



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 1 marca 2016 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Konwencja dotycząca statutu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. — Artykuły 23 i 26 — Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Dyrektywa 2011/95/UE — Normy dotyczące zakresu ochrony międzynarodowej — Status ochrony uzupełniającej — Artykuł 29 — Ochrona socjalna — Kryteria kwalifikujące — Artykuł 33 — Swoboda przemieszczania się w przyjmującym państwie członkowskim — Pojęcie — Ograniczenie — Obowiązek zamieszkiwania w określonym miejscu — Odmienne traktowanie — Porównywalność sytuacji — Zrównoważony podział obciążeń budżetowych pomiędzy jednostkami administracyjnymi — Względy polityki migracyjnej i integracyjnej

W sprawach połączonych C-443/14 i C-444/14

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) postanowieniami z dnia 19 sierpnia 2014 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 25 września 2014 r., w postępowaniach:

Kreis Warendorf

przeciwko

Ibrahimowi Alowi (C-443/14)

oraz

Amira Osso

przeciwko

Region Hannover (C-444/14),

przy udziale:

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

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, M. Ilešič, L. Bay Larsen (sprawozdawca), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen i C. Lycourgos, prezesi izb, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

* Język postępowania: niemiecki.

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 lipca 2015 r.,
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Kreis Warendorf przez L. Tepego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu I. Ala przez S. Buluta, Rechtsanwalt,
- w imieniu A. Osso przez S. Ziesemer oraz K.S. Januttę, Rechtsanwältinnen,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Michelogiannaki, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande oraz W. Bogensbergera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 października 2015 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 29 i 33 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337 s. 9).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach dwóch sporów: pomiędzy Kreis Warendorf (powiatem Warendorf) a I. Alem w sprawie C-443/14 i pomiędzy A. Osso a Region Hannover (regionem Hanower) w sprawie C-444/14, w przedmiocie wymogu dotyczącego miejsca zamieszkania nałożonego w zezwoleniach na pobyt wydanych I. Alowi i A. Osso.

Ramy prawne

Konwencja genewska

- 3 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, tom 189, s. 150, nr 2545 (1954)], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Została ona uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską”).
- 4 Artykuł 23 tej konwencji, zatytułowany „Opieka społeczna”, stanowi:
„Umawiające się Państwa przyznają uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytorium takie samo traktowanie w zakresie opieki i pomocy społecznej, z jakiego korzystają ich obywatele”.

- 5 Artykuł 26 wspomnianej konwencji, noszący tytuł „Wolność poruszania się”, przewiduje:

„Każde Umawiające się Państwo przyznaje uchodźcom legalnie przebywającym na jego terytorium prawo wyboru miejsca stałego zamieszkania i prawo do swobodnego poruszania się w granicach tego terytorium, z zachowaniem przepisów stosowanych wobec cudzoziemców w ogóle w tych samych okolicznościach”.

Prawo Unii

- 6 Motywy 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 i 39 dyrektywy 2011/95 mają następujące brzmienie:

„(3) Rada Europejska na specjalnym posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. uzgodniła podjęcie wysiłków na rzecz utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej [...].

(4) Konwencja genewska [...] [stanowi] fundamenty międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących ochrony uchodźców.

[...]

(6) Konkluzje z Tampere przewidują także, iż przepisy dotyczące statusu uchodźcy należy uzupełnić o środki dotyczące uzupełniających form ochrony, oferujące odpowiedni status każdej osobie potrzebującej takiej ochrony.

[...]

(8) W przyjętym w dniach 15–16 października 2008 r. Europejskim pakcie o imigracji i azylu Rada Europejska stwierdziła, że pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice w zakresie udzielania ochrony i jej form, oraz wezwała do zakończenia procesu utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, przewidzianego w programie haskim, a co za tym idzie, zapewnienia wyższego poziomu ochrony.

(9) W programie sztokholmskim Rada Europejska powtórzyła swoje zaangażowanie w realizację celu, jakim jest utworzenie najpóźniej do 2012 r. wspólnej przestrzeni ochrony i solidarności, opartej na wspólnej procedurze azylowej i jednolitym statusie osób otrzymujących ochronę międzynarodową, zgodnie z art. 78 [TFUE].

[...]

(16) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej [...].

[...]

(23) Jako wytyczne dla właściwych organów krajowych państw członkowskich w stosowaniu konwencji genewskiej należy ustanowić normy dotyczące definicji i zakresu statusu uchodźcy.

