



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

1. března 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Úmluva o právním postavení uprchlíků, podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951 — Články 23 a 26 — Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2011/95/EU — Ustanovení týkající se obsahu mezinárodní ochrany — Status přiznaný v rámci doplňkové ochrany — Článek 29 — Sociální péče — Podmínky přístupu — Článek 33 — Svoboda pohybu na území hostitelského členského státu — Pojem — Omezení — Povinnost mít bydliště na určitém místě — Odlišné zacházení — Srovnatelnost situací — Rovnoměrné rozdělení rozpočtové zátěže mezi správní celky — Důvody související s migrační a integrační politikou“

Ve spojených věcech C-443/14 a C-444/14,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud, Německo) ze dne 19. srpna 2014, došlými Soudnímu dvoru dne 25. září 2014, v řízeních

Kreis Warendorf

proti

Ibrahimu Alovi (C-443/14)

a

Amira Osso

proti

Region Hannover (C-444/14),

za přítomnosti:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (C-443/14 a C-444/14),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, M. Ilešič, L. Bay Larsen (zpravodaj), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen a C. Lycourgos, předsedové senátů, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

* Jednací jazyk: němčina.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. července 2015,
s ohledem na vyjádření předložená:

- za Kreis Warendorf L. Tepem, jako zmocněncem,
- za I. Ala S. Bulutem, Rechtsanwalt,
- za A. Osso S. Ziesemer a K.-S. Janutta, Rechtsanwältinnen,
- za německou vládu T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu M. Michelogiannaki, jako zmocněnkyní,
- za Evropskou komisi M. Condou-Durande a W. Bogensbergerem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. října 2015,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 29 a 33 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. L 337, s. 9).
- 2 Tyto žádosti byly podány v rámci dvou sporů mezi Kreis Warendorf (okres Warendorf) a I. Alem (věc C-443/14) a mezi A. Osso a Region Hannover (kraj Hanoversko) (věc C-444/14) ve věci povinnosti bydliště vážící se k povolením k pobytu I. Ala a A. Osso.

Právní rámec

Ženevská úmluva

- 3 Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě [*Sbírka smluv Organizace spojených národů*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. K úmluvě byl připojen Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a sám vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).
- 4 Článek 23 uvedené úmluvy, nadepsaný „Veřejná podpora“, uvádí:

„Smluvní státy se zavazují zaručit uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jejich území stejné zacházení ve vztahu k možnosti získat veřejnou pomoc a podporu jako svým vlastním občanům.“
- 5 Článek 26 uvedené úmluvy, nadepsaný „Svoboda pohybu“, stanoví:

„Každý smluvní stát umožní uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jeho území vybrat si místo bydlení a volně se pohybovat na jeho území, s určitými výjimkami stanovenými nařízeními, která se týkají za stejných okolností obecně cizinců.“

Unijní právo

6 Body 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 a 39 odůvodnění směrnice 2011/95 znějí takto:

„(3) Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění [Ž]enevské [ú]mluvy [...].

(4) Ženevská úmluva [...] [je] základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků.

[...]

(6) Dále by podle závěrů z Tampere měly být předpisy o postavení uprchlíků doplněny opatřeními týkajícími se podpůrných forem ochrany, které by poskytovaly náležité postavení každé osobě, která takovou ochranu potřebuje.

[...]

(8) V Evropském paktu o přistěhovalectví a azylu, přijatém ve dnech 15. a 16. října 2008, Evropská rada konstatovala, že stále přetrvávají značné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o poskytování ochrany a o její formy, a vyzvala k přijetí nových iniciativ pro dokončení zavedení společného evropského azylového systému, které je stanoveno v Haagském programu, čímž bude zaručena vyšší úroveň ochrany.

(9) Ve Stockholmském programu Evropská rada potvrdila svůj závazek dostat cíli, jímž je vytvořit v souladu s článkem 78 [SFEU] nejpozději do roku 2012 společný prostor ochrany a solidarity založený na společném azylovém řízení a jednotném statusu osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana.

[...]

(16) Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie. [...]

[...]

