Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 6 października 2015 r.[1]

Sprawy połączone C-443/14 i C-444/14

Kreis Warendorf
przeciwko
Ibrahimowi Alowi
i
Amira Osso
przeciwko
Region Hannover

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Dyrektywa 2011/95/UE — Przepisy dotyczące zakresu ochrony międzynarodowej — Status uchodźcy i status przyznany przez ochronę uzupełniającą — Artykuły 29 i 33 — Artykuły 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Konwencja genewska — Swobodne przemieszczanie się wewnątrz przyjmującego państwa członkowskiego — Obowiązek zamieszkania w określonym miejscu — Względy uzasadniające — Konieczność zapewnienia odpowiedniego podziału publicznych obciążeń socjalnych pomiędzy podmiotami zobowiązanymi do ich ponoszenia w ramach państwa — Względy polityki migracyjnej i integracyjnej

1. Niniejsza sprawa ma początek w dwóch postanowieniