Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 lutego 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuł 34 – Dostęp do ułatwień integracyjnych – Obowiązek pomyślnego złożenia, pod rygorem grzywny, egzaminu z integracji społecznej – Osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej, która w terminie nie złożyła pomyślnie takiego egzaminu – Obowiązek zapłaty grzywny – Obowiązek poniesienia całkowitych kosztów szkoleń i egzaminów z zakresu integracji społecznej – Możliwość uzyskania pożyczki w celu opłacenia tych kosztów

W sprawie C-158/23 [Keren] [i]

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniem z dnia 15 marca 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 marca 2023 r., w postępowaniu:

T.G.

przeciwko

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz, wiceprezes, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen i M. Gavalec, prezesi izb, E. Regan (sprawozdawca), I. Ziemele i Z. Csehi, sędziowie,

rzecznik generalny: L. Medina,

sekretarz: A. Lamote, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 lutego 2024 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu T.G. – E.E.M. Bezem, advocate, oraz S. Rafi, ekspertka,

* Język postępowania: niderlandzki.

[i] Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa. Nie odpowiada ona rzeczywistej nazwie ani rzeczywistemu nazwisku żadnej ze stron postępowania.

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman, M.H.S. Gijzen oraz C. Schillemans, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Azéma, J. Hottiaux oraz S. Noë, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 6 czerwca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między T.G. a Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministrem ds. społecznych i zatrudnienia, Niderlandy, zwanym dalej „ministrem”) dotyczącego decyzji, na mocy której ten ostatni, po pierwsze, nałożył na T.G. grzywnę w wysokości 500 EUR z powodu niezłożenia przez niego pomyślnie w wyznaczonym terminie egzaminu z integracji społecznej przewidzianego prawem niderlandzkim dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, a po drugie, nakazał T.G. spłatę pożyczki w wysokości 10 000 EUR, która została mu udzielona przez niderlandzkie władze publiczne w celu umożliwienia mu sfinansowania kosztów programu integracji społecznej.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

3 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Konwencja ta (zwana dalej „konwencją genewską”) została uzupełniona i zmieniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

4 Artykuł 34 konwencji genewskiej, zatytułowany „Naturalizacja”, przewiduje:

„Umawiające się Państwa będą w miarę możliwości ułatwiały asymilację i naturalizację uchodźców. W szczególności podejmą wszelkie wysiłki dla przyspieszenia procedury naturalizacyjnej i zmniejszenia, tak dalece, jak to jest możliwe, opłat i kosztów tego postępowania”.

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/109/WE

5 Artykuł 5 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44), 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".

Dyrektywa 2011/95

6 Motywy 12, 41 i 47 dyrektywy 2011/95 mają następujące brzmienie:

„(12) Głównym celem niniejszej dyrektywy jest po pierwsze to, by państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej, a po drugie, by osoby takie miały dostęp do minimalnego poziomu świadczeń we wszystkich państwach członkowskich.

[…]

(41) Aby beneficjenci ochrony międzynarodowej mogli skuteczniej korzystać z praw i świadczeń określonych w niniejszej dyrektywie, konieczne jest uwzględnienie ich specyficznych potrzeb i szczególnych trudności integracyjnych, którym muszą sprostać. Takie uwzględnienie zasadniczo nie powinno prowadzić do traktowania korzystniejszego niż przewidziane dla własnych obywateli, bez uszczerbku dla możliwości wprowadzenia lub utrzymania przez państwa członkowskie bardziej korzystnych norm.

[…]

(47) W programach integracyjnych skierowanych do beneficjentów statusu uchodźców i statusu pomocy uzupełniającej należy w jak najszerszym zakresie uwzględniać ich specyficzne potrzeby i położenie, przy czym w stosownych przypadkach programy te powinny obejmować szkolenia językowe oraz udzielanie informacji o indywidualnych prawach i obowiązkach związanych z ich statusem ochrony w danym państwie członkowskim".

7 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Cel", przewiduje:

„Celem niniejszej dyrektywy jest określenie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony".

8 Rozdział VII rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Zakres ochrony międzynarodowej", zawiera artykuły 20–35.

9 Artykuł 20 tej dyrektywy, zatytułowany „Zasady ogólne”, stanowi w ust. 3:

„Wdrażając przepisy niniejszego rozdziału, państwa członkowskie uwzględniają specyficzną sytuację osób szczególnie podatnych na zagrożenia, takich jak małoletni, małoletni bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety w ciąży, rodzice samotnie wychowujący małoletnie dzieci, ofiary handlu ludźmi, osoby z zaburzeniami psychicznymi i ofiary tortur, gwałtu lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej”.

10 Zgodnie z art. 24 dyrektywy 2011/95, zatytułowanym „Zezwolenia ma pobyt”:

„1. Tak szybko jak to możliwe po udzieleniu ochrony międzynarodowej państwa członkowskie wydają beneficjentom statusu uchodźcy zezwolenie na pobyt, które bez uszczerbku dla art. 21 ust. 3 musi być ważne przez co najmniej trzy lata i być odnawialne, o ile nie sprzeciwiają się temu ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.

Bez uszczerbku dla art. 23 ust. 1, zezwolenia na pobyt, które mają być wydane członkom rodziny beneficjentów statusu uchodźcy, mogą być ważne przez okres krótszy niż trzy lata i być odnawialne.

2. Tak szybko jak to możliwe po udzieleniu ochrony międzynarodowej państwa członkowskie wydają beneficjentom pomocy [ochrony] uzupełniającej i członkom ich rodziny zezwolenie na pobyt, które musi być ważne przez co najmniej rok i w odniesieniu do którego istnieje możliwość przedłużenia na co najmniej dwa lata, o ile nie sprzeciwiają się temu ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”.

11 Artykuł 34 tej dyrektywy, zatytułowany „Dostęp do ułatwień integracyjnych”, stanowi:

„W celu ułatwienia integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej ze społeczeństwem państwa członkowskie zapewniają im dostęp do programów integracyjnych uznanych przez nie za odpowiednie w stosunku do specyficznych potrzeb beneficjentów statusu uchodźcy lub osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej lub tworzą warunki gwarantujące dostęp do takich programów”.

Prawo niderlandzkie

12 Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) [ustawa ustanawiająca zasady ogólne prawa administracyjnego (ogólna ustawa dotycząca prawa administracyjnego)] z dnia 4 czerwca 1992 r. (Stb. 1992, nr 315), w brzmieniu obowiązującym w sporze rozpoznawanym w postępowaniu głównym, w art. 3:4 stanowi:

„1. Organ administracyjny wyważa interesy, na które decyzja ma bezpośredni wpływ, w granicach zakreślonych przez prawo lub przez rodzaj wykonywanej kompetencji.

2. Niekorzystne skutki decyzji dla jednego lub większej liczby zainteresowanych nie mogą być nieproporcjonalne w stosunku do celów decyzji”.

13 Artykuł 5:46 tej ustawy ogólnej, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, stanowi w ust. 2:

„O ile kwota grzywny administracyjnej nie jest określona w przepisie ustawy, organ administracyjny dostosowuje administracyjną grzywnę do wagi wykroczenia i stopnia jego zarzucalności sprawcy.

W tym celu organ administracyjny uwzględnia, w stosownych przypadkach, okoliczności, w jakich popełniono wykroczenie. […]”.

14 Wet inburgering (ustawa o integracji społecznej), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwana dalej „ustawą o integracji społecznej”), przewiduje w art. 3:

„Obowiązkowi integracji społecznej podlega cudzoziemiec, który uzyskuje legalny pobyt w rozumieniu art. 8 lit. a) i c) Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) [ustawy o kompleksowej zmianie ustawy o cudzoziemcach (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.)] z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 495) i który:

a. przebywa w Niderlandach w celu innym niż tymczasowy lub

b. jest duchownym”.

15 Artykuł 6 ustawy o integracji społecznej ma następujące brzmienie:

„1. Minister zwalnia osobę zobowiązaną z obowiązku integracji społecznej, jeżeli osoba ta wykaże, że z powodu niepełnosprawności psychicznej lub fizycznej albo upośledzenia umysłowego jest trwale niezdolna do pomyślnego złożenia egzaminu z integracji społecznej.

2. Minister zwalnia osobę podlegającą obowiązkowi integracji społecznej z części egzaminu z integracji społecznej, o których mowa w art. 7 ust. 2 lit. b) i c), jeżeli na podstawie wysiłków wykazanych przez osobę podlegającą temu obowiązkowi okaże się, że nie może ona racjonalnie wywiązać się z tych części”.

16 Zgodnie z art. 7 tej ustawy:

„1. Osoba zobowiązana do integracji społecznej uzyskuje:

a. pomyślny wynik egzaminu z integracji społecznej lub

b. dyplom, zaświadczenie lub inny dokument w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. c).

2. Egzamin z integracji społecznej obejmuje następujące części:

[…]

b. egzamin sprawdzający znajomość języka niderlandzkiego w mowie i piśmie na poziomie co najmniej A2 europejskiego systemu opisu kształcenia językowego [(CEFR)] oraz

c. egzamin z wiedzy o społeczeństwie niderlandzkim.

[…]

4. Minister proponuje części egzaminu z integracji społecznej, o których mowa w ust. 2 lit. b) i c)”.

17 Artykuł 7b tej ustawy stanowi:

„1. Osoba zobowiązana do integracji społecznej w ciągu trzech lat zdaje części egzaminu z integracji społecznej, o którym mowa w art. 7 ust. 2 lit. b) i c).

2. Trzyletni termin, o którym mowa w ust. 1, rozpoczyna bieg z chwilą, od której na cudzoziemcu ciąży obowiązek integracji społecznej.

3. Minister przedłuża trzyletni termin, o którym mowa w ust. 1:

a. jeżeli osoba zobowiązana do integracji społecznej wykaże, że nie można jej zarzucać braku pomyślnego złożenia w terminie tych części egzaminu z integracji społecznej, lub

b. o maksymalny nieodnawialny termin dwóch lat w przypadku rozpoczęcia lub ukończenia kursu alfabetyzacji przed upływem tego terminu”.

18 Artykuł 16 tej ustawy ma następujące brzmienie:

„1. Minister udziela, na wniosek, pożyczki osobie podlegającej obowiązkowi integracji społecznej, jeżeli spełnione są wymogi, które zostaną ustanowione w powszechnie obowiązującym akcie wykonawczym lub na jego podstawie, w odniesieniu do warunków, na jakich pożyczka jest przyznawana, i sposobu, w jaki jest ona przyznawana, oraz w odniesieniu do uczestnictwa, w placówce prowadzącej szkolenia, w szkoleniu przygotowującym do egzaminu z integracji społecznej lub do uzyskania dyplomu, zaświadczenia lub innego dokumentu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 lit. c).

2. Prawo do uzyskania pożyczki nie istnieje lub przestaje istnieć, jeżeli osoba podlegająca obowiązkowi integracji społecznej:

[…]

b. nie dopełniła tego obowiązku sześć lat po upływie terminu, o którym mowa w art. 7b ust. 1, lub po upływie terminu przedłużonego na podstawie art. 7b ust. 3 lub zasad ustanowionych przez art. 8 ust. 1 lit. a) lub jego na podstawie.

3. Kwota pożyczki jest wypłacana placówce prowadzącej szkolenia i ośrodkowi egzaminacyjnemu wskazanym przez osobę podlegającą obowiązkowi integracji społecznej.

4. Osoba podlegająca obowiązkowi integracji społecznej lub osoba uprzednio podlegająca takiemu obowiązkowi zwraca pożyczkę wraz z odsetkami obliczonymi zgodnie z zasadami określonymi w powszechnie obowiązującym akcie wykonawczym lub na jego podstawie.

[…]”.

19 Artykuł 31 ust. 1 ustawy o integracji społecznej stanowi:

„Minister nakłada grzywnę administracyjną na osobę podlegającą obowiązkowi integracji społecznej, która nie złożyła pomyślnie egzaminu z integracji społecznej, o którym mowa w art. 7 ust. 2 lit. b) i c), w terminie, o którym mowa w art. 7b ust. 1, lub w terminie przedłużonym na podstawie art. 7b ust. 3 lub na podstawie przepisów art. 8 ust. 1 lit. a). […]”.

20 Artykuł 32 tej ustawy stanowi:

„W decyzji o nałożeniu grzywny, o której mowa w art. 31 ust. 1, minister wyznacza nowy termin nieprzekraczający dwóch lat, w którym osoba podlegająca obowiązkowi integracji społecznej powinna, po doręczeniu decyzji o nałożeniu grzywny, ostatecznie złożyć pomyślnie części egzaminu z integracji społecznej, o których mowa w art. 7 ust. 2 lit. b) i c)".

21 Zgodnie z art. 33 tej ustawy:

„1. Minister nakłada grzywnę administracyjną na osobę podlegającą obowiązkowi integracji społecznej, która nie złożyła pomyślnie części egzaminu z integracji społecznej, o których mowa w art. 7 ust. 2 lit. b) i c), w terminie wyznaczonym na podstawie art. 32. Artykuł 32 stosuje się odpowiednio.

2. Jeżeli osoba podlegająca obowiązkowi integracji społecznej nie złoży pomyślnie, po upływie terminu, o którym mowa w art. 32, części egzaminu z integracji społecznej, o których mowa w art. 7 ust. 2 lit. b) i c), minister co dwa lata nakłada na tę osobę grzywnę administracyjną".

22 Besluit inburgering (dekret o integracji społecznej), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwany dalej „dekretem o integracji społecznej"), przewiduje w art. 2.8a:

„1. Minister przyznaje, na wniosek, zwolnienie z obowiązku integracji społecznej, jeżeli jest zdania, że osoba podlegająca temu obowiązkowi w sposób możliwy do wykazania zrealizowała w wystarczającym stopniu program integracji społecznej. […]".

23 Artykuł 4.1a dekretu o integracji społecznej stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów art. 16 ust. 2 ustawy [o integracji społecznej] osobie podlegającej obowiązkowi integracji społecznej można przyznać pożyczkę w maksymalnej wysokości 10 000 EUR w celu pokrycia kosztów:

a. odbycia szkolenia obejmującego części, o których mowa w art. 7 ust. 2 lit. b) i c) tej ustawy, przygotowującego do egzaminu z integracji społecznej lub egzaminu państwowego z języka niderlandzkiego jako drugiego języka I lub II, o którym mowa w art. 7.3.1 ust. 1 lit. c) Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) [ustawy zawierającej przepisy o szkolnictwie i kształceniu zawodowym (ustawy o szkolnictwie i kształceniu zawodowym)] z dnia 31 października 1995 r. (Stb. 1995, nr 501);

b. złożenia egzaminu państwowego, o którym mowa w lit. a), lub egzaminu z integracji społecznej; lub

c. odbycia kursu alfabetyzacji.

2. Kwotę pożyczki ustala się na podstawie kwoty dochodów referencyjnych, obliczanych zgodnie z art. 8 ust. 1, 2, 3 i 5 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (ogólnej ustawy o systemach opartych na kryterium dochodowym) z dnia 23 czerwca 2005 r. (Stb. 2005, 345), osoby podlegającej obowiązkowi integracji społecznej oraz jej partnera, jak wskazano w art. 3 tej ogólnej ustawy.

3. Ustęp 2 nie ma zastosowania do osoby podlegającej obowiązkowi integracji społecznej, o której mowa w ust. 1, przebywającej legalnie na podstawie:

a. zezwolenia na pobyt na czas określony z tytułu azylu lub

[…]

4. Pożyczka przeznaczona na udział w szkoleniu jest przyznawana tylko wtedy, gdy osoba podlegająca obowiązkowi integracji społecznej odbywa szkolenie w placówce prowadzącej szkolenia, posiadającej zaświadczenie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy [o integracji społecznej], lub znak, o którym mowa w art. 12a ust. 1 tej ustawy".

24 Artykuł 4.2 ustawy o integracji społecznej ma następujące brzmienie:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów art. 16 ust. 1 zdanie drugie ustawy [o integracji społecznej] osoba podlegająca obowiązkowi integracji społecznej ma prawo do korzystania z pożyczki w terminie, o którym mowa w [art.] 7b ust. 1 tej ustawy, w przedłużonym terminie, o którym mowa w [art.] 7b ust. 3 […] tej ustawy, oraz w terminie wskazanym w decyzji nakładającej grzywnę, o którym mowa w art. 29 i 32 tej ustawy".

25 Artykuł 4.6 tego dekretu przewiduje:

„1. Termin spłaty wynosi maksymalnie 10 lat. […]".

26 Artykuł 4.9 wspomnianego dekretu stanowi:

„Jeżeli dłużnik nie jest w stanie zapłacić miesięcznej raty ustalonej zgodnie z art. 4.8, może on złożyć do ministra wniosek o ustalenie swojej zdolności finansowej w pozostałym okresie spłaty".

27 Zgodnie z art. 4.13 tego dekretu:

„1. Na wniosek osoby podlegającej obowiązkowi integracji społecznej, w przypadkach określonych rozporządzeniem ministra, minister może umorzyć kwotę zadłużenia w całości lub w części. […]

3. Cudzoziemcom, o których mowa w art. 4.1a ust. 3, podlegającym obowiązkowi integracji społecznej od dnia 1 stycznia 2013 r. lub później, umarza się zadłużenie w całości, jeżeli:

a. ścieżka prowadząca do uzyskania deklaracji uczestnictwa, o którym mowa w art. 7 ust. 2 lit. a) ustawy [o integracji społecznej], została zakończona, a części egzaminu z integracji społecznej, o których mowa w art. 7 ust. 2 lit. b) i c) tej ustawy, zostały zdane;

b. na podstawie art. 5 ustawy [o integracji społecznej] ma zastosowanie zwolnienie z obowiązku integracji społecznej; lub

c. przyznaje się zwolnienie z obowiązku integracji społecznej, o którym mowa w art. 6 ust. 1–3 ustawy [o integracji społecznej].

4. Umorzenie długu, o którym mowa w ust. 3, następuje tylko wtedy, gdy okoliczność, o której mowa w lit. a), b) lub c) tego przepisu, zaistniała w terminie, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy

[o integracji społecznej], lub w terminie, o którym mowa w art. 7b ust. 1 tej ustawy, lub w terminie przedłużonym na podstawie art. 7a ust. 3 tej ustawy lub jej art. 7b ust. 3, lub poprzez art. 8 ust. 1 lit. a) tej ustawy lub na jego podstawie”.

28 Regeling inburgering (rozporządzenie w sprawie integracji społecznej), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, przewiduje w art. 3.1:

„Koszty egzaminu, o których mowa w art. 3.3 ust. 1 dekretu w sprawie integracji społecznej, wynoszą:

a. 50,00 EUR z tytułu każdej z części egzaminu z integracji społecznej, o których mowa w art. 3.9 ust. 2 lit. a)–c) tego dekretu;

b. 60,00 EUR z tytułu części egzaminu z integracji społecznej, o której mowa w art. 3.9 ust. 2 lit. d) tego dekretu;

c. 40,00 EUR z tytułu części egzaminu z integracji społecznej, o której mowa w art. 3.9 ust. 3 lit. a) wspomnianego dekretu;

d) 40,00 EUR z tytułu części egzaminu z integracji społecznej, o której mowa w art. 3.9 ust. 3 lit. b) tego dekretu. […]”.

29 Beleidsregel boetevaststelling inburgering (wytyczne dotyczące ustalania wysokości grzywien w kontekście integracji społecznej), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, przewidują w art. 1:

„W celu ustalenia kwoty grzywny, o której mowa w art. 34 lit. c) i d) [ustawy o integracji społecznej], uwzględnia się, co następuje:

a. liczbę godzin, podczas których osoba podlegająca obowiązkowi integracji społecznej uczestniczyła w szkoleniu z zakresu integracji społecznej lub w szkoleniu z języka niderlandzkiego jako drugiego języka w instytucji opatrzonej znakiem Blik op Werk;

b. liczbę przystąpień osoby podlegającej obowiązkowi integracji społecznej do części egzaminu z integracji społecznej lub egzaminu państwowego z języka niderlandzkiego jako drugiego języka;

c. liczbę części egzaminu z integracji społecznej lub egzaminu państwowego z języka niderlandzkiego jako drugiego języka, który osoba zobowiązana do integracji społecznej złożyła pomyślnie.

2. Kwotę grzywny ustala się na podstawie tabeli grzywien zamieszczonej w załączniku do niniejszych wytycznych”.

30 Tabela przewidziana w art. 1 ust. 2 załącznika do tych wytycznych służy określeniu wysokości grzywny na podstawie liczby godzin szkoleń z zakresu integracji społecznej lub szkoleń z języka niderlandzkiego jako drugiego języka, w których uczestniczyła dana osoba, oraz liczby przypadków, w których osoba ta złożyła części egzaminu z integracji obywatelskiej lub egzaminu państwowego z języka niderlandzkiego jako drugiego języka. Przepis ten uściśla również:

„Osoba, która uczestniczyła przez co najmniej 300 godzin w szkoleniu z zakresu integracji obywatelskiej lub w szkoleniu z zakresu języka niderlandzkiego jako drugiego języka i która co najmniej dwukrotnie przystąpiła do niezdanych części egzaminu z integracji społecznej lub egzaminu państwowego z języka niderlandzkiego jako drugiego języka, może uzyskać przedłużenie okresu integracji społecznej na podstawie art. 2.4c ust. 1 rozporządzenia w sprawie integracji społecznej z powodu niezarzucalnego przekroczenia terminu integracji społecznej. W takim przypadku nie nakłada się żadnych grzywien”.

