

## Věc C-94/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. února 2020

**Předkládající soud:**

Landesgericht Linz (Rakousko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

6. února 2020

**Žalobce a odpůrce v odvolacím řízení:**

KV

**Žalovaný a navrhovatel v odvolacím řízení:**

Land Oberösterreich (spolková země Horní Rakousko)

**Předmět původního řízení**

Poskytování příspěvku na bydlení jako sociální dávky státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, pouze po předložení dokladu o znalosti základů německého jazyka - Slučitelnost s unijním právem - Diskriminace na základě rasy nebo etnického původu

**Předmět a právní základ předběžné otázky**

Výklad unijního práva; článek 267 SFEU

**Předběžné otázky**

- 1) Musí být článek 11 směrnice 2003/109/ES vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátní ustanovení, jako je ustanovení § 6 odst. 9 a 11 oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (zákon spolkové země Horní Rakousko o podpoře bytové výstavby, dále jen oöWFG), které občanům Unie, státním příslušníkům států EHP a jejich rodinným

příslušníkům ve smyslu směrnice 2004/38/ES poskytuje příspěvek na bydlení jako sociální dávku bez prokázání jazykových znalostí, naproti tomu od státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty ve smyslu směrnice 2003/109/ES, požaduje základní znalost německého jazyka prokázanou určitým způsobem, je-li účelem tohoto příspěvku na bydlení zmírnit neúnosné zatížení výdaji na bydlení, existenční minimum (včetně bytové potřeby) pro osoby v nouzové sociální situaci je však zabezpečeno také další sociální dávkou (minimální zabezpečení závislé na potřebnosti podle oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (zákon o minimálním zabezpečení spolkové země Horní Rakousko))?

- 2) Musí být zákaz „přímé nebo nepřímé diskriminace“ na základě „rasy nebo etnického původu“ uvedený v článku 2 směrnice 2000/43/ES vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení § 6 odst. 9 a 11 öoWFG, které občanům Unie, státním příslušníkům států EHP a jejich rodinným příslušníkům ve smyslu směrnice 2004/38/ES přiznává sociální dávku (příspěvek na bydlení podle öoWFG) bez prokázání jazykových znalostí, naproti tomu od státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty ve smyslu směrnice 2003/109/ES, požaduje základní znalost německého jazyka prokázanou určitým způsobem?
- 3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku:

Musí být zákaz diskriminace na základě etnického původu uvedený v článku 21 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení § 6 odst. 9 a 11 öoWFG, které občanům Unie, státním příslušníkům států EHP a jejich rodinným příslušníkům ve smyslu směrnice 2004/38/ES přiznává sociální dávku (příspěvek na bydlení podle öoWFG) bez prokázání jazykových znalostí, naproti tomu od státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty ve smyslu směrnice 2003/109/ES, požaduje základní znalost německého jazyka prokázanou určitým způsobem?

### **Uvedené předpisy práva Společenství**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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;

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, zejména článek 11,

Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, zejména články 1 až 3,

Listina základních práv Evropské unie, zejména články 21, 34, 51, 52

### **Uvedená ustanovení vnitrostátního práva**

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (zákon spolkové země Horní Rakousko o podpoře bytové výstavby, dále jen „oöWFG“), zejména § 6 odst. 9, § 11, § 23, § 24,

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (antidiskriminační zákon spolkové země Horní Rakousko, dále jen „oöADG“), § 1 až 4, § 8

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (nařízení spolkové země Horní Rakousko o příspěvku na bydlení); zejména § 2 až 4

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (zákon spolkové země Horní Rakousko o minimálním zabezpečení, dále jen „oöBMSG“), zejména § 1, 4, 5, 6, 7, 8, 13

### **Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení**

- 1 Žalobce narozený v roce 1981, turecký státní příslušník, žije od roku 1997 v Rakousku, a je „státním příslušníkem třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem“ ve smyslu směrnice 2003/109. Se svou ženou a třemi dětmi žije ve spolkové zemi Horní Rakousko a do konce roku 2017 pobíral příspěvek na bydlení podle oöWFG. Od 1. ledna 2018 je podmínkou pro pobírání příspěvku na bydlení pro příslušníky třetích zemí, na rozdíl od občanů Unie, státních příslušníků států EHP a jejich rodinných příslušníků ve smyslu směrnice 2004/38/ES - podle § 6 odst. 9 bodu 3 a odst. 11 oöWFG prokázání určitých základních znalostí německého jazyka. Žalobce ovládá německý jazyk na požadované úrovni, nedisponuje však žádným z formálně stanovených dokladů, jeho žádost o příspěvek na bydlení proto byla zamítnuta. Všechny ostatní podmínky splňuje, a pokud by byl občanem státu EHP, příspěvek na bydlení by dostával.
- 2 Žalobce požaduje od země Horní Rakousko náhradu škody ve výši ušlého příspěvku na bydlení od ledna do listopadu 2018, a sice 281,54 eur měsíčně a nemajetkovou újmu ve výši 1 000 eur. Svůj nárok opírá o § 8 oöADG.
- 3 Soud prvního stupně žalobě vyhověl v plném rozsahu. Země Horní Rakousko podala proti tomuto rozhodnutí odvolání k předkládajícímu soudu.
- 4 Soud prvního stupně vycházel z toho, že příspěvek na bydlení je základní dávkou ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109. Současně se domníval, že požadavek

prokázání znalosti německého jazyka není objektivní a diskriminuje žalobce na základě jeho „etnické příslušnosti“.

### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 5 Žalobce uvedl, že ustanovení § 6 odst. 9 bod 3 a odst. 11 oöWFG jej bez objektivního důvodu diskriminuje na základě jeho etnické příslušnosti. Příspěvek na bydlení navíc patří mezi základní dávky ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109.
- 6 Země Horní Rakousko má za to, že se o nerovné zacházení na základě etnické příslušnosti nejedná, neboť požadavek znalosti německého jazyka je objektivně odůvodněný a příspěvek na bydlení nepředstavuje základní dávku ve smyslu směrnice 2003/109.

### **Stručný popis odůvodnění předběžné otázky**

#### ***Vzájemný vztah předběžných otázek***

- 7 První a druhou otázku je třeba zodpovědět nezávisle na sobě. Je-li nutno považovat příspěvek na bydlení za základní dávku ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice č. 2003/109, musí být žalobci z pohledu unijního práva poskytnut již jen na tomto základě, nezávisle na tom, jedná-li se o diskriminaci. Žalobce však požaduje nad rámec neuhrazeného příspěvku na bydlení také náhradu nemajetkové újmy z důvodu diskriminace na základě etické příslušnosti.
- 8 Není-li příspěvek na bydlení základní dávkou ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109, je i přesto možné, že ustanovení § 6 odst. 9 a 11 oöWFG představuje nepřípustnou diskriminaci ve smyslu směrnice 2000/43 nebo porušuje Listinu základních práv. Předkládající soud vychází z toho, že spolková země Horní Rakousko, využije-li výjimku zakotvenou v čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109, musí při formulaci takovéto právní úpravy respektovat jiné právní normy unijního práva, jako je směrnice 2000/43 a Listina základních práv, a nesmí přitom používat diskriminující kritéria. Bod 5 odůvodnění směrnice 2003/109 výslovně uvádí, že členské státy by tuto směrnici měli provádět mimo jiné bez diskriminace na základě rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností nebo jazyka. Skutečnost, zda ustanovení § 6 odst. 9 a 11 oöWFG porušuje směrnici 2000/43 nebo Listinu základních práv, musí být proto podle názoru předkládajícího soudu přezkoumána také nezávisle na článku 11 směrnice 2003/109.
- 9 Ohledně vztahu směrnice 2000/43 k Listině základních práv vychází předkládající soud z toho, že Soudní dvůr diskriminace, které spadají do oblastí působnosti směrnice 2000/43, posuzuje v první řadě podle této směrnice a Listinu základních práv použije teprve tehdy, dospěje-li k závěru, že skutkové okolnosti původního řízení nespadají do oblastí působnosti sekundárního práva, které zákazy

diskriminace zakotvené v Listině základních práv konkretizuje (viz např. rozsudek Soudního dvora, C-555/07, Küçükdeveci).

- 10 V projednávané věci je možné, že směrnici 2000/43 nelze použít zejména vzhledem k ustanovení čl. 3 odst. 2 této směrnice. Z pohledu předkládajícího soudu by to však nutně neznamenalo, že se nejedná ani o diskriminaci zakázanou Listinou základních práv, mimo jiné proto, že Listina základních práv neobsahuje žádné ustanovení o výjimce odpovídající ustanovení čl. 3 odst. 2 směrnice 2000/43. Ohledně čl. 3 odst. 2 směrnice 2000/43 vyvstává kromě toho otázka, zda toto ustanovení skutečně z oblasti působnosti směrnice vyjímá nepřímé diskriminace na základě etnické příslušnosti (vazbou na kritérium státní příslušnosti), jež by jinak do oblasti působnosti směrnice spadaly, nebo zda se v případech uvedených v čl. 3 odst. 2 směrnice 2000/43 již nesmí jednat o nepřímou diskriminaci na základě etnické příslušnosti, proto musí být toto ustanovení považováno za pouhé vyjasnění.
- 11 Podle názoru předkládajícího soudu je navíc možné, že § 6 odst. 9 a 11 oöWFG je v rozporu s unijním právem, neboť porušuje Listinu základních práv, ačkoliv tomuto ustanovení nebrání směrnice 2003/109 ani směrnice 2000/43, zvláště když tyto směrnice nemohou omezovat dosah zákazů diskriminace podle Listiny základních práv (viz např. stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci C-236/09, Test-Achats, body 29 a 30).

***„Základní dávky“ ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109***

- 12 Podle názoru výboru pro bytovou výstavbu, stavební právo a ochranu přírody hornorakouského zemského sněmu není příspěvek na bydlení základní dávkou sociální podpory ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109. Požadavky této směrnice týkající se základních dávek jsou pokryty zákonem oöBMSG. Novelizací provedenou v roce 2013 bylo mimo jiné stanoveno, že státní příslušníci třetích zemích musí v posledních pěti letech splňovat určité požadavky na minimální příjem, což pro rakouské státní příslušníky a jim rovnocenné osoby neplatilo. Tento výbor tím podle názoru předkládajícího soudu vyjádřil, že hornorakouský zemský sněm chce využít výjimku podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109. Státní příslušníci třetích zemí (včetně státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty) však z příspěvku na bydlení nebyli obecně vyloučeni, nýbrž jim byly stanoveny další podmínky.
- 13 Soudní dvůr se pojmem základní dávky zabýval ve věci C-571/10, Kamberaj, která se týkala příspěvku na bydlení poskytovaného provincií Bolzano. Konstatoval, že tento pojem zahrnuje dávky sociální podpory nebo sociální ochrany, které jedinci umožňují uspokojit jeho základní potřeby, jako je obživa, bydlení a zdraví (bod 91). S odvoláním na článek 34 Listiny základních práv z toho odvodil kritéria, na jejichž základě měl vnitrostátní soud v dalším řízení nahlížet na příspěvek na bydlení jako na základní dávku. Soudní dvůr přitom přihlížel k účelu tohoto příspěvku, jeho výši, podmínkám jeho přiznání a k

postavení, které tento příspěvek zaujímá v italském systému sociální podpory (bod 92).

- 14 Předkládající soud nepovažuje uplatnění těchto zásad na příspěvek na bydlení poskytovaný spolkovou zemí Horní Rakouskou za jednoznačné. Účelem příspěvku na bydlení je zabránit neúnosnému zatížení v důsledku nákladů na bydlení. Z jeho výše a z podmínek pro jeho přiznání vyplývá, že se jedná o příspěvek na náklady na bydlení, který mimo jiné závisí na příjmu, počtu osob v domácnosti a velikosti bytu a je omezen částkou 300 eur. Cílem příspěvku na bydlení není plně pokrýt náklady příjemce dávky na bydlení, nýbrž převážně pokrýt část nákladů na bydlení tak, aby osoby s nízkým příjmem nemusely vydávat na přiměřené bydlení příliš velkou část svých příjmů.
- 15 Minimální zabezpečení podle oöBMSG (v relevantním znění) má naopak obecně osobám v sociální nouzi umožnit důstojný život, včetně zajištění potřeby bydlení. Jeho poskytování je spojeno s výrazně přísnějšími podmínkami, než je tomu u příspěvku na bydlení, a mohou jej dostávat pouze osoby bez příjmu nebo s velmi nízkým příjmem. Předpokládá výrazně vyšší míru sociální potřebnosti. Osoby mající sice nízký příjem, který však v zásadě - ve smyslu podmínek pro minimální zabezpečení - zajišťuje základní existenci, proto mohou dostávat příspěvek na bydlení, nemají však nárok na dávky minimálního zabezpečení. V určitých případech může být přiznán příspěvek na bydlení i minimální zabezpečení (za určitých okolností s částečným započtením). Cílové skupiny obou sociálních dávek však nejsou totožné.
- 16 Pro předkládající soud vyvstává zejména s ohledem na tuto systematiku otázka, zda (a případně v závislosti na jakých dalších okolnostech) musí být pouze dávky podle oöBMSG považovány za základní dávky ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 nebo zda je základní dávkou také příspěvek na bydlení podle oöWFG, neboť i ten slouží ke zmírnění neúnosného zatížení v důsledku nákladů na bydlení, ačkoliv na rozdíl od minimálního zabezpečení nepředpokládá, že se dotčená osoba nachází v sociální nouzi.

***Diskriminace na základě „rasy nebo etnického původu“ ve smyslu směrnice 2000/43***

- 17 Ustanovení oöADG provádí směrnici 2000/43, přičemž tento zákon používá místo pojmu „rasa nebo etnický původ“ výraz „etnická příslušnost“. V zásadě ale má tento výraz stejný význam jako pojmy „rasa nebo etnický původ“, které používá unijní právo.
- 18 Předkládající soud má za to, že rozdílné zacházení na základě kritéria státní příslušnosti třetí země vzhledem k ustanovení čl. 3 odst. 2 směrnice 2000/43 v zásadě nespadá do působnosti této směrnice (rozsudek Soudního dvora, C-571/10, Kamberaj, zejména body 48-50, jakož i věc C-668/15, Jyske Finans).

- 19 Vystává však otázka, zda ve vazbě na státní příslušnost za určitých okolností přesto může spočívat nepřímá diskriminace na základě etnického původu. Z pohledu předkládajícího soudu si totiž lze představit, že vazbou na formální kritérium státní příslušnosti lze nepřímo sledovat cíle, které by bylo možno považovat za nepřímou diskriminaci na základě etnického původu.
- 20 Předkládající soud se v projednávané věci zabývá ustanovením, které nerozlišuje pouze na základě kritéria státní příslušnosti třetí země, nýbrž v návaznosti na toto kritérium stanoví požadavek znalosti německého jazyka na určité úrovni, které lze prokázat určitými, blíže upravenými způsoby (§ 6 odst. 9 a 11 oöWFG). Předkládající soud má za to, že není jednoznačné, jak takovýto případ posuzovat, zejména s ohledem na oblast působnosti směrnice a výjimky zakotvené v čl. 3 odst. 2 směrnice 2000/43.
- 21 Pro případ nutnosti přezkoumat, zda ustanovení § 6 odst. 9 a 11 oöWFG nepředstavuje nepřímou nebo „skrytou“ diskriminaci, by bylo nutno zabývat se objektivním odůvodněním tohoto ustanovení ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2000/43. Cílem ustanovení § 6 odst. 9 a 11 oöWFG byl restriktivnější přístup státních příslušníků třetích zemí k příspěvkům na bydlení, přičemž zejména požadavkem znalosti německého jazyka bylo zejména přihlédnuto k argumentu, že ta je důležitá pro společenskou integraci.
- 22 Z pohledu předkládajícího soudu je vhodné vést diskusi o tom, zda dotčený požadavek dokladu znalosti německého jazyka pro pobírání příspěvku na bydlení - zejména v konkrétně zvolené formě - lze považovat za objektivně odůvodněný. Zprvce by bylo možno považovat za sporné, proč má být požadavek znalosti jazyka nezbytný navíc k dalším podmínkám oöWFG, na jejichž základě mohou státní příslušníci třetích zemí beztak pobírat příspěvek na bydlení pouze v případě, že v Rakousku žijí již déle než pět let a zpravidla jsou již delší dobu výdělečně činní. Zadruhé by bylo možno právě u státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty ve smyslu směrnice 2003/109, považovat dodatečný požadavek dokladu o znalosti německého jazyka za sporný, neboť tyto osoby beztak již musely splnit různé podmínky podle rakouského Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (zákon o usazování a pobytu) týkající se integrace, aby tento statut získaly (viz z pohledu unijního práva čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109). Mimoto lze také zpochybnit, proč mohou být potřebné, relativně nízké znalosti německého jazyka, prokázány pouze specifickými, formálními doklady, které stanoví zákon.

### *Ustanovení Listiny základních práv*

- 23 Pro případ, že Soudní dvůr bude mít za to, že směrnicí 2000/43 nelze zejména z důvodu jejího čl. 3 odst. 2 použít na skutkové okolnosti původního řízení, vystává podle předkládajícího soudu otázka, zda musí být ustanovení § 6 odst. 9 a 11 oöWFG posuzováno podle Listiny základních práv. Podle jejího čl. 51 odst. 1 musí být ustanovení Listiny základních práv respektována při uplatňování unijního práva. S ohledem na judikaturu týkající se oblasti působnosti Listiny

základních práv považuje předkládající soud za zřejmé, že podoba ustanovení, jako je § 6 odst. 9 a 11 oöWFG, musí respektovat ustanovení Listiny základních práv. Oblast působnosti Listiny základních práv by mohla být otevřena mimo jiné proto, že existují ustanovení unijního práva upravující, kdy mají být státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, poskytnuty sociální dávky, a vnitrostátní právní úpravy relevantní v původním řízení lze považovat za konkretizaci těchto zásad (viz také bod 5 odůvodnění směrnice 2003/109).

- 24 Článek 21 Listiny základních práv stanoví mimo jiné zákaz diskriminace na základě etnického původu. Omezení práv stanovených Listinou základních práv musí být stanoveno zákonem, respektovat podstatu těchto práv a při dodržení zásady proporcionality smí být omezení zavedeno pouze tedy, pokud je nezbytné a pokud skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv).
- 25 Pokud jde o úvahy předkládajícího soudu týkající se věcné opodstatněnosti § 6 odst. 9 a 11 oöWFG, odkazuje se na argumentaci týkající se směrnice 2000/43. Tuto argumentaci lze obdobně použít v souvislosti s přezkumem proporcionality podle čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv.