Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 2 marca 2021 r.[1]

Sprawa C-94/20

Land Oberösterreich
przeciwko
KV

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Landesgericht Linz (sąd regionalny w Linzu, Austria)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Dyrektywa 2003/109/WE – Obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi – Artykuł 11 ust. 1 lit. d) – Równe traktowanie – Odstępstwo – Artykuł 11 ust. 4 – Ograniczenie równego traktowania w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych – Pojęcie „świadczeń podstawowych” – Dodatek mieszkaniowy – Wymóg udokumentowania podstawowej znajomości języka państwa członkowskiego – Wymóg mający zastosowanie wyłącznie wobec obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Stosowanie karty i podstawowych zasad prawa Unii w kontekście odstępstwa przewidzianego w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109/WE

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 6 lutego 2020 r. został złożony przez Landesgericht Linz (sąd okręgowy w Linzu, Austria) w sekretariacie Trybunału w dniu 25 lutego 2020 r. Powstał on w ramach postępowań przed sądami austriackimi w przedmiocie zaskarżenia nałożonego przez prawo krajowe na obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi wymogu udokumentowania w określony sposób znajomości języka (niemieckiego) w celu uzyskania uprawnienia do świadczenia socjalnego w postaci dodatku mieszkaniowego.

2. KV (zwany dalej „stroną powodową”)[2] wniósł powództwo przed Bezirksgericht Linz (sąd rejonowy w Linzu, Austria) w pierwszej instancji przeciwko Land Oberösterreich (krajowi związkowemu Górna Austria, zwanemu dalej „stroną pozwaną”)[3] opiewające na kwotę 4096,94 EUR z odsetkami tytułem odszkodowania za utratę dodatku mieszkaniowego za okres od stycznia do listopada 2018 r. z powodu braku wymaganego formalnego dowodu znajomości

[1] Język oryginału: angielski.

[2] KV jest stroną przeciwną w postępowaniu apelacyjnym przed sądem odsyłającym.

[3] Land Oberösterreich jest wnoszącym apelację w postępowaniu apelacyjnym przed sądem odsyłającym.

języka [4]. Bezirksgericht Linz (sąd rejonowy w Linzu) uwzględnił powództwo strony powodowej w całości. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w toku postępowania przed Landesgericht Linz (sądem regionalnym w Linzu) wszczętego w wyniku apelacji strony pozwanej.

3. W swoim wniosku sąd odsyłający zwraca się o dokonanie wykładni art. 11 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [5], art. 2 dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne [6] oraz art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymaga zatem m.in. stwierdzenia przez Trybunał, czy dodatek mieszkaniowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, stanowi „świadczenie podstawowe" w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, a w przypadku odpowiedzi przeczącej, czy przyznanie takiego dodatku obywatelom państw trzecich będącym rezydentami długoterminowymi może być uwarunkowane udokumentowaniem w szczególnej formie znajomości zainteresowanego państwa członkowskiego. Przed przystąpieniem do rozważań nad tym pytaniem należy w pierwszej kolejności wskazać mające znaczenie przepisy tworzące ramy niniejszego odesłania prejudycjalnego.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2000/43

5. Artykuł 1 dyrektywy 2000/43, zatytułowany „Cel", stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma na celu wyznaczenie ram walki z dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz wprowadzenie w życie w państwach członkowskich zasady równego traktowania".

6. Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Pojęcie dyskryminacji", stanowi:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy zasada równego traktowania oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

2. Do celów ust. 1:

a) dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne osoba traktowana jest mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w podobnej sytuacji;

[4] Powództwo strony powodowej opiera się na prawie do odszkodowania na podstawie art. 8 ust. 1 Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (ustawy Górnej Austrii o przeciwdziałaniu dyskryminacji, zwanej dalej „oöADG") (LGBl. nr 50/2005). Oprócz roszczenia z tytułu utraty dodatku mieszkaniowego strona powodowa ubiega się o zadośćuczynienie z tytułu dyskryminacji ze względu na jej pochodzenie etniczne.

[5] Dz.U. 2004, L 16, s. 44.

[6] Dz.U. 2000, L 180, s. 22.

b) dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji dla osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego w stosunku do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione legalnym celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne.

[…]”.

7. Artykuł 3 dyrektywy 2000/43, zatytułowany „Zakres”, stanowi w ust. 2:

„Niniejsza dyrektywa nie obejmuje różnego traktowania ze względu na obywatelstwo i pozostaje ona bez uszczerbku dla przepisów i warunków dotyczących wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców na terytorium państw członkowskich i wszelkiego traktowania związanego ze statusem prawnym danych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców”.

2. Dyrektywa 2003/109

8. Motywy 2, 4, 12, 13 dyrektywy 2003/109 stanowią:

„(2) Rada Europejska podczas szczególnego szczytu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. oświadczyła, że status prawny obywateli państw trzecich powinien zostać zbliżony do statusu obywateli państw członkowskich oraz że osoba, która zamieszkiwała legalnie na terytorium państwa członkowskiego przez określony czas i która posiada zezwolenie na pobyt długoterminowy, powinna uzyskać w tym państwie członkowskim zestaw jednolitych praw, jak najbardziej zbliżonych do praw przyznanych obywatelom Unii Europejskiej.

[…]

(4) Integracja obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich jest kluczowym elementem wspierania spójności gospodarczej i społecznej, która stanowi podstawowy cel Wspólnoty określony w traktacie.

[…]

(12) W celu ustanowienia rzeczywistego instrumentu integracji rezydentów długoterminowych ze społeczeństwem, w którym żyją, rezydenci długoterminowi powinni korzystać z równego traktowania z obywatelami państwa członkowskiego w szerokim zakresie spraw gospodarczych i społecznych, zgodnie z odpowiednimi warunkami określonymi w niniejszej dyrektywie.

(13) W odniesieniu do pomocy społecznej możliwość ograniczenia świadczeń dla rezydentów długoterminowych do świadczeń podstawowych ma być rozumiana w taki sposób, że pojęcie to obejmuje co najmniej minimalny dochód, pomoc w przypadku choroby, ciąży, pomoc rodzicom oraz stałą opiekę. Warunki przyznawania takich świadczeń powinny być określone przez prawo krajowe.

[…]”.

9. Artykuł 5 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Warunki uzyskania statusu rezydenta długoterminowego", stanowi w ust. 2:

„Państwa członkowskie mogą zażądać od obywateli państwa trzeciego, aby spełniali oni warunki integracji, zgodnie z prawem krajowym".

10. Artykuł 11 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Równe traktowanie", stanowi:

„1. Rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa pod względem:

[…]

d) zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe;

[…]

4. Państwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych.

[…]".

B. Prawo krajowe

11. Strona pozwana, Land Oberösterreich, przyznaje dodatki mieszkaniowe. Przesłanki przyznawania ich były w czasie mającym znaczenie dla sprawy uregulowane przepisami Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (ustawy Górnej Austrii o wspieraniu budownictwa mieszkaniowego, zwanej dalej „oöWFG" [7]).

12. Paragraf 6 tej ustawy stanowił:

„[…]

(9) Dodatek na podstawie niniejszej ustawy przyznawany jest obywatelom Austrii, osobom będącym obywatelami państw należących do [Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)] oraz obywatelom Unii i członkom ich rodzin w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 78)]. O ile umowa międzynarodowa nie wymaga przyznania im dodatku w taki sam sposób jak obywatelom austriackim, dodatek może zostać przyznany innym osobom, wyłącznie jeżeli:

1. mają one w sposób zgodny z prawem swoje główne miejsce zamieszkania przez nieprzerwany okres powyżej pięciu lat na terytorium Austrii,

[7] LGBl. nr 6/1993.

2. otrzymują dochody opodatkowane podatkiem dochodowym w Austrii lub uiszczały składki na rzecz obowiązkowego systemu zabezpieczenia społecznego w Austrii, a obecnie otrzymują świadczenia z tego systemu oraz otrzymywały ten dochód lub to świadczenie przez 54 miesiące w okresie poprzednich pięciu lat, oraz

3. udokumentują znajomość języka niemieckiego zgodnie z ust. 11.

[…]

(11) Wymóg ustanowiony w ust. 9 pkt 3 uważany jest za spełniony, jeżeli wnioskodawca:

1. przedłoży świadectwo wystawione przez Österreichischer Integrationsfonds (austriacki fundusz integracyjny) (ÖIF) lub instytucję przeprowadzającą egzaminy, posiadającą certyfikat ÖIF, które to świadectwo poświadcza pomyślne złożenie egzaminu integracyjnego; lub

2. przedłoży powszechnie uznawany dyplom znajomości języka lub świadectwo znajomości języka niemieckiego na poziomie A2 wystawione przez ośrodek integracyjny posiadający certyfikat wystawiony zgodnie z Integrationsvereinbarungs-Verordnung (rozporządzeniem integracyjnym) (BGBl. II, 242/2017); lub

3. przedłoży dowód realizacji obowiązku szkolnego w Austrii przez okres co najmniej pięciu lat oraz uzyskał dostateczną notę w zakresie „niemieckiego” lub uzyskał pozytywną ocenę z przedmiotu „niemiecki” w dziewiątej klasie; lub

4. złożył egzamin w trybie przewidzianym w Berufsausbildungsgesetz (ustawie o szkoleniu zawodowym w celu nauki zawodu) (BGBl.142/1969).