(24) Konieczne jest wprowadzenie wspólnych kryteriów dla uznawania wnoszących o azyl jako uchodźców w rozumieniu artykułu 1 konwencji genewskiej.

[...]

(33) Należy także ustanowić normy dotyczące definicji oraz zakresu statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Ochrona uzupełniająca powinna być uzupełniająca i dodatkowa wobec ochrony uchodźców przewidzianej w konwencji genewskiej.

[...]

(39) Odpowiadając na zawarty w programie sztokholmskim apel, by ustanowić jednolity status uchodźców i osób kwalifikujących się do ochrony uzupełniającej, należy, z zastrzeżeniem koniecznych i obiektywnie uzasadnionych odstępstw, przyznać beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej takie same prawa i świadczenia, z jakich korzystają uchodźcy zgodnie z niniejszą dyrektywą, oraz stosować do nich takie same kryteria kwalifikowalności”.

7 Artykuł 20 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, ujęty w jej rozdziale VII, dotyczącym zakresu ochrony międzynarodowej, stanowi:

„1. Niniejszy rozdział pozostaje bez uszczerbku dla praw określonych w konwencji genewskiej.

2. O ile nie określono inaczej, niniejszy rozdział ma zastosowanie zarówno do uchodźców, jak i do osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej”.

8 Artykuł 29 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Opieka społeczna”, brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby beneficjenci ochrony międzynarodowej otrzymali w państwie członkowskim, które im udzieliło takiej ochrony, niezbędną pomoc społeczną, równoważną pomocy zapewnianej obywatelom tego państwa członkowskiego.

2. W drodze odstępstwa od zasady ogólnej określonej w ust. 1 państwa członkowskie mogą ograniczyć pomoc socjalną przyznawaną osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej do podstawowych świadczeń, które w takim przypadku są przyznawane na takim samym poziomie i na podstawie takich samych kryteriów kwalifikujących, co własnym obywatelom”.

9 Artykuł 32 tejże dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają beneficjentom ochrony międzynarodowej dostęp do zakwaterowania na takich samych zasadach co innym obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym na ich terytorium.

2. Dopuszczając krajową praktykę rozpraszania beneficjentów ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie dążą do wdrażania polityki zapobiegającej dyskryminacji beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz zapewniającej jednakowe szanse w dostępie do zakwaterowania”.

10 Artykuł 33 dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Swoboda przemieszczania się w państwie członkowskim”, stanowi:

„Państwa członkowskie zezwalają beneficjentom ochrony międzynarodowej na swobodne przemieszczanie się w obrębie swojego terytorium na takich samych warunkach i z tymi samymi ograniczeniami, jakie są przewidziane dla innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających na ich terytorium”.

Prawo niemieckie

- 11 Artykuł 12 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „AufenthG”), stanowi:

„(1) Wydany dokument pobytowy obejmuje terytorium federalne w całości. Nie wpływa to na jego ważność, zgodnie z przepisami konwencji wykonawczej do układu z Schengen, w odniesieniu do pobytu na terytorium umawiających się stron.

(2) Wiza i zezwolenie na pobyt mogą być obwarowane warunkami oraz przedłużane. Mogą z nimi również być później związane wymogi, a w szczególności ograniczenia terytorialne”.

- 12 Zgodnie z Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (ogólnymi przepisami administracyjnymi do AufenthG) z dnia 26 października 2009 r.:

„12.2.5.2.1

Wymóg ograniczający wybór miejsca zamieszkania stanowi w szczególności odpowiedni środek, aby poprzez terytorialne związanie zapobiec nieproporcjonalnemu fiskalnemu obciążeniu poszczególnych krajów związkowych i gmin z tytułu zagranicznych beneficjentów świadczeń socjalnych. Odpowiednie wymogi mogą również przyczynić się do zapobiegania koncentracji cudzoziemców korzystających z pomocy społecznej w określonych rejonach i powstawaniu w efekcie społecznych punktów zapalnych z ich negatywnymi skutkami względem procesu integracji cudzoziemców. Odpowiednie środki są również uzasadnione, aby cudzoziemców ze szczególną potrzebą integracji związać z określonym miejscem zamieszkania, tak aby mogli oni tam skorzystać z oferty integracyjnej.

