



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

21. listopadu 2018*

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2011/95/EU – Normy o obsahu mezinárodní ochrany – Postavení uprchlíka – Článek 29 – Sociální péče – Odlišné zacházení – Uprchlíci, kteří mají dočasné právo pobytu“

Ve věci C-713/17,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (zemský správní soud Horního Rakouska, Rakousko) ze dne 18. prosince 2017, došlým Soudnímu dvoru dne 21. prosince 2017, v řízení

Ahmad Shah Ayubi

proti

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Vilaras, předseda čtvrtého senátu vykonávající funkci předsedy třetího senátu, J. Malenovský, L. Bay Larsen (zpravodaj), M. Safjan a D. Šváby, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za A. S. Ayubiho H. Blumem, Rechtsanwalt,
- za rakouskou vládu G. Hessem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi M. Condou-Durande a M. Wasmeierem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 29 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 podána v rámci sporu mezi Ahmadem Shahem Ayubim, státním příslušníkem třetí země, a Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (správní úřad okresu Linz-venkov, Rakousko) ve věci rozhodnutí tohoto úřadu, kterým byla poskytnuta A. S. Ayubimu a jeho rodině podpora k zajištění životních nákladů a nákladů na bydlení v podobě základní dávky, jakož i dočasného příplatku.

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. 137, 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“, stanoví:

„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.“

Unijní právo

- 5 Podle čl. 2 písm. a) směrnice 2011/95 se „mezinárodní ochranou“ rozumí „postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany“.
- 6 Článek 24 odst. 1 první pododstavec této směrnice stanoví:

„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.“

- 7 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.“

Rakouské právo

- 8 Ustanovení § 3 odst. 4 Asylgesetz 2005 (zákon z roku 2005 o azylu) zní takto:
- „Cizí státní příslušník, který má právo na azyl, získává právo na dočasný pobyt jakožto osoba, která má právo na azyl. Právo na pobyt má dobu platnosti tři roky a prodlužuje se na neurčitou dobu, pokud nejsou splněny podmínky pro zahájení řízení o odnětí postavení osoby s právem na azyl nebo není skončeno řízení o odnětí tohoto postavení. [...]“
- 9 Ustanovení § 4 Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (zákon o záruce minimálních zdrojů k pokrytí životních nákladů v Horním Rakousku) stanoví:
- „(1) Nestanoví-li zemský zákon jinak, může být záruka minimálních zdrojů k pokrytí životních nákladů poskytnuta jen osobám,
1. které mají svůj obvyklý pobyt v Horním Rakousku [...] a
 2. [...] b) které mají právo na azyl nebo kterým byl přiznán status doplňkové ochrany,
- [...]
- (3) Odchylně od odstavce 1 pobírají osoby [...] uvedené v odst. 1 bodě 2 písm. b), které nemají právo na trvalý pobyt v Rakousku [...], zejména osoby, které mají právo na azyl a kterým bylo přiznáno právo na dočasný pobyt [...], a osoby, které požívají doplňkové ochrany, základní dávku, jakož i dočasný příplatek podle článku 13 k pokrytí životních nákladů a nákladů na bydlení.“
- 10 Příslušné výše dávek poskytovaných osobám, na které se vztahuje § 4 odst. 3 tohoto zákona, a osobám, na které se toto ustanovení nevztahuje, jsou stanoveny v odlišných ustanoveních.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 11 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (spolkový úřad pro cizince a azyl) přiznal dne 30. září 2016 A. S. Ayubimu postavení uprchlíka. Z důvodu azylu mu tento úřad udělil povolení k pobytu na dobu tří let.
- 12 Dne 9. března 2017 podal A. S. Ayubi žádost o podporu k pokrytí životních nákladů a nákladů na bydlení pro sebe a svou rodinu.
- 13 Rozhodnutím oznámeným dne 10. dubna 2017 mu správní úřad okresu Linec-venkov přiznal podporu v podobě měsíčních peněžitých dávek sestávajících ze základní dávky a dočasného příplatku. Předkládající soud uvádí, že z tohoto rozhodnutí vyplývá, že A. S. Ayubi jakožto osoba, které bylo uděleno povolení k dočasnému pobytu z důvodu azylu má podle rakouské právní úpravy nárok jen na vyplácení minimálních dávek k pokrytí životních nákladů.
- 14 Dne 3. června 2017 podal A. S. Ayubi proti tomuto rozhodnutí žalobu, přičemž zejména tvrdil, že nepřiznivě zacházení, které je podle této právní úpravy vyhrazeno uprchlíkům, jež nemají právo na trvalý pobyt, je neslučitelné s unijním právem.