31 Na mocy tego art. 1 ust. 2 kwotę grzywny ustalonej na podstawie tej tabeli obniża się stosownie do zdanych części egzaminu z integracji społecznej lub egzaminu państwowego z języka niderlandzkiego jako drugiego języka w następujący sposób:

„1 zdana część egzaminu: obniżenie kwoty grzywny o 20 %;

2 zdane części egzaminu: obniżenie kwoty grzywny o 40 %;

3 zdane części egzaminu: obniżenie kwoty grzywny o 60 %;

4 zdane części egzaminu lub więcej: obniżenie kwoty grzywny o 80 %”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

32 Skarżący w postępowaniu głównym, obywatel Erytrei, przybył do Niderlandów w wieku 17 lat, a następnie został uznany za beneficjenta ochrony międzynarodowej. W dniu 8 stycznia 2016 r., kiedy skarżący w postępowaniu głównym ukończył 18 lat, minister poinformował go, że od dnia 1 lutego 2016 r. podlega obowiązkowi integracji społecznej na mocy ustawy o integracji społecznej, co oznacza, że musi zdać, co do zasady w ciągu trzech lat, wszystkie części egzaminu z integracji społecznej. Minister kilkakrotnie przedłużał ten termin, ostatnio do dnia 1 lutego 2020 r., ze względu na to, że skarżący w postępowaniu głównym przebywał na stałe w ośrodku recepcyjnym dla osób ubiegających się o azyl i odbył szkolenie. Następnie skarżący w postępowaniu głównym zapisał się na kilka szkoleń i egzaminów z integracji społecznej. Nie stawił się jednak na niektóre szkolenia i egzaminy i nie zdał tych, na których był obecny.

33 Decyzją z dnia 31 marca 2020 r. minister nałożył na skarżącego w postępowaniu głównym grzywnę w wysokości 500 EUR i orzekł, że powinien on spłacić w całości pożyczkę zaciągniętą w Dienst Uitvoering Onderwijs (wykonawczej służbie oświatowej, Niderlandy), która to pożyczka wynosiła 10 000 EUR, ze względu na to, że nie ukończył on programu integracji społecznej w przewidzianym terminie.

34 Decyzją z dnia 25 lutego 2021 r. minister uznał za bezzasadne zażalenie na swoją decyzję z dnia 31 marca 2020 r. wniesione przez skarżącego w postępowaniu głównym.

35 Wyrokiem z dnia 4 listopada 2021 r. rechtbank (sąd pierwszej instancji, Niderlandy) uznał za bezzasadną skargę wniesioną przez skarżącego w postępowaniu głównym na tę decyzję z dnia 25 lutego 2021 r. Sąd ten orzekł bowiem, że uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie naruszają art. 34 dyrektywy 2011/95, ponieważ wprowadzają system oferujący możliwość przedłużania, wyłączeń i zwolnień, umożliwiając w razie potrzeby przyjęcie podejścia dostosowanego do indywidualnych potrzeb. Udzielona pożyczka może ponadto być spłacana stosownie do możliwości finansowych zainteresowanego. Zasada proporcjonalności nie została naruszona, ponieważ minister wziął pod uwagę wszystkie powołane okoliczności i dokonał ich wyważenia. Zdaniem tego sądu minister w wystarczającym stopniu uwzględnił sytuację osobistą skarżącego w postępowaniu głównym, przedłużając okres integracji społecznej z trzech do czterech lat i obniżając kwotę nałożonej grzywny. Wreszcie sąd ten orzekł, poprzez odesłanie do wyroku z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), że kwota tej grzywny nie była zbyt wysoka i że minister nie powinien odstępować od nałożenia wspomnianej grzywny lub od powoływania się na obowiązek spłaty pożyczki.

36 W dniu 2 grudnia 2021 r., czyli rok i dziesięć miesięcy po upływie terminu wyznaczonego na integrację społeczną, skarżący w postępowaniu głównym został zwolniony z obowiązku integracji społecznej, ponieważ według ministra podjął on na tamtą chwilę wystarczające starania w celu ukończenia programu integracji społecznej. Zwolnienie to pozostaje jednak bez uszczerbku dla obowiązku zapłaty grzywny i spłaty pożyczki.

37 Skarżący w postępowaniu głównym wniósł odwołanie od wyroku z dnia 4 listopada 2021 r. do Raad van State (rady stanu, Niderlandy), która jest sądem odsyłającym.

38 W odwołaniu skarżący w postępowaniu głównym podnosi, że art. 34 dyrektywy 2011/95 został nieprawidłowo transponowany do prawa niderlandzkiego. Z artykułu tego wynika bowiem jego zdaniem prawo pozytywne do integracji, podczas gdy wysoka kwota grzywny i obowiązek spłaty pożyczki przewidziane w prawie niderlandzkim, wręcz przeciwnie, utrudniają tę integrację. Wysokie opłaty przewidziane w tym prawie stanowią również przeszkodę w dostępie do programów integracyjnych. Ponadto we wspomnianym prawie niewystarczająco uwzględniono szczególne potrzeby i szczególne trudności w integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej. Z tych w szczególności względów minister powinien był zdaniem skarżącego odstąpić od nałożenia grzywny i żądania spłaty pożyczki w niniejszej sprawie.

39 Zdaniem ministra dyrektywa 2011/95 nie stoi na przeszkodzie systemowi integracji społecznej przewidzianemu w prawie niderlandzkim, skoro skarżący w postępowaniu głównym miał możliwość uczestniczenia w programach integracji, jak tego wymaga art. 34 tej dyrektywy. Ponadto z wyroku z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), wynika zdaniem ministra, że grzywna, jako bodziec do realizacji programu integracji społecznej, jest dopuszczalna, a grzywna nałożona na skarżącego w postępowaniu głównym jest właściwa i konieczna. Nie jest nieracjonalne, że skarżący w postępowaniu głównym powinien spłacić pożyczkę w całości. Ze swej istoty pożyczka powinna zostać spłacona w całości, a zwolnienie skarżącego z obowiązku integracji społecznej nastąpiło już po upływie wyznaczonego terminu.

40 Zważywszy na podniesione przed nim zarzuty, sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 34 dyrektywy 2011/95 stoi na przeszkodzie nałożeniu na beneficjentów ochrony międzynarodowej obowiązku integracji społecznej, który obejmuje obowiązek pomyślnego złożenia, pod rygorem grzywny, przedmiotowych egzaminów co do zasady w terminie trzech lat, oraz faktowi, że koszty programów integracji są ponoszone przez osoby podlegające temu obowiązkowi.

41 Co się tyczy w pierwszej kolejności obowiązku integracji społecznej, sąd odsyłający zauważa, że prawdą jest, iż Trybunał uznał w pkt 48 wyroku z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), że obowiązek złożenia egzaminu z integracji społecznej pozwala zapewnić uzyskanie przez danych obywateli państw trzecich wiedzy, która bezspornie jest użyteczna dla ustanowienia więzi z przyjmującym państwem członkowskim, i że taki obowiązek, obwarowany grzywną, może przyczynić się do realizacji celów dyrektywy 2003/109. Jednakże sąd odsyłający waha się przed przełożeniem tych wniosków na sprawę w postępowaniu głównym, ponieważ wspomniana dyrektywa przyznaje w art. 5 ust. 2 państwom członkowskim możliwość nałożenia obowiązku integracji, podczas gdy taka możliwość nie jest przewidziana w dyrektywie 2011/95. Kolejna różnica między tymi dwoma aktami prawnymi polega na tym, że ta ostatnia dyrektywa dotyczy osób, które potrzebują ochrony, ale niekoniecznie zamierzają osiedlić się na stałe w przyjmującym państwie członkowskim.