12.2.5.2.2

W tych okolicznościach wydaje się i utrzymuje w mocy wymogi ograniczające miejsce zamieszkania w stosunku do uprawnionych do pobytu na podstawie rozdziału 2 oddział 5 AufenthG lub do osiedlenia się na podstawie § 23 ust. 2, o ile pobierają oni świadczenia zgodnie z księgą II lub XII Sozialgesetzbuch [kodeksu socjalnego] albo Asylbewerberleistungsgesetz [ustawy o świadczeniach przysługujących osobom ubiegającym się o azyl]”.

- 13 Zgodnie ze wskazaniami zawartymi w postanowieniu odsyłającym te przepisy administracyjne stosują się jedynie do cudzoziemców, którym zezwolenie na pobyt zostało przyznane ze względów humanitarnych, politycznych lub uzasadnionych prawem międzynarodowym. Z postanowienia tego wynika również, że zgodnie z orzecznictwem sądu odsyłającego nie jest dopuszczalne nakładanie na objętych statusem uchodźcy obywateli państw trzecich wymogu w zakresie miejsca zamieszkania jedynie w celu zapewnienia odpowiedniego podziału publicznych obciążeń w zakresie pomocy społecznej.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 14 I. Alo i A. Osso są obywatelami syryjskimi. Przybyli oni do Niemiec, odpowiednio, w 1998 r. i 2001 r. oraz złożyli tam, bez powodzenia, wnioski o udzielenie azylu. Mieszkali następnie w tym państwie członkowskim na podstawie zezwoleń tymczasowych. Od chwili wszczęcia postępowań w sprawie wniosków o udzielenie azylu korzystali oni ze świadczeń ochrony socjalnej.
- 15 W następstwie złożenia nowych wniosków o udzielenie azylu Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalny urząd ds. imigracji i uchodźców) przyznał im status ochrony uzupełniającej.

- 16 Zezwoleniom na pobyt wydanym I. Ałowi i A. Osso decyzjami, odpowiednio, powiatu Warendorf z dnia 12 października 2012 r. i regionu Hanower z dnia 5 kwietnia 2012 r. towarzyszył wymóg obrania miejsca zamieszkania, odpowiednio, w mieście Ahlen (Niemcy) i w regionie Hanower, z wyjątkiem stolicy kraju związkowego Dolnej Saksonii. W wydanych przez siebie decyzjach władze te oparły się na pkt 12.2.5.2.1 i 12.2.5.2.2 ogólnych przepisów administracyjnych do AufenthG.
- 17 I. Alo i A. Osso sprzeciwili się w dwóch sprawach głównych nałożonemu na nich wymogowi w zakresie miejsca zamieszkania. Wniesione przez nich skargi zostały oddalone w pierwszej instancji.
- 18 Środek odwoławczy wniesiony przez I. Ala do Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (wyższego sądu administracyjnego dla kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia) został uwzględniony. Sąd ten stwierdził nieważność wymogu w zakresie miejsca zamieszkania i co do istoty uznał, że decyzja powiatu Warendorf jest niezgodna z przepisami art. 28 ust. 1 w związku z art. 32 dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12), które to przepisy odpowiadają art. 29 ust. 1 i art. 33 dyrektywy 2011/95.
- 19 Natomiast Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny dla kraju związkowego Dolna Saksonia) oddalił środek odwoławczy wniesiony przez A. Osso. Sąd ten uznał w szczególności, że zaskarżona decyzja jest zgodna z mającymi zastosowanie przepisami prawnymi ze względu na pobieranie przez A. Osso pewnych świadczeń społecznych. Ponadto stwierdził on, że decyzja ta nie jest sprzeczna z prawem międzynarodowym i prawem Unii.
- 20 Do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) wniesiono następnie skargi rewizyjne, odpowiednio, powiatu Warendorf i A. Osso na wyroki wydane przez Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (wyższy sąd administracyjny dla kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia) i przez Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny dla kraju związkowego Dolna Saksonia).
- 21 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, które brzmią identycznie w obu sprawach C-443/14 i C-444/14:
- „1) Czy wymóg posiadania miejsca zamieszkania na ograniczonym terytorialnie obszarze (gmina, powiat, region) państwa członkowskiego stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się w rozumieniu art. 33 dyrektywy 2011/95, gdy cudzoziemiec w pozostałym zakresie może swobodnie się poruszać i przebywać na terytorium państwa członkowskiego?
- 2) Czy wymóg w zakresie miejsca zamieszkania w stosunku do osób korzystających z ochrony uzupełniającej jest zgodny z art. 33 lub art. 29 dyrektywy 2011/95, jeżeli podstawą jego jest wola osiągnięcia odpowiedniego podziału publicznych obciążeń socjalnych pomiędzy podmiotami zobowiązanymi do ich ponoszenia w ramach państwa?
- 3) Czy wymóg w zakresie miejsca zamieszkania w stosunku do osób korzystających z ochrony uzupełniającej jest zgodny z art. 33 lub art. 29 dyrektywy 2011/95, jeżeli podstawą jego są względy polityki migracyjnej lub integracyjnej, to jest konieczność zapobieżenia powstawaniu społecznych punktów zapalnych z uwagi na częste osiedlanie się cudzoziemców w określonych gminach lub powiatach? Czy wystarczające są tu abstrakcyjne względy polityki migracyjnej i integracyjnej, czy też muszą zostać podane konkretne powody?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 22 Poprzez pytanie pierwsze zadane w każdej ze spraw głównych sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 33 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że nałożony na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej wymóg w zakresie miejsca zamieszkania, taki jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się zagwarantowanej w tym artykule, nawet jeśli środek ów nie zabrania temu beneficjentowi swobodnie poruszać się po terytorium państwa członkowskiego, które udzieliło tej ochrony, i przejściowo przebywać w obrębie tego terytorium poza miejscem wynikającym z wymogu w zakresie miejsca zamieszkania.
- 23 Zgodnie z art. 33 dyrektywy 2011/95 państwa członkowskie zezwalają beneficjentom ochrony międzynarodowej na swobodne przemieszczanie się w obrębie swojego terytorium na takich samych warunkach i z tymi samymi ograniczeniami, jakie są przewidziane dla innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających na ich terytorium.
- 24 Brzmienie tego artykułu nie pozwala samo określić, czy oznacza on jedynie, że beneficjenci ochrony międzynarodowej powinni mieć możliwość swobodnego poruszania się po terytorium państwa członkowskiego, które udzieliło tej ochrony, czy też oznacza on także, że beneficjenci ci powinni mieć możliwość wybrania miejsca zamieszkania na tym terytorium.
- 25 Okoliczność, że art. 33 dyrektywy 2011/95 jest zatytułowany „Swoboda przemieszczania się”, nie wystarcza do tego, by rozwiązać niejasności wynikające z jego brzmienia. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 34 opinii, stosowanie tego wyrażenia w prawie Unii nie jest jednoznaczne, gdyż niektóre przepisy tego prawa wyraźnie rozróżniają swobodę przemieszczania się i swobodę wyboru miejsca zamieszkania, podczas gdy inne używają wyrażenia „swoboda przemieszczania się” w sposób obejmujący również prawo do wyboru miejsca zamieszkania.
- 26 Ponadto, o ile w wersji niemieckiej dyrektywy 2011/95 tytuł art. 33 tej dyrektywy, mianowicie „Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats”, można by odczytać jako wskazanie, że swoboda przemieszczania się, o której mowa w tym artykule, obejmuje prawo do wyboru miejsca zamieszkania, o tyle inne wersje językowe tej dyrektywy, w szczególności wersje w językach hiszpańskim, duńskim, angielskim, francuskim i włoskim, nie potwierdzają takiej interpretacji.
- 27 Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Przepisy prawa Unii należy bowiem interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii. W przypadku rozbieżności pomiędzy różnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi on część (wyrok GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 W tym względzie należy przypomnieć, iż z motywów 4, 23 i 24 dyrektywy 2011/95 wynika, że konwencja genewska zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego ochrony uchodźców oraz że przepisy dyrektywy odnoszące się do warunków nadania statusu uchodźcy oraz zakresu przyznawanej ochrony zostały ustanowione jako wytyczne dla właściwych organów państw członkowskich przy stosowaniu tej konwencji w oparciu o wspólne pojęcia i kryteria (zob. analogicznie wyrok Abed El Karem El Kott i in., C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 42).