- 15 Předkládající soud konstatuje, že poté, co došlo ke změně relevantní vnitrostátní právní úpravy v roce 2015, je tato kategorie uprchlíků v oblasti sociální péče postavena na roveň osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany a které z tohoto důvodu pobírají výrazně nižší podpory, než jsou podpory stanovené pro rakouské státní příslušníky. Rakouským státním příslušníkům jsou postaveni na roveň jen uprchlíci s trvalým pobytem.
- 16 Tento soud má za to, že taková právní úprava vede k odlišnému přiznávání nároků, které přesně a nepodmíněně stanoví článek 29 směrnice 2011/95, těmto uprchlíkům, třebaže se tito uprchlíci nacházejí v situaci srovnatelné se situací uprchlíků, kterým bylo uděleno právo na trvalý pobyt.
- 17 Za těchto podmínek se Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (zemský správní soud Horního Rakouska) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být článek 29 směrnice 2011/95[...], který zakládá povinnost členského státu poskytovat osobám požívajícím mezinárodní ochrany (v členském státě, který tuto ochranu přiznal) stejnou nezbytnou sociální péči, jaká je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu, vykládán v tom smyslu, že splňuje kritéria přímé použitelnosti, která ve své judikatuře vytyčil Soudní dvůr?
- 2) Musí být článek 29 směrnice 2011/95[...] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu ustanovení, které přiznává sociální péči v podobě zajištění minimálních zdrojů k pokrytí životních nákladů v plné výši, a sice ve stejném rozsahu, jako státním příslušníkům tohoto členského státu, pouze osobám s trvalým pobytem, které mají právo na azyl, avšak stanoví krácení dávek sociální péče z titulu uvedeného zajištění minimálních zdrojů osobám, které mají právo na azyl a kterým bylo uděleno pouze právo na pobyt na dobu určitou, takže tyto osoby, pokud jde o výši sociální péče, staví na roveň osobám, které požívají doplňkové ochrany?“

K předběžným otázkám

K druhé otázce

- 18 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba se zabývat jako první, je, zda článek 29 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která stanoví, že uprchlíkům, jež mají právo na dočasný pobyt v členském státě, jsou poskytovány nižší dávky sociální péče, než jsou dávky poskytované státním příslušníkům tohoto členského státu a uprchlíkům, kterým bylo uděleno právo trvalého pobytu v uvedeném členském státě.
- 19 Článek 29 odst. 1 směrnice 2011/95 obsahuje obecné pravidlo, podle něhož je osobám, které požívají mezinárodní ochrany, k nimž podle čl. 2 písm. a) této směrnice patří uprchlíci, poskytována v členském státě, který jim tuto ochranu přiznal, stejná sociální péče, jako je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu (rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 48).
- 20 Článek 29 odst. 2 uvedené směrnice sice umožňuje členským státům, aby se odchýlily od tohoto obecného pravidla tím, že omezí sociální péči poskytovanou osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, na základní dávky, ze znění téhož ustanovení však vyplývá, že tato odchylka je uplatnitelná jen na osoby, kterým byl přiznán tento status, a nikoli na uprchlíky.

