



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 21. novembra 2018*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2011/95/EÚ – Normy týkajúce sa obsahu medzinárodnej ochrany – Postavenie utečenca – Článok 29 – Sociálna ochrana – Rozdielne zaobchádzanie – Utečenci s právom na pobyt na dobu určitú“

Vo veci C-713/17,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Správny súd spolkovej krajiny Horné Rakúsko, Rakúsko) z 18. decembra 2017 a doručený Súdnemu dvoru 21. decembra 2017, ktorý súvisí s konaním:

Ahmad Shah Ayubi

proti

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda štvrtej komory M. Vilaras, vykonávajúci funkciu predsedu tretej komory, sudcovia J. Malenovský, L. Bay Larsen (spravodajca), M. Safjan a D. Šváby,

generálna advokátka: E. Sharpston,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Ayubi, v zastúpení: H. Blum, Rechtsanwalt,
- rakúska vláda, v zastúpení: G. Hesse, splnomocnený zástupca,
- Európska komisia, v zastúpení: M. Condou-Durande a M. Wasmeier, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 29 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi pánom Ahmadom Shahom Ayubim, štátnym príslušníkom tretej krajiny, a Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (Okresný správny úrad Linz-Land, Rakúsko) vo veci rozhodnutia tohto úradu priznať pánovi Ayubimu a jeho rodine pomoc s cieľom pokryť ich potreby, pokiaľ ide o živobytie a ubytovanie, vo forme základnej dávky, ako aj predbežného zvýšenia.

Právny rámec

Ženevský dohovor

- 3 Dohovor týkajúci sa právneho postavenia utečencov podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 [*Zbierka zmlúv Spojených národov*, zv. 189, s. 137, č. 2545 (1954)] nadobudol platnosť 22. apríla 1954. Bol doplnený Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov, ktorý bol podpísaný v New Yorku 31. januára 1967 a nadobudol platnosť 4. októbra 1967 (ďalej len „Ženevský dohovor“).
- 4 Článok 23 tohto dohovoru, nazvaný „Verejná podpora“, uvádza:

„Zmluvné štáty poskytnú utečencom zákonne sa nachádzajúcim na ich území rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k možnosti získať verejnú pomoc a podporu ako svojim občanom.“

Právo Únie

- 5 Podľa článku 2 písm. a) smernice 2011/95 „medzinárodná ochrana“ znamená „postavenie utečenca a doplnkovú ochranu“.
- 6 Článok 24 ods. 1 prvý pododsek uvedenej smernice stanovuje:

„Hned' ako je to možné po udelení medzinárodnej ochrany, členské štáty vydajú osobám s postavením utečenca povolenie na pobyt, ktoré musí byť platné minimálne tri roky a obnoviteľné, pokiaľ to závažné dôvody vnútornej bezpečnosti alebo verejného poriadku nevyžadujú inak, a bez toho, aby bol dotknutý článok 21 ods. 3“

- 7 Článok 29 uvedenej smernice, nazvaný „Sociálne zabezpečenie“, znie:

„1. Členské štáty zaistia, aby osoby s postavením medzinárodnej ochrany získali v členských štátoch, ktoré im udelili takúto ochranu, potrebnú sociálnu pomoc, aká je poskytovaná štátnym príslušníkom tohto členského štátu.

2. Odchylne od všeobecného pravidla stanoveného v odseku 1 môžu členské štáty obmedziť sociálnu pomoc udeľovanú osobám s postavením utečenca alebo osobám s postavením doplnkovej ochrany na základné výhody, ktoré sú potom poskytnuté na rovnakých úrovniach a za rovnakých podmienok oprávnenosti ako štátnym príslušníkom.“

Rakúske právo

8 § 3 ods. 4 Asylgesetz 2005 (Azylový zákon z roku 2005) znie:

„Cudzinec, ktorému sa prizná postavenie osoby s právom na azyl, získa právo na pobyt na dobu určitú ako osoba s právom na azyl. Povolenie na pobyt je platné tri roky a predĺži sa na dobu neurčitú, ak nie sú splnené podmienky na začatie konania o odňatí postavenia osoby s právom na azyl alebo ak sa také konanie o odňatí zastaví. ...“

9 § 4 Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (Zákon o životnom minime v Hornom rakúsku) stanovuje:

„1. Pokiaľ tento krajinský zákon nestanovuje inak, životné minimum na pokrytie potrieb možno priznať iba osobám, ktoré

(1) majú obvyklý pobyt v Hornom rakúsku... a

(2) ...

b) osoby s právom na azyl alebo osoby s postavením doplnkovej ochrany,

...

3. Odchylné od odseku 1 osoby... uvedené v odseku 1 bode 2 písm. b), ktoré nemajú právo na trvalý pobyt v Rakúsku..., najmä osoby s právom na azyl, ktoré sú držiteľmi povolenia na pobyt na dobu určitú,... a osoby s postavením doplnkovej ochrany poberajú základnú dávku, ako aj predbežné zvýšenie podľa článku 13 na účely pokrytia potrieb, pokiaľ ide o živobytie a ubytovanie.“

10 Príslušné sumy dávok priznaných osobám, na ktoré sa vzťahuje § 4 ods. 3 tohto zákona, a osobám, na ktoré sa toto ustanovenie nevzťahuje, sa určia podľa odlišných ustanovení.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

11 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Spolkový úrad pre cudzincov a azyl, Rakúsko) priznal 30. septembra 2016 pánovi Ayubimu postavenie utečenca. Tento úrad mu na základe azylu udelil povolenie na pobyt platné tri roky.

12 Pán Ayubi podal 9. marca 2017 žiadosť o pomoc s cieľom získať podporu na pokrytie svojich potrieb a potrieb svojej rodiny, pokiaľ ide o živobytie a ubytovanie.

13 Správny úrad okresu Linz-Land mu rozhodnutím oznámeným 10. apríla 2017 priznal pomoc formou mesačných dávok v hotovosti zloženú zo základnej dávky a predbežného zvýšenia. Vnútroštátny súd uvádza, že z tohto rozhodnutia vyplýva, že pán Ayubi ako držiteľ povolenia na pobyt na dobu určitú na základe azylu mohol podľa rakúskej vnútroštátnej právnej úpravy žiadať iba o minimálne dávky na účely pokrytia jeho potrieb.

14 Pán Ayubi podal 3. júna 2017 proti tomuto rozhodnutiu žalobu, v ktorej najmä uviedol, že nepriaznivé zaobchádzanie, ktoré táto právna úprava uplatňuje na utečencov, ktorí nemajú právo na trvalý pobyt, je v rozpore s právom Únie.

- 15 Vnútroštátny súd konštatoval, že v dôsledku reformy relevantnej vnútroštátnej právnej úpravy, ku ktorej došlo v roku 2015, je táto kategória utečencov v oblasti sociálnej pomoci rovnocenná s osobami s postavením priznaným doplnkovou ochranou, a že z tohto dôvodu poberajú pomoc vo výrazne nižšej výške, než je pomoc stanovená pre rakúskych štátnych príslušníkov. Len utečenci s právom na trvalý pobyt majú rovnaké postavenie ako rakúski štátni príslušníci.
- 16 Tento súd sa domnieva, že taká právna úprava vedie k odlišnému priznaniu práv, ktoré sú presne a bezpodmienečne stanovené v článku 29 smernice 2011/95, utečencom s právom na pobyt na dobu určitú, pričom sa však títo utečenci nachádzajú v situácii porovnateľnej so situáciou utečencov s právom na trvalý pobyt.
- 17 Za týchto podmienok Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Správny súd spolkovej krajiny Horné Rakúsko, Rakúsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
- „1. Má sa článok 29 smernice 2011/95..., ktorý zakladá povinnosť členského štátu zaistiť, aby osoby s postavením medzinárodnej ochrany získali v členských štátoch, ktoré im udelili takúto ochranu, potrebnú sociálnu pomoc, aká je poskytovaná štátnym príslušníkom tohto členského štátu, vykladať v tom zmysle, že spĺňa podmienky vytvorené judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie o priamej uplatniteľnosti?
2. Má sa článok 29 smernice 2011/95... vykladať v tom zmysle, že stojí v rozpore s vnútroštátnym ustanovením, ktoré osobám, ktorým bol udelený azyl a majú povolenie na trvalý pobyt, zaručuje sociálnu pomoc vo forme životného minima v plnej výške a tým v rovnakom rozsahu ako štátnym príslušníkom členského štátu, avšak stanovuje zníženie sociálnych dávok zo životného minima pre tie osoby, ktorým bol udelený azyl a ktorým bolo udelené len povolenie na pobyt na dobu určitú, a tým ich s ohľadom na výšku sociálnej pomoci kladie na úroveň s osobami, ktorým bola priznaná doplnková ochrana?“

O prejudiciálnych otázkach

O druhej otázke

- 18 Svojou druhou otázkou, ktorú treba preskúmať ako prvú, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 29 smernice 2011/95 má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá stanovuje, že utečencom s právom na pobyt na dobu určitú v členskom štáte sa priznávajú dávky sociálnej pomoci v nižšej výške než dávky poskytované štátnym príslušníkom tohto členského štátu a utečencom s právom na trvalý pobyt v uvedenom členskom štáte.
- 19 Článok 29 ods. 1 smernice 2011/95 stanovuje všeobecné pravidlo, podľa ktorého osoby s postavením medzinárodnej ochrany, medzi ktoré podľa článku 2 písm. a) tejto smernice patria utečenci, dostanú v členskom štáte, ktorý im poskytol túto ochranu, rovnakú sociálnu pomoc, ako je tá, ktorú poskytujú v prípade štátnych príslušníkov tohto členského štátu (rozsudok z 1. marca 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 48).
- 20 Hoci článok 29 ods. 2 uvedenej smernice umožňuje členským štátom odchyliť sa od tohto všeobecného pravidla tým, že obmedzia základné dávky sociálnej pomoci poskytované osobám oprávneným na doplnkovú ochranu, zo samotného znenia tohto ustanovenia vyplýva, že táto výnimka je uplatniteľná iba na osoby oprávnené na túto ochranu a nie na utečencov.

- 21 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že okolnosť, že článok 29 ods. 1 tej istej smernice stanovuje priznanie osobám s postavením medzinárodnej ochrany „potrebnej“ sociálnej pomoci, neznamená, že normotvorca Únie chcel členským štátom povoliť, aby utečencom poskytli sociálne dávky vo výške, ktorú považujú za dostatočnú na pokrytie ich potrieb, ktorá je však nižšia než sociálne dávky poskytované svojim štátnym príslušníkom.
- 22 Zo samotnej štruktúry článku 29 smernice 2011/95 totiž jednak vyplýva, že uvedenie výrazu „potrebný“ v odseku 1 tohto článku treba chápať tak, že chce jednoducho zdôrazniť protiklad medzi dávkami, na ktoré sa vzťahuje zásada, ktorá je v ňom uvedená, na jednej strane a „základnými“ dávkami, na ktoré môže byť sociálna pomoc obmedzená podľa odseku 2 uvedeného článku, na druhej strane.
- 23 Toto konštatovanie je potvrdené skutočnosťou, že tento posledný uvedený odsek by bol zbavený akéhokoľvek potrebného účinku, keby sa článok 29 ods. 1 tejto smernice mal vykladať tak, že členským štátom vo všeobecnosti umožňuje stanoviť dávky poberané osobami s postavením medzinárodnej ochrany v nižšej výške, než sú dávky prináležiace štátnym príslušníkom týchto členských štátov, s cieľom obmedziť ich na to najnevyhnutnejšie.
- 24 Na druhej strane priznať členským štátom takú možnosť vo vzťahu k dávkam poskytovaným utečencom by bolo v rozpore so zásadou vnútroštátneho zaobchádzania v oblasti verejnej pomoci a podpory uvedenou v článku 23 Ženevského dohovoru, s prihliadnutím na ktorý treba vykladať článok 29 smernice 2011/95 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. marca 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 51).
- 25 Z toho vyplýva, že úroveň sociálnych dávok poskytovaných utečencom členským štátom, ktorý im priznal toto postavenie či už na dobu určitú, alebo neurčitú, má byť tá istá ako úroveň ponúkaná štátnym príslušníkom tohto členského štátu (pozri analogicky rozsudok z 1. marca 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, body 48 a 50).
- 26 Zásadu vnútroštátneho zaobchádzania, ktorá sa uplatňuje na utečencov, nemožno spochybníť článkom 24 smernice 2011/95, ktorý členským štátom umožňuje vydať utečencom povolenie na pobyt na vymedzený čas, prípadne na tri roky.
- 27 Vzhľadom na to, že práva priznané kapitolou VII tejto smernice, v ktorej je uvedený jej článok 29, ktoré sú dôsledkom priznania postavenia utečenca a nie vydania povolenia na pobyt, môžu byť obmedzené iba za dodržania podmienok stanovených v tejto kapitole, takže členské štáty nemajú právo pridať obmedzenia, ktoré sa v nej neuvádzajú (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. júna 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, bod 97).
- 28 Okrem toho tak článok 29 smernice 2011/95, ako aj článok 23 Ženevského dohovoru sa týkajú všetkých utečencov a práva, ktoré sa im priznávajú, nepodmieňujú dĺžkou pobytu v dotknutom členskom štáte alebo dĺžkou povolenia na pobyt, ktoré im bolo vydané.
- 29 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že utečencom s právom na pobyt obmedzeným na tri roky sa musí zabezpečiť rovnaká úroveň sociálnych dávok, ako sú dávky poskytované štátnym príslušníkom členského štátu, ktorý im priznal postavenie utečenca.
- 30 Tento záver nemožno spochybníť tvrdením, že taká právna úprava, o akú ide vo veci samej, je zlučiteľná s článkom 29 ods. 1 smernice 2011/95, pretože utečenci zdržiavajúci sa niekoľko rokov v členskom štáte sa nachádzajú v objektívne odlišnej situácii než utečenci, ktorí vstúpili nedávno na územie tohto členského štátu, pričom títo poslední uvedení potrebujú väčšiu konkrétnu podporu.