- 29 Wykładni przepisów tej dyrektywy należy zatem dokonywać w świetle ogólnej systematyki i celu tego aktu, z poszanowaniem konwencji genewskiej i innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE. Wykładnia ta powinna również, jak wynika z motywu 16 dyrektywy 2011/95, uwzględniać prawa uznane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. analogicznie wyrok *Abed El Karem El Kott i in.*, C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Ponadto z motywu 3 dyrektywy 2011/95 wynika, że prawodawca Unii, inspirując się konkluzjami Rady Europejskiej w Tampere, zmierzał do oparcia europejskiego systemu azylowego, do którego określenia przyczynia się dyrektywa, na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej.
- 31 Rozważania te mają co do zasady – w zakresie, w jakim odnoszą się one do konwencji genewskiej – znaczenie wyłącznie w odniesieniu do warunków nadawania statusu uchodźcy oraz treści tego statusu, gdyż system przewidziany w tej konwencji stosuje się wyłącznie do uchodźców, a nie do beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej, jako że ochrona ta, jak wynika z motywów 6 i 33 dyrektywy 2011/95, powinna mieć charakter komplementarny i dodatkowy wobec ochrony uchodźców przewidzianej we wspomnianej konwencji (zob. podobnie wyroki: *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, pkt 33; *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 31).
- 32 Jednakże motywy 8, 9 i 39 dyrektywy 2011/95 wskazują, że odpowiadając na zawarty w programie sztokholmskim apel, prawodawca Unii zmierzał do ustanowienia jednolitego statusu dla wszystkich beneficjentów ochrony międzynarodowej, i że w rezultacie postanowił on przyznać beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej takie same prawa i świadczenia, z jakich korzystają uchodźcy, z zastrzeżeniem koniecznych i obiektywnie uzasadnionych odstępstw.
- 33 Rozdział VII tej dyrektywy, dotyczący zakresu ochrony międzynarodowej, ma zatem zastosowanie na mocy art. 20 ust. 2 tej dyrektywy zarówno do uchodźców, jak i do beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej, o ile nie określono inaczej.
- 34 O ile niektóre artykuły tego rozdziału zawierają takie wskazanie, o tyle należy stwierdzić, że nie odnosi się to do art. 33 dyrektywy 2011/95. Przeciwnie, artykuł ten uściśla, że ustanowiona w nim swoboda „przemieszczania się” jest zagwarantowana „beneficjentom ochrony międzynarodowej”, co oznacza, że uchodźcy i beneficjenci statusu ochrony uzupełniającej podlegają pod tym względem tej samej regulacji.
- 35 Artykuł 26 konwencji genewskiej, który gwarantuje uchodźcom korzystanie z wolności poruszania się, przewiduje wyraźnie, że wolność ta obejmuje nie tylko prawo do swobodnego poruszania się na terytorium państwa, które nadało status uchodźcy, lecz także prawo wyboru miejsca stałego zamieszkania na tym terytorium. Nic nie wskazuje na to, że prawodawca Unii postanowił uwzględnić w ramach dyrektywy 2011/95 tylko pierwsze z tych praw, a nie drugie.
- 36 W tych okolicznościach interpretowanie art. 33 tej dyrektywy w ten sposób, że przepis ten nie przyznaje beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej prawa wyboru miejsca zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, które udzieliło tej ochrony, oznaczałoby, iż prawo to jest gwarantowane tylko uchodźcom, i prowadziłoby, mimo braku wyraźnego wskazania we wspomnianej dyrektywie w tym względzie, do rozróżnienia – wbrew wspomnianemu w pkt 32 i 33 niniejszego wyroku celowi – między zakresem ochrony zapewnianej w tym przedmiocie z jednej strony uchodźcom a z drugiej strony beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej.
- 37 Tym samym art. 33 tejże dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zezwolenia beneficjentom ochrony międzynarodowej zarówno na swobodne poruszanie się po terytorium państwa członkowskiego, które udzieliło tej ochrony, jak i na wybór miejsca zamieszkania na tym terytorium.

- 38 Stwierdzenia tego nie może podważyć uściślenie zawarte w art. 32 ust. 2 dyrektywy 2011/95, zgodnie z którym dopuszczona jest krajowa praktyka rozpraszania beneficjentów ochrony międzynarodowej.
- 39 W świetle celu tego artykułu należy bowiem rozumieć, że uściślenie to zmierza wyłączenie do zezwolenia państwom członkowskim na włączenie takiej praktyki do ich polityki dostępu do zakwaterowania.
- 40 W świetle powyższego na pytanie pierwsze zadane w każdej ze spraw głównych należy odpowiedzieć, iż art. 33 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że nałożony na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej wymóg w zakresie miejsca zamieszkania, taki jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się zagwarantowanej w tym artykule, nawet jeśli środek ów nie zabrania temu beneficjentowi swobodnie poruszać się po terytorium państwa członkowskiego, które udzieliło tej ochrony, i przejściowo przebywać w obrębie tego terytorium poza miejscem wynikającym z wymogu w zakresie miejsca zamieszkania.