[…]”.

13. Paragraf 23 ustawy tej stanowił:

„(1) Dodatek mieszkaniowy może zostać przyznany głównemu najemcy, nabywcy mieszkania, którego budowa zostanie ukończona w przyszłości, oraz właścicielowi mieszkania, w odniesieniu do którego zostało przyznane wsparcie, jeżeli:

1. koszt zakwaterowania stanowi dla wnioskodawcy nierozsądny ciężar;

2. wnioskodawca mieszka na stałe w przedmiotowym mieszkaniu w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych; oraz

3. wnioskodawca ubiegał się o inną pomoc w celu zmniejszenia wydatków związanych z zakwaterowaniem (§ 24 ust. 1), do otrzymania której jest on uprawniony, oraz

4. rozpoczęła się już spłata pożyczki wspierającej (§ 9) lub subsydiowanego kredytu hipotecznego (§ 10).

(2) Dodatek mieszkaniowy może zostać przyznany głównemu najemcy mieszkania, co do którego nie przyznano wsparcia, jeżeli zostały spełnione wymogi określone w ust. 1 pkt 1–3, a umowa najmu nie została zawarta z osobą spokrewnioną.

[…]”.

14. Zgodnie z § 2 ust. 3 Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (rozporządzeniem Górnej Austrii o dodatku mieszkaniowym) wysokość dodatku mieszkaniowego jest ograniczona do maksymalnie 300 EUR miesięcznie.

15. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w czasie mającym znaczenie dla sprawy osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej mogą uzyskać minimalne zabezpieczenie zapewniające pokrycie potrzeb, przewidziane w Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (ustawie Górnej Austrii o minimalnym zabezpieczeniu, zwanej dalej „oöBMSG” [8]).

16. Paragraf 1 ust. 1 oöBMSG stanowił, że minimalne zabezpieczenie ma na celu umożliwienie osobom potrzebującym wsparcia godnego życia oraz wiążącej się z nim trwałej integracji ze społeczeństwem. W niektórych przypadkach możliwe jest otrzymanie zarówno tego świadczenia, jak i dodatku mieszkaniowego, ewentualnie z częściowym zaliczeniem na poczet dodatku mieszkaniowego przewidzianego w oöWFG. Świadczenie przewidziane w oöBMSG było również dostępne dla obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w rozumieniu dyrektywy 2003/109. Zostało ono jednak powiązane ze znacznie surowszymi wymogami dotyczącymi ubóstwa społecznego niż w przypadku dodatku mieszkaniowego przewidzianego w oöWFG. Podstawowa kwota przewidziana w oöBMSG na rok 2018 wynosiła 921,30 EUR miesięcznie dla osoby mieszkającej samotnie i 649,10 EUR dla osób dorosłych mieszkających w gospodarstwie domowym, przy czym przewidziane były świadczenia uzupełniające na dzieci.

17. Paragraf 4 tej ustawy stanowił:

„(1) O ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią odmiennie, minimalne zabezpieczenie na pokrycie potrzeb może być przyznane wyłącznie osobom, które:

1. mają zwyczajne miejsce zamieszkania w Górnej Austrii […] oraz

2. a) są obywatelami austriackimi lub członkami rodziny obywatela austriackiego;

   b) mają prawo do azylu lub ochrony uzupełniającej;

   c) są obywatelami Unii, obywatelami państw należących do [EOG], obywatelami szwajcarskimi lub członkami ich rodzin, pod warunkiem że uzyskanie tych świadczeń nie powoduje utraty ich prawa pobytu;

   d) posiadają zezwolenie na pobyt długoterminowy w WE, zezwolenie dla »członka rodziny rezydenta długoterminowego«, dowód osiedlenia się lub zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony;

   e) posiadają inne prawo pobytu stałego na terytorium Austrii, pod warunkiem że otrzymywanie tych świadczeń nie spowoduje utraty prawa pobytu tych osób”.

[8] LGBl. nr 74/2011.

18. Zgodnie z § 5 tej ustawy:

„Przyznanie minimalnego zabezpieczenia na pokrycie potrzeb uzależnione jest od warunku, że dana osoba spełnia wymogi określone w § 4:

(1) znajduje się w trudnej sytuacji społecznej (§ 6) oraz

(2) jest gotowa do podjęcia wysiłków celem unikania, złagodzenia lub pokonania trudnej sytuacji społecznej (§ 7)".

19. Paragraf 6 oöBMSG stanowił:

„(1) Osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji społecznej są osoby, które nie są w stanie zapewnić:

1. środków egzystencji i zakwaterowania na własne potrzeby; lub

2. środków egzystencji i zakwaterowania członkom ich rodziny będącym na ich utrzymaniu, zamieszkałym z nimi w tym samym gospodarstwie domowym,

ani zapewnić w tych ramach zabezpieczenia wymaganego na wypadek choroby, ciąży i porodu.

(2) Potrzeby związane z egzystencją, o których mowa w ust. 1, obejmują wydatki związane z okresowymi potrzebami związanymi z godnym życiem, a w szczególności wydatki na wyżywienie, odzież, higienę osobistą, meble i sprzęt gospodarstwa domowego, ogrzewanie, energię elektryczną oraz na inne potrzeby osobiste, takie jak potrzeba uczestnictwa w odpowiedni sposób w życiu społecznym i kulturalnym.

(3) Wymogi zakwaterowania, o których mowa w ust. 1, obejmują okresowy czynsz, opłaty ogólne oraz podatki niezbędne dla zapewnienia odpowiedniego zakwaterowania.

[…]".

20. oöADG stanowi transpozycję dyrektywy 2000/43. Paragraf 1 tej ustawy, zatytułowany „Zakaz dyskryminacji", zakazuje wszelkiej dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej wobec osób fizycznych ze względu na m.in. pochodzenie etniczne. Zgodnie z § 3 tej ustawy § 1 nie ma zastosowania do nierównego traktowania ze względu na przynależność państwową, pod warunkiem że wynika ono z ustawy lub jest obiektywnie uzasadnione, a także nie sprzeciwiają się takiemu traktowaniu normy Unii Europejskiej ani umów międzynarodowych o równości osób, stanowiących ramy integracji europejskiej.

21. Zgodnie z § 8 tej ustawy:

„(1) W wypadku naruszenia zakazu dyskryminacji ze względów, o których mowa w § 1, zainteresowana osoba […] uprawniona jest do odpowiedniego odszkodowania […].

Oprócz odszkodowania za szkody materialne osoba ta jest także uprawniona do zadośćuczynienia. Wysokość zadośćuczynienia nie może wynosić mniej niż 1000 EUR.

[…]".

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym oraz wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

22. Strona powodowa jest obywatelem tureckim, urodzonym w 1981 r., który żyje w Austrii od 1997 r. i jest „obywatelem państwa trzeciego będącym rezydentem długoterminowym" w rozumieniu dyrektywy 2003/109. Mieszka on wraz z żoną i trojgiem dzieci w Land Oberösterreich (kraju związkowym Górna Austria) i do końca 2017 r. otrzymywał dodatek mieszkaniowy na podstawie oöWFG.

23. Od dnia 1 stycznia 2018 r. otrzymywanie dodatku mieszkaniowego przez obywateli państw trzecich uzależnione jest – inaczej niż w przypadku obywateli Unii, obywateli państw należących do EOG i członków ich rodzin w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE – zgodnie z § 6 ust. 9 pkt 3 i § 6 ust. 11 oöWFG od wykazania określonej podstawowej znajomości języka niemieckiego.

24. Strona powodowa włada językiem niemieckim na wymaganym poziomie, nie dysponuje jednak żadnym z wymaganych formalnych dowodów znajomości tego języka, w związku z czym jej wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego został odrzucony. Spełnia ona wszystkie pozostałe przesłanki i gdyby była np. obywatelem państwa należącego do EOG, to otrzymałaby dodatek mieszkaniowy.

25. Strona powodowa domaga się od Land Oberösterreich odszkodowania w wysokości dodatku mieszkaniowego niewypłaconego od stycznia do listopada 2018 r., w wysokości 281,54 EUR miesięcznie, oraz zadośćuczynienia w wysokości 1000 EUR. Strona powodowa opiera swoje żądanie na § 8 oöADG, który stanowi transpozycję dyrektywy 2000/43. Strona powodowa utrzymuje, że w wyniku uregulowania § 6 ust. 9 pkt 3 i § 6 ust. 11 oöWFG jest ona dyskryminowana ze względu na przynależność etniczną bez obiektywnego uzasadnienia. Ponadto podnosi ona, że dodatek mieszkaniowy stanowi świadczenie podstawowe w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109.

