dôvodu, nezávisle od toho, či dochádza aj ku diskriminácii. Žalobca však okrem ušlého príspevku na bývanie požaduje aj nemajetkovú ujmu z dôvodu diskriminácie na základe jeho etnickej príslušnosti.

- 8 Ak sa príspevok na bývanie nemá považovať za základnú podporu v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109, je napriek tomu možné, že úprava § 6 ods. 9 a 11 öoWFG predstavuje neprípustnú diskrimináciu v zmysle smernice 2000/43 alebo porušuje Chartu základných práv. Vnútroštátny súd vychádza z toho, že Spolková krajina Horné Rakúsko, ak využije výnimku v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109, pri podobe takejto úpravy musí dodržiavať ďalšie ustanovenia práva Únie ako smernicu 2000/43 a Chartu základných práv a pritom nesmie uplatniť žiadne diskriminačné kritéria. Odôvodnenie 5 smernice 2003/109 výslovne uvádza, že členské štáty by mali uplatňovať ustanovenia tejto smernice okrem iného bez diskriminácie na základe rasy, farby pleti, etnického alebo sociálneho pôvodu, genetických znakov alebo jazyka. Porušenie smernice 2000/43 alebo Charty základných práv prostredníctvom § 6 ods. 9 a 11 öoWFG sa má preto z pohľadu vnútroštátneho súdu preskúmať nezávisle od článku 11 smernice 2003/109.
- 9 V prípade vzťahu smernice 2000/43 k Charte základných práv vnútroštátny súd vychádza z toho, že Súdny dvor posudzuje diskrimináciu, ktorá spadá do pôsobnosti smernice 2000/43, v prvom rade podľa tejto smernice a na Chartu základných práv siahne len vtedy, ak dôjde k záveru, že skutkový stav konania vo veci samej nie je zahrnutý pôsobnosťou sekundárneho právneho aktu, ktorý konkretizuje zákaz diskriminácie podľa Charty základných práv (pozri napríklad rozsudok Súdneho dvora vo veci C-555/07, Küçükdeveci).
- 10 V predmetnom konaní je možné, že smernica 2000/43 nie je uplatniteľná najmä na základe článku 3 ods. 2 smernice. To by však z pohľadu vnútroštátneho súdu ešte nemuselo znamenať, že neexistuje ani žiadna diskriminácia zakázaná Chartou základných práv, keďže Charta okrem iného nepozná žiadne ustanovenie o výnimke zodpovedajúcej článku 3 ods. 2 smernice 2000/43. V súvislosti s článkom 3 ods. 2 smernice 2000/43 vzniká okrem iného otázka, či toto ustanovenie skutočne vylučuje nepriamu diskrimináciu na základe etnickej príslušnosti (nadviazaním na kritérium štátnej príslušnosti) z pôsobnosti smernice, ktorá by inak bola zahrnutá v smernici, alebo či v prípadoch zohľadnených v článku 3 ods. 2 smernice nemôže existovať nepriama diskriminácia, takže ustanovenie sa má chápať len ako objasnenie.
- 11 Z pohľadu vnútroštátneho súdu je navyše možné, že § 6 ods. 9 a 11 öoWFG je z dôvodu porušenia Charty základných práv v rozpore s právom Únie, aj keď táto úprava neodporuje ani smernici 2003/109, ani smernici 2000/43, pretože tieto smernice navyše nemôžu obmedziť dosah zákazu diskriminácie podľa Charty základných práv (pozri napríklad návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci C-236/09, Test-Achats, body 29 a 30).

***„Základná podpora“ v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109***

- 12 Podľa názoru Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz des oberösterreichischen Landtags (Výbor pre výstavbu, stavebné právo a ochranu prírody Krajinského snemu Horného Rakúska, Rakúsko) nie je príspevok na



bývanie základnou podporou sociálnej pomoci v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109. Podmienky tejto smernice týkajúce sa základnej podpory sú pokryté oöBMSG. Novelou v roku 2013 bolo okrem iného upravené, že príslušníci tretích krajín museli v posledných piatich rokoch splniť určité požiadavky týkajúce sa minimálneho príjmu, čo neplatilo pre rakúskych občanov a osoby s rovnakým postavením. Tento výbor týmto z pohľadu vnútroštátneho súdu vyjadril, že Landtag Horného Rakúska (Krajinský snem, Rakúsko) chce uplatniť výnimku podľa článku 11 ods. 4 smernice 2003/109. Príslušníci tretích krajín (vrátane štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom) však neboli všeobecne vylúčení z príspevku na bývanie, ale pre tieto osoby sa stanovili dodatočné podmienky.