W przedmiocie pytania drugiego

- 41 Poprzez pytanie drugie zadane w każdej ze spraw głównych sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 29 i 33 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie nałożeniu na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej pobierającego pewne szczególne świadczenia społeczne wymogu w zakresie miejsca zamieszkania, takiego jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, w celu osiągnięcia odpowiedniego podziału obciążeń wynikających z wypłacania tych świadczeń pomiędzy poszczególne instytucje właściwe w tej dziedzinie.
- 42 Co się tyczy art. 33 tej dyrektywy, o ile z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze wynika, że nałożenie wymogu w zakresie miejsca zamieszkania, takiego jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się gwarantowanej przez ten artykuł, o tyle należy jednak zauważyć, że wspomniany artykuł dopuszcza pewne ograniczenia tej swobody.
- 43 Jednakże art. 33 dyrektywy 2011/95 uściśla, że prawo beneficjentów ochrony międzynarodowej do swobodnego przemieszczania się powinno być wykonywane na takich samych warunkach i z tymi samymi ograniczeniami, jakie są przewidziane dla innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego, które udzieliło tej ochrony.
- 44 Natomiast art. 26 konwencji genewskiej, który w świetle rozważań widniejących w pkt 28–37 niniejszego wyroku jest istotny dla określenia zakresu swobody przemieszczania się beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej, przewiduje, że wolność przemieszczania się zostaje przyznana uchodźcom z zachowaniem przepisów stosowanych wobec cudzoziemców w ogóle w tych samych okolicznościach.
- 45 Wynika z tego, że na mocy art. 33 dyrektywy 2011/95 beneficjenci statusu ochrony uzupełniającej nie mogą co do zasady podlegać w odniesieniu do wyboru miejsca zamieszkania regulacji bardziej ograniczonej niż mająca zastosowanie do innych obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających w państwie członkowskim, które udzieliło tej ochrony.
- 46 Z postanowienia odsyłającego wynika zaś, że wymóg w zakresie miejsca zamieszkania jest nakładany – w celu osiągnięcia odpowiedniego podziału obciążeń wynikających z wypłacania pewnych szczególnych świadczeń społecznych (zwanych dalej „pomocą społeczną”) pomiędzy poszczególne instytucje właściwe w tej dziedzinie – na tych obywateli państw trzecich, którzy, po pierwsze, są uprawnieni do pobytu ze względów humanitarnych, politycznych lub uzasadnionych prawem międzynarodowym, z wyjątkiem uchodźców, a po drugie, otrzymują pomoc społeczną.

- 47 Przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniach głównych poddają zatem w tym względzie beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej regulacji bardziej ograniczonej niż regulacja stosująca się w sposób ogólny do uchodźców i obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium niemieckim ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym.
- 48 Co się tyczy art. 29 dyrektywy 2011/95, należy zauważyć, że ust. 1 tego artykułu ustanawia ogólną zasadę, zgodnie z którą beneficjenci ochrony międzynarodowej otrzymują w państwie członkowskim, które udzieliło tej ochrony, pomoc społeczną równoważną pomocy zapewnianej obywatelom tego państwa członkowskiego. Zasada ta oznacza w szczególności, że dostęp beneficjentów do pomocy społecznej nie może być uzależniony od spełnienia kryteriów nienakładanych na obywateli państwa członkowskiego, które udzieliło wspomnianej ochrony.
- 49 Artykuł 29 ust. 2 tejże dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie mogą odstąpić od wspomnianej zasady, ograniczając pomoc społeczną przyznaną osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej do podstawowych świadczeń. Jednakże z przepisu tego wynika wyraźnie, że gdy państwo członkowskie postanawia odstąpić do tejże zasady, te podstawowe świadczenia powinny być przyznawane na podstawie takich samych kryteriów kwalifikujących, jakie stosują się do obywateli tego państwa członkowskiego.
- 50 Wynika stąd, że w obu przypadkach, o których mowa w art. 29 dyrektywy 2011/95, kryteria kwalifikujące beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej do pomocy społecznej oferowanej im przez państwo członkowskie, które udzieliło im tej ochrony, powinny być takie same jak te, które uzależniają przyznanie tej pomocy obywatelom tego państwa członkowskiego.
- 51 Artykuł 23 konwencji genewskiej, który w świetle rozważań widniejących w pkt 28–37 niniejszego wyroku jest istotny dla wykładni art. 29 ust. 1 dyrektywy 2011/95, potwierdza tę analizę, gdyż uściśla, że umawiające się państwa przyznają uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytorium takie samo traktowanie w zakresie opieki i pomocy społecznej, z jakiego korzystają ich obywatele.
- 52 Z rozważań ujętych w pkt 46 niniejszego wyroku wynika zaś, że wymogi w zakresie miejsca zamieszkania, takie jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, są nakładane na beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej, gdy otrzymują oni pomoc społeczną.
- 53 W przeciwieństwie do obywateli niemieckich, do których taki wymóg w zakresie miejsca zamieszkania się nie stosuje, beneficjent statusu ochrony uzupełniającej będzie mógł z tego względu uzyskać pomoc społeczną, wyłącznie jeśli będzie skłonny zaakceptować nałożenie wymogu w zakresie miejsca zamieszkania.
- 54 Jednakże uregulowanie krajowe mogłoby w sposób ważny przewidywać nałożenie wymogu w zakresie miejsca zamieszkania na beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej, nie nakładając takiego środka na uchodźców, na obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym i na obywateli tego państwa członkowskiego, jeśli te kategorie osób nie znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej w świetle celu zamierzonego przez to uregulowanie.
- 55 W tym względzie należy wszakże zauważyć, że przyznanie świadczeń społecznych danej osobie pociąga za sobą dla instytucji zobowiązanej do udzielania tych świadczeń obciążenie bez względu na to, czy osoba ta jest beneficjentem statusu ochrony uzupełniającej, uchodźcą, obywatelem państwa trzeciego legalnie przebywającym na terytorium niemieckim ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym, czy obywatelem niemieckim. Poruszanie się przez osoby korzystające ze wspomnianych świadczeń lub ich nierównomierne skupienie w obrębie terytorium danego państwa członkowskiego może zatem pociągać za sobą nieodpowiedni podział tego obciążenia