42 Ponadto sąd odsyłający zauważa, po pierwsze, że z pkt 95 wyroku z dnia 24 czerwca 2015 r., T. (C-373/13, EU:C:2015:413), wydaje się wynikać, że państwa członkowskie nie dysponują żadnymi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w zakresie przyznawania lub odmowy przyznania zasadniczych świadczeń gwarantowanych przez dyrektywę 2011/95, do których należy prawo dostępu do programów integracyjnych. Powstaje jednak pytanie, czy obowiązek integracji stanowi ograniczenie tego prawa, czy też jest on jedynie gwarancją, że zainteresowane osoby skutecznie się zintegrują.

43 Po drugie, sąd ten podkreśla, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia mającego zastąpić dyrektywę 2011/95 {wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniający dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [COM(2016) 466 final]} Komisja Europejska wprowadziła przepis, który wyraźnie stanowi, że „[w] zależności od decyzji państwa członkowskiego udział w środkach integracyjnych może być obowiązkowy". Powstaje zatem pytanie, czy należy z tego wywnioskować, że taki obowiązek nie jest jeszcze przewidziany w dyrektywie 2011/95, czy też wniosek stanowi jedynie potwierdzenie już istniejącej możliwości.

44 Na wypadek gdyby nałożenie obowiązku integracji społecznej było możliwe, sąd odsyłający przyjmuje, że co do zasady minister ma prawo obwarować ten obowiązek grzywną, pod warunkiem że będzie ona proporcjonalna.

45 W drugiej kolejności, co się tyczy kosztów programów integracyjnych, sąd odsyłający jest zdania, że nałożenie na beneficjentów ochrony międzynarodowej obowiązku zapłaty całości tych kosztów jest sprzeczne z art. 34 dyrektywy 2011/95, biorąc pod uwagę wysoką kwotę wspomnianych kosztów i generalnie ograniczoną zdolność finansową tych beneficjentów. Możliwość ubiegania się o pożyczkę w celu sfinansowania tych kosztów niczego w tym względzie nie zmienia. O ile można by twierdzić, że beneficjenci ochrony międzynarodowej sami mają kontrolę nad terminowym ukończeniem danych programów, a zatem nad obowiązkiem spłaty pożyczki, o tyle jednak ów art. 34 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do programów integracyjnych wszystkim beneficjentom ochrony międzynarodowej. Sąd odsyłający dodaje, że okoliczność, iż osoby zainteresowane mogą zawrzeć porozumienie w sprawie spłaty

zadłużenia, wydaje się nie mieć najmniejszego znaczenia, gdyż zobowiązanie do spłaty znacznego długu utrzymuje się przez okres nawet dziesięciu lat, co może utrudniać skuteczną integrację w przyjmującym państwie członkowskim.

46 W trzeciej kolejności powstaje pytanie, czy wysokość kwot grzywny i pożyczki zagraża realizacji celu i skuteczności (effet utile) art. 34 dyrektywy 2011/95. W tym względzie sąd odsyłający podkreśla, że organ administracyjny i, w stosownych przypadkach, sąd krajowy są zobowiązane do obniżenia grzywny, jeżeli jest to konieczne, aby uczynić ją proporcjonalną. Jednakże pożyczka, której można udzielić do kwoty 10 000 EUR, mogłaby – wraz z grzywną – zostać uznana za wykraczającą poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu określonego w art. 34, a mianowicie ułatwienia integracji. O ile porozumienie w sprawie warunków spłaty, w ramach którego uwzględnia się zdolność finansową danej osoby, mogłoby złagodzić tę sytuację, o tyle uwzględnianie tej zdolności finansowej mogłoby również odwodzić tę osobę od podjęcia pracy, co negatywnie wpływa na jej integrację.

47 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 34 dyrektywy [2011/95] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to przewidziane w art. 7b [ustawy o integracji społecznej], zgodnie z którym na osoby będące beneficjentami ochrony międzynarodowej nakłada się obowiązek pomyślnego złożenia egzaminu z integracji społecznej pod rygorem grzywny?

2) Czy art. 34 dyrektywy [2011/95] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zakłada, że osoby będące beneficjentami ochrony międzynarodowej zasadniczo ponoszą samodzielnie całkowite koszty programów integracyjnych?

3) Czy dla udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie znaczenie ma to, że osoby będące beneficjentami ochrony międzynarodowej mogą uzyskać pożyczkę rządową na pokrycie kosztów programów integracyjnych i że pożyczka ta ulega umorzeniu, jeśli osoby takie w terminie pomyślnie złożą egzamin z integracji społecznej lub w terminie zostaną zwolnione z obowiązku integracji społecznej, lub zostanie im przyznane odstępstwo od tego obowiązku?

4) Jeżeli art. 34 dyrektywy [2011/95] pozwala na nałożenie na osoby będące beneficjentami ochrony międzynarodowej obowiązku pomyślnego złożenia egzaminu z integracji społecznej pod rygorem grzywny oraz na obciążenie takich osób całkowitymi kosztami programów integracyjnych, to czy wysokość pożyczki do spłacenia – czy to wraz z grzywną, czy bez grzywny – szkodzi realizacji celu i skuteczności (effet utile) art. 34 [tej dyrektywy]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

48 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 34 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których beneficjenci ochrony międzynarodowej mają obowiązek pomyślnego złożenia, pod rygorem grzywny, egzaminu z integracji społecznej.

49 Jak orzekł Trybunał, beneficjenci ochrony międzynarodowej, tak długo, jak posiadają ten status, powinni korzystać z praw zagwarantowanych im przez dyrektywę 2011/95, do których należy prawo dostępu do programów integracyjnych przewidziane w art. 34 tej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 95, 97).

50 W celu ustalenia, czy art. 34 dyrektywy 2011/95 stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, należy wziąć pod uwagę jego brzmienie, kontekst, w jaki się on wpisuje, oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 września 2024 r., Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Co się tyczy przede wszystkim sformułowań użytych w art. 34 dyrektywy 2011/95, wynika z nich, że w celu ułatwienia integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej ze społeczeństwem państwa członkowskie zapewniają im dostęp do programów integracyjnych uznanych przez nie za odpowiednie w stosunku do specyficznych potrzeb beneficjentów statusu uchodźcy lub osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej lub tworzą warunki gwarantujące dostęp do takich programów.

52 W konsekwencji, o ile artykuł ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia beneficjentom ochrony międzynarodowej dostępu do programów integracyjnych, które uznają one za odpowiednie w stosunku do ich specyficznych potrzeb, o tyle jego brzmienie nie pozwala na ustalenie, czy państwo członkowskie może wprowadzić obowiązek uczestnictwa w programie integracyjnym, a nawet obowiązek pomyślnego złożenia, pod rygorem grzywny, odpowiedniego egzaminu.

53 Następnie, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 34 dyrektywy 2011/95, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 tej dyrektywy jej celem jest określenie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony.