(23) Je třeba stanovit normy pro definici a obsah postavení uprchlíka, a aby sloužily jako vodítko pro příslušné vnitrostátní orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy.

(24) Je nezbytné zavést společná kritéria uznávání žadatelů o azyl jako uprchlíků ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy.

[...]

(33) Je nezbytné stanovit také normy pro definici a obsah statusu doplňkové ochrany. Doplňková ochrana by měla být doplňkovou a dodatečnou k ochraně uprchlíků zakotvené v Ženevské úmluvě.

[...]

- (39) V reakci na výzvu vyslovenou Stockholmským programem ke stanovení jednotného statusu pro uprchlíky nebo osoby mající nárok na doplňkovou ochranu a s výjimkou nutných a objektivně odůvodněných případů by osobám, které mají nárok na status doplňkové ochrany, měla být udělena stejná práva a výhody, jaké podle této směrnice náleží uprchlíkům, a měly by se na ně vztahovat stejné podmínky způsobilosti.“
- 7 Článek 20 odst. 1 a 2 uvedené směrnice, který je obsažen v kapitole VII, týkající se obsahu mezinárodní ochrany, stanoví:
- „1. Touto kapitolou nejsou dotčena práva stanovená v Ženevské úmluvě.
2. Tato kapitola se vztahuje na uprchlíky i na osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, není-li uvedeno jinak.“
- 8 Článek 29 uvedené směrnice, nadepsaný „Sociální péče“, zní následovně:
- „1. Členské státy zajistí, aby byla osobám požívajícím mezinárodní ochrany v členském státě, který tuto ochranu přiznal, poskytována stejná nezbytná sociální péče, jaká je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu.
2. Odchylně od obecného pravidla uvedeného v odstavci 1 mohou členské státy omezit sociální péči poskytovanou osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, na základní dávky, které jsou pak poskytovány ve stejném rozsahu a za stejných podmínek způsobilosti, jaké platí pro jejich státní příslušníky.“
- 9 Článek 32 téže směrnice stanoví:
- „1. Členské státy zajistí, aby měly osoby požívající mezinárodní ochrany přístup k bydlení za stejných podmínek jako ostatní státní příslušníci třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich územích.
2. Členské státy se snaží provádět politiky, jejichž cílem je předcházet diskriminaci osob požívajících mezinárodní ochrany a zajistit těmto osobám stejné příležitosti na trhu s bydlením, přičemž mohou tyto osoby rozptýlit do různých míst na svém území.“
- 10 Článek 33 směrnice 2011/95, nadepsaný „Svoboda pohybu na území členského státu“, stanoví:
- „Členské státy umožní osobám požívajícím mezinárodní ochrany volně se pohybovat na jejich [svém] území za stejných podmínek a omezení, jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území.“

Německé právo

- 11 Ustanovení § 12 zákona ze dne 30. července 2004 o pobytu, výtěžné činnosti a integraci cizinců na spolkovém území (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (BGBl. 2004 I, s. 1950) ve znění použitelném na spory v původních řízeních (dále jen „AufenthG“) stanoví:
- „1) Povolení k pobytu se uděluje pro spolkové území. Jeho platnost podle ustanovení Schengenské úmluvy pro pobyt na území smluvních stran tím není dotčena.
- 2) Udělování a prodlužování víz a povolení k pobytu mohou podléhat podmínkám. Mohou být i dodatečně spojena s povinnostmi, zejména s územním omezením.“

- 12 Podle správního prováděcího předpisu k AufenthG (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG ze dne 26. října 2009):

„12.2.5.2.1

Povinnost omezující volbu bydliště představuje zejména vhodný prostředek k tomu, aby bylo prostřednictvím svázání s určitou oblastí zabráněno nadměrnému rozpočtovému zatížení některých zemí a obcí zahraničními příjemci sociálních dávek. Odpovídající povinnosti mohou rovněž přispět k tomu, aby se předcházelo soustředění cizinců závislých na sociální pomoci v určitých oblastech a z toho vyplývajícimu vytvoření ohnisek sociálního napětí s negativním vlivem na integraci cizinců. Tato opatření jsou rovněž odůvodněna svázáním cizinců se zvláštní potřebou integrace s určitým bydlištěm, aby v něm mohli využívat služeb integrační podpory.

12.2.5.2.2

Z těchto důvodů jsou držitelům povolení k pobytu podle kapitoly 2 oddílu 5 AufenthG nebo povolení k trvalému pobytu podle § 23 odst. 2 ukládány povinnosti omezující volbu bydliště po dobu, kdy tito držitelé pobírají dávky podle II. nebo XII. dílu sociálního zákoníku (Sozialgesetzbuch) nebo zákona o dávkách pro žadatele o azyl [(Asylbewerberleistungsgesetz)].“

- 13 Podle informací uvedených v předkládacím rozhodnutí se tyto správní předpisy uplatní pouze na cizí státní příslušníky, kterým je povolení k pobytu vydáno z humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů. Z uvedeného rozhodnutí rovněž plyne, že podle judikatury předkládajícího soudu nesmí být povinnost bydliště ukládána státním příslušníkům třetích zemí se statutem uprchlíka pouze za účelem přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci.

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

- 14 I. Alo a A. Osso jsou syrští státní příslušníci. Do Německa přicestovali v roce 1998 a v roce 2001, kde neúspěšně podali žádost o azyl. Na německém území následně pobývali na základě dočasných povolení (tzv. strpení). Oba byli od zahájení řízení o azylu příjemci sociální péče.
- 15 Poté, co podali nové žádosti o azyl jim spolkový úřad pro migraci a uprchlíky (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) přiznal status doplňkové ochrany.
- 16 Povolení k pobytu, která byla I. Alovi a A. Osso vydána na základě rozhodnutí okresu Warendorf ze dne 12. října 2012 a kraje Hanoversko ze dne 5. dubna 2012, byla vázána na závazné určení místa bydliště ve městě Ahlen (Německo) v případě I. Ala a v kraji Hanoversko v případě A. Ossa s výjimkou hlavního města spolkové země Dolní Sasko. Ve svém rozhodnutí se orgány opřely o body 12.2.5.2.1 a 12.2.5.2.2 správního prováděcího předpisu k AufenthG.
- 17 I. Alo i A. Osso jim uloženou povinnost bydliště napadli v příslušných původních řízeních. Žaloby, které podali, byly poté v prvním stupni zamítnuty.
- 18 Odvolání podané I. Alem k Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko) bylo úspěšné. Uvedený soud povinnost bydliště zrušil s tím, že rozhodnutí okresu Warendorf je v rozporu s ustanoveními čl. 28 odst. 1 směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12) ve spojení s článkem 32 uvedené směrnice, tj. ustanoveními odpovídajícími čl. 29 odst. 1 a článku 33 směrnice 2011/95.

- 19 Naopak Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud spolkové země Dolní Sasko) odvolání A. Osso zamítl. Uvedený soud měl zejména za to, že napadené rozhodnutí je v souladu s platnými předpisy, jelikož A. Osso pobírá určité sociální dávky. Kromě toho měl za to, že toto rozhodnutí není v rozporu s mezinárodním ani unijním právem.
- 20 Okres Warendorf a A. Osso následně podaly proti rozsudkům vydaným Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko) a Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud spolkové země Dolní Sasko) opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud).
- 21 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky, které jsou ve věcech C-443/14 a C-444/14 formulovány totožně:
- „1) Představuje povinnost mít bydliště v prostorově ohraničené oblasti (obec, okres, kraj) členského státu omezení svobody pohybu ve smyslu článku 33 směrnice 2011/95/EU, pokud se cizinec na území členského státu jinak může volně pohybovat a pobývat?
- 2) Je povinnost bydliště uložená osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, slučitelná s článkem 33 nebo 29 směrnice 2011/95, pokud je odůvodněna dosažením přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci mezi příslušné orgány v rámci státního území?
- 3) Je povinnost bydliště uložená osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, slučitelná s článkem 33 nebo 29 směrnice 2011/95, pokud je založena na důvodech migrační a integrační politiky, například aby bylo zabráněno vzniku ohnisek sociálního napětí z důvodu hromadného usazování cizinců v určitých obcích či okresech? Dostačují v tomto smyslu abstraktní důvody migrační nebo integrační politiky, nebo musí být tyto důvody stanoveny konkrétně?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 22 Podstatou první otázky předkládajícího soudu v obou věcech v původních řízeních je, zda článek 33 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost bydliště uložená osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, o jakou se jedná ve věcech v původních řízeních, představuje omezení svobody pohybu zaručené uvedeným článkem, a to i když toto opatření nezakazuje těmto osobám volně se pohybovat na území členského státu, který uvedenou ochranu přiznal, a dočasně na tomto území pobývat mimo místo závazně určeného bydliště.
- 23 Podle článku 33 směrnice 2011/95 členské státy umožní osobám požívajícím mezinárodní ochrany volně se pohybovat na svém území za stejných podmínek a omezení, jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území.
- 24 Znění uvedeného článku neumožňuje samo o sobě určit, zda z něho plyne pouze to, že osoby požívající mezinárodní ochrany musí mít možnost se volně pohybovat na území členského státu, který uvedenou ochranu přiznal, nebo zda rovněž znamená, že tyto osoby musí mít možnost si v rámci tohoto území zvolit místo bydliště.

- 25 Okolnost, že článek 33 směrnice 2011/95 je nadepsaný „Svoboda pohybu“ nepostačuje k rozptýlení nejasností plynoucích z jeho znění. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 34 svého stanoviska, tento výraz nebývá v unijním právu vždy používán jednotně, jelikož některá ustanovení tohoto práva výslovně rozlišují mezi svobodou pohybu a svobodou zvolit si místo bydliště, zatímco jiná používají výraz „svoboda pohybu“ ve smyslu, který pokrývá i právo zvolit si místo bydliště.
- 26 Mimoto, i když by mohl být v německé verzi směrnice 2011/95 nadpis článku 33, tedy „Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats“, vykládán tak, že znamená, že svoboda pohybu, kterou tento článek zakotvuje, zahrnuje právo zvolit si místo bydliště, jiné jazykové verze uvedené směrnice, zejména verze španělská, dánská, anglická, francouzská a italská, takový výklad nepodporují.
- 27 Podle ustálené judikatury Soudního dvora přitom nemůže formulace použitá v jedné z jazykových verzí ustanovení unijního práva sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být přiznána přednostní povaha ve vztahu k jiným jazykovým verzím. Ustanovení unijního práva musí být totiž vykládána a používána jednotně na základě znění vypracovaných ve všech unijních jazycích. V případě rozdílů mezi jednotlivými jazykovými verzemi unijního práva musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí (rozsudek GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, bod 27 a citovaná judikatura).
- 28 V tomto ohledu je třeba uvést, že z bodů 4, 23 a 24 odůvodnění směrnice 2011/95 vyplývá, že Ženevská úmluva je základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků a ustanovení této směrnice o podmínkách pro přiznání postavení uprchlíka, jakož i o obsahu tohoto postavení byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování této úmluvy na základě společných pojmů a kritérií (obdobně viz rozsudek Abed El Karem El Kott a další, C-364/11, EU:C:2012:826, bod 42).
- 29 Výklad ustanovení této směrnice proto musí být podán ve světle její obecné systematiky a účelu, s ohledem na Ženevskou úmluvu a ostatní příslušné smlouvy uvedené v čl. 78 odst. 1 SFEU. Jak vyplývá z bodu 16 odůvodnění směrnice 2011/95, tento výklad musí rovněž ctít práva uznaná Listinou základních práv Evropské unie (obdobně viz rozsudek Abed El Karem El Kott a další, C-364/11, EU:C:2012:826, bod 43 a citovaná judikatura).
- 30 Mimoto z bodu 3 odůvodnění směrnice 2011/95 plyne, že na základě závěrů Evropské rady z Tampere hodlal unijní zákonodárce zajistit to, aby byl evropský azylový systém, k jehož vymezení uvedená směrnice přispívá, založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy.
- 31 Tyto úvahy jsou v rozsahu, v němž se vztahují k Ženevské úmluvě, v zásadě relevantní pouze, pokud jde o podmínky přiznání postavení uprchlíka, jakož i jeho obsah, jelikož systém zavedený uvedenou úmluvou se uplatní pouze na uprchlíky, a nikoliv na osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, jelikož tato ochrana je, jak plyne z bodů 6 a 33 odůvodnění směrnice 2011/95, doplňková k ochraně uprchlíků zakotvené v uvedené úmluvě (v tomto smyslu viz rozsudky Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, bod 33, a N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 31).
- 32 Body 8, 9 a 39 odůvodnění směrnice 2011/95 nicméně uvádějí, že unijní zákonodárce hodlal v reakci na Stockholmský program vytvořit jednotný status osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana, a že zamýšlel osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, přiznat stejná práva a výhody, jaké podle této směrnice náleží uprchlíkům, s výjimkou nutných a objektivně odůvodněných případů.
- 33 Kapitola VII uvedené směrnice, týkající se obsahu mezinárodní ochrany, se tak podle jejího čl. 20 odst. 2 vztahuje na uprchlíky i na osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, není-li uvedeno jinak.