- 13 Súdny dvor sa pojmom základnej podpory zaoberal vo veci C-571/10, Kamberaj, v súvislosti s príspevkom na bývanie v Južnom Tirolsku. V tejto súvislosti uviedol, že pod pojmom sú zahrnuté podpory sociálnej pomoci alebo sociálneho zabezpečenia, ktoré prispievajú k možnosti jednotlivca uspokojiť svoje základné potreby, akými sú strava, bývanie a zdravie (bod 91). Vychádzajúc z toho pri zohľadnení článku 34 Charty základných práv rozvinul kritériá, na základe ktorých vnútroštátny súd mal v ďalšom konaní posúdiť zaradenie príspevku na bývanie ako základnú podporu. Súdny dvor pri tom za relevantný považoval cieľ tejto pomoci, jej výšku, podmienky jej poskytnutia a jej postavenie v talianskom systéme sociálnej pomoci (bod 92).
- 14 Vnútroštátny súd nepovažuje uplatnenie týchto zásad na príspevok Horného Rakúska na bývanie za jednoznačné. Cieľ príspevku na bývanie spočíva v zabránení neprimeraného zaťaženia nákladmi na bývanie. Podľa výšky a vzhľadom na podmienky jeho poskytnutia ide o príspevok k nákladom na bývanie, ktorý okrem iného závisí od príjmu, počtu osôb v domácnosti a veľkosti bytu a je ohraničený maximálnou výškou 300 eur. Príspevok na bývanie nie je určený na to, aby úplne pokryl náklady na bývanie prijímateľa sociálnej podpory, ale obvykle pokrýva časť nákladov na bývanie, aby osoby s nízkym príjmom nemuseli vynaložiť príliš veľkú časť svojho príjmu na primerané bývanie.
- 15 Minimálne zabezpečenie podľa oöBMSG (v uplatniteľnom znení) by naopak malo všeobecne osobám v sociálnej núdzi umožniť dôstojný život, vrátane potreby bývania. Nadväzuje na značne prísnejšie podmienky ako príspevok na bývanie a poberajú ho osoby bez príjmu alebo s nanajvýš nízkym príjmom. Predpokladá pritom značne vyššie kritérium pre sociálnu núdzu. Preto môžu osoby so síce nízkym, avšak v zásade – v zmysle podmienok minimálneho zabezpečenia – s príjmom dostatočným na živobytie prijímať príspevok na bývanie, ale nedostávajú žiadne dávky z minimálneho zabezpečenia. V určitých prípadoch je možné poberať ako príspevok na bývanie, tak aj minimálne zabezpečenie (prípadne s čiastočným započítaním). Cieľové skupiny týchto oboch sociálnych dávok však nie sú rovnaké.
- 16 Vnútroštátnemu súdu na základe systematiky úpravy vzniká predovšetkým otázka, či (a prípadne v závislosti od akých dodatočných okolností) sa len dávky podľa

oöBMSG majú považovať za základnú podporu v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109 alebo či sa to týka aj príspevku na bývanie podľa oöWFG, keďže aj tento slúži stlmeniu neprijateľného zaťaženia nákladmi na bývanie, hoci inak ako minimálne zabezpečenie nepredpokladá sociálnu núdzu dotknutej osoby.