- 21 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že okolnost, že čl. 29 odst. 1 téže směrnice stanoví poskytování „nezbytné“ sociální péče osobám požívajícím mezinárodní ochrany, neznamená, že unijní normotvůrce měl v úmyslu povolit členským státům, aby poskytly uprchlíkům sociální dávky ve výši, kterou považují za dostatečnou k pokrytí jejich životních nákladů, která je však nižší než výše sociálních dávek poskytovaných jejich státním příslušníkům.
- 22 Ze samotné struktury článku 29 směrnice 2011/95 totiž vyplývá, že pojem „nezbytná“ uvedený v odstavci 1 tohoto článku je třeba chápat tak, že jeho cílem je jen zdůraznit protiklad mezi dávkami, na které se vztahuje zásada v něm uvedená, a „základními“ dávkami, na které může být sociální péče omezena podle odstavce 2 uvedeného článku.
- 23 Tento závěr je potvrzen skutečností, že posledně uvedený odstavec by byl zbaven jakéhokoli užitečného účinku, kdyby čl. 29 odst. 1 této směrnice musel být vykládán tak, že obecně umožňuje členským státům, aby s cílem omezit je na striktně nezbytné dávky stanovily dávky poskytované osobám požívajícím mezinárodní ochrany na nižší úrovni, než je úroveň dávek zajištěných státním občanům těchto členských států.
- 24 Dále, přiznat členským státům takovou možnost ve vztahu k dávkám poskytovaným uprchlíkům by bylo neslučitelné se zásadou vnitrostátního zacházení ve vztahu k možnosti uprchlíků získat veřejnou pomoc a podporu uvedenou v článku 23 Ženevské úmluvy, v jejímž světle musí být vykládán článek 29 směrnice 2011/95 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 51).
- 25 Z toho vyplývá, že úroveň sociálních dávek, které uprchlíkům poskytuje členský stát, jenž jim toto postavení přiznal, ať již na dobu určitou, či neurčitou, musí být stejná, jako úroveň nabízená státním příslušníkům tohoto členského státu (obdobně viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, body 48 a 50).
- 26 Zásada vnitrostátního zacházení, která se vztahuje na uprchlíky, nemůže být zpochybněna článkem 24 směrnice 2011/95, který umožňuje členským státům, aby vydaly uprchlíkům povolení k pobytu, jež je případně omezeno na tři roky.
- 27 Vzhledem k tomu, že práva přiznaná kapitolou VII této směrnice, jejíž součástí je článek 29 této směrnice, jsou důsledkem přiznání postavení uprchlíka, a nikoli vydání povolení k pobytu, mohou být omezena pouze za podmínek stanovených touto kapitolou, takže členské státy nemají právo stanovit další omezení, která v ní nejsou uvedena (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, bod 97).
- 28 Kromě toho jak článek 29 směrnice 2011/95, tak článek 23 Ženevské úmluvy se vztahují na všechny uprchlíky a nečiní práva, která jim byla přiznána, závislá na době jejich přítomnosti v daném členském státě nebo na době platnosti povolení k pobytu, které jim bylo vydáno.
- 29 Z výše uvedeného vyplývá, že uprchlíkům, kterým bylo vydáno povolení k pobytu na určitou dobu tří let, musí být zajištěna stejná úroveň sociálních dávek, jako je úroveň nabízená státním příslušníkům členského státu, který jim přiznal postavení uprchlíků.
- 30 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentem, že taková právní úprava, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, je slučitelná s čl. 29 odst. 1 směrnice 2011/95, jelikož uprchlíci, kteří mají několik let bydliště v členském státě, se nacházejí v objektivně odlišné situaci, než je situace uprchlíků, jež vstoupili na území tohoto členského státu teprve nedávno, neboť posledně uvedení potřebují významnější konkrétní podporu.

- 31 Zprvé, vzhledem k tomu, že toto ustanovení ukládá rovné zacházení s uprchlíky a státními příslušníky členského státu, který jim přiznal tuto ochranu, mohou být pro účely jeho použití případně relevantní jen objektivní rozdíly mezi situacemi těchto dvou kategorií osob, a nikoli rozdílné situace dvou odlišných skupin uprchlíků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, body 54 a 59).
- 32 Zadruhé, i kdyby zvláštnost situace uprchlíků, kteří nedávno vstoupili na území členského státu, umožňovala učinit závěr, že tito uprchlíci jsou obecně v objektivně méně stabilní situaci než státní příslušníci tohoto členského státu, nemůže být opatření spočívající v méně příznivém zacházení s těmito uprchlíky tím, že snižuje úroveň dávek, které jsou jim poskytovány, považováno za opatření, které přispívá k zohlednění takové rozdílné situace, neboť takové opatření nemůže napravit tuto nestabilitu.
- 33 Zatřetí v rozsahu, v němž musí být tento argument chápán v tom smyslu, že z důvodů obtíží uprchlíků, kteří nedávno vstoupili do Rakouska, zapojit se do volného trhu s bydlením, by bylo spíše vhodnější dát těmto uprchlíkům ve velmi krátké lhůtě k dispozici místa v azylových střediscích, než jim poskytnout finanční podporu, stačí uvést, že v každém případě z popisu platné vnitrostátní právní úpravy uvedené v předkládacím rozhodnutí ani ze skutečností předložených rakouskou vládou nevyplývá, že snížení, o které se jedná ve věci v původním řízení, výše dávek sociální péče, jež jsou poskytovány uvedeným uprchlíkům, je skutečně kompenzováno tím, že jsou jim poskytovány sociální dávky v jiné podobě.
- 34 Kromě toho je třeba uvést, že i když rakouská vláda zmiňuje rovněž významnou zátěž, která vyplývá z vyplácení sociálních dávek uprchlíkům, je třeba připomenout, že přiznání sociálních dávek určité osobě znamená pro orgán, který má tyto dávky vyplácet, zátěž nezávisle na tom, zda je touto osobou uprchlík nebo státní příslušník dotčeného členského státu. Nelze tedy v tomto ohledu konstatovat, že tyto dvě kategorie osob se nacházejí v rozdílné situaci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 55).
- 35 Na druhou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že článek 29 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která stanoví, že uprchlíkům, jež mají právo na dočasný pobyt v členském státě, jsou poskytovány nižší dávky sociální péče, než jsou dávky poskytované státním příslušníkům tohoto členského státu a uprchlíkům, kterým bylo uděleno právo na trvalý pobyt v uvedeném členském státě.