26. Zdaniem Land Oberösterreich nie zachodzi nierówne traktowanie ze względu na przynależność etniczną, wymóg znajomości języka niemieckiego jest obiektywnie uzasadniony, a dodatek mieszkaniowy nie stanowi świadczenia podstawowego w rozumieniu dyrektywy 2003/109.

27. Bezirksgericht Linz (sąd rejonowy w Linzu, Austria), sąd pierwszej instancji, uwzględnił powództwo w całości. Tym samym wyszedł on z założenia, że dodatek mieszkaniowy stanowi świadczenie podstawowe w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109. Ponadto sąd ten przyjął, że wymóg wykazania znajomości języka niemieckiego jest niestosowny i powoduje dyskryminację powoda ze względu na „przynależność etniczną". Tym samym stwierdził on, że roszczenia strony powodowej w oparciu o oöADG były zasadne.

28. Land Oberösterreich wniósł od tego orzeczenia apelację do sądu odsyłającego.

29. Zdaniem sądu odsyłającego, jeżeli dodatek mieszkaniowy należy traktować jako świadczenie podstawowe w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, to z punktu widzenia prawa Unii należy go wypłacić stronie powodowej już na tej podstawie, niezależnie od tego, czy ma również miejsce dyskryminacja ze względu na przynależność etniczną. Jednakże strona powodowa oprócz wypłaty zaległego dodatku mieszkaniowego dochodzi także zadośćuczynienia z powodu dyskryminacji ze względu na przynależność etniczną. Sąd odsyłający także wychodzi z założenia, iż stosując wyjątek przewidziany w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, przy ustanawianiu takiego

uregulowania Land Oberösterreich musi przestrzegać innych przepisów prawa Unii, takich jak dyrektywa 2000/43 i karta praw podstawowych, oraz nie może przy tym stosować kryteriów dyskryminacyjnych.

30. W niniejszym postępowaniu możliwe jest, że dyrektywa 2000/43, szczególnie ze względu na jej art. 3 ust. 2, nie znajduje zastosowania. Zdaniem sądu odsyłającego nie musi to jeszcze oznaczać, że nie ma miejsca dyskryminacja zakazana w karcie. W tym względzie sąd odsyłający zwraca uwagę, że karta nie przewiduje wyjątku odpowiadającego art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/43. W opinii sądu odsyłającego jest również możliwe, że § 6 ust. 9 i 11 oöWFG jest sprzeczny z prawem Unii, ponieważ narusza kartę.

31. Sąd odsyłający zauważa, iż zdaniem Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz (komisji ds. budownictwa mieszkaniowego, prawa budowlanego i ochrony przyrody, zwanej dalej „komisją") Landtagu (parlamentu krajowego) Górnej Austrii dodatek mieszkaniowy nie jest podstawowym świadczeniem w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109. Wymogi dyrektywy 2003/109 dotyczące świadczeń podstawowych zostały zawarte w przepisach oöBMSG. Zdaniem sądu odsyłającego komisja miała zamiar skorzystać z wyjątku przewidzianego w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109. Obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi nie zostali jednak zasadniczo wyłączeni z kręgu osób otrzymujących dodatek mieszkaniowy, ale zostały wobec nich ustanowione dodatkowe wymogi. Sąd odsyłający nie jest jednak związany dokonaną przez komisję wykładnią art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109.

32. Sąd odsyłający uważa, że zastosowanie zasad ustanowionych w wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), i w art. 34 karty do dodatku mieszkaniowego w Górnej Austrii nie jest jednoznaczne. Dodatek mieszkaniowy ma na celu zapobieganie nadmiernemu obciążeniu kosztami mieszkaniowymi. Biorąc pod uwagę jego wysokość i warunki jego przyznawania, stanowi on dopłatę do kosztów mieszkaniowych, która zależy m.in. od dochodów, liczby osób w gospodarstwie domowym i wielkości mieszkania oraz jest ograniczona do maksymalnie 300 EUR. Dodatek mieszkaniowy nie jest przeznaczony na pokrycie pełnych kosztów mieszkaniowych beneficjenta pomocy, ale zazwyczaj pokrywa część kosztów mieszkaniowych, tak aby osoby o niskich dochodach nie musiały wydawać zbyt dużej części swoich dochodów na adekwatne zakwaterowanie.

33. Z kolei przewidziane w oöBMSG minimalne zabezpieczenie ma co do zasady na celu umożliwienie osobom w trudnej sytuacji społecznej godnego życia, w tym zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Przepisy o minimalnym zabezpieczeniu obwarowane są znacznie surowszymi wymogami niż dodatek mieszkaniowy i zabezpieczenie to może być przyznawane osobom bez dochodów lub osobom o skrajnie niskich dochodach. W niektórych przypadkach możliwe jest otrzymanie zarówno dodatku mieszkaniowego, jak i minimalnego zabezpieczenia (ewentualnie z częściowym zaliczeniem). Grupy docelowe tych obu świadczeń socjalnych nie są jednak identyczne.

34. W świetle takich ram prawnych dla sądu odsyłającego powstaje w szczególności pytanie, czy (i ewentualnie w zależności od jakich dodatkowych okoliczności) za świadczenia podstawowe w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 należy uznać jedynie świadczenia na podstawie oöBMSG, czy też za takie świadczenie można uznać również dodatek mieszkaniowy przyznawany na podstawie oöWFG, ponieważ służy on złagodzeniu nadmiernego obciążenia kosztami mieszkaniowymi. Dzieje się tak pomimo okoliczności, iż w przeciwieństwie do minimalnego zabezpieczenia, dla przyznania tego dodatku nie jest wymagane, aby dana osoba znajdowała się w trudnej sytuacji społecznej.

35. Co się tyczy kwestii dyskryminacji ze względu na „pochodzenie rasowe lub etniczne" w rozumieniu dyrektywy 2000/43, sąd odsyłający stwierdza, że ustawa oöADG stanowi transpozycję dyrektywy 2000/43. Sąd ten uważa, że odmienne traktowanie oparte na kryterium obywatelstwa państwa trzeciego nie wchodzi w zakres stosowania tej dyrektywy z uwagi na art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/43[9]. Nasuwa się jednak pytanie, czy powoływanie się na przynależność państwową może pod pewnymi warunkami stanowić pośrednią dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne.

36. W niniejszej sprawie sąd odsyłający zastanawia się nad § 6 ust. 9 i 11 oöWFG. Przepis ten wprowadza nie tylko rozróżnienie na podstawie kryterium obywatelstwa państwa trzeciego, ale także ustanawia wymóg znajomości języka niemieckiego na określonym poziomie, co może zostać wykazane wyłącznie za pomocą jasno określonych sposobów.

37. W przypadku gdyby stwierdzono, że § 6 ust. 9 i 11 oöWFG stanowi pośrednią lub „ukrytą" dyskryminację, sąd odsyłający uważa, iż należałoby zbadać obiektywne uzasadnienie tego przepisu w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/43.

38. Ponadto, gdyby Trybunał uznał, że dyrektywa 2000/43, w szczególności na podstawie jej art. 3 ust. 2, nie ma zastosowania do okoliczności faktycznych postępowania głównego, sądowi odsyłającemu nasuwa się pytanie, czy uregulowanie zawarte w § 6 ust. 9 i 11 oöWFG należy oceniać w świetle karty. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty należy jej przestrzegać przy stosowaniu prawa Unii przez państwa członkowskie. Sądowi odsyłającemu wydaje się oczywiste, że uregulowanie takie jak § 6 ust. 9 i 11 oöWFG może być stosowane wyłącznie z uwzględnieniem postanowień karty. Może ona mieć zastosowanie między innymi dlatego, że istnieją zasady prawa Unii dotyczące tego, kiedy należy przyznać świadczenia socjalne obywatelom państw trzecich będącym rezydentami długoterminowymi, a przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym można uznać za wyraz stosowania tych zasad.

39. Artykuł 21 karty przewiduje między innymi zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą zostać wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób[10].

40. W tych okolicznościach Landesgericht Linz (sąd regionalny w Linzu, Austria) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 11 dyrektywy [2003/109] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak § 6 ust. 9 i 11 [oöWFG], zgodnie z którym to uregulowaniem obywatelom Unii, obywatelom państw należących do EOG i członkom ich rodzin w rozumieniu dyrektywy [2004/38] przysługuje świadczenie socjalne w postaci dodatku mieszkaniowego bez wykazania znajomości języka, podczas gdy w przypadku obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w rozumieniu dyrektywy [2003/109] wymagane jest wykazanie w określony sposób podstawowej znajomości języka niemieckiego, w sytuacji gdy ten dodatek mieszkaniowy ma łagodzić niedopuszczalne obciążenia kosztami mieszkaniowymi, przy czym zapewnienie minimum egzystencji (w tym także potrzeb

[9] Wyroki: z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 48–50); z dnia 6 kwietnia 2017 r., Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278).

[10] Zobacz art. 52 ust. 1 karty.

mieszkaniowych) dla osób w trudnej sytuacji społecznej ma być także zagwarantowane przez inne świadczenie socjalne (zabezpieczenie minimalne zapewniające pokrycie potrzeb na podstawie [oöBMSG])?

2) Czy zawarty w art. 2 dyrektywy [2000/43] zakaz »bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji« ze względu na »rasę lub pochodzenie etniczne« należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak § 6 ust. 9 i 11 oöWFG, zgodnie z którym obywatelom Unii, obywatelom państw należących do EOG i członkom ich rodzin w rozumieniu dyrektywy [2004/38] przysługuje świadczenie socjalne (dodatek mieszkaniowy na podstawie oöWFG) bez wykazania znajomości języka, podczas gdy w przypadku obywateli państw trzecich (włącznie z obywatelami państw trzecich będącymi rezydentami długoterminowymi w rozumieniu dyrektywy [2003/109]) wymagane jest wykazanie w określony sposób podstawowej znajomości języka niemieckiego?

W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie:

3) Czy zawarty w art. 21 [karty] zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak § 6 ust. 9 i 11 oöWFG, zgodnie z którym obywatelom Unii, obywatelom państw należących do EOG i członkom ich rodzin w rozumieniu dyrektywy [2004/38] przysługuje świadczenie socjalne (dodatek mieszkaniowy na podstawie oöWFG) bez wykazania znajomości języka, podczas gdy w przypadku obywateli państw trzecich (włącznie z obywatelami państw trzecich będącymi rezydentami długoterminowymi w rozumieniu dyrektywy [2003/109]) wymagane jest wykazanie w określony sposób podstawowej znajomości języka niemieckiego?".

IV. Postępowanie przed Trybunałem

41. Uwagi na piśmie przedstawiły strona powodowa (KV), strona pozwana (Land Oberösterreich) i Komisja.

42. Zgodnie z żądaniem Trybunału niniejsza opinia skupi się na pytaniu pierwszym sądu odsyłającego.

V. Analiza

A. Uwagi wstępne

43. Artykuł 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że rezydenci długoterminowi korzystają z równego traktowania z obywatelami pod względem zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe. Artykuł 11 ust. 4 tej dyrektywy stanowi jednak, że państwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do – jak określa to ów przepis – „świadczeń podstawowych"[11]. Nie mogę oprzeć się wrażeniu, że, niestety, prawodawca Unii nie podjął prób udzielenia bardziej szczegółowych wskazówek w tym przedmiocie. Praktycznie wszelkie tego rodzaju płatności mogą być uznawane za „podstawowe"

[11] Artykuł 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 nie zezwala państwom członkowskim na odstępstwa od zasady równego traktowania w odniesieniu do świadczeń wchodzących w zakres zabezpieczenia społecznego określonych przez prawo krajowe. Wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 83).

przez osoby uzależnione od pomocy społecznej i różnych świadczeń socjalnych zapewnianych przez państwa członkowskie. Z tego punktu widzenia trudno czynić rozróżnienie pomiędzy tego rodzajami płatnościami.

44. Zgodnie jednak z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa 2003/109 przewiduje prawo do równego traktowania, które stanowi zasadę ogólną, i wylicza odstępstwa od tego prawa, które państwa członkowskie mogą ustanowić i które należy interpretować w sposób ścisły. Ponadto na odstępstwa te można się powołać tylko wtedy, gdy władze danego państwa członkowskiego właściwe do wprowadzenia w życie tej dyrektywy jasno wyraziły zamiar powołania się na nie [12].

45. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sposób oczywisty wynika, że strona powodowa jest „obywatelem państwa trzeciego będącym rezydentem długoterminowym" w rozumieniu przepisów dyrektywy 2003/109. Zważywszy na jej status, strona powodowa jest tym samym co do zasady uprawniona do żądania równego traktowania w oparciu o art. 11 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy z m.in. obywatelami zainteresowanego państwa członkowskiego (Austrii) pod względem zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej.

46. Strona powodowa w postępowaniu głównym twierdzi, że jest uprawniona do świadczenia w postaci dodatku mieszkaniowego. O ile moim zdaniem z odesłania prejudycjalnego z pewnością można wywieść w sposób dorozumiany, że rozpatrywane świadczenie w postaci dodatku mieszkaniowego [13] wchodzi w zakres stosowania przepisu art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 [14], o tyle stwierdzenie powyższego ostatecznie należy do sądu odsyłającego, zważywszy, że brak jest autonomicznej i jednolitej w prawie Unii definicji pojęć „zabezpieczenia społecznego", „pomocy społecznej" i „ochrony socjalnej" [15], o czym w szczególności świadczy odesłanie do prawa krajowego zarówno w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, jak i w art. 34 ust. 3 karty [16].

47. Jednak brak autonomicznej i jednolitej definicji takich pojęć w prawie Unii nie oznacza, że państwa członkowskie przy stosowaniu zasady równości traktowania przewidzianej w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 mogą osłabiać skuteczność tej dyrektywy [17].

[12] Zobacz wyrok z dnia 25 listopada 2020 r., VR (Świadczenia rodzinne dla rezydentów długoterminowych) (C-303/19, EU:C:2020:958, pkt 21–23 i przytoczone tam orzecznictwo).

[13] W sekcji C wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający stwierdził, że dodatek mieszkaniowy przyznawany zgodnie z wymogami określonymi w ustawie oöWFG jest świadczeniem socjalnym. Z § 23 oöWFG wynika, że dodatek mieszkaniowy może być wypłacany m.in. głównemu najemcy lub właścicielowi mieszkania.

[14] Wynika to w sposób szczególnie oczywisty z nawiązania przez sąd odsyłający do wyjątku od art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 zawartego w jej art. 11 ust. 4. Ten drugi przepis nie miałby znaczenia, gdyby świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG nie stanowiło pomocy społecznej lub ochrony socjalnej w rozumieniu art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109. Ponadto strona pozwana nie zakwestionowała w sposób wyraźny w swoich uwagach dla Trybunału, że świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG stanowi pomoc społeczną bądź ochronę socjalną w rozumieniu art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, natomiast twierdzi ona, że świadczenie to nie jest świadczeniem podstawowym w rozumieniu tej dyrektywy. Ostatecznie zagadnienie to należy do sądu odsyłającego.

[15] Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo Unii nie ogranicza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizowania ich systemów zabezpieczenia społecznego. W braku harmonizacji na szczeblu Unii każde państwo członkowskie określa, na jakich warunkach, w jakiej wysokości i na jaki okres przyznaje się świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego. Korzystając z tych kompetencji, państwa członkowskie muszą jednak przestrzegać prawa Unii. Wyrok z dnia 25 listopada 2020 r., VR (Świadczenia rodzinne dla rezydentów długoterminowych) (C-303/19, EU:C:2020:958, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 77, 78), w którym Trybunał m.in. stwierdził, że brak autonomicznej i jednolitej definicji w prawie Unii pojęć z zakresu zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej oznacza, że wolą prawodawcy Unii było poszanowanie istniejących różnic między państwami członkowskimi w zakresie definicji i zakresu takich pojęć.

[16] W pkt 81 wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), Trybunał stwierdził, że skoro zarówno art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, jak i art. 34 ust. 3 karty zawierają odniesienie do prawa krajowego, do sądu krajowego należy – z uwzględnieniem integracyjnego celu dyrektywy – dokonanie oceny, czy dane świadczenie mieści się w jednej z kategorii wymienionych w art. 11 ust. 1 lit. d). Zgodnie z art. 34 ust. 3 karty, w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia (a tym samym państwa członkowskie, gdy stosują one prawo Unii) „uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków".

[17] Zobacz wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 78).

48. Ponadto przy określaniu środków z zakresu zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej – zdefiniowanych w prawie krajowym i podlegających zasadzie równości traktowania z art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 – państwa członkowskie wdrażają prawo Unii zgodnie z art. 51 ust. 1 karty i powinny one szanować prawa i przestrzegać zasad ustanowionych w karcie, w tym w jej art. 34 [18].

