



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

4. února 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Azylová politika – Postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany – Směrnice 2011/95/EU – Článek 34 – Přístup k integračním opatřením – Povinnost složit zkoušku občanské integrace pod hrozbou pokuty – Osoba požívající mezinárodní ochrany, která tuto zkoušku ve stanovené lhůtě nesložila – Povinnost zaplatit pokutu – Povinnost nést veškeré náklady na kurzy a zkoušky občanské integrace – Možnost získat půjčku na pokrytí těchto nákladů“

Ve věci C-158/23 [Keren]ⁱ,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 15. března 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 15. března 2023, v řízení

T. G.

proti

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, T. von Danwitz, místopředseda, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen a M. Gavalec, předsedové senátu, E. Regan (zpravodaj), I. Ziemele a Z. Csehi, soudci,

generální advokátka: L. Medina,

za soudní kancelář: A. Lamote, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. února 2024,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za T. G.: E. E. M. Bezem, advocate, a S. Rafi, znalkyně,
- za nizozemskou vládu: K. Bulterman, M. H. S. Gijzen a C. Schillemans, jako zmocněnkyně,

* Jednací jazyk: nizozemština.

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádné ze zúčastněných stran.

– za Evropskou komisi: A. Azéma, J. Hottiaux a S. Noë, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 6. června 2024,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 34 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi T. G. a Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministr sociálních věcí a práce, Nizozemsko) (dále jen „ministr“) ve věci rozhodnutí, kterým ministr jednak uložil T. G. pokutu ve výši 500 eur, neboť posledně uvedený ve stanovené lhůtě nesložil zkoušku občanské integrace, kterou nizozemské právo stanoví pro osoby požívající mezinárodní ochrany, a jednak T. G. nařídil, aby splatil půjčku ve výši 10 000 eur, kterou mu nizozemské veřejné orgány poskytly na financování nákladů na program občanské integrace.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Úmluva o právním postavení uprchlíků, podepsaná dne 28. července 1951 v Ženevě [*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. Uvedená úmluva byla doplněna a pozměněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).
- 4 Článek 34 Ženevské úmluvy, nadepsaný „Udělení státní příslušnosti“, stanoví:
„Smluvní státy se zavazují co nejvíce usnadňovat uprchlíkům asimilaci a udělení státního občanství. Vyvinou zejména veškerou snahu o urychlení řízení o udělení státního občanství a o co možná největší snížení poplatků a nákladů tohoto řízení.“

Unijní právo

Směrnice 2003/109/ES

- 5 Článek 5 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44), nadepsaný „Podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta“, v odstavci 2 stanoví:

„Členské státy mohou požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem.“

Směrnice 2011/95

- 6 Body 12, 41 a 47 odůvodnění směrnice 2011/95 uvádějí:

„(12) Hlavním cílem této směrnice je na jedné straně zajistit, aby členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují, a na druhé straně zajistit minimální úroveň výhod poskytovaných uvedeným osobám ve všech členských státech.

[...]

(41) Aby osoby požívající mezinárodní ochrany mohly účinněji uplatňovat práva a výhody stanovené v této směrnici, je nezbytné zohlednit jejich zvláštní potřeby a konkrétní obtíže, s nimiž se při integraci potýkají. Aniž je dotčena možnost členských států zavést nebo zachovat příznivější normy, nemělo by mít takové zohlednění obvykle za následek příznivější zacházení, než jakého se dostává jejich vlastním státním příslušníkům.

[...]

(47) Zvláštní potřeby osob požívajících postavení uprchlíka a osob, které mají nárok na status doplňkové ochrany, a jejich konkrétní situace by měly být zohledněny v co největší míře v integračních programech, jež jsou jim poskytovány, včetně případného zajištění odpovídajícího jazykového vzdělávání a poskytnutí informací o právech a povinnostech jednotlivce spojených se statutem ochrany v daném členském státě.“

- 7 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Účel“, stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a obsah poskytnuté ochrany.“

- 8 Kapitola VII uvedené směrnice, nadepsaná „Obsah mezinárodní ochrany“, obsahuje články 20 až 35.

- 9 Článek 20 téže směrnice, nadepsaný „Obecná pravidla“, v odstavci 3 stanoví:

„Při provádění této kapitoly členské státy zohlední zvláštní situaci zranitelných osob, například nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, zdravotně postižených osob, starých osob,

těhotných žen, osamělých rodičů s nezletilými dětmi, obětí obchodování s lidmi, osob s duševními poruchami a osob, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.“

- 10 Článek 24 směrnice 2011/95, nadepsaný „Povolení k pobytu“, stanoví:

„1. Co nejdříve po přiznání mezinárodní ochrany udělí členský stát osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň tři roky a lze ji prodloužit, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku a aniž je dotčen čl. 21 odst. 3.

Aniž je dotčen čl. 23 odst. 1, může být rodinným příslušníkům osob požívajících [, kterým bylo přiznáno] postavení uprchlíka vydáno povolení k pobytu, které má dobu platnosti kratší než tři roky a lze ji prodloužit.

2. Co nejdříve po přiznání mezinárodní ochrany vydá členský stát osobám, kterým byl status doplňkové ochrany přiznán, a jejich rodinným příslušníkům povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň jeden rok s opakovanou možností prodloužení alespoň o dva roky, pokud tomu nebrání závažné důvody týkající se bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.“

- 11 Článek 34 této směrnice, nadepsaný „Přístup k integračním opatřením“, stanoví:

„Pro usnadnění začlenění osob požívajících mezinárodní ochrany do společnosti zajistí členské státy přístup k integračním programům, které považují za vhodné, s cílem zohlednit zvláštní potřeby osob, jež mají postavení uprchlíka nebo požívají statusu doplňkové ochrany, nebo vytvoří předpoklady zaručující přístup k těmto programům.“

Nizozemské právo

- 12 Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) [zákon, kterým se stanoví obecná pravidla správního práva (obecný zákon o správním právu)], ze dne 4. června 1992 (Stb. 1992, č. 315), ve znění použitelném na spor v původním řízení, v článku 3:4 stanoví:

„1. Správní orgán zváží zájmy, které jsou rozhodnutím přímo dotčené, v mezích plynoucích ze zákona nebo z povahy vykonávané pravomoci.

2. Nepříznivé účinky rozhodnutí pro jednu či více dotčených osob nesmí být nepřiměřené cílům sledovaným rozhodnutím.“

- 13 Článek 5:46 tohoto zákona, ve znění použitelném na spor v původním řízení, v odstavci 2 stanoví:

„Není-li výše správní pokuty stanovena zákonným ustanovením, správní orgán přizpůsobí výši správní pokuty závažnosti přestupku a míře, v níž může být tento přestupek porušiteli práv vytýkán. Za tímto účelem správní orgán případně zohlední okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán. [...]“

- 14 Wet inburgering (zákon o občanské integraci), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon o občanské integraci“), v článku 3 stanoví:

„Povinnost občanské integrace má cizí státní příslušník, který získá oprávněný pobyt ve smyslu čl. 8 písm. a) a c) Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) [zákon o celkové revizi zákona o pobytu cizinců (cizinecký zákon z roku 2000)], ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 495), a který:

- a. pobývá v Nizozemsku za jiným než dočasným účelem, nebo
- b. je duchovním.“

- 15 Článek 6 zákona o občanské integraci zní:

„1. Ministr zproští osobu podléhající povinnosti občanské integrace od této povinnosti, pokud prokázala, že z důvodu duševního nebo tělesného postižení či duševní poruchy je trvale neschopna složit zkoušku občanské integrace.

2. Ministr zproští osobu podléhající povinnosti občanské integrace od částí zkoušky občanské integrace uvedených v čl. 7 odst. 2 písm. b) a c), pokud je na základě prokázaného úsilí osoby podléhající této povinnosti patrné, že tato osoba nemůže tyto části rozumně splnit.“

- 16 Článek 7 tohoto zákona stanoví:

„1. Osoba podléhající povinnosti občanské integrace:

- a. složí zkoušku občanské integrace, nebo
- b. získá diplom, osvědčení nebo jiný doklad ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. c).

2. Zkouška občanské integrace má tyto části:

[...]

b. zkouška z ústních a písemných znalostí nizozemského jazyka alespoň na úrovni A 2 Společného evropského referenčního rámce pro jazyky [(CEFR)] a

c. zkouška ze znalostí nizozemské společnosti.

[...]

4. Ministr navrhuje části zkoušky občanské integrace uvedené v odst. 2 písm. b) a c).“

- 17 Článek 7b uvedeného zákona stanoví:

„1. Osoba podléhající povinnosti občanské integrace složí do tří let části zkoušky občanské integrace uvedené v čl. 7 odst. 2 písm. b) a c).

2. Tříletá lhůta uvedená v odstavci 1 začíná běžet od okamžiku, kdy se na cizího státního příslušníka začne vztahovat povinnost občanské integrace.

3. Ministr prodlouží tříletou lhůtu uvedenou v odstavci 1:

- a. pokud osoba podléhající povinnosti občanské integrace prokáže, že jí nelze vytýkat, že tyto části zkoušky občanské integrace nesložila včas, nebo
- b. jednou maximálně o dva roky, pokud lze prokázat, že kurz gramotnosti je nebo byl absolvován před uplynutím této lhůty.“

18 Článek 16 téhož zákona zní:

„1. Ministr poskytne na základě žádosti půjčku osobě podléhající povinnosti občanské integrace, jsou-li splněna pravidla, která budou stanovena obecným správním opatřením nebo na jeho základě, pokud jde o podmínky a způsob poskytnutí půjčky a pokud jde o účast na vzdělávacím kurzu za účelem složení zkoušky občanské integrace nebo získání diplomu, osvědčení nebo jiného dokladu uvedeného v čl. 5 odst. 1 písm. c) v zařízení poskytujícím kurzy.

2. Nárok na půjčku neexistuje nebo zaniká, pokud osoba podléhající povinnosti občanské integrace:

[...]

- b. šest let po uplynutí lhůty uvedené v čl. 7b odst. 1 nebo lhůty prodloužené na základě čl. 7b odst. 3 nebo pravidel, která jsou stanovena v čl. 8 odst. 1 větě a) nebo na jeho základě, tuto povinnost nesplnila.

3. Částka půjčky se vyplácí zařízení poskytujícímu kurzy a zkušebnímu centru, která určí osoba podléhající povinnosti občanské integrace.

4. Osoba podléhající povinnosti občanské integrace nebo osoba, která této povinnosti dříve podléhala, splatí půjčku navýšenou o úroky vypočtené podle pravidel, která budou stanovena obecným správním opatřením nebo na jeho základě.

[...]“

19 Článek 31 zákona o občanské integraci v odstavci 1 stanoví:

„Ministr uloží správní pokutu osobě, která podléhá povinnosti občanské integrace a nesložila části zkoušky občanské integrace uvedené v čl. 7 odst. 2 písm. b) a c) ve lhůtě uvedené v čl. 7b odst. 1, nebo ve lhůtě prodloužené na základě čl. 7b odst. 3 nebo pravidel stanovených na základě čl. 8 odst. 1 větě a) písm. a). [...]“

20 Článek 32 tohoto zákona stanoví:

„Ministr v rozhodnutí o uložení pokuty podle čl. 31 odst. 1 stanoví novou lhůtu v délce nejvýše dvou let, během níž musí osoba, která podléhá povinnosti občanské integrace, po oznámení rozhodnutí o uložení pokuty konečně složit části zkoušky občanské integrace uvedené v čl. 7 odst. 2 písm. b) a c).“

21 Článek 33 uvedeného zákona stanoví:

„1. Ministr uloží správní pokutu osobě, která podléhá povinnosti občanské integrace a nesložila části zkoušky občanské integrace uvedené v čl. 7 odst. 2 písm. b) a c) ve lhůtě stanovené podle článku 32. Článek 32 se použije obdobně.

2. Pokud osoba, která podléhá povinnosti občanské integrace, nesloží po uplynutí lhůty stanovené podle článku 32 části zkoušky občanské integrace uvedené v čl. 7 odst. 2 písm. b) a c), uloží ministr této osobě každé dva roky správní pokutu.“

22 Besluit inburgering (vyhláška o občanské integraci), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „vyhláška o občanské integraci“), v článku 2.8a stanoví:

„1. Ministr udělí na základě žádosti výjimku z povinnosti občanské integrace, má-li za to, že osoba podléhající této povinnosti prokazatelným způsobem absolvovala program občanské integrace na dostatečné úrovni. [...]“

23 Článek 4.1a vyhlášky o občanské integraci stanoví:

„1. S výhradou ustanovení čl. 16 odst. 2 zákona [o občanské integraci] může být osobě podléhající povinnosti občanské integrace poskytnuta půjčka až do výše 10 000 eur na pokrytí nákladů spojených:

a. s absolvováním kurzu za účelem přípravy na části zkoušky občanské integrace podle čl. 7 odst. 2 písm. b) a c) tohoto zákona nebo státní zkoušky z nizozemštiny jako druhého jazyka I nebo II podle čl. 7.3.1 odst. 1 písm. c) Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) [zákon obsahující ustanovení týkající se vzdělávání a odborné přípravy (zákon o vzdělávání a odborné přípravě)] ze dne 31. října 1995 (Stb. 1995, č. 501);

b. se složením státní zkoušky uvedené pod písmenem a), nebo zkoušky občanské integrace, nebo

c. s absolvováním kurzu gramotnosti.

2. Výše půjčky se stanoví na základě výše referenčních příjmů osoby podléhající povinnosti občanské integrace a jejího partnera podle článku 3 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (obecný zákon o režimech založených na majetkových poměrech) ze dne 23. června 2005 (Stb. 2005, 345), které se vypočtou podle čl. 8 odst. 1, 2, 3 a 5 tohoto obecného zákona.

3. Odstavec 2 se nevztahuje na osobu podléhající povinnosti občanské integrace, která je uvedena v odstavci 1 a má oprávněný pobyt na základě:

a. povolení k pobytu na dobu určitou z důvodu azylu, nebo

[...]

4. Půjčka určená na absolvování kurzu je poskytnuta pouze tehdy, pokud osoba podléhající povinnosti občanské integrace absolvuje kurz v zařízení poskytujícím kurzy, které je držitelem

osvědčení podle čl. 9 odst. 1 zákona [o občanské integraci] nebo označení podle čl. 12a odst. 1 tohoto zákona.“

24 Článek 4.2 vyhlášky o občanské integraci zní:

„1. S výhradou ustanovení čl. 16 odst. 1 druhé věty zákona [o občanské integraci] má osoba podléhající povinnosti občanské integrace nárok na půjčku po dobu uvedenou [v čl.] 7b odst. 1 tohoto zákona, po prodlouženou dobu uvedenou [v čl.] 7b odst. 3 [...] uvedeného zákona a po dobu uvedenou v rozhodnutí o uložení pokuty podle článků 29 a 32 téhož zákona.“

25 Článek 4.6 této vyhlášky stanoví:

„1. Maximální doba splácení je deset let. [...]“

26 Článek 4.9 uvedené vyhlášky stanoví:

„Není-li dlužník schopen splácet měsíční splátku stanovenou podle článku 4.8, může předložit ministrovi návrh na určení jeho finančních možností pro zbývajících dobu splácení.“

27 Článek 4.13 téže vyhlášky stanoví:

„1. Dluh může být na žádost osoby podléhající povinnosti občanské integrace ministrem zcela nebo zčásti prominut v případech, které budou určeny ministerským nařízením. [...]“

3. Cizím státním příslušníkům, kteří jsou uvedeni v čl. 4.1a odst. 3 a mají povinnost občanské integrace od 1. ledna 2013 nebo po tomto datu, bude dluh i bez návrhu prominut v plné výši, pokud:

- a. kroky vedoucí k prohlášení o účasti podle čl. 7 odst. 2 písm. a) zákona [o občanské integraci] byly úspěšně splněny a byly složeny části zkoušky občanské integrace uvedené v čl. 7 odst. 2 písm. b) a c) tohoto zákona;
- b. se osvobození od povinnosti občanské integrace uplatňuje na základě článku 5 zákona [o občanské integraci]; nebo
- c. je přiznáno zproštění od povinnosti občanské integrace podle čl. 6 odst. 1 až 3 zákona [o občanské integraci].

4. K prominutí dluhu podle odstavce 3 dojde pouze tehdy, pokud okolnost uvedená v písm. a), b) nebo c) tohoto odstavce nastala ve lhůtě uvedené v čl. 7a odst. 1 zákona [o občanské integraci], nebo ve lhůtě uvedené v čl. 7b odst. 1 tohoto zákona, nebo ve lhůtě prodloužené na základě čl. 7a odst. 3 uvedeného zákona nebo jeho čl. 7b odst. 3, nebo ve lhůtě prodloužené podle čl. 8 odst. 1 návětí a písm. a) téhož zákona či na jeho základě.“

- 28 Regeling inburgering (nařízení o občanské integraci), ve znění použitelném na spor v původním řízení, v článku 3.1 stanoví:

„Poplatky za zkoušky uvedené v čl. 3.3 odst. 1 vyhlášky o občanské integraci činí:

- a. 50,00 eur za každou z částí zkoušky občanské integrace uvedených v čl. 3.9 odst. 2 písm. a) až c) této vyhlášky;
- b. 60,00 eur za část zkoušky občanské integrace uvedenou v čl. 3.9 odst. 2 písm. d) této vyhlášky;
- c. 40,00 eur za část zkoušky občanské integrace uvedenou v čl. 3.9 odst. 3 písm. a) uvedené vyhlášky;
- d. 40,00 eur za část zkoušky občanské integrace uvedenou v čl. 3.9 odst. 3 písm. b) téže vyhlášky. [...]

- 29 Beleidsregel boetevaststelling inburgering (Pokyny pro stanovení pokut v kontextu občanské integrace), ve znění použitelném na spor v původním řízení, v článku 1 stanoví:

„Pro účely stanovení výše pokuty uvedené v čl. 34 větě a písm. c) a d) [zákona o občanské integraci] se zohledňují následující skutečnosti:

- a. počet hodin, během nichž se osoba podléhající povinnosti občanské integrace účastnila kurzu občanské integrace nebo kurzu nizozemštiny jako druhého jazyka v instituci nesoucí označení *Blik op Werk*;
- b. kolikrát osoba podléhající povinnosti občanské integrace skládala části zkoušky občanské integrace nebo státní zkoušky z nizozemštiny jako druhého jazyka;
- c. počet částí zkoušky občanské integrace nebo státní zkoušky z nizozemštiny jako druhého jazyka, které osoba podléhající povinnosti občanské integrace složila.

2. Výše pokuty se stanoví na základě tabulky pokut uvedené v příloze těchto pokynů.“

- 30 Cílem tabulky stanovené v čl. 1 odst. 2 přílohy těchto pokynů je stanovit výši pokuty na základě počtu hodin kurzu občanské integrace nebo kurzu nizozemštiny jako druhého jazyka, které dotyčná osoba absolvovala, a na základě toho, kolikrát se tato osoba dostavila k částem zkoušky občanské integrace nebo státní zkoušky z nizozemštiny jako druhého jazyka. Toto ustanovení uvádí rovněž následující:

„Osobě, která se zúčastnila nejméně 300 hodin kurzu občanské integrace nebo kurzu nizozemštiny jako druhého jazyka a která alespoň dvakrát absolvovala neúspěšné části zkoušky občanské integrace nebo státní zkoušky z nizozemštiny jako druhého jazyka, může být na základě čl. 2.4c odst. 1 nařízení o občanské integraci prodloužena lhůta občanské integrace z důvodu nezaviněného překročení doby občanské integrace. V takovém případě se neukládá žádná pokuta.“

- 31 Podle tohoto čl. 1 odst. 2 se výše pokuty stanovená na základě této tabulky sníží v závislosti na složení částí zkoušek občanské integrace nebo státní zkoušky z nizozemštiny jako druhého jazyka, a to následujícím způsobem:

- „1 složená část zkoušky: 20% snížení výše pokuty;
- 2 složené části zkoušky: 40% snížení výše pokuty;
- 3 složené části zkoušky: 60% snížení výše pokuty;
- 4 nebo více složených částí zkoušky: 80% snížení výše pokuty.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 32 Žalobce v původním řízení, který je eritrejským státním příslušníkem, přicestoval do Nizozemska ve věku 17 let a následně mu byla poskytnuta mezinárodní ochrana. Dne 8. ledna 2016, kdy žalobce v původním řízení dosáhl věku 18 let, jej ministr informoval, že od 1. února 2016 se na něj vztahuje povinnost občanské integrace podle zákona o občanské integraci, což znamená, že musí v zásadě do tří let složit všechny části zkoušky občanské integrace. Ministr tuto lhůtu několikrát prodloužil, naposledy až do 1. února 2020, protože žalobce v původním řízení dlouhodobě pobýval v přijímacím středisku pro žadatele o azyl a absolvoval školení. Žalobce v původním řízení se následně zapsal na několik kurzů a zkoušek občanské integrace. Na některé kurzy a zkoušky se však nedostavil a ty, kterých se zúčastnil, nesložil.
- 33 Rozhodnutím ze dne 31. března 2020 uložil ministr žalobci v původním řízení pokutu ve výši 500 eur a rozhodl, že posledně uvedený musí v plné výši splatit půjčku, kterou si sjednal u Dienst Uitvoering Onderwijs (Centrum vzdělávacích služeb, Nizozemsko) a která činí 10 000 eur, a to z důvodu, že program občanské integrace nedokončil ve stanovené lhůtě.
- 34 Rozhodnutím ze dne 25. února 2021 prohlásil ministr stížnost, kterou žalobce v původním řízení podal proti jeho rozhodnutí ze dne 31. března 2020, za neopodstatněnou.
- 35 Rozsudkem ze dne 4. listopadu 2021 rechtbank (soud prvního stupně, Nizozemsko), kterému byla věc předložena, prohlásil žalobu, kterou žalobce v původním řízení podal proti tomuto rozhodnutí ze dne 25. února 2021, za neopodstatněnou. Uvedený soud totiž rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, o kterou se jedná v původním řízení, není v rozporu s článkem 34 směrnice 2011/95, jelikož zavádí režim, který nabízí možnosti prodloužení, osvobození a zproštění, což umožňuje zaujmout v případě potřeby individuální přístup. Podle uvedeného soudu může být poskytnutá půjčka dále splacena v závislosti na finančních možnostech dotyčné osoby. Zásada proporcionality nebyla podle jeho názoru porušena, jelikož ministr zohlednil a zvážil všechny uvedené okolnosti. Podle uvedeného soudu ministr dostatečně zohlednil osobní situaci žalobce v původním řízení tím, že prodloužil lhůtu pro občanskou integraci ze tří let na čtyři roky a snížil výši uložené pokuty. Tentýž soud nakonec s odkazem na rozsudek ze dne 4. června 2015, P a S (C-579/13, EU:C:2015:369), rozhodl, že tato pokuta není příliš vysoká a že ministr neměl upustit od uložení uvedené pokuty ani od uplatnění povinnosti splatit půjčku.

- 36 Dne 2. prosince 2021, tedy jeden rok a deset měsíců po uplynutí lhůty pro občanskou integraci, byl žalobce v původním řízení zproštěn povinnosti občanské integrace, neboť podle ministra v té době vyvinul dostatečné úsilí k dokončení programu občanské integrace. Tímto zproštěním však není dotčena jeho povinnost zaplatit pokutu a splatit půjčku.
- 37 Žalobce v původním řízení podal proti rozsudku ze dne 4. listopadu 2021 kasační opravný prostředek k Raad van State (Státní rada, Nizozemsko), která je předkládajícím soudem.
- 38 V rámci kasačního opravného prostředku žalobce v původním řízení tvrdí, že článek 34 směrnice 2011/95 byl do nizozemského práva proveden nesprávně. Z tohoto článku totiž podle jeho názoru vyplývá pozitivní právo na integraci, kdežto vysoká částka pokuty a povinnost splatit půjčku stanovené v nizozemském právu naopak této integraci brání. Překážkou v přístupu k integračním programům jsou podle něj vysoké náklady pramenící z nizozemské právní úpravy. Dále má za to, že v uvedeném právu jsou nedostatečně zohledněny zvláštní potřeby osob požívajících mezinárodní ochrany a jejich konkrétní obtíže při integraci. Zejména z těchto důvodů měl ministr v projednávaném případě upustit od uložení pokuty a neměl požadovat splacení půjčky.
- 39 Ministr je toho názoru, že směrnice 2011/95 nebrání režimu občanské integrace stanovenému v nizozemském právu, jelikož žalobce v původním řízení se mohl účastnit integračních programů, jak vyžaduje článek 34 této směrnice. Z rozsudku ze dne 4. června 2015, P a S (C-579/13, EU:C:2015:369), navíc podle jeho názoru vyplývá, že pokuta je jakožto pobídka k absolvování programu občanské integrace přijatelná a pokuta uložená žalobci v původním řízení je přiměřená a nezbytná. Skutečnost, že žalobce v původním řízení musí splatit celou půjčku, není podle jeho názoru nepřiměřená. Půjčka musí být ze své podstaty splacena v plné výši a žalobce v původním řízení byl od povinnosti občanské integrace zproštěn až po uplynutí stanovené lhůty.
- 40 Předkládající soud si s ohledem na důvody, které mu byly předloženy, klade otázku, zda článek 34 směrnice 2011/95 brání tomu, aby byla osobám požívajícím mezinárodní ochrany uložena povinnost občanské integrace, která zahrnuje povinnost složit pod hrozbou pokuty dotyčné zkoušky v zásadě ve lhůtě tří let, a tomu, aby náklady na integrační programy nesly osoby, na které se tato povinnost vztahuje.
- 41 Pokud jde na prvním místě o povinnost občanské integrace, předkládající soud poznamenává, že Soudní dvůr měl v bodě 48 rozsudku ze dne 4. června 2015, P a S (C-579/13, EU:C:2015:369), zajisté za to, že povinnost složit zkoušku občanské integrace umožňuje zajistit, že dotčení státní příslušníci třetích zemí získají znalosti, které jsou nesporně užitečné pro vytvoření vazeb k hostitelskému členskému státu, a že taková povinnost může spolu s pokutou přispět k dosažení cílů sledovaných směrnicí 2003/109. Předkládající soud se však zdráhá vztáhnout tyto závěry na projednávanou věc, jelikož posledně uvedená směrnice přiznává v čl. 5 odst. 2 členským státům možnost stanovit povinnost integrace, kdežto směrnice 2011/95 takovou možnost nestanoví. Další rozdíl mezi těmito dvěma texty spočívá v tom, že posledně uvedená směrnice se týká osob, které potřebují ochranu, ale nechtějí se nutně trvale usadit v hostitelském členském státě.
- 42 Předkládající soud dále poznamenává, že z bodu 95 rozsudku ze dne 24. června 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), podle všeho vyplývá, že členské státy nemají žádnou diskreční pravomoc přiznat nebo odmítnout materiální výhody zaručené směrnicí 2011/95, mezi něž patří právo na přístup k integračním programům. Podle jeho názoru však vyvstává otázka, zda povinnost integrace představuje omezení tohoto práva, nebo zda pouze zajišťuje, aby se dotyčné osoby skutečně integrovaly.