- 34 I když některé články uvedené kapitoly takové jiné ustanovení obsahují, nelze než konstatovat, že v případě článku 33 směrnice 2011/95 tomu tak není. Uvedený článek naopak upřesňuje, že svoboda „pohybu“, kterou zakotvuje, je zaručena „osobám požívajícím mezinárodní ochrany“, což znamená, že uprchlíci a osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, podléhají v tomto ohledu stejnému režimu.
- 35 Článek 26 Ženevské úmluvy, který zaručuje uprchlíkům svobodu pohybu, přitom výslovně stanoví, že tato svoboda zahrnuje nejen právo volně se pohybovat na území státu, který přiznal postavení uprchlíka, ale rovněž právo vybrat si místo bydlení na jeho území. Žádný poznatek nenaznačuje, že by unijní zákonodárce hodlal do směrnice 2011/95 převzít pouze první z těchto práv.
- 36 Za těchto okolností by výklad článku 33 uvedené směrnice v tom smyslu, že osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, nepřiznává právo volby místa bydliště na území členského státu, který tuto ochranu přiznal, znamenal, že toto právo by bylo zaručeno pouze uprchlíkům, a činil by tak navzdory výslovné formulaci obsažené za tímto účelem v uvedené směrnici, rozdíl mezi obsahem ochrany zajištěné v tomto ohledu uprchlíkům, na straně jedné, a osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, na straně druhé, což by bylo v rozporu s cílem připomenutým v bodech 32 a 33 tohoto rozsudku.
- 37 Článek 33 téže směrnice je tudíž třeba vykládat v tom smyslu, že členským státům ukládá, aby osobám požívajícím mezinárodní ochrany umožnily volně se pohybovat na území členského státu, který tuto ochranu přiznal, a zvolit si místo bydliště v rámci tohoto území.
- 38 Upřesnění uvedené v čl. 32 odst. 2 směrnice 2011/95, podle něhož je povolena vnitrostátní praxe spočívající v rozptýlení osob požívajících mezinárodní ochrany do různých míst, nemůže tento závěr zpochybnit.
- 39 Tomuto upřesnění je totiž s ohledem na předmět tohoto článku třeba rozumět tak, že pouze umožňuje členským státům začlenit takovou praxi do jejich politiky přístupu k bydlení.
- 40 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první otázku v obou věcech v původních řízeních odpovědět, že článek 33 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že taková povinnost bydliště ukládaná osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, jako je povinnost, jež je dotčena ve věcech v původních řízeních, představuje omezení svobody pohybu zaručené uvedeným článkem, a to i když toto opatření nezakazuje těmto osobám volně se pohybovat na území členského státu, který uvedenou ochranu přiznal, a dočasně na tomto území pobývat mimo místo závazně určeného bydliště.