49. Z odesłania prejudycjalnego wynika w sposób oczywisty, że obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi nie zostali zasadniczo wyłączeni z kręgu osób uprawnionych do dodatku mieszkaniowego na podstawie oöWFG, jednakże zostały na nich nałożone dodatkowe wymogi. Tym samym obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi byli traktowani odmiennie niż obywatele Austrii, obywatele Unii i obywatele państw należących do EOG w odniesieniu do tego świadczenia [19]. Takie nierówne traktowanie pozostawałoby niezgodne z przepisami art. 11 dyrektywy 2003/109, jeżeli dodatek mieszkaniowy przyznawany na podstawie oöWFG stanowi świadczenie podstawowe w rozumieniu art. 11 ust. 4 tej dyrektywy. Proponuję teraz rozważyć, czy tego rodzaju dodatek mieszkaniowy stanowi świadczenie podstawowe dla tych celów.

B. Pojęcie „świadczeń podstawowych” – art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109

50. W swoim pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający skupia się na pojęciu „świadczeń podstawowych” w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109. W tym względzie sąd ten stwierdził, iż zdaniem komisji [20] świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG *nie* stanowi świadczenia podstawowego w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, natomiast świadczenia podstawowe zostały ujęte w przepisach oöBMSG. Zdaniem sądu odsyłającego komisja ta wyraziła tym samym pogląd, że parlament krajowy Górnej Austrii zamierzał skorzystać z wyjątku przewidzianego w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109.

51. Z odesłania prejudycjalnego wynika w sposób oczywisty, że sąd odsyłający uważa, iż gwarantowane minimalne świadczenie przewidziane przez oöBMSG stanowią świadczenie podstawowe, zapewnia ono bowiem minimum egzystencji w celu umożliwienia osobom w trudnej sytuacji społecznej godnego życia, w tym pokrycie ich potrzeb mieszkaniowych. Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości, czy świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG mimo wszystko jest świadczeniem podstawowym.

52. W pkt 90–92 wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), Trybunał stwierdził, że znaczenie i zakres pojęcia „świadczeń podstawowych”, zawartego w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, należy ustalać z uwzględnieniem kontekstu, w jaki przepis ten się wpisuje, oraz celu dyrektywy, którym jest integracja obywateli państw trzecich, którzy

[18] Wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 79, 80). Motyw 3 dyrektywy 2003/109 stanowi, że „niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe oraz przestrzega zasad uznanych w szczególności w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”.

[19] We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający stwierdził, że w ustawie z 2013 r. o nowelizacji oöWFG przewidziano między innymi, że obywatele państw trzecich musieli w ciągu ostatnich pięciu lat spełniać określone wymogi dotyczące dochodu minimalnego, co nie miało zastosowania wobec obywateli Austrii i osób traktowanych jako takie. Sąd odsyłający nie wyjaśnił celu tego dodatkowego wymogu w odniesieniu do obywateli państw trzecich. Ponadto sąd ten nie przedłożył Trybunałowi zapytania w tym względzie, być może z uwagi na okoliczność, że wymóg ten wydaje się w każdym razie spełniony przez stronę powodową. Pytania dotyczą wyłącznie nałożonego na obywateli państw trzecich dodatkowego wymogu przedłożenia określonego dowodu podstawowej znajomości języka niemieckiego.

[20] Zobacz pkt 31 niniejszej opinii.

legalnie i długoterminowo zamieszkiwali w państwach członkowskich [21]. Zgodnie z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 państwa członkowskie mogą ograniczyć równość traktowania obywateli państw trzecich na stałe i legalnie osiedlonych *„z wyłączeniem świadczeń pomocy społecznej lub ochrony socjalnej przyznawanych przez organy publiczne – czy to na poziomie krajowym, regionalnym, czy lokalnym – które przyczyniają się do zaspokojenia przez jednostkę elementarnych potrzeb, takich jak wyżywienie, mieszkanie lub zdrowie"* [22]. W pkt 92 tego wyroku Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 34 karty Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. Jeżeli świadczenie realizuje cel wyrażony w art. 34 karty, to w prawie Unii nie może ono zostać uznane za świadczenie niewchodzące w zakres świadczeń podstawowych w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że do sądu krajowego należy poczynienie niezbędnych ustaleń, z uwzględnieniem celu tego świadczenia, jego kwoty, warunków jego przyznawania oraz miejsca tego świadczenia w krajowym lub regionalnym systemie pomocy społecznej.

53. Z powyższych fragmentów wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), wynika w sposób oczywisty, że świadczenia umożliwiające zapewnienie godnej egzystencji osobom pozbawionym środków wystarczających dla zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych stanowią podstawowe świadczenie w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109.

54. Moim zdaniem należy na wstępie podkreślić, że państwa członkowskie bądź regiony mogą przyznawać różnego rodzaju podstawowe świadczenia przeznaczone dla zaspokojenia konkretnych potrzeb jednostek lub gospodarstw domowych, w zależności od ich sytuacji ekonomicznej i rodzinnej. W szczególności dzieje się tak właśnie w złożonej dziedzinie świadczeń związanych z mieszkalnictwem i zakwaterowaniem, w której bardzo zróżnicowany zakres środków może być uznany za konieczny przez krajowego ustawodawcę [23].

55. O ile studium porównawcze różnych świadczeń społecznych przyznawanych przez państwo członkowskie w dziedzinie mieszkalnictwa i zakwaterowania jest interesujące i pomocne dla poznania charakteru i zakresu tych świadczeń oraz ich miejsca w ramach regionalnego systemu pomocy społecznej, o tyle uważam, iż w niniejszej sprawie należy skupić się na charakterze świadczenia przyznawanego na podstawie oöWFG oraz m.in. na celach realizowanych przy pomocy tego świadczenia i na obowiązujących wymogach możliwości skorzystania z niego [24].

56. Sama okoliczność, że oöBMSG przyznaje dodatek mieszkaniowy osobom bez dochodów lub o skrajnie niskich dochodach, który to dodatek stanowi świadczenie podstawowe ukierunkowane na ochronę osób najbardziej potrzebujących, nie oznacza jeszcze, że świadczenia mieszkaniowe

[21] Zobacz także wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Y.Z. i in. (Oszustwo przy łączeniu rodzin) (C-557/17, EU:C:2019:203, pkt 63), w którym Trybunał stwierdził, że z motywów 2, 4, 6, 12 dyrektywy 2003/109 wynika, że zmierza ona do zagwarantowania integracji obywateli państw trzecich, którzy są na stałe i legalnie osiedleni w państwach członkowskich, i w tym celu do zbliżenia praw tych obywateli do praw, którymi cieszą się obywatele Unii, w szczególności poprzez wprowadzenie równego traktowania z tymi ostatnimi w szerokim zakresie spraw gospodarczych i społecznych. I tak, status rezydenta długoterminowego pozwala osobie, której przysługuje, korzystać z równego traktowania w dziedzinach określonych w art. 11 dyrektywy 2003/109 na warunkach przewidzianych w tym przepisie.

[22] Wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 91). Wyróżnienie moje.

[23] Jak stwierdziła Komisja w swoich uwagach, w państwie członkowskim mogą równolegle istnieć różne świadczenia mieszkaniowe mające za zadanie realizację podobnych celów.

[24] Strona pozwana stwierdziła w swoich uwagach, że przyznawany na podstawie oöWFG dodatek mieszkaniowy jest co do zasady uzależniony od istnienia zasobów powyżej progu cechującego zatrudnianie nieletnich. Jako środek pomocy dodatek mieszkaniowy jest przeznaczony głównie dla osób mających trudności w pokryciu swoich potrzeb, lecz co do zasady żyjących ze swoich dochodów. W tym względzie zauważam, że strona powodowa stwierdziła w swoich uwagach, że nie jest uprawniona do świadczenia przyznawanego na podstawie oöBMSG, bowiem osiąga zbyt wysoki dochód. Są to zagadnienia związane z okolicznościami faktycznymi, których sprawdzenie należy do sądu krajowego.

przyznawane na podstawie oöWFG nie powinny także stanowić świadczenia podstawowego, którego celem jest zapewnienie godnego życia beneficjentom zgodnie z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, a także właśnie z art. 34 ust. 3 karty.

57. Sąd odsyłający stwierdził, że dodatek mieszkaniowy ma na celu zapobieganie nadmiernemu obciążeniu kosztami mieszkaniowymi osób o niskich dochodach. Świadczenie zatem zazwyczaj pokrywa część kosztów mieszkaniowych [25], tak aby takie jednostki nie musiały wydawać zbyt dużej części swoich dochodów na adekwatne zakwaterowanie. Z wyjaśnień sądu odsyłającego, strony powodowej i strony pozwanej wynika, że – z zastrzeżeniem kontroli przez sąd odsyłający – wysokość dodatku przyznanego na podstawie oöWFG (która jest m.in. uzależniona od sytuacji materialnej) zależy od liczby osób w gospodarstwie domowym i wielkości mieszkania oraz jest ograniczona do maksymalnie 300 EUR. Jako taki dodatek ten jest zatem ukierunkowany nie tyle na zapewnienie osobom minimum egzystencji (w tym ich potrzeb mieszkaniowych), ile na zapewnienie, aby gospodarstwa domowe o niskich dochodach miały dostęp do adekwatnego zakwaterowania poprzez uczynienie tego dostępu (bardziej) przystępnym. Oznaczałoby to, że świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG może w określonych okolicznościach zostać przyznane, przynajmniej w części, oprócz świadczenia przyznanego na podstawie oöBMSG.

58. Świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG, służące zapewnieniu, aby osoby i gospodarstwa domowe nie musiały wydawać zbyt dużej części swoich dochodów na adekwatne zakwaterowanie, jest ukierunkowane – czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego – na zapewnienie godnego życia, bowiem zapewnia ono tym osobom lepszy dostęp nie tylko do adekwatnego zakwaterowania, na które inaczej nie byłoby ich stać, lecz również do innych podstawowych potrzeb, takich jak żywność i odzież, których zaspokojenie byłoby zagrożone, gdyby musiały one wydawać większą część dochodów na zakwaterowanie. Tym samym można by przyjąć, ponownie z zastrzeżeniem sprawdzenia przez sąd odsyłający, że świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG wchodzi w zakres stosowania przepisów art. 34 ust. 3 karty jako świadczenie mające na celu „zwalczanie wykluczenia społecznego i ubóstwa" dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

59. W tych okolicznościach uważam, że uprawnienie obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi danego państwa członkowskiego do adekwatnego zakwaterowania na równi m.in. z obywatelami tego państwa, na które w przeciwnym wypadku nie byłoby ich stać bez poświęcenia innych podstawowych potrzeb, jest kluczowe dla zapewnienia ciągłej gospodarczej i społecznej integracji takich obywateli państw trzecich. Skoro świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG zostało opracowane właśnie w tym celu, to należy je uznać za podstawowe świadczenie w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 [26].

C. Wymóg udokumentowania w konkretnej formie podstawowej znajomości języka niemieckiego

60. Gdyby jednak Trybunał uznał, że świadczenie przyznawane na podstawie oöWFG nie jest podstawowym świadczeniem w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, nasuwa się pytanie, czy państwo członkowskie, zamiast wyłączyć obywateli państw trzecich będących

[25] Dodatek mieszkaniowy przyznawany na podstawie oöWFG wynosi maksymalnie 300 EUR miesięcznie. Tymczasem sąd odsyłający stwierdził, że świadczenie przyznawane na podstawie oöBMSG może wynosić 921,30 EUR miesięcznie dla osoby samotnej.

[26] W pkt 32 wyroku z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), Trybunał podkreślił znaczenie przypisywane przez prawodawcę Unii środkom integracji, jak wynika w szczególności z motywu 4 dyrektywy 2003/109, który stanowi, że integracja obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich jest kluczowym elementem wspierania spójności gospodarczej i społecznej, stanowiącej podstawowy cel Unii określony w traktacie.

rezydentami długoterminowymi z kręgu osób uprawnionych do tego świadczenia, może uzależnić ich dostęp do tego świadczenia od udokumentowania w konkretnej formie podstawowej znajomości języka tego państwa członkowskiego, w tym przypadku języka niemieckiego.

61. Analizując powyższe pytanie, należy w pierwszej kolejności określić, czy państwo członkowskie, stosując odstępstwo na podstawie tegoż art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, stosuje prawo Unii, a tym samym zobowiązane jest do poszanowania w szczególności karty i ogólnych zasad prawa Unii, takich jak zasada proporcjonalności.

62. Albo, innymi słowy, czy w sytuacji, gdy państwo członkowskie korzysta konkretnie z przewidzianej w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 możliwości odstąpienia od zasady równego traktowania w odniesieniu do określonych świadczeń innych niż podstawowe, zapewnianych zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy 2003/109, stosuje ono prawo Unii, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej: jaki zakres swobody ma to państwo członkowskie w ustalaniu kryteriów dostępu do takich świadczeń?

63. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe zagwarantowane w porządku prawnym Unii mają być stosowane we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii [27], jednakże nie poza zakresem takich sytuacji [28]. Tym samym stosowanie prawa Unii oznacza zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty [29].

1. Stosowanie karty i zasad ogólnych prawa Unii do krajowych przepisów prawa stosujących odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109

64. W sytuacji gdy przepisy prawa Unii w danej dziedzinie nie regulują określonego aspektu i nie nakładają na państwa członkowskie żadnego szczególnego obowiązku w odniesieniu do danej sytuacji, przepis krajowy regulujący taki aspekt, wprowadzony przez państwo członkowskie, sytuuje się poza zakresem stosowania karty, a danej sytuacji nie można oceniać w świetle przepisów karty. Tym samym, kiedy prawo Unii wyraźnie umożliwia państwom członkowskim przyjmowanie przepisów prawa przyznających korzystniejsze warunki od tych przewidzianych w prawie Unii, wchodzą one w zakres kompetencji zachowanych przez państwa członkowskie i nie są regulowane przez prawo Unii ani nie wchodzą w jego zakres stosowania [30].

65. Przykładem takiej sytuacji jest art. 13 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Korzystniejsze przepisy krajowe", który zezwala państwom członkowskim na wydawanie dokumentów pobytowych ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności na warunkach korzystniejszych niż warunki ustanowione w tej dyrektywie [31]. W wyroku z dnia 17 lipca 2014 r., Tahir (C-469/13,

[27] Zasada ta została dawniej wyartykułowana w wyroku z dnia 13 lipca 1989 r., Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz ostatnio wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., TSN i AKT (sprawy połączone C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, pkt 43).

[28] Zobacz wyrok z dnia 6 marca 2014 r., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 26–28). Postanowienia karty, zgodnie z jej art. 51 ust. 1, skierowane są do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim te stosują prawo Unii. Na podstawie art. 51 ust. 2 karty nie rozszerza ona zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii ani nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach. Wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in. (C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 71).

[29] Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 34).

[30] Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., TSN i AKT (sprawy połączone C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, pkt 52–54 i przytoczone tam orzecznictwo).

[31] Wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, pkt 39).

EU:C:2014:2094, pkt 43), Trybunał stwierdził, że dokumenty pobytowe wydane na warunkach korzystniejszych niż ustanowione prawem Unii nie mogą w żadnym przypadku obejmować zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii w rozumieniu dyrektywy 2003/109 [32].

66. Natomiast w sytuacji, gdy akt prawa Unii przyznaje państwom członkowskim swobodę wyboru pomiędzy różnymi sposobami stosowania lub zakres uznania czy swobodę oceny, która stanowi integralną część systemu ustanowionego na mocy tego aktu prawnego, lub też w sytuacji, gdy taki akt prawny upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia przepisów szczególnych w celu przyczynienia się do realizacji jego celu [33], Trybunał stwierdził, że w takich okolicznościach, gdy państwa członkowskie przyjmują przepisy krajowe wdrażające przyznaną im możliwość przez prawo Unii, wdrażają one prawo Unii, a tym samym karta i zasada proporcjonalności mają zastosowanie [34].

67. Artykuł 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 umożliwia państwom członkowskim odstępstwo od zobowiązania, które w odmiennym przypadku byłoby wiążące zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy. Odstępstwo takie, wyraźnie przewidziane prawem Unii, jest tym samym uregulowane prawem Unii. W konsekwencji, w sytuacji gdy państwo członkowskie opiera się na odstępstwie przewidzianym w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, stosuje ono prawo Unii. Zobowiązane jest ono zatem do poszanowania karty i zasad ogólnych uznawanych w porządku prawnym Unii [35].

68. W tym względzie Trybunał orzekł już, że jeżeli państwo członkowskie powołuje się na odstępstwo od podstawowej wolności przewidziane w traktacie lub na nadrzędne względy interesu ogólnego w celu uzasadnienia przepisów, które mogą ograniczać korzystanie z podstawowej swobody [36], to takie uzasadnienie, przewidziane w prawie Unii, powinno być interpretowane w świetle ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności praw podstawowych

[32] Zobacz także art. 3 ust. 5 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 224), który stanowi, że państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymywać korzystniejsze warunki w zakresie łączenia rodzin niż przewidziane w dyrektywie 2003/86; a także wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 43).

[33] Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., TSN i AKT (sprawy połączone C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 39–41, 58–61).

[34] Wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 61, 67). Zobacz w szczególności wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 41–44). W tej drugiej sprawie Trybunał stwierdził, że przewidziana w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/86 możliwość nałożenia bardziej surowych warunków na osobę składającą wniosek o łączenie rodzin poprzez nałożenie na nią wymogu przedłożenia przez sponsora dowodów, że posiada określone środki, należy interpretować w świetle praw podstawowych, a zwłaszcza prawa do poszanowania życia rodzinnego, uznanego m.in. w karcie.