- 43 Uvedený soud dále zdůrazňuje, že Evropská komise do návrhu nařízení, které má nahradit směrnicí 2011/95 [návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. července 2016 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany a o změně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [COM(2016) 466 final]], vložila ustanovení, které výslovně stanoví, že „[č]lenské státy mohou vyžadovat povinnou účast na integračních opatřeních“. Podle předkládajícího soudu tedy vyvstává otázka, zda je třeba z toho dovodit, že taková povinnost není ještě ve směrnici 2011/95 stanovena, nebo zda tento návrh pouze zakotvuje již existující možnost.
- 44 Pokud by bylo možné uložit povinnost občanské integrace, je podle předkládajícího soudu ministr v zásadě oprávněn svázat tuto povinnost s pokutou, je-li tato pokuta přiměřená.
- 45 Pokud jde na druhém místě o náklady na integrační programy, předkládající soud je toho názoru, že požadavek, aby osoby požívající mezinárodní ochrany hradily všechny tyto náklady, je vzhledem k vysoké částce uvedených nákladů a obecně omezeným finančním možnostem těchto osob v rozporu s článkem 34 směrnice 2011/95. Možnost požádat o půjčku za účelem financování těchto nákladů na tom podle jeho názoru nic nemění. Je sice možné tvrdit, že osoby požívající mezinárodní ochrany mají samy kontrolu nad včasným dokončením dotčených programů, a tedy nad povinností splatit půjčku, nic to však nemění na tom, že tento článek 34 ukládá členským státům povinnost zajistit přístup k integračním programům všem osobám požívajícím mezinárodní ochrany. Předkládající soud dodává, že skutečnost, že dotyčné osoby mohou uzavřít dohodu o splátkách, není podle všeho nijak významná, jelikož povinnost splatit značný dluh trvá po dobu až deseti let, což může bránit účinné integraci v hostitelském členském státě.
- 46 Na třetím místě vyvstává podle předkládajícího soudu otázka, zda výše pokuty a půjčky ohrožuje dosažení cíle a užitečného účinku článku 34 směrnice 2011/95. Předkládající soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že správní orgán a případně vnitrostátní soud jsou povinny snížit pokutu, je-li to nezbytné k tomu, aby byla přiměřená. Půjčku, která může být poskytnuta až do výše 10 000 eur, však lze spolu s pokutou považovat za překračující rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle sledovaného tímto článkem 34, totiž usnadnění integrace. Předkládající soud je toho názoru, že úprava podmínek splácení, v rámci které jsou zohledněny finanční možnosti dotčené osoby, sice může tuto situaci zmírnit, avšak zohlednění těchto finančních možností může rovněž dotčenou osobu odrazovat od toho, aby pracovala, což je na újmu její integraci.
- 47 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být článek 34 směrnice [2011/95] vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava stanovená v článku 7b [zákona o občanské integraci], která osobám požívajícím mezinárodní ochrany ukládá pod hrozbou pokuty povinnost složit zkoušku občanské integrace?
- 2) Musí být článek 34 směrnice [2011/95] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které osoby požívající mezinárodní ochrany samy nesou veškeré náklady na integrační programy?

- 3) Je pro odpověď na druhou otázku relevantní, že osoby požívající mezinárodní ochrany mohou od veřejných orgánů obdržet půjčku na úhradu nákladů na integrační programy a tato půjčka je jim prominuta, pokud včas složí zkoušku občanské integrace nebo byly od povinnosti občanské integrace včas osvobozeny či této povinnosti zproštěny?
- 4) Pokud článek 34 směrnice [2011/95] umožňuje, aby osoby požívající mezinárodní ochrany byly pod hrozbou pokuty povinny složit zkoušku občanské integrace a aby nesly veškeré náklady na integrační programy, ohrožuje výše půjčky, která má být splacena, ať už ve spojení s pokutou, či nikoli, dosažení cíle a užitečný účinek článku 34 [této směrnice]?”

K předběžným otázkám

K první otázce

- 48 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda článek 34 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle níž jsou osoby požívající mezinárodní ochrany povinny složit pod hrozbou pokuty zkoušku občanské integrace.
- 49 Jak Soudní dvůr rozhodl, osoby požívající mezinárodní ochrany musí mít po dobu, po kterou mají toto postavení, práva, která jim zaručuje směrnice 2011/95 a mezi něž patří právo na přístup k integračním programům stanovené v článku 34 této směrnice (obdobně viz rozsudek ze dne 24. června 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, body 95 a 97).
- 50 Za účelem určení, zda článek 34 směrnice 2011/95 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava v původním řízení, je třeba zohlednit jeho znění, kontext a cíle právní úpravy, jejíž je součástí (obdobně viz rozsudek ze dne 12. září 2024, SAGRARIO, C-63/23, EU:C:2024:739, bod 37 a citovaná judikatura).
- 51 Pokud jde nejprve o výrazy použité v článku 34 směrnice 2011/95, vyplývá z nich, že pro usnadnění začlenění osob požívajících mezinárodní ochrany do společnosti jim členské státy zajistí přístup k integračním programům, které považují za vhodné, s cílem zohlednit zvláštní potřeby osob, jež mají postavení uprchlíka nebo požívají statusu doplňkové ochrany, nebo vytvoří předpoklady zaručující přístup k těmto programům.
- 52 Z toho důvodu je třeba uvést, že i když tento článek ukládá členským státům povinnost zajistit osobám požívajícím mezinárodní ochrany přístup k integračním programům, které považují za vhodné s ohledem na zvláštní potřeby těchto osob, jeho znění naproti tomu neumožňuje určit, zda členský stát může stanovit, že účast v integračním programu, a dokonce i složení příslušné zkoušky jsou pod hrozbou pokuty povinné.
- 53 Pokud jde dále o kontext článku 34 směrnice 2011/95, je třeba připomenout, že podle článku 1 této směrnice je účelem této směrnice stanovit normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a obsah poskytnuté ochrany.
- 54 Tento obsah mezinárodní ochrany je předmětem kapitoly VII směrnice 2011/95, která obsahuje řadu práv a výhod, mezi něž vedle přístupu k integračním programům, kterého se týká tento článek 34, patří zejména přístup k informacím (článek 22 směrnice 2011/95), přístup

k zaměstnání (článek 26 této směrnice), přístup ke vzdělání (článek 27 uvedené směrnice), přístup k postupům uznávání kvalifikace (článek 28 téže směrnice), sociální péče (článek 29 směrnice 2011/95), zdravotní péče (článek 30 této směrnice), přístup k bydlení (článek 32 uvedené směrnice) a svoboda pohybu na území členského státu (článek 33 téže směrnice).