- 31 Po prvé, vzhľadom na to, že toto ustanovenie ukladá rovnosť zaobchádzania s utečencami a štátnymi príslušníkmi členského štátu, ktorý im poskytol svoju ochranu, môžu byť na účely jeho uplatnenia prípadne relevantné iba objektívne rozdiely medzi situáciami týchto dvoch kategórií osôb, a nie rozdielne situácie dvoch odlišných skupín utečencov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. marca 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, body 54 a 59).
- 32 Po druhé, aj za predpokladu, že by osobitosť situácie utečencov, ktorí nedávno vstúpili na územie členského štátu, umožňovala dospieť k záveru, že títo utečenci sú vo všeobecnosti v objektívne nestabilnejšej situácii, než štátni príslušníci tohto členského štátu, nemôže byť opatrenie spočívajúce v nepriaznivejšom zaobchádzaní s týmito utečencami tým, že znižuje úroveň dávok, ktoré sa im poskytujú, považované za opatrenie, ktoré prispieva k zohľadneniu takej rozdielnej situácie, pretože také opatrenie nemôže napraviť túto nestabilitu.
- 33 Po tretie, v rozsahu, v akom treba toto tvrdenie chápať v tom zmysle, že z dôvodu obťažného prístupu utečencov, ktorí nedávno vstúpili do Rakúska, na voľný trh bývania, by bolo skôr vhodnejšie poskytnúť týmto utečencom takmer bezodkladne miesta v ubytovacích centrách, než im poskytnúť finančnú pomoc, stačí uviesť, že v každom prípade z opisu uplatniteľnej právnej úpravy uvedenej v rozhodnutí vnútroštátneho súdu ani zo skutočností predložených rakúskou vládou nevyplýva, že zníženie dávok sociálnej pomoci, o ktoré ide vo veci samej, ktoré sa poskytujú uvedeným utečencom, sa skutočne kompenzuje tým, že sa im poskytnú sociálne dávky v inej podobe.
- 34 Treba navyše uviesť, že hoci rakúska vláda uvádza aj výraznú záťaž, ktorá vyplýva z vyplácania sociálnych dávok utečencom, treba pripomenúť, že priznanie sociálnych dávok určitej osobe znamená pre orgán, ktorý má tieto dávky vyplácať, záťaž nezávisle od toho, či je touto osobou utečenec, alebo štátny príslušník dotknutého členského štátu. V tejto súvislosti nemožno konštatovať rozdielnosť situácie medzi týmito dvomi kategóriami osôb (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. marca 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 55).
- 35 V dôsledku toho treba na druhú otázku odpovedať, že článok 29 smernice 2011/95 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá stanovuje, že utečencom s právom na pobyt na dobu určitú v členskom štáte sa priznávajú dávky sociálnej pomoci v nižšej výške než dávky poskytované štátnym príslušníkom tohto členského štátu a utečencom s právom na trvalý pobyt v uvedenom členskom štáte.