54 Wspomniany zakres ochrony międzynarodowej jest przedmiotem rozdziału VII dyrektywy 2011/95, wymieniającego szereg praw i świadczeń, wśród których znajdują się – poza dostępem do programów integracyjnych, o którym mowa w owym art. 34 – w szczególności dostęp do informacji (art. 22 dyrektywy 2011/95), dostęp do zatrudnienia (art. 26 dyrektywy), dostęp do kształcenia (art. 27 dyrektywy), dostęp do procedur uznawania kwalifikacji (art. 28 dyrektywy), opieka społeczna (art. 29 dyrektywy 2011/95), opieka zdrowotna (art. 30 dyrektywy), dostęp do zakwaterowania (art. 32 dyrektywy) i swoboda przemieszczania się w państwie członkowskim (art. 33 dyrektywy).

55 Tymczasem o ile te inne prawa i świadczenia przyczyniają się również do zapewnienia skutecznej integracji beneficjenta ochrony międzynarodowej ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego, o tyle bezsporne jest, że korzystanie z nich jest z kolei ułatwione, a nawet w istocie uzależnione od tego, czy zainteresowany mógł zdobyć, dzięki programom integracji, o których mowa w art. 34, niezbędną wiedzę, w szczególności znajomość języka.

56 Zdobycie tej wiedzy, a tym samym udział w tych programach beneficjentów ochrony międzynarodowej, którzy jej jeszcze nie posiadają, stanowią zatem ważny środek zarówno dla zapewnienia integracji tych osób ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego, jak i dla umożliwienia im skutecznego korzystania z praw i świadczeń przewidzianych w dyrektywie 2011/95.

57 Należy jednak zauważyć, że w szczególności z motywów 41 i 47 dyrektywy 2011/95, w świetle których należy interpretować jej art. 34, wynika, iż konieczne jest uwzględnienie specyficznych potrzeb beneficjentów ochrony międzynarodowej i szczególnych trudności integracyjnych, którym muszą oni sprostać, oraz że w skierowanych do nich programach integracyjnych w jak najszerszym zakresie należy uwzględniać ich specyficzne potrzeby i położenie, przy czym w stosownych przypadkach programy te powinny obejmować szkolenia językowe.

58 Ponadto, jak wynika z komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich [COM(2016) 377 final, s. 4], indywidualne potrzeby związane z integracją mogą różnić się między innymi w zależności od oczekiwanej długości pobytu zainteresowanego.

59 W tym względzie z art. 24 dyrektywy 2011/95 wynika, że co do zasady okres ważności zezwolenia na pobyt, które przyjmujące państwo członkowskie jest zobowiązane wydać beneficjentom statusu uchodźcy z jednej strony i beneficjentom statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej z drugiej strony, wynosi, odpowiednio, co najmniej trzy lata, z możliwością przedłużenia, i co najmniej rok, z możliwością przedłużenia. Osoby korzystające z jednego lub drugiego z tych statusów mogą zatem pozostać na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez wystarczająco długi okres, aby prawodawca Unii chciał zapewnić ich skuteczną integrację ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego. Jest tak w szczególności w przypadku, gdy beneficjenci ci osiedlili się na stałe w Unii Europejskiej lub mają taki zamiar.

60 W tym kontekście należy również przypomnieć, że art. 34 konwencji genewskiej, zgodnie z którym należy interpretować art. 34 dyrektywy 2011/95 [zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 74], stanowi, że umawiające się państwa będą w miarę możliwości ułatwiały asymilację i naturalizację uchodźców. W tym kontekście ich integracja jest postrzegana jako logiczny etap w kierunku ich ewentualnej naturalizacji przez przyjmujące państwo członkowskie.

61 Wreszcie, co się tyczy celu realizowanego przez art. 34 dyrektywy 2011/95, a także, bardziej ogólnie, przez tę dyrektywę, z samego brzmienia tego artykułu wynika, że ma on na celu ułatwienie integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego, podczas gdy dyrektywa ta zmierza, jak wynika z jej motywu 12, do zapewnienia stosowania wspólnych kryteriów identyfikacji osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, a także minimalnego poziomu świadczeń dla tych osób we wszystkich państwach członkowskich. Państwa członkowskie nie mogą zatem transponować owego art. 34 w sposób naruszający te cele.

62 Z wykładni kontekstowej i celowościowej art. 34 dyrektywy 2011/95, przyjętej w pkt 53–61 niniejszego wyroku, wynika, że o ile państwom członkowskim przysługuje zakres uznania przy decydowaniu o treści programów integracyjnych, o których mowa w tym artykule, a także o praktycznych zasadach organizacji tych programów i obowiązkach, które tym kontekście mogą zostać nałożone na uczestników, o tyle ów zakres uznania nie może być wykorzystywany w sposób

zagrażający celom wymienionym w pkt 61 niniejszego wyroku lub skuteczności (effet utile) tej dyrektywy lub w sposób naruszający zasadę proporcjonalności. Zgodnie z tą zasadą, która należy do zasad ogólnych prawa Unii, środki wdrożone przez uregulowania krajowe transponujące wspomniany art. 34 powinny umożliwiać realizację celów tego artykułu i nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 50, 51).

63 W związku z tym państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, by treść programów integracyjnych, o których mowa w art. 34 dyrektywy 2011/95, a także praktyczne zasady organizacji tych programów oraz obowiązki, które w tym kontekście mogą zostać nałożone na uczestników, nie utrudniały w sposób nieproporcjonalny skutecznego dostępu beneficjentów ochrony międzynarodowej do wspomnianych programów ani skutecznego korzystania przez te osoby z innych praw i świadczeń, jakie wywodzą one z tej dyrektywy, w którym to przypadku zagrożone byłyby cele tej dyrektywy i jej art. 34.

64 To właśnie w świetle powyższych rozważań należy zbadać pytanie pierwsze.

65 Co się tyczy obowiązku rozpatrywanego w postępowaniu głównym, nie można zaprzeczyć, że – jak wskazano w pkt 55 i 56 niniejszego wyroku – uzyskanie zarówno znajomości języka, jak i wiedzy o społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego sprzyja integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego poprzez zapewnienie komunikacji między tymi beneficjentami a obywatelami krajowymi oraz wspieranie interakcji i rozwoju stosunków społecznych między nimi. Nie sposób kwestionować, że uzyskanie znajomości języka przyjmującego państwa członkowskiego upraszcza dostęp tych osób do praw i świadczeń, które im przysługują na podstawie dyrektywy 2011/95, w szczególności dostęp do rynku pracy i kształcenia zawodowego (zob. analogicznie wyroki: z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S, C-579/13, EU:C:2015:369, pkt 47; a także z dnia 9 lipca 2015 r., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 53).

66 W tym kontekście w zakresie, w jakim udział beneficjentów ochrony międzynarodowej, którzy nie posiadają jeszcze takiej wiedzy i znajomości, w programach integracji i pomyślne złożenie egzaminu z integracji społecznej pozwala na zapewnienie uzyskania przez tych beneficjentów wiedzy, która jest bezsprzecznie użyteczna dla wspierania ich integracji ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego i korzystania z praw i świadczeń przyznanych przez dyrektywę 2011/95, należy uznać, że uregulowania krajowe przewidujące obowiązek uczestniczenia w takich programach i pomyślnego złożenia związanego z nimi egzaminu są zgodne z art. 34 tej dyrektywy, o ile spełniają warunki przypomniane w pkt 62 i 63 niniejszego wyroku.