K první otázce

- 36 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda se uprchlík může před vnitrostátními soudy dovolávat neslučitelnosti takové právní úpravy, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, s čl. 29 odst. 1 směrnice 2011/95 za tím účelem, aby nebylo uplatněno omezení jeho práv, které obsahuje tato právní úprava.
- 37 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska obsahu jeví jako nepodmíněná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči státu, jestliže směrnicí neprovedl ve stanovené lhůtě do vnitrostátního práva nebo ji provedl nesprávně (rozsudek 24. ledna 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, bod 33 a citovaná judikatura).
- 38 Je sice pravda, že čl. 29 odst. 1 směrnice 2011/95 přiznává členským státům určitý prostor pro uvážení, zejména při určování úrovně sociální péče, kterou považují za nezbytnou, nic to však nemění na tom, že toto ustanovení svým jednoznačným zněním ukládá členským státům přesnou a nepodmíněnou povinnost zajistit každému uprchlíkovi, kterému je přiznána ochrana, nárok na stejnou sociální pomoc, jako je pomoc stanovená pro jeho státní příslušníky.

- 39 Je ostatně třeba připomenout, že Soudní dvůr již mohl konstatovat, že ustanovení srovnatelná s čl. 29 odst. 1 směrnice 2011/95, která ukládají vnitrostátní zacházení nebo zakazují určité diskriminace, mají přímý účinek (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. května 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, body 63 a 74; ze dne 22. prosince 2010, Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, C-444/09 a C-456/09, EU:C:2010:819, bod 78, jakož i ze dne 6. března 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, body 48 a 50).
- 40 V tomto kontextu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že vnitrostátní soudy a správní orgány mají v případě, že nemohou vykládat a používat vnitrostátní právní úpravu v souladu s požadavky unijního práva, povinnost uplatňovat v plném rozsahu unijní právo a chránit práva, která toto právo přiznává jednotlivcům, s tím, že v případě potřeby neuplatní žádné ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo v rozporu s unijním právem (rozsudek ze dne 7. září 2017, H., C-174/16, EU:C:2017:637, bod 70 a citovaná judikatura).
- 41 Z výše uvedeného vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět tak, že uprchlík se před vnitrostátními soudy může dovolávat neslučitelnosti takové právní úpravy, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, s čl. 29 odst. 1 směrnice 2011/95 za tím účelem, aby nebylo uplatněno omezení jeho práv, které obsahuje tato právní úprava.

K nákladům řízení

- 42 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 (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 29 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 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která stanoví, že uprchlíkům, jež mají právo na dočasný pobyt v členském státě, jsou poskytovány nižší dávky sociální péče, než jsou dávky poskytované státním příslušníkům tohoto členského státu a uprchlíkům, kterým bylo uděleno právo na trvalý pobyt v uvedeném členském státě.**
- 2) Uprchlík se před vnitrostátními soudy může dovolávat neslučitelnosti takové právní úpravy, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, s čl. 29 odst. 1 směrnice 2011/95 za tím účelem, aby nebylo uplatněno omezení jeho práv, které obsahuje tato právní úprava.**

Podpisy.