

JUDIKATURA SDEU

Normy o obsahu mezinárodní ochrany – postavení uprchlíka – odlišné zacházení – uprchlíci, kteří mají dočasné právo pobytu

Rozsudek ve věci C 713/17

Ahmad Shah Ayubi proti Bezirkshauptmannschaft Linz-Land - předběžné otázky, které vnesl Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Rakousko)

Rozsudek třetího senátu Soudního dvora EU z 21. listopadu 2018

Právní rámec:

směrnice 2011/95 (kvalifikační směrnice společného evropského azylového systému)

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Rakouský spolkový úřad pro cizince a azyl přiznal v září 2016 A. S. Ayubimu postavení uprchlíka. Z důvodu azylu mu tento úřad udělil povolení k pobytu na dobu tří let. V březnu 2017 podal A. S. Ayubi žádost o podporu k pokrytí životních nákladů a nákladů na bydlení pro sebe a svou rodinu. Správní úřad okresu Linec-venkov mu přiznal podporu v podobě měsíčních peněžitých dávek sestávajících ze základní dávky a dočasného příplatku. V červnu 2017 podal A. S. Ayubi proti tomuto rozhodnutí žalobu, přičemž zejména tvrdil, že nepříznivé zacházení, které je podle této právní úpravy vyhrazeno uprchlíkům, jež nemají právo na trvalý pobyt, je neslučitelné s unijním právem.

Správní soud konstatoval, že poté, co došlo ke změně vnitrostátní právní úpravy, byla určitá kategorie uprchlíků v oblasti sociální péče postavena na roveň osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany. Tyto osoby pobírají výrazně nižší podpory, než jsou podpory stanovené pro rakouské státní příslušníky. Rakouským státním příslušníkům jsou postaveni na roveň jen uprchlíci s trvalým pobytem. Za těchto podmínek se správní soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru EU předběžné otázky.

Z odůvodnění rozsudku:

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. 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 (srov. rozsudek ve spojených věcech C 443/14 a C 444/14, Alo a Osso, ECR 2016, bod 48). (19-20)

Okolnost, že čl. 29 odst. 1 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. 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. (21-22)

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. 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 (srov. rozsudek ve věci C 373/13, H. T., ECR 2015, bod 97). 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. (26-28)

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. (29)

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 (srov. rozsudek ve spojených věcech C 443/14 a C 444/14, Alo a Osso, ECR 2016, bod 55). (34)

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. (38)

Je 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 (srov. rozsudky ve věci C 262/96, Sürül, ECR 1999, body 63 a 74; ve spojených věcech C 444/09 a C 456/09, Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, ECR 2010, bod 78, jakož i ve věci C 595/12, Napoli, ECR 2014, body 48 a 50). (39)

V této souvislosti 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 (srov. rozsudek ve věci C 174/16, H., ECR 2017, bod 70). (40)

Z výroku SDEU:

- 1) Článek 29 směrnice 2011/95 brání takové vnitrostátní právní úpravě, 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.

Poznámky:

Hornorakouský zemský sněm v Linci schválil v červnu 2016 snížení dávek uprchlíkům, kteří požívají časově omezenou ochranu. Tito tak měli mít nárok na maximálně 520 eur měsíčně, (přičemž k základu ve výši 365 eur je bonus 155 eur za uzavření integrační dohody, obnášející zejména povinnost navštěvovat kurzy němčiny a absolvovat školení, týkající se uplatnění na trhu práce). Uprchlíci, kterým byl přiznán časově neomezený azyl, dostávají nadále stejné základní sociální dávky jako potřební rakouští občané, což je obvykle 914 eur. Cílem tohoto opatření bylo patrně snížit atraktivitu Horních Rakous v očích migrantů.

Prejudikatura:

- C 262/96, Sürül, ECR 1999
- C 444/09 a C 456/09, Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, ECR 2010
- C 595/12, Napoli, ECR 2014
- C 373/13, H. T., ECR 2015
- C 443/14 a C 444/14, Alo a Osso, ECR 2016

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.