- 55 I když tato další práva a výhody rovněž přispívají k zajištění účinné integrace osoby požívající mezinárodní ochrany do společnosti hostitelského členského státu, je nesporné, že jejich výkon je usnadněn, či dokonce v podstatě podmíněn skutečností, že dotyčná osoba mohla díky integračním programům uvedeným v daném článku 34 získat nezbytné znalosti, a to zejména znalosti jazykové.
- 56 Získání těchto znalostí, a tedy účast osob požívajících mezinárodní ochrany, které uvedené znalosti dosud nemají, na těchto programech, proto představují důležitý prostředek k zajištění integrace těchto osob do společnosti hostitelského členského státu a zároveň k tomu, aby tyto osoby mohly účinně využít práv a výhod stanovených směrnicí 2011/95.
- 57 Je však třeba poznamenat, že zejména z bodů 41 a 47 směrnice 2011/95, v jejichž světle musí být článek 34 této směrnice vykládán, vyplývá, že je nezbytné zohlednit zvláštní potřeby osob, jež požívají mezinárodní ochrany, a konkrétní obtíže, s nimiž se při integraci potýkají, a že tyto zvláštní potřeby a jejich konkrétní situace je třeba v co největší míře zohlednit v integračních programech, jež jsou jim poskytovány, včetně případného zajištění odpovídajícího jazykového vzdělávání.
- 58 Jak mimoto vyplývá ze sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Akční plán pro integraci státních příslušníků třetích zemí [COM(2016) 377 final, s. 4], individuální potřeby integrace se mohou lišit mimo jiné v závislosti na očekávané délce pobytu dané osoby.
- 59 Z článku 24 směrnice 2011/95 v tomto ohledu vyplývá, že v zásadě má povolení k pobytu, které musí hostitelský členský stát udělit osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, dobu platnosti alespoň tři roky a lze ji prodloužit a povolení k pobytu, které musí udělit osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, má dobu platnosti alespoň jeden rok a lze ji prodloužit. Osoby, kterým je přiznáno jedno z těchto postavení, tedy mohou zůstat na území hostitelského členského státu po dobu dostatečně dlouhou na to, aby unijní normotvůrce považoval za žádoucí zajistit jejich účinnou integraci do společnosti hostitelského členského státu. Tak tomu je zejména tehdy, jsou-li tyto osoby usazeny nebo se hodlají trvale usadit v Evropské unii.
- 60 V tomto kontextu je třeba rovněž připomenout, že článek 34 Ženevské úmluvy, v souladu s nímž musí být článek 34 směrnice 2011/95 vykládán [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka), C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 74], stanoví, že smluvní státy se zavazují co nejvíce usnadňovat uprchlíkům asimilaci a udělení státního občanství, přičemž jejich integrace je tedy v tomto rámci považována za logický krok k tomu, aby jim hostitelský členský stát případně udělil státní občanství.
- 61 Konečně pokud jde o cíl sledovaný článkem 34 směrnice 2011/95 a obecně touto směrnicí, ze samotného znění tohoto článku vyplývá, že jeho cílem je usnadnit integraci osob požívajících mezinárodní ochrany do společnosti hostitelského členského státu, kdežto cílem této směrnice, jak vyplývá z bodu 12 jejího odůvodnění, je zajistit používání společných kritérií pro zjištění

totožnosti osob, které potřebují mezinárodní ochranu, a minimální úroveň výhod pro tyto osoby ve všech členských státech. Členské státy tedy nesmějí provést tento článek 34 způsobem, který ohrožuje tyto cíle.

- 62 Z kontextuálního a teleologického výkladu článku 34 směrnice 2011/95, který byl podán v bodech 53 až 61 tohoto rozsudku, vyplývá, že členské státy sice mají prostor pro uvážení při rozhodování o obsahu integračních programů uvedených v tomto článku, jakož i o praktických podmínkách organizace těchto programů a povinnostech, které mohou být účastníkům v této souvislosti uloženy, avšak tento prostor pro uvážení nesmí být využit způsobem, který by ohrožoval cíle uvedené v bodě 61 tohoto rozsudku nebo užitečný účinek této směrnice nebo který by byl v rozporu se zásadou proporcionality. V souladu s touto zásadou, která je součástí obecných zásad unijního práva, musí prostředky zavedené vnitrostátní právní úpravou, která provádí uvedený článek 34, umožňovat dosažení cílů uvedených v tomtéž článku a nesmí překračovat meze toho, co je k jejich dosažení nezbytné (obdobně viz rozsudek ze dne 9. července 2015, K a A, C-153/14, EU:C:2015:453, body 50 a 51).
- 63 Členské státy jsou tudíž povinny zajistit, aby obsah integračních programů uvedených v článku 34 směrnice 2011/95, jakož i praktické podmínky organizace těchto programů a povinnosti, které mohou být účastníkům v této souvislosti uloženy, nepřiměřeně nebránily účinnému přístupu osob požívajících mezinárodní ochrany k uvedeným programům nebo účinnému uplatňování jiných práv a výhod, které pro tyto osoby vyplývají z této směrnice, neboť v takovém případě by byly cíle této směrnice a jejího článku 34 ohroženy.
- 64 První otázku je třeba posoudit s ohledem na tyto úvahy.
- 65 Pokud jde o povinnost dotčenou v původním řízení, nelze zpochybnit, že jak je uvedeno v bodech 55 a 56 tohoto rozsudku, získání jazykových znalostí i znalostí o společnosti hostitelského členského státu podporuje integraci osob požívajících mezinárodní ochrany do společnosti hostitelského členského státu, neboť zajišťuje komunikaci mezi těmito osobami a státními příslušníky daného státu a podporuje interakci a rozvoj sociálních vztahů mezi nimi. Nemůže být sporu ani o tom, že v důsledku získání znalostí jazyka hostitelského členského státu je pro uvedené osoby méně obtížné uplatňovat práva a výhody, které pro ně vyplývají ze směrnice 2011/95, zejména přístup na trh práce a k odbornému vzdělávání (obdobně viz rozsudek ze dne 4. června 2015, P a S, C-579/13, EU:C:2015:369, bod 47, a rozsudek ze dne 9. července 2015, K a A, C-153/14, EU:C:2015:453, bod 53).
- 66 Z tohoto hlediska je třeba mít za to, že jelikož účast osob požívajících mezinárodní ochrany, které tyto znalosti ještě nemají, v integračních programech a složení zkoušky občanské integrace umožňují zajistit, aby tyto osoby získaly znalosti, které jsou nesporně užitečné pro podporu jejich integrace do společnosti hostitelského členského státu a pro uplatnění práv a výhod přiznaných směrnicí 2011/95, je vnitrostátní právní úprava, která stanoví povinnost absolvovat takové programy a složit příslušnou zkoušku, slučitelná s článkem 34 této směrnice, pokud splňuje podmínky připomenuté v bodech 62 a 63 tohoto rozsudku.
- 67 Taková právní úprava by přitom zasahovala do práva, které osobám požívajícím mezinárodní ochrany přiznává článek 34 směrnice 2011/95, a neumožňovala by dosažení cíle sledovaného tímto článkem, kdyby stran obsahu integračních programů, jakož i praktických podmínek organizace těchto programů a povinností, které mohou být účastníkům v této souvislosti