***Diskriminácia na základe „rasy alebo etnického pôvodu“ v zmysle smernice 2000/43***

- 17 Smernicu 2000/43 preberá oöADG, pričom tento zákon namiesto výrazu „rasa alebo etnický pôvod“ hovorí o „etickej príslušnosti“. Tomuto pojmu v zásade prináleží rovnaký význam ako pojmu práva Únie „rasa alebo etnický pôvod“.
- 18 Rozdielne zaobchádzanie na základe kritéria príslušnosti k tretiemu štátu podľa chápania vnútroštátneho súdu na základe článku 3 ods. 2 smernice 2000/43 samo osebe nespadá pod túto smernicu (rozsudok Súdneho dvora vo veci C-571/10, Kamberaj, najmä body 48 až 50, ako aj vo veci C-668/15, Jyske Finans).
- 19 Vzniká však otázka, či v nadväznosti na štátnu príslušnosť môže za určitých okolností preda len spočívať nepriama diskriminácia na základe etnického pôvodu. Keďže z pohľadu vnútroštátneho súdu by bolo nadviazaním na formálne kritérium štátnej príslušnosti možné nepriamo sledovať ciele, ktoré by sa mohli považovať za nepriamu diskrimináciu na základe etnického pôvodu.
- 20 Vnútroštátny súd sa v predmetnom prípade zaoberá úpravou, ktorá nerozlišuje len na základe kritéria príslušnosti k tretiemu štátu, ale ktorá na to nadväzujúc upravuje požiadavku znalostí nemeckého jazyka na určitej úrovni, ktoré môžu byť preukázané len určitými, bližšie upravenými spôsobmi (§ 6 ods. 9 a 11 oöWFG). Z pohľadu vnútroštátneho súdu nie je jednoznačné, ako sa má takýto prípad zaradiť, predovšetkým s prihliadnutím na pôsobnosť smernice a ustanovenie o výnimke podľa článku 3 ods. 2 smernice 2000/43.
- 21 V prípade, že by § 6 ods. 9 a 11 oöWFG mal byť preskúmaný v súvislosti s nepriamou alebo „skrytou“ diskrimináciou, muselo by sa preskúmať hmotnoprávne odôvodnenie tejto úpravy v zmysle článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2000/43. Cieľom § 6 ods. 9 a 11 oöWFG bol reštriktívny prístup príslušníkov tretích krajín k príspevkom na bývanie, pričom špecificky pre požiadavku znalostí nemeckého jazyka sa v zásade uviedlo, že sú významné pre integráciu do spoločnosti.
- 22 Z pohľadu vnútroštátneho súdu je diskutabilné, či sa predmetná požiadavka dokladu o znalosti nemeckého jazyka pre príjem príspevku na bývanie – najmä v konkrétne zvolenej podobe – môže považovať za vecne odôvodnenú. Na jednej strane by sa za sporné mohlo považovať, prečo by jazyková požiadavka mala byť nevyhnutná dodatočne k ďalším podmienkam oöWFG, na základe ktorých príslušníci tretích štátov môžu príspevok na bývanie dostávať tak či tak len vtedy, ak v Rakúsku žijú viac ako päť rokov a spravidla už dlhší čas pracujú. Na druhej strane by sa dodatočná požiadavka dokladu o znalostiach nemeckého jazyka pre

osoby s dlhodobým pobytom v zmysle smernice 2003/109 mohla považovať za zvláštnu, keďže tieto osoby už tak či tak museli splniť rôzne integračné podmienky podľa rakúskeho Niederlassungs- a Aufenthaltsgesetz (zákon o usadení a povolení na pobyt), aby získali toto postavenie (z hľadiska práva Únie pozri článok 5 ods. 2 smernice 2003/109). Navyše môžu vzniknúť pochybnosti, prečo požadované, relatívne slabé znalosti nemeckého jazyka môžu byť preukázané len určitými formálnymi dokladmi, ktoré zákon upravuje.

### *Ustanovenia Charty základných práv*

- 23 V prípade, že Súdny dvor považuje smernicu 2000/43 najmä na základe jej článku 3 ods. 2 za neuplatniteľnú na skutkový stav konania vo veci samej, vnútroštátnemu súdu vzniká otázka, či sa úprava v § 6 ods. 9 a 11 öoWFG musí posudzovať na základe Charty základných práv. Tá sa podľa článku 51 ods. 1 Charty základných práv musí dodržiavať pri vykonávaní práva Únie. S prihliadnutím na judikatúru vydanú k pôsobnosti Charty základných práv sa vnútroštátnemu súdu zdá byť zrejmé, že úprava ako v § 6 ods. 9 a 11 öoWFG smie byť tvorená len so zreteľom na ustanovenia Charty základných práv. Pôsobnosť Charty základných práv by preto okrem iného mohla byť daná, keďže existujú ustanovenia práva Únie, kedy sa štátnemu príslušníkovi tretej krajiny s dlhodobým pobytom majú poskytnúť sociálne dávky, a vnútroštátna úprava relevantná v konaní vo veci samej sa môže považovať za stvárnenie týchto zásad (pozri aj odôvodnenie 5 smernice 2003/109).
- 24 Článok 21 Charty základných práv upravuje okrem iného zákaz diskriminácie na základe etnického pôvodu. Obmedzenie práv podľa Charty základných práv musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať jeho podstatu a za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality ho možno vykonať len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných (článok 52 ods. 1 Charty základných práv).
- 25 K odôvodneniam vnútroštátneho súdu k hmotnoprávnemu odôvodneniu § 6 ods. 9 a 11 öoWFG sa odkazuje na tvrdenia súvisiace so smernicou 2000/43. Tieto sa môžu primerane preniesť na preskúmanie proporcionality podľa článku 52 ods. 1 Charty základných práv.