67 Tymczasem takie uregulowania naruszałyby prawo przyznane beneficjentom ochrony międzynarodowej w art. 34 dyrektywy 2011/95 i nie umożliwiałyby realizacji celu tego artykułu, gdyby nie uwzględniały – co się tyczy treści programów integracyjnych oraz praktycznych zasad organizacji tych programów i obowiązków, które mogą zostać nałożone na uczestników w tym kontekście – szczególnych okoliczności charakteryzujących ich sytuację, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu wiedzy, którego można wymagać na potrzeby pomyślnego złożenia egzaminu z integracji społecznej, oraz do dostępności szkoleń i materiałów niezbędnych do przygotowania się do tego egzaminu.

68 Znaczenie uwzględnienia przez państwa członkowskie specyficznych potrzeb i sytuacji osobistej beneficjentów ochrony międzynarodowej, jak również szczególnych trudności integracyjnych, którym osoby te muszą sprostać, wynika bowiem z samego brzmienia art. 34 dyrektywy 2011/95, a także z jej motywów 41 i 47, które podkreślają, że taka indywidualna ocena jest konieczna w celu skutecznego korzystania przez zainteresowane osoby z praw i świadczeń, które przysługują im na podstawie tej dyrektywy, a tym samym w celu ułatwienia szybkiej i udanej integracji tych osób.

69 Konieczność uwzględnienia w tym kontekście osobistych i bardzo zróżnicowanych okoliczności beneficjentów ochrony międzynarodowej jest tym bardziej konieczna ze względu na ich szczególną podatność na zagrożenia, co uzasadnia właśnie przyznanie tej ochrony. Ponadto art. 20 ust. 3 dyrektywy 2011/95 przewiduje, że wdrażając przepisy rozdziału VII tej dyrektywy, państwa członkowskie uwzględniają specyficzną sytuację osób szczególnie podatnych na zagrożenia, takich jak małoletni, małoletni bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety w ciąży, rodzice samotnie wychowujący małoletnie dzieci, ofiary handlu ludźmi, osoby z zaburzeniami psychicznymi i ofiary tortur, gwałtu lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej.

70 Tym samym środki integracji, o których mowa w art. 34 dyrektywy 2011/95, powinny mieć na celu nie karanie beneficjentów ochrony międzynarodowej napotykających trudności w zdobyciu wiedzy, która ma być przekazywana za pośrednictwem programów integracyjnych, lecz ułatwienie integracji tych beneficjentów ze społeczeństwem państw członkowskich, stosownie do ich indywidualnych możliwości.

71 Należy zwłaszcza uwzględnić szczególne okoliczności indywidualne, takie jak wiek, poziom wykształcenia, sytuacja finansowa lub stan zdrowia zainteresowanej osoby, również w celu zwolnienia jej z obowiązku pomyślnego złożenia egzaminu, takiego jak ten, którego dotyczy postępowanie główne, jeżeli okaże się, że z powodu tych okoliczności osoba ta nie jest w stanie przystąpić do tego egzaminu lub go zdać. Tak więc, w razie gdyby beneficjent ochrony międzynarodowej nie zdał wspomnianego egzaminu z powodu takich okoliczności, powinien on być w stanie przedstawić dowód racjonalnych starań, jakie podjął w celu pomyślnego złożenia tego egzaminu.

72 Ponadto każdy beneficjent ochrony międzynarodowej powinien być zwolniony z obowiązku pomyślnego złożenia tego egzaminu, w przypadku gdy jest on w stanie wykazać, w świetle warunków życia i okoliczności charakteryzujących jego pobyt w przyjmującym państwie członkowskim, że jest już skutecznie zintegrowany ze społeczeństwem tego państwa.

73 Poza tym wiedza wymagana do złożenia takiego egzaminu powinna być ustalona na poziomie podstawowym i nie powinna wykraczać poza to, co jest konieczne do wspierania integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego. Należy zatem wziąć pod uwagę szczególną sytuację tych osób, w szczególności gdy osoby te nie osiedliły się jeszcze na stałe w tym państwie członkowskim.

74 W każdym razie brak pomyślnego złożenia takiego egzaminu nie może być systemowo karany grzywną. Taka kara może zostać nałożona jedynie w wyjątkowych przypadkach, takich jak te, które wykazują, na podstawie obiektywnych okoliczności, udowodniony i uporczywy brak woli integracji ze strony danego beneficjenta. Ponadto taka grzywna nie może w żadnym razie być na tyle wysoka, by nakładała na danego beneficjenta nieracjonalne obciążenie finansowe, biorąc pod uwagę jego sytuację osobistą i rodzinną.

75 W niniejszej sprawie grzywna przewidziana w uregulowaniach niderlandzkich rozpatrywanych w postępowaniu głównym jest stosowana w sposób systemowy i może wynosić 1250 EUR. Tymczasem taki środek okazuje się oczywiście nieproporcjonalny w stosunku do celu realizowanego przez te uregulowania.

76 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 34 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które zobowiązują beneficjentów ochrony międzynarodowej do pomyślnego złożenia egzaminu z integracji społecznej, pod warunkiem że:

– wdrożenie tego obowiązku pozwoli na rzeczywiste uwzględnienie specyficznych potrzeb i położenia tych beneficjentów, a także szczególnych trudności integracyjnych, którym muszą oni sprostać;

– wiedza wymagana do pomyślnego złożenia tego egzaminu będzie ustalona na odpowiednim poziomie i nie będzie wykraczać poza to, co jest konieczne do wspierania integracji tych beneficjentów ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego; oraz

– każdy beneficjent ochrony międzynarodowej będzie zwolniony z obowiązku pomyślnego złożenia tego egzaminu, w przypadku gdy będzie on w stanie wykazać, w świetle warunków życia i okoliczności charakteryzujących jego pobyt w przyjmującym państwie członkowskim, że jest już skutecznie zintegrowany ze społeczeństwem tego państwa.

Natomiast ten sam art. 34 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by brak pomyślnego złożenia takiego egzaminu był systemowo karany grzywną, podobnie jak temu, by ze względu na swą wysokość grzywna ta stanowiła nieracjonalne obciążenie finansowe dla danej osoby, zważywszy na jej sytuację osobistą i rodzinną.

W przedmiocie pytań od drugiego do czwartego

77 Poprzez pytania od drugiego do czwartego, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 34 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, na mocy których beneficjenci ochrony międzynarodowej sami ponoszą całość kosztów szkoleń i egzaminów z zakresu integracji społecznej. Sąd ten zwraca się również z pytaniem, czy ma w tym względzie znaczenie okoliczność, że beneficjenci ci mogą uzyskać pożyczkę rządową na pokrycie tych kosztów i że mogą oni uzyskać umorzenie tej pożyczki, jeżeli w terminie pomyślnie złożą egzamin z integracji społecznej lub w tym terminie zostaną zwolnieni z obowiązku integracji społecznej, lub zostanie im przyznane odstępstwo od tego obowiązku.

78 Na wstępie należy zauważyć, że brzmienie art. 34 dyrektywy 2011/95 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do programów integracyjnych uznanych przez nie za odpowiednie lub stworzenia warunków gwarantujących dostęp do takich programów, lecz nie wyklucza wyraźnie możliwości obciążenia przez te państwa beneficjentów ochrony międzynarodowej związanymi z tym kosztami.