uloženy, nezohledňovala konkrétní okolnosti, jimž se vyznačuje jejich situace, zejména pokud jde o úroveň znalostí potřebných ke složení zkoušky občanské integrace a dostupnost kurzů a materiálů nezbytných k přípravě na tuto zkoušku.

- 68 Důležitost toho, aby členské státy zohlednily zvláštní potřeby a osobní situaci osob požívajících mezinárodní ochrany, jakož i konkrétní obtíže, s nimiž se při integraci potýkají, vyplývá ze samotného znění článku 34 směrnice 2011/95 a bodů 41 a 47 jejího odůvodnění, které zdůrazňují, že takové individuální posouzení je nezbytné k tomu, aby dotčené osoby mohly účinně uplatňovat práva a výhody, které pro ně vyplývají z této směrnice, a tím byla usnadněna rychlá a úspěšná integrace těchto osob.
- 69 Potřeba zohlednit v tomto kontextu osobní a velmi proměnlivé okolnosti osob požívajících mezinárodní ochrany je o to důležitější s ohledem na jejich zvláštní zranitelnost, což odůvodňuje právě přiznání této ochrany. Kromě toho čl. 20 odst. 3 směrnice 2011/95 stanoví, že při provádění kapitoly VII této směrnice členské státy zohlední zvláštní situaci zranitelných osob, například nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, zdravotně postižených osob, starých osob, těhotných žen, osamělých rodičů s nezletilými dětmi, obětí obchodování s lidmi, osob s duševními poruchami a osob, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.
- 70 Cílem integračních opatření uvedených v článku 34 směrnice 2011/95 tedy nesmí být postihování osob požívajících mezinárodní ochrany, které se potýkají s obtížemi při získávání znalostí předávaných v rámci integračních programů, ale musí jím být usnadnění integrace těchto osob do společnosti členských států v závislosti na jejich individuálních schopnostech.
- 71 Zejména je třeba zohlednit konkrétní individuální okolnosti, například věk, úroveň vzdělání, finanční situaci nebo zdravotní stav dotčené osoby, a to i za účelem zproštění této osoby povinnosti složit takovou zkoušku, jako je zkouška dotčená v původním řízení, pokud tato osoba není z důvodu těchto okolností schopna se k této zkoušce dostavit nebo tuto zkoušku složit. V případě, že by osoba požívající mezinárodní ochrany u uvedené zkoušky z důvodu takových okolností neuspěla, měla by být schopna předložit důkaz o přiměřeném úsilí, které vynaložila, aby tuto zkoušku složila.
- 72 Mimoto každá osoba požívající mezinárodní ochrany by měla být zproštěna povinnosti složit tuto zkoušku v případě, že je s ohledem na životní podmínky a okolnosti charakterizující její pobyt v hostitelském členském státě schopna prokázat, že je již skutečně integrována do společnosti tohoto státu.
- 73 Znalosti požadované pro složení takové zkoušky by ostatně měly být stanoveny na základní úrovni, aniž by překračovaly meze toho, co je nezbytné k podpoře integrace osob požívajících mezinárodní ochrany do společnosti hostitelského členského státu. Je tedy třeba zohlednit konkrétní situaci těchto osob, zejména pokud se v tomto členském státě dosud trvale neusadily.
- 74 Neúspěšné složení takové zkoušky nemůže být v žádném případě systematicky sankcionováno pokutou. Taková sankce může být uložena pouze ve výjimečných případech, jako jsou ty, které na základě objektivních skutečností svědčí o prokázané a trvalé neochotě dotčené osoby se integrovat. Taková pokuta nemůže být mimoto v žádném případě natolik vysoká, aby pro dotčenou osobu představovala nepřiměřenou finanční zátěž s ohledem na její osobní a rodinnou situaci.

- 75 V projednávaném případě je pokuta stanovená nizozemskou právní úpravou, o kterou se jedná v původním řízení, uplatňována systematicky a může dosáhnout výše 1 250 eur. Takové opatření se přitom jeví jako zjevně nepřiměřené cíli sledovanému touto právní úpravou.
- 76 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět, že článek 34 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která osobám požívajícím mezinárodní ochrany ukládá povinnost složit zkoušku občanské integrace, pod podmínkou, že:
- uplatnění této povinnosti umožní skutečně zohlednit zvláštní potřeby a konkrétní situace těchto osob, jakož i konkrétní obtíže, s nimiž se při integraci potýkají;
 - znalosti požadované pro složení této zkoušky jsou stanoveny na přiměřené úrovni a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k podpoře integrace uvedených osob do společnosti hostitelského členského státu;
 - každá osoba požívající mezinárodní ochrany bude zproštěna povinnosti složit tuto zkoušku v případě, že je s ohledem na životní podmínky a okolnosti charakterizující její pobyt v hostitelském členském státě schopna prokázat, že je již do společnosti tohoto státu skutečně integrována.

Tento článek 34 musí být naproti tomu vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby neúspěšné absolvování takové zkoušky bylo systematicky sankcionováno pokutou, jakož i tomu, aby tato pokuta mohla dosahovat takové výše, že by pro dotyčnou osobu s ohledem na její osobní a rodinnou situaci představovala nepřiměřenou finanční zátěž.