między poszczególne instytucje właściwe w tej dziedzinie, przy czym nie jest szczególnie istotne w tym względzie, że osobom tym może ewentualnie przysługiwać przymiot beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej.

- 56 Z powyższego wynika, że na pytanie drugie zadane w każdej ze spraw głównych należy odpowiedzieć, iż art. 29 i 33 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie nałożeniu na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej pobierającego pewne szczególne świadczenia społeczne wymogu w zakresie miejsca zamieszkania, takiego jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, w celu osiągnięcia odpowiedniego podziału obciążeń wynikających z wypłacania tych świadczeń między poszczególne instytucje właściwe w tej dziedzinie, gdy mające zastosowanie uregulowanie krajowe nie przewiduje nałożenia takiego środka na pobierających wspomniane świadczenia uchodźców, obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym i obywateli tego państwa członkowskiego.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 57 Poprzez pytanie trzecie zadane w każdej ze spraw głównych sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 29 lub 33 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie nałożeniu na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej pobierającego pewne szczególne świadczenia społeczne wymogu w zakresie miejsca zamieszkania, takiego jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, w celu ułatwienia integracji obywateli państw trzecich w państwie członkowskim, które udzieliło tej ochrony.
- 58 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w ramach wspomnianego w poprzednim punkcie celu przewidziany przez prawo niemieckie wymóg w zakresie miejsca zamieszkania zmierza, po pierwsze, do zapobieżenia skupianiu się otrzymujących pomoc społeczną obywateli państw trzecich na pewnych obszarach i powstawaniu społecznych punktów zapalnych z negatywnym skutkiem dla ich integracji, a po drugie, do związania obywateli państw trzecich ze szczególną potrzebą integracji z określonym miejscem zamieszkania, tak aby mogli oni tam skorzystać z oferty integracyjnej.
- 59 W tym względzie należy stwierdzić, że art. 29 dyrektywy 2011/95 nie jest istotny w ramach rozpatrywania pytania trzeciego, gdy beneficjenci statusu ochrony uzupełniającej i obywatele niemieccy nie znajdują się w sytuacji porównywalnej w świetle celu polegającego na ułatwianiu integracji obywateli państw trzecich.
- 60 Co się tyczy art. 33 tej dyrektywy, ze wskazań widniejących w pkt 12 i 13 niniejszego artykułu wynika, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniach głównych poddaje beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej, którzy otrzymują pomoc społeczną, traktowaniu różniącemu się od traktowania stosującego się w sposób ogólny do obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium niemieckim ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym i do obywateli niemieckich.
- 61 Z rozważań ujętych w pkt 54 niniejszego wyroku wynika zaś, że art. 33 dyrektywy 2011/95 stoi na przeszkodzie nałożeniu przez takie uregulowanie wymogu w zakresie miejsca zamieszkania na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej, który otrzymuje pomoc społeczną, wyłącznie jeśli beneficjenci statusu ochrony uzupełniającej znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej, w świetle celu zamierzonego przez to uregulowanie, do sytuacji obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium niemieckim ze względów innych niż humanitarne, polityczne i uzasadnione prawem międzynarodowym.