Ke druhé otázce

- 41 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu v obou věcech v původních řízeních je, zda články 29 a 33 směrnice 2011/95 musí být vykládány v tom smyslu, že brání povinnosti bydliště, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, uložené osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a jimž jsou vypláceny určité zvláštní sociální dávky, s cílem dosáhnout přiměřeného rozdělení zátěže vyplácení těchto dávek mezi jednotlivé orgány příslušné v této oblasti.
- 42 Co se týče článku 33 uvedené směrnice, z odpovědi na první otázku plyne, že uložení takové povinnosti bydliště, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, představuje omezení svobody pohybu zaručené tímto článkem, avšak je nutno uvést, že uvedený článek toleruje určitá omezení této svobody.
- 43 Nicméně článek 33 směrnice 2011/95 upřesňuje, že právo osob požívajících mezinárodní ochrany volně se pohybovat musí být vykonáváno za stejných podmínek a omezení, jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících na území členského státu, který tuto ochranu přiznal.

- 44 Článek 26 Ženevské úmluvy, který je vzhledem k úvahám uvedeným v bodech 28 až 37 tohoto rozsudku relevantní pro účely určení rozsahu volného pohybu osob, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, zase stanoví, že svoboda pohybu je uprchlíkům přiznávána s určitými výjimkami stanovenými právní úpravou týkající se za stejných okolností cizinců obecně.
- 45 Z toho plyne, že podle článku 33 směrnice 2011/95 osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, nemohou v zásadě, pokud jde o volbu místa bydliště, podléhat restriktivnějšímu režimu než tomu, který se uplatní na ostatní státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající v členském státě, který uvedenou ochranu přiznal.
- 46 Z předkládacího rozhodnutí přitom plyne, že povinnost bydliště se ukládá s cílem dosáhnout přiměřeného rozdělení zátěže plynoucí z vyplácení některých zvláštních sociálních dávek (dále jen „sociální pomoc“) mezi jednotlivé orgány příslušné v této oblasti těm státním příslušníkům třetích zemí, kterým byl pobyt povolen z humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů, s výjimkou uprchlíků, a současně jsou příjemci sociální pomoci.
- 47 Vnitrostátní právní úprava dotčená ve věcech v původních řízeních tedy v tomto ohledu osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, podřizuje restriktivnějšímu režimu, než který se uplatní obecně na uprchlíky a na ostatní státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na německém území z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů.
- 48 Pokud jde o článek 29 směrnice 2011/95, je třeba uvést, že odstavec 1 tohoto článku zavádí obecné pravidlo, podle něhož je osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, poskytována v členském státě, který tuto ochranu přiznal, stejná nezbytná sociální péče, jako je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu. Toto pravidlo znamená zejména to, že přístup těchto osob k sociální péči nemůže být vázán na splnění podmínek, které nejsou kladeny státním příslušníkům členského státu, který uvedenou ochranu přiznal.
- 49 Článek 29 odst. 2 téže směrnice stanoví, že se členské státy mohou od uvedeného pravidla odchýlit tím, že sociální péči poskytovanou osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, omezí na základní dávky. Z uvedeného ustanovení nicméně jasně plyne, že rozhodne-li se členský stát od daného pravidla odchýlit, tyto základní dávky musí být poskytovány za stejných podmínek k jejich získání, jako platí pro státní příslušníky tohoto členského státu.
- 50 Z toho plyne, že v obou případech uvedených v článku 29 směrnice 2011/95 musí být podmínky přístupu osob, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, k sociální péči, kterou jim poskytuje členský stát, který tuto ochranu přiznal, stejné jako podmínky pro přiznání této péče státním příslušníkům tohoto členského státu.
- 51 Článek 23 Ženevské úmluvy, který je vzhledem k úvahám uvedeným v bodech 28 až 37 tohoto rozsudku relevantní pro výklad čl. 29 odst. 1 směrnice 2011/95, tuto analýzu potvrzuje, jelikož upřesňuje, že smluvní státy zaručí uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jejich území stejné zacházení ve vztahu k možnosti získat veřejnou pomoc a podporu jako svým vlastním občanům.
- 52 Z úvah uvedených v bodě 46 tohoto rozsudku přitom plyne, že taková povinnost bydliště, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, je ukládána osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, jakmile je jim poskytována sociální pomoc.
- 53 Na rozdíl od německých státních příslušníků, na něž se taková povinnost bydliště nevztahuje, bude tedy osoba požívající statusu doplňkové ochrany moci využít přístupu k sociální pomoci pouze tehdy, bude-li souhlasit s povinností bydliště.