K druhé až čtvrté otázce

- 77 Podstatou druhé až čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 34 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které osoby požívající mezinárodní ochrany samy nesou veškeré náklady na kurzy a zkoušky občanské integrace. Rovněž se táže, zda je v tomto ohledu relevantní skutečnost, že tyto osoby mohou od veřejných orgánů získat půjčku na úhradu těchto nákladů a dluh z této půjčky je jim prominut v případě, že ve stanovené lhůtě složí zkoušku z občanské integrace nebo jsou v této lhůtě od povinnosti občanské integrace osvobozeni či jsou této povinnosti zproštěny.
- 78 Na úvod je třeba poznamenat, že znění článku 34 směrnice 2011/95 ukládá členským státům povinnost zajistit přístup k integračním programům, které považují za vhodné, nebo vytvořit předpoklady zaručující přístup k těmto programům, aniž výslovně vylučuje možnost těchto států uložit osobám požívajícím mezinárodní ochrany, aby nesly související náklady.
- 79 Jak ovšem vyplývá z bodů 62 a 63 tohoto rozsudku, členské státy sice mají prostor pro uvážení, avšak jsou povinny zajistit, aby obsah těchto programů, jakož i praktické podmínky jejich organizace a povinnosti, které mohou být účastníkům v této souvislosti uloženy, nepřiměřeně nebránily tomu, aby tyto osoby měly účinný přístup k uvedeným programům nebo účinně uplatňovaly jiná práva a svobody, která pro ně z této směrnice vyplývají.
- 80 V tomto ohledu je třeba mít za to, že s ohledem na zvláštní potřeby osob požívajících mezinárodní ochrany, jejich konkrétní situace a jejich zvláštní zranitelnost brání zásada proporcionality a užitečný účinek práva na přístup k integračním programům stanoveného v článku 34 směrnice 2011/95 tomu, aby členské státy uložily těmto osobám povinnost nést náklady související

s integračními opatřeními, která se stala povinnými. Taková opatření by tedy měla být v zásadě bezplatná. Avšak zásada proporcionality ani užitečný účinek tohoto článku 34 nebrání tomu, aby členské státy případně od osob požívajících mezinárodní ochrany, které mají dostatečné finanční prostředky, požadovaly finanční příspěvek, který není nepřiměřený.

- 81 V projednávaném případě přitom z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že právní úprava dotčená v původním řízení v zásadě vyžaduje, aby všechny osoby požívající mezinárodní ochrany nesly veškeré náklady spojené s integračními opatřeními, které mohou být velmi vysoké.
- 82 Je pravda, že osoby požívající mezinárodní ochrany mohou požádat o půjčku v maximální výši 10 000 eur pro účely úhrady nákladů na program občanské integrace, přičemž tato půjčka nemusí být splacena, pokud složí všechny části zkoušek tohoto programu ve stanovené lhůtě nebo jsou-li v této lhůtě od povinnosti občanské integrace osvobozeny či jsou této povinnosti zproštěny. Pokud naproti tomu tyto osoby tuto povinnost nesplnily nebo ji splnily opožděně, musí splatit uvedenou půjčku v zásadě v plné výši ve lhůtě nejvýše deseti let, přičemž se však rozumí, že ve zvláštních případech je za určitých podmínek možné úplné nebo částečné prominutí dluhu.
- 83 Kromě toho lze při stanovení výše splátek, které mají být každý měsíc spláceny, zohlednit finanční možnosti dlužníka. V případě nedostatečných finančních možností dotyčné osoby stanoví ministr výši splátky na 0 eur měsíčně. Jakákoliv zbývající částka je s výjimkou plateb po splatnosti po deseti letech prominuta.
- 84 I když z úvah uvedených v bodech 82 a 83 tohoto rozsudku vyplývá, že možnost vzít si půjčku na pokrytí nákladů na program občanské integrace je koncipována tak, že zahrnuje určité zohlednění individuálních finančních možností osoby požívající mezinárodní ochrany, nic to nemění na tom, že na rozdíl od úvah uvedených v bodě 80 tohoto rozsudku zůstává tato osoba v zásadě povinna nést potenciálně velmi vysoké náklady tohoto programu, ledaže včas složí zkoušku občanské integrace nebo je osvobozena či zproštěna od povinnosti splatit sjednanou půjčku. Navíc dokud má uvedená osoba povinnost složit zkoušku občanské integrace, je nutně nejistá jak celková částka půjčky, kterou bude muset nakonec splatit, tak délka období, po které zůstane zadlužena u veřejných orgánů a které může být velmi dlouhé.
- 85 Za takových podmínek skutečnost, že osoba požívající mezinárodní ochrany v zásadě nese veškeré náklady na kurzy a zkoušky programu občanské integrace, ohrožuje cíl spočívající v zajištění skutečné integrace této osoby do společnosti hostitelského členského státu, neboť jí ukládá nepřiměřenou zátěž, která brání nejen tomu, aby měla uvedená osoby účinný přístup k programu občanské integrace, ale i tomu, aby tatáž osoba využívala ostatních práv a výhod, které jí plynou ze směrnice 2011/95.
- 86 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou až čtvrtou otázku odpovědět, že článek 34 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které osoby požívající mezinárodní ochrany samy nesou veškeré náklady na kurzy a zkoušky občanské integrace. Skutečnost, že tyto osoby mohou od veřejných orgánů získat půjčku na úhradu těchto nákladů a že je jim dluh z této půjčky prominut v případě, že ve stanovené lhůtě složí zkoušku občanské integrace nebo jsou v této lhůtě od povinnosti občanské integrace osvobozeny či jsou této povinnosti zproštěny, nemůže zhojit neslučitelnost této právní úpravy s tímto článkem 34.

K nákladům řízení

- 87 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 34 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, která osobám požívajícím mezinárodní ochrany ukládá povinnost složit zkoušku občanské integrace, pod podmínkou, že:

- uplatnění této povinnosti umožní skutečně zohlednit zvláštní potřeby a konkrétní situace těchto osob, jakož i konkrétní obtíže, s nimiž se při integraci potýkají;
- znalosti požadované pro složení této zkoušky jsou stanoveny na přiměřené úrovni a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k podpoře integrace uvedených osob do společnosti hostitelského členského státu;
- každá osoba požívající mezinárodní ochrany bude zproštěna povinnosti složit tuto zkoušku v případě, že je s ohledem na životní podmínky a okolnosti charakterizující její pobyt v hostitelském členském státě schopna prokázat, že je již do společnosti tohoto státu skutečně integrována.

Tento článek 34 musí být naproti tomu vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby neúspěšné absolvování takové zkoušky bylo systematicky sankcionováno pokutou, jakož i tomu, aby tato pokuta mohla dosahovat takové výše, že by pro dotyčnou osobu s ohledem na její osobní a rodinnou situaci představovala nepřiměřenou finanční zátěž.

- 2) Článek 34 směrnice 2011/95

musí být vykládán v tom smyslu, že

- brání vnitrostátní právní úpravě, podle které osoby požívající mezinárodní ochrany samy nesou veškeré náklady na kurzy a zkoušky občanské integrace;
- skutečnost, že tyto osoby mohou od veřejných orgánů získat půjčku na úhradu těchto nákladů a že je jim dluh z této půjčky prominut v případě, že ve stanovené lhůtě složí zkoušku občanské integrace nebo jsou v této lhůtě od povinnosti občanské integrace osvobozeni či jsou této povinnosti zproštěny, nemůže zhojit neslučitelnost této právní úpravy s tímto článkem 34.

Podpisy