- 62 Do sądu odsyłającego należy zatem sprawdzenie, czy okoliczność, że obywatel państwa trzeciego otrzymujący pomoc społeczną jest beneficjentem ochrony międzynarodowej, w tym przypadku uzupełniającej, oznacza, że będzie on bardziej narażony na trudności związane z integracją niż inny obywatel państwa trzeciego legalnie przebywający w Niemczech i otrzymujący pomoc społeczną.
- 63 Mogłoby tak być w szczególności, gdyby ze względu na krajową zasadę przywołaną przez sąd odsyłający, zgodnie z którą pobyt obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających w Niemczech ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym jest ogólnie uzależniony od warunku dotyczącego możliwości samodzielnego utrzymania się, obywatele ci mogli korzystać z pomocy społecznej wyłącznie w następstwie nieprzerwanego legalnego pobytu o określonej długości na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Taki pobyt mógłby bowiem pozwolić na założenie, że zainteresowani obywatele państw trzecich są dostatecznie zintegrowani w tym państwie członkowskim, tak że nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją beneficjentów ochrony międzynarodowej w świetle celu polegającego na ułatwianiu integracji obywateli państw trzecich.
- 64 Z powyższego wynika, że na pytanie trzecie zadane w każdej ze spraw głównych należy odpowiedzieć, iż art. 33 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie nałożeniu na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej pobierającego pewne szczególne świadczenia społeczne wymogu w zakresie miejsca zamieszkania, takiego jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, w celu ułatwienia integracji obywateli państw trzecich w państwie członkowskim, które udzieliło tej ochrony, gdy mające zastosowanie uregulowanie krajowe nie przewiduje nałożenia takiego środka na pobierających wspomniane świadczenia obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym, jeśli beneficjenci statusu ochrony uzupełniającej nie znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej, w świetle tego celu, do sytuacji obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego ze względów innych niż humanitarne, polityczne i uzasadnione prawem międzynarodowym, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) **Artykuł 33 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony należy interpretować w ten sposób, że nałożony na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej wymóg w zakresie miejsca zamieszkania, taki jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się zagwarantowanej w tym artykule, nawet jeśli środek ów nie zabrania temu beneficjentowi swobodnie poruszać się po terytorium państwa członkowskiego, które udzieliło tej ochrony, i przejściowo przebywać w obrębie tego terytorium poza miejscem wynikającym z wymogu w zakresie miejsca zamieszkania.**

- 2) Artykuły 29 i 33 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie nałożeniu na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej pobierającego pewne szczególne świadczenia społeczne wymogu w zakresie miejsca zamieszkania, takiego jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, w celu osiągnięcia odpowiedniego podziału obciążeń wynikających z wypłacania tych świadczeń pomiędzy poszczególne instytucje właściwe w tej dziedzinie, gdy mające zastosowanie uregulowanie krajowe nie przewiduje nałożenia takiego środka na pobierających wspomniane świadczenia uchodźców, obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym i obywateli tego państwa członkowskiego.
- 3) Artykuł 33 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie nałożeniu na beneficjenta statusu ochrony uzupełniającej pobierającego pewne szczególne świadczenia społeczne wymogu w zakresie miejsca zamieszkania, takiego jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, w celu ułatwienia integracji obywateli państw trzecich w państwie członkowskim, które udzieliło tej ochrony, gdy mające zastosowanie uregulowanie krajowe nie przewiduje nałożenia takiego środka na pobierających wspomniane świadczenia obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego ze względów innych niż humanitarne, polityczne lub uzasadnione prawem międzynarodowym, jeśli beneficjenci statusu ochrony uzupełniającej nie znajdują się w sytuacji obiektywnie porównywalnej, w świetle tego celu, do sytuacji obywateli państwa trzeciego legalnie przebywających na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego ze względów innych niż humanitarne, polityczne i uzasadnione prawem międzynarodowym, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

Podpisy