- 54 Vnitrostátní právní úprava by však mohla platně stanovit povinnost bydliště v případě osob, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, aniž by takové opatření ukládala uprchlíkům, státním příslušníkům třetích zemí zákonně se nacházejícím na území daného členského státu z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů a státním příslušníkům tohoto členského státu, pokud se tyto skupiny nenacházejí v situaci objektivně srovnatelné z pohledu cíle sledovaného touto právní úpravou.
- 55 V tomto ohledu je třeba nicméně uvést, že přiznání sociálních dávek určité osobě znamená pro orgán, který má tyto dávky vyplácet, zátěž nezávisle na tom, zda je touto osobou osoba, které byl přiznán status doplňkové ochrany, uprchlík, státní příslušník třetí země zákonně se nacházející na německém území z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů či německý státní příslušník. Přesuny osob, jimž jsou poskytovány uvedené dávky, nebo jejich nerovnoměrná koncentrace na území dotyčného členského státu tedy může vyvolat nepřiměřené rozložení této zátěže mezi různé orgány příslušné pro danou oblast, aniž by v tomto ohledu měl status doplňkové ochrany, který byl případně těmto osobám přiznán, zvláštní relevanci.
- 56 Z výše uvedeného plyne, že na druhou otázku v obou věcech v původních řízeních je třeba odpovědět, že články 29 a 33 směrnice 2011/95 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové povinnosti bydliště, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, ukládané osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a jsou jim vypláceny určité zvláštní sociální dávky, s cílem dosáhnout přiměřeného rozdělení zátěže vyplácení těchto dávek mezi jednotlivé orgány příslušné v této oblasti, pokud použitelná vnitrostátní právní úprava neukládá takové opatření uprchlíkům, státním příslušníkům třetích zemí zákonně se nacházejícím na území daného členského státu z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů ani státním příslušníkům tohoto členského státu pobírajícím uvedené dávky.

Ke třetí otázce

- 57 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu v obou věcech v původních řízeních je, zda články 29 nebo 33 směrnice 2011/95 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové povinnosti bydliště, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, uložené osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a jsou jim vypláceny určité zvláštní sociální dávky, s cílem usnadnění integrace státních příslušníků třetí země v členském státě, který tuto ochranu přiznal.
- 58 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že na základě cíle uvedeného v předchozím bodě je účelem povinnosti bydliště stanovené německým právem zamezit koncentraci státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou příjemci sociální pomoci, v určitých oblastech a vzniku ohnisek sociálního napětí s negativním vlivem na jejich integraci a dále svázání státních příslušníků třetích zemí se zvláštní potřebou integrace s určitým bydlištěm, aby v něm mohli využívat služeb integrační podpory.
- 59 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že článek 29 směrnice 2011/95 není pro zkoumání třetí otázky relevantní, jelikož osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, a němečtí státní příslušníci se nenacházejí ve srovnatelné situaci, a to s ohledem na cíl usnadnění integrace státních příslušníků třetích zemí.
- 60 Co se týče článku 33 uvedené směrnice, z informací uvedených v bodech 12 a 13 tohoto rozsudku plyne, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věcech v původních řízeních stanoví v případě osob, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a jimž je poskytována sociální pomoc, zacházení odlišné od toho, které se obecně uplatňuje na státní příslušníky třetí země zákonně se nacházející na německém území z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů a na německé státní příslušníky.