[35] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 61, 65–67).

[36] Takiej jak swobody świadczenia usług.

zagwarantowanych w karcie [37]. Odnośne przepisy krajowe mogą zatem być objęte przewidzianymi wyjątkami, wyłącznie jeżeli są zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał [38].

69. Co się tyczy odstępstw przewidzianych w prawie Unii, w wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429), Trybunał zbadał, czy szereg szczegółowych odstępstw przewidzianych w dyrektywie 2003/86 pozostaje w zgodzie z prawami podstawowymi. Trybunał, po przeprowadzeniu analizy ich treści i zakresu, stwierdził, że odstępstwa przewidziane w rozpatrywanej dyrektywie nie zezwalają w sposób wyraźny lub dorozumiany państwom członkowskim na przyjęcie przepisów naruszających prawa podstawowe. W pkt 104 i 105 tego wyroku Trybunał stwierdził, że jeśli dyrektywa 2003/86 pozostawia państwom członkowskim zakres uznania, to jest on wystarczająco szeroki, aby umożliwić im stosowanie zasad dyrektywy w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z ochrony praw podstawowych [39].

70. Moim zdaniem z powyższego orzecznictwa jasno wynika, że w sytuacji gdy państwo członkowskie przyjmuje przepisy na podstawie odstępstwa lub możliwości przewidzianych w traktacie lub prawie Unii, takich jak przewidziane w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 [40], takie państwo członkowskie stosuje prawo Unii, wobec czego zobowiązane jest ono do przestrzegania karty i zasad ogólnych prawa Unii.

71. Postanowień karty nie można interpretować w taki sposób, by pozbawiały one państwa członkowskie przysługującego im zakresu uznania przy podejmowaniu decyzji o wdrożeniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 [41]. Jest zatem oczywiste, że zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 państwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie w odniesieniu

[37] Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 34–36).

[38] Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 34–36), jest istotny, doprecyzowuje on bowiem w swej istocie, że rozstrzygnięcie Trybunału w wyroku z dnia 18 czerwca 1991 r., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 43), ma zastosowanie w odniesieniu do karty po jej wejściu w życie z dniem 1 grudnia 2009 r., wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony. Zobacz art. 6 ust. 1 TUE. Korzystanie przez państwo członkowskie z wyjątków przewidzianych w prawie Unii w celu uzasadnienia ograniczenia podstawowej swobody zagwarantowanej traktatem należy zatem uznać za stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, natomiast przepisy krajowe ograniczające podstawową swobodę gwarantowaną traktatem mogą być objęte wyjątkami przewidzianymi w prawie Unii wyłącznie w zakresie, w jakim jest to zgodne z prawami podstawowymi. W pkt 32 opinii w sprawie Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) rzecznik generalny M. Bobek stwierdził, że „z funkcjonalnego punktu widzenia można przyjąć, że organ krajowy będzie stosował prawo Unii w *co najmniej* trzech typowych scenariuszach. Po pierwsze, kiedy organ krajowy w rozpatrywanej przez siebie sprawie bezpośrednio stosuje źródło prawa Unii, najczęściej rozporządzenie (scenariusz *bezpośredniego stosowania*). Po drugie, kiedy organ krajowy stosuje normy prawa krajowego transponujące lub wprowadzające w życie środek lub zobowiązanie prawa Unii […] (scenariusz *pośredniego zastosowania*|). Po trzecie, kiedy organ krajowy znajdzie się w sytuacji, w której norma krajowa wykorzystuje odstępstwa lub uzasadnienie ograniczenia dopuszczalnego zgodnie z prawem Unii (scenariusz *odstępstwa*)".

[39] Zobacz także wyrok z dnia 1 marca 2011 r., Association belge des Consommateurs Test-Achats i in. (C-236/09, EU:C:2011:100, pkt 31, 32), w którym Trybunał stwierdził, że art. 5 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. 2004, L 373, s. 37), pozwalający zainteresowanym państwom członkowskim na utrzymywanie bez ograniczenia czasowego wyjątku od reguły składek i świadczeń jednolitych dla obu płci, jest sprzeczny z urzeczywistnianiem celu równego traktowania kobiet i mężczyzn, jaki przyświeca dyrektywie 2004/113, i jest niezgodny z art. 21 i 23 karty. Co się tyczy dziedziny praw autorskich, zob. wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, pkt 59). W pkt 119 opinii 3/15 (Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów) z dnia 14 lutego 2017 r. (EU:C:2017:114) Trybunał w istocie stwierdził, że o ile państwa członkowskie korzystają z zakresu uznania na podstawie dyrektywy 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz.U. 2001, L 167, s. 10 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 17, t. 1, s. 230) w odniesieniu do skorzystania z możliwości ustanowienia wyjątku lub ograniczenia na rzecz określonych użytkowników, o tyle ten zakres uznania wynika z decyzji prawodawcy Unii o przyznaniu państwom członkowskim takiej możliwości w ramach zharmonizowanych ram prawnych zapewniających wysoką i stałą ochronę praw w zakresie zwielokrotniania, publicznego udostępniania i rozpowszechniania mocą dyrektywy 2001/29.

[40] Niezależnie od tego, czy ta możliwość lub to odstępstwo działają na korzyść bądź niekorzyść jednostek. Porównaj wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (sprawy połączone C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), z wyrokiem z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

[41] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 65).

do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych. Jednak w przypadku przyjęcia przez państwo członkowskie środków mniej restrykcyjnych musi ono tym niemniej przestrzegać karty.

72. Należy dodać, że państwa członkowskie, opierając się na odstępstwie przewidzianym w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, nie mogą stosować uregulowania krajowego mogącego zagrażać realizacji celów wytyczonych przez tę dyrektywę, a tym samym pozbawiać ją skuteczności [42].

2. Stosowanie w okolicznościach postępowania głównego

73. Sąd odsyłający wyraził wątpliwości w odniesieniu do § 6 ust. 9 i 11 oöWFG. Sąd ten stwierdził, iż z prac przygotowawczych dotyczących ustawy z 2017 r. zmieniającej oöWFG wynika, że § 6 ust. 9 i 11 oöWFG miał na celu bardziej restrykcyjny dostęp obywateli państw trzecich do dodatków mieszkaniowych, przy czym konkretnie w odniesieniu do wymogu znajomości języka niemieckiego argumentowano zasadniczo, że taka znajomość jest istotna dla integracji społecznej. Sąd odsyłający podaje w wątpliwość konieczność wymogu znajomości języka obok innych wymogów przewidzianych w oöWFG, zważywszy, że obywatele państw trzecich mogą w każdym razie otrzymać dodatek mieszkaniowy tylko wtedy, gdy mieszkają już w Austrii od ponad pięciu lat i z reguły wykonują już przez dłuższy czas pracę zarobkową. Ponadto obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi w rozumieniu dyrektywy 2003/109 musieli już spełnić różne wymogi związane z integracją na mocy österreichisches Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (austriackiej ustawy o osiedlaniu się i pobycie), aby uzyskać ten status [43]. Dodatkowo sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do tego, dlaczego wymagany, stosunkowo niski poziom znajomości języka niemieckiego może zostać wykazany jedynie za pomocą konkretnych formalnych dowodów, które są przewidziane w ustawie.

74. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, należącą do ogólnych zasad prawa unijnego, takie wymogi znajomości języka są zgodne z prawem, pod warunkiem, że są odpowiednie i konieczne w świetle zamierzonych, uprawnionych celów, oraz przy założeniu, że w sytuacji wyboru pomiędzy kilkoma odpowiednimi środkami należy wybrać środek najmniej dokuczliwy, a także, że wynikłe stąd niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zakładanego celu [44].

75. Zasadniczym celem dyrektywy 2003/109 jest integracja obywateli państw trzecich, którzy są na stałe osiedleni w państwach członkowskich. Uzyskanie wiedzy zarówno o języku, jak i o społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego znacznie ułatwia komunikację między obywatelami państw trzecich a obywatelami państwa członkowskiego i ponadto sprzyja wzajemnej interakcji oraz rozwojowi relacji społecznych między nimi, a także upraszcza dostęp obywateli państw trzecich do rynku pracy i kształcenia zawodowego [45].

76. Z odesłania prejudycjalnego zdaje się zatem wynikać, że jednym z deklarowanych celów nowelizacji oöWFG z 2017 r. jest pogłębiane integracji społecznej. W takich okolicznościach nałożony obowiązek znajomości języka nie jest sprzeczny z dyrektywą 2003/109 ani sam w sobie nie zagraża realizacji celów zamierzonych przez tę dyrektywę, lecz przeciwnie, może przyczynić

[42] Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369, pkt 45).

[43] Zobacz także art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/109.

[44] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Müller Fleisch (C-562/08, EU:C:2010:93, pkt 43).