79 Jednakże, jak wynika z pkt 62 i 63 niniejszego wyroku, państwa członkowskie – choć korzystają z pewnego zakresu uznania – są zobowiązane do zapewnienia, by treść tych programów, a także praktyczne zasady ich organizacji, oraz obowiązki, które w tym kontekście mogą zostać nałożone

na uczestników, nie utrudniały w sposób nieproporcjonalny skutecznego dostępu beneficjentów ochrony międzynarodowej do wspomnianych programów ani skutecznego korzystania przez te osoby z innych praw i świadczeń, które przysługują im na mocy tej dyrektywy.

80 W tym względzie należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę specyficzne potrzeby beneficjentów ochrony międzynarodowej, ich położenie oraz ich szczególną podatność na zagrożenia, zasada proporcjonalności i skuteczność (effet utile) prawa dostępu do programów integracyjnych przewidzianego w art. 34 dyrektywy 2011/95 stoją na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie obciążały tych beneficjentów kosztami obowiązkowych środków integracji. Środki takie powinny zatem co do zasady być nieodpłatne. Niemniej jednak ani zasada proporcjonalności, ani skuteczność (effet utile) tego art. 34 nie stoją na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie wymagały w stosownym przypadku od beneficjentów ochrony międzynarodowej dysponujących wystarczającymi środkami finansowymi wkładu finansowego, który nie będzie nieracjonalny.

81 Tymczasem w niniejszej sprawie z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nakładają co do zasady na wszystkich beneficjentów ochrony międzynarodowej obowiązek poniesienia całości kosztów ułatwień integracyjnych, które mogą być bardzo wysokie.

82 Prawdą jest, że beneficjenci ochrony międzynarodowej mogą wystąpić o pożyczkę do maksymalnej wysokości 10 000 EUR w celu pokrycia kosztów programu integracji społecznej, przy czym pożyczka ta nie podlega spłacie, jeżeli w przewidzianym terminie pomyślnie złożą oni egzamin z integracji społecznej lub w tym terminie zostaną zwolnieni z obowiązku integracji społecznej, lub zostanie im przyznane odstępstwo od tego obowiązku. Natomiast jeżeli wspomniani beneficjenci nie spełnią tego obowiązku lub spełnią go z opóźnieniem, powinni oni spłacić tę pożyczkę co do zasady w całości w maksymalnym terminie dziesięciu lat, przy czym w szczególnych przypadkach możliwe jest, pod pewnymi warunkami, całkowite lub częściowe umorzenie pożyczki.

83 Ponadto przy ustalaniu wysokości rat, które należy spłacać każdego miesiąca, można wziąć pod uwagę zdolność finansową dłużnika. W przypadku niedostatecznej zdolności finansowej minister może ustalić kwotę do spłaty na 0 EUR miesięcznie. Ewentualna kwota pozostająca do spłaty, z wyjątkiem zaległych rat miesięcznych, jest umarzana po dziesięciu latach.

84 O ile z rozważań przedstawionych w pkt 82 i 83 niniejszego wyroku wynika, że możliwość zaciągnięcia pożyczki w celu pokrycia kosztów programu integracji społecznej jest skonstruowana w sposób, który wymaga pewnego uwzględnienia indywidualnej zdolności finansowej beneficjenta ochrony międzynarodowej, o tyle – przeciwnie do rozważań zawartych w pkt 80 niniejszego wyroku – beneficjent ten pozostaje co do zasady zobowiązany do ponoszenia potencjalnie bardzo wysokich kosztów tego programu, chyba że w terminach złoży pomyślnie egzamin z integracji społecznej lub zostanie zwolniony z obowiązku zwrotu zaciągniętej pożyczki, lub zostanie mu przyznane odstępstwo od tego obowiązku. Co więcej, tak długo, jak na wspomnianym beneficjencie ciąży obowiązek pomyślnego złożenia egzaminu z integracji społecznej, pozostaje on w niepewności zarówno co do całkowitej kwoty pożyczki, którą będzie musiał ostatecznie spłacić, jak i co do długości okresu, przez który będzie on zadłużony wobec władz publicznych, który to okres może być bardzo długi.

85 W takich okolicznościach obciążenie beneficjenta ochrony międzynarodowej co do zasady całością kosztów szkoleń i egzaminów w ramach programu integracji społecznej podważa cel polegający na zapewnieniu skutecznej integracji tego beneficjenta ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego poprzez nałożenie na niego nieracjonalnego obciążenia, które utrudnia nie tylko rzeczywisty dostęp wspomnianego beneficjenta do programu integracji społecznej, ale również korzystanie przez tego samego beneficjenta z innych praw i korzyści, które przysługują mu na mocy dyrektywy 2011/95.

86 W świetle całości powyższych rozważań na pytania od drugiego do czwartego należy odpowiedzieć, iż art. 34 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, na mocy których beneficjenci ochrony międzynarodowej sami ponoszą całość kosztów szkoleń i egzaminów z zakresu integracji społecznej. Okoliczność, że beneficjenci ci mogą uzyskać pożyczkę rządową na pokrycie tych kosztów i że mogą oni uzyskać umorzenie tej pożyczki, jeżeli w przewidzianym terminie pomyślnie złożą egzamin z integracji społecznej lub w tym terminie zostaną zwolnieni z obowiązku integracji społecznej, lub zostanie im przyznane odstępstwo od tego obowiązku, nie może zaradzić niezgodności tych uregulowań z tym art. 34.

W przedmiocie kosztów

87 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które zobowiązują beneficjentów ochrony międzynarodowej do pomyślnego złożenia egzaminu z integracji społecznej, pod warunkiem że:

– **wdrożenie tego obowiązku pozwoli na rzeczywiste uwzględnienie specyficznych potrzeb i położenia tych beneficjentów, a także szczególnych trudności integracyjnych, którym muszą oni sprostać;**

– **wiedza wymagana do pomyślnego złożenia tego egzaminu będzie ustalona na odpowiednim poziomie i nie będzie wykraczać poza to, co jest konieczne do wspierania integracji tych beneficjentów ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego; oraz**

– **każdy beneficjent ochrony międzynarodowej będzie zwolniony z obowiązku pomyślnego złożenia tego egzaminu, w przypadku gdy będzie on w stanie wykazać, w świetle warunków życia i okoliczności charakteryzujących jego pobyt w przyjmującym państwie członkowskim, że jest już skutecznie zintegrowany ze społeczeństwem tego państwa.**

Natomiast ten sam art. 34 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by brak pomyślnego złożenia takiego egzaminu był systemowo karany grzywną, podobnie jak temu, by ze względu na swą wysokość grzywna ta stanowiła nieracjonalne obciążenie finansowe dla danej osoby, zważywszy na jej sytuację osobistą i rodzinną.

2) **Artykuł 34 dyrektywy 2011/95**

należy interpretować w ten sposób, że:

– **stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, na mocy których beneficjenci ochrony międzynarodowej sami ponoszą całość kosztów szkoleń i egzaminów z zakresu integracji społecznej; oraz**

– **okoliczność, że beneficjenci ci mogą uzyskać pożyczkę rządową na pokrycie tych kosztów i że mogą oni uzyskać umorzenie tej pożyczki, jeżeli w przewidzianym terminie pomyślnie złożą egzamin z integracji społecznej lub w tym terminie zostaną zwolnieni z obowiązku integracji społecznej, lub zostanie im przyznane odstępstwo od tego obowiązku, nie może zaradzić niezgodności tych uregulowań z tym art. 34.**

Podpisy