- 61 Z úvah uvedených v bodě 54 tohoto rozsudku přitom plyne, že článek 33 směrnice 2011/95 nebrání tomu, aby taková právní úprava uložila povinnost bydliště osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a je jim poskytována sociální pomoc, pouze tehdy, když se osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, nacházejí z pohledu cíle sledovaného touto právní úpravou v situaci objektivně srovnatelné se situací státních příslušníků třetí země zákonně se nacházejícím na německém území z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů.
- 62 Předkládajícímu soudu proto přísluší, aby ověřil, zda okolnost, že státní příslušník třetí země, jemuž je poskytována sociální pomoc, požívá mezinárodní, v daném případě doplňkové, ochrany, znamená, že bude vystaven větším problémům při integraci než jiný státní příslušník třetí země zákonně se nacházející na německém území, jemuž je poskytována sociální pomoc.
- 63 Tak by tomu mohlo být zejména tehdy, když by podle vnitrostátního pravidla uváděného předkládajícím soudem, podle kterého je pobyt státních příslušníků třetích zemí zákonně se nacházejících na německém území z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů obecně podmíněn tím, že tito jsou schopni uspokojit vlastní potřeby, mohla být těmto státním příslušníkům poskytnuta sociální pomoc pouze na základě nepřetržitého zákonného pobytu na území hostitelského členského státu o určité minimální délce. Takový pobyt by totiž mohl zakládat domněnku, že dotyční státní příslušníci třetích zemí jsou v tomto členském státě dostatečně integrováni, takže by se z pohledu cíle usnadnění integrace státních příslušníků třetích zemí nenacházeli v situaci srovnatelné s osobami požívajícími mezinárodní ochrany.
- 64 Z výše uvedeného plyne, že na třetí otázku v obou věcech v původních řízeních je třeba odpovědět, že článek 33 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové povinnosti bydliště, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, ukládané osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a jsou jim vypláceny určité zvláštní sociální dávky, s cílem usnadnit integraci státních příslušníků třetí země v členském státě, který tuto ochranu přiznal – když použitelná vnitrostátní právní úprava neukládá takové opatření státním příslušníkům třetích zemí zákonně se nacházejícím na území tohoto členského státu z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů, jimž jsou poskytovány uvedené dávky – jestliže se osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, nenacházejí z hlediska tohoto cíle v situaci objektivně srovnatelné se situací státních příslušníků třetích zemí zákonně se nacházejících na území dotčeného členského státu z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 65 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 33 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 taková povinnost bydliště ukládaná osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, představuje omezení svobody pohybu zaručené uvedeným článkem, a to i když toto**

opatření nezakazuje těmto osobám volně se pohybovat na území členského státu, který uvedenou ochranu přiznal, a dočasně na tomto území pobývat mimo místo závazně určeného bydliště.

- 2) Články 29 a 33 směrnice 2011/95 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové povinnosti bydliště, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, ukládané osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a jsou jim vypláceny určité zvláštní sociální dávky, s cílem dosáhnout přiměřeného rozdělení zátěže vyplácení těchto dávek mezi jednotlivé orgány příslušné v této oblasti, pokud použitelná vnitrostátní právní úprava neukládá takové opatření uprchlíkům, státním příslušníkům třetích zemí zákonně se nacházejícím na území daného členského státu z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů ani státním příslušníkům tohoto členského státu pobírajícím uvedené dávky.
- 3) Článek 33 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové povinnosti bydliště, jako je povinnost dotčená ve věcech v původních řízeních, ukládané osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a jsou jim vypláceny určité zvláštní sociální dávky, s cílem usnadnit integraci státních příslušníků třetí země v členském státě, který tuto ochranu přiznal – když použitelná vnitrostátní právní úprava neukládá takové opatření státním příslušníkům třetích zemí zákonně se nacházejícím na území tohoto členského státu z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů, jimž jsou poskytovány uvedené dávky – jestliže osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, se nenacházejí z hlediska tohoto cíle v situaci objektivně srovnatelné se situací státních příslušníků třetích zemí zákonně se nacházejících na území dotčeného členského státu z jiných než humanitárních, politických nebo mezinárodněprávních důvodů, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.