O prvej otázke

- 36 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa utečenec môže na vnútroštátnych súdoch odvolávať na nezlučiteľnosť takej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej, s článkom 29 ods. 1 smernice 2011/95 s cieľom zrušiť obmedzenie jeho práv, ktoré obsahuje táto právna úprava.
- 37 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vo všetkých prípadoch, v ktorých sú ustanovenia smernice obsahovo bezpodmienečné a dostatočne presné, majú jednotlivci právo sa na ne odvolávať pred vnútroštátnymi súdmi voči štátu, pokiaľ tento štát neprebral smernicu do vnútroštátneho právneho poriadku v stanovenej lehote alebo ju neprebral správne (rozsudok z 24. januára 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, bod 33 a citovaná judikatúra).
- 38 Hoci je pravda, že článok 29 ods. 1 smernice 2011/95 priznáva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy, najmä pokiaľ ide o určenie úrovne sociálnej pomoci, ktorú považujú za potrebnú, nemení to nič na tom, že toto ustanovenie ukladá jednoznačným spôsobom každému členskému štátu povinnosť dosiahnuť presný a bezpodmienečný výsledok spočívajúci v tom, že každému utečencovi, ktorému poskytne svoju ochranu, zabezpečí tú istú sociálnu pomoc, než je tá, ktorú stanovuje pre vlastných štátnych príslušníkov.

- 39 Treba navyše pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že ustanovenia porovnateľné s článkom 29 ods. 1 smernice 2011/95, ktoré ukladajú výhody vnútroštátneho zaobchádzania alebo zakazujú určitú diskrimináciu, majú priamy účinok (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. mája 1999, *Sürül*, C-262/96, EU:C:1999:228, body 63 a 74; z 22. decembra 2010, *Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres*, C-444/09 a C-456/09, EU:C:2010:819, bod 78, ako aj zo 6. marca 2014, *Napoli*, C-595/12, EU:C:2014:128, body 48 a 50).
- 40 V tomto kontexte z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vnútroštátne sudy a správne orgány v prípade, že nemôžu vykladať a uplatňovať vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s požiadavkami práva Únie, majú povinnosť uplatňovať právo Únie v celom rozsahu a chrániť práva, ktoré toto právo priznáva jednotlivcom, pričom v prípade potreby neuplatnia nijaké vnútroštátne ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom Únie (rozsudok zo 7. septembra 2017, *H.*, C-174/16, EU:C:2017:637, bod 70 a citovaná judikatúra).
- 41 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že na prvú otázku treba odpovedať, že utečenec sa môže na vnútroštátnych súdoch odvolávať na nezlučiteľnosť takej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej, s článkom 29 ods. 1 smernice 2011/95 s cieľom zrušiť obmedzenie jeho práv, ktoré obsahuje táto právna úprava.

O trovách

- 42 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

- Článok 29 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách na oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá stanovuje, že utečencom s právom na pobyt na dobu určitú v členskom štáte sa priznávajú dávky sociálnej pomoci v nižšej výške než dávky poskytované štátnym príslušníkom tohto členského štátu a utečencom s právom na trvalý pobyt v uvedenom členskom štáte.**
- Utečenec sa môže na vnútroštátnych súdoch odvolávať na nezlučiteľnosť takej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej, s článkom 29 ods. 1 smernice 2011/95 s cieľom zrušiť obmedzenie jeho práv, ktoré obsahuje táto právna úprava.**

Podpisy