[45] Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369, pkt 46, 47). Co się tyczy wykładni dyrektywy 2003/86 zob. wyroki: z dnia 9 lipca 2015 r., K i A (C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 53); z dnia 7 listopada 2018 r., C i A (C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 55).

się do realizacji tych celów [46]. W rzeczy samej, w wyroku z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie może co do zasady nałożyć na obywatela państwa trzeciego posiadającego status rezydenta długoterminowego obowiązek złożenia egzaminu z integracji społecznej, pod warunkiem że sposób wdrażania tego obowiązku nie zagraża realizacji celów zamierzonych przez tę dyrektywę [47].

77. W takich okolicznościach zachodzi zatem konieczność zbadania sposobu, w jaki wdrażany jest wymóg znajomości języka.

78. Z powyższego wynikałoby, z zastrzeżeniem sprawdzenia tej okoliczności przez sąd odsyłający, że brak dowodu na okoliczność znajomości języka na wymaganym poziomie skutkuje natychmiastową utratą całkowitej kwoty rozpatrywanego świadczenia. Przedmiotowa kwota może wynosić do 300 EUR miesięcznie. Zważywszy, że rozpatrywany dodatek mieszkaniowy przysługuje wyłącznie jednostkom o niskich dochodach, utracona kwota może być znacząca w zależności od ilości czasu, jaki może pochłonąć spełnienie tegoż wymogu. Jak zauważa strona powodowa, utrata przedmiotowego dochodu może prowadzić do skutku odwrotnego od pożądanego celu, stanowiąc przeszkodę dla integracji obywateli państw trzecich, tym samym stanowiąc zagrożenie dla celów dyrektywy 2003/109. Cel integracji może w każdym razie zostać osiągnięty przy pomocy mniej uciążliwych środków, np. poprzez zawieszenie świadczenia lub zmniejszenie jego wysokości do chwili spełnienia wymogu znajomości języka. Z powyższego wynikałoby, że rozpatrywany środek jest niezgodny z zasadą proporcjonalności.

79. Co się tyczy samego wymogu znajomości języka, sąd odsyłający stwierdził, że wymagany poziom – poziom A2 w skali europejskiego systemu opisu kształcenia językowego – jest „względnie podstawowy” [48]. Wynikałoby z tego, z zastrzeżeniem sprawdzenia przez sąd odsyłający, że wymóg ten nie jest aż tak surowy, że stanowiłby przeszkodę trudną do pokonania, uniemożliwiającą w praktyce [49] obywatelom państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi zakwalifikowanie się do uzyskania rozpatrywanego świadczenia mieszkaniowego [50].

80. Tym niemniej kwestionowałbym konieczność takiego wymogu znajomości języka w każdym przypadku, zważywszy, iż według sądu odsyłającego obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi w rozumieniu dyrektywy 2003/109 już musieli spełnić różnorodne wymogi integracyjne przewidziane w prawie austriackim w celu uzyskania tegoż statusu. Nie jest natomiast oczywiste, czy z wymogami tymi wiązała się konieczność posiadania określonego poziomu znajomości języka. Strona pozwana wskazała bowiem w swoich uwagach, że nie wszystkie osoby, których dotyczy rozpatrywany środek, musiały udokumentować

[46] Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), pkt 48). Należy zwrócić uwagę, że strona powodowa nie kwestionuje, iż doskonalenie integracji społecznej osób niebędących obywatelami austriackimi jest uprawnionym celem, zaś znajomość języka może przyczynić się do osiągnięcia tego celu. Strona powodowa uważa jednak, że sposób realizacji tego celu wybrany przez stronę pozwaną, skutkujący cofnięciem lub odmową przyznania rozpatrywanego dodatku mieszkaniowego, nie jest ani odpowiedni, ani konieczny w przypadku strony powodowej, zważywszy, iż zamieszkuje ona w Austrii bez przerwy przez okres powyżej pięciu lat oraz że posiada pozwolenie na pobyt stały.

[47] Trybunał uznał za nieistotną okoliczność, czy status rezydenta długoterminowego został nabyty przed nałożeniem czy po nałożeniu obowiązku złożenia egzaminu z integracji społecznej.

[48] Strona powodowa wskazała, że rozpatrywany poziom znajomości języka jest tak niski, że można go osiągnąć w ciągu kilku tygodni, nawet bez uprzedniej znajomości języka niemieckiego i bez szczególnych predyspozycji do nauki języków obcych.

[49] Strona powodowa wskazała także, z zastrzeżeniem sprawdzenia przez sąd odsyłający, że istnieją określone wyjątki od wymogu znajomości języka, np. z przyczyn zdrowotnych.

[50] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A (C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

odpowiednią znajomość języka na podstawie innych przepisów prawa; wynika to w szczególności z ograniczonej długości okresu stosowania tych innych przepisów, tak jak w przypadku austriackiej ustawy o osiedlaniu się i pobycie.

81. Moim zdaniem z powyższego wynika, że rozpatrywany wymóg znajomości języka może być co do zasady uznawany przez państwa członkowskie za konieczny dla osiągnięcia realizowanego przez nie pożądanego celu w postaci integracji. Aby jednak taki wymóg mógł być zasadny, należałoby także ustalić, czy obywatel państwa trzeciego będący rezydentem długoterminowym, który poza tym kwalifikowałby się do uzyskania dodatku mieszkaniowego przyznawanego na podstawie oöWFG, uprzednio *nie* spełnił tegoż wymogu znajomości języka zgodnie z prawem krajowym w celu uzyskania tego statusu.

82. Co się tyczy konkretnego aspektu wdrażania wymogu znajomości języka, oprócz wskazania podstawowego poziomu wymaganego przez oöWFG sąd odsyłający skupił się na wyłącznym charakterze dowodu przyjmowanego w celu ustalenia tegoż poziomu [51].

83. Moim zdaniem wynikający z oöWFG wymóg, aby obywatel państwa trzeciego będący rezydentem długoterminowym ubiegający się o dodatek mieszkaniowy na podstawie tej ustawy udokumentował znajomość języka wyłącznie na podstawie określonych zaświadczeń lub dyplomów, jest nieodpowiedni [52], jeżeli poziom ten może zostać rozsądnie ustalony [53] przy pomocy innych równorzędnych sposobów, które są uznawane i podlegają obiektywnej kontroli [54]. Sprawdzenie powyższego należy jednak do sądu odsyłającego.

84. Artykuł 11 dyrektywy 2003/109 należy zatem interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak § 6 ust. 9 i 11 oöWFG, które przyznaje obywatelom Unii, obywatelom państw należących do EOG i członkom ich rodzin w rozumieniu dyrektywy 2004/38 możliwość uzyskania świadczenia socjalnego w postaci dodatku mieszkaniowego bez konieczności wykazania znajomości języka, natomiast od obywateli państw trzecich o statusie rezydentów długoterminowych w rozumieniu dyrektywy 2003/109 wymaga przedstawienia formalnego dowodu podstawowej znajomości języka niemieckiego.

VI. Wnioski

85. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne Landesgericht Linz (sądu regionalnego w Linzu, Austria):

Uprawnienie obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi państwa członkowskiego do dostępu na równi m.in. z obywatelami tego państwa członkowskiego do adekwatnego zakwaterowania, na które w przeciwnym wypadku nie byłoby ich stać bez poświęcenia innych podstawowych potrzeb, jest kluczowe dla zagwarantowania ciągłej gospodarczej i społecznej integracji takich obywateli państw trzecich.

[51] W tym względzie sąd odsyłający nie wskazał kosztów ani dostępności uzyskania kwalifikowalnych dowodów.

[52] Zobacz analogiczne wyroki: z dnia 6 czerwca 2000 r., Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, pkt 44); z dnia 5 lutego 2015 r., Komisja/Belgia (C-317/14, EU:C:2015:63, pkt 29).

[53] W znaczeniu, że jest dostępny dla właściwych organów krajowych.

[54] Moim zdaniem strona powodowa słusznie wskazała, że wymagany dowód musi zapewniać obiektywne i jednolite stosowanie wymogu znajomości języka.

Świadczenie, którego celem jest zapewnienie obywatelom państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi państwa członkowskiego dostępu do adekwatnego zakwaterowania, należy zatem uznać za „świadczenie podstawowe" w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi.

Artykuł 11 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak § 6 ust. 9 i 11 Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (ustawy Górnej Austrii o wspieraniu budownictwa mieszkaniowego), które przyznaje obywatelom Unii, obywatelom państw należących do EOG i członkom ich rodzin w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy
64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG możliwość uzyskania świadczenia socjalnego w postaci dodatku mieszkaniowego bez konieczności wykazania znajomości języka, natomiast od obywateli państw trzecich o statusie rezydentów długoterminowych w rozumieniu dyrektywy 2003/109 wymaga przedstawienia formalnego dowodu podstawowej znajomości języka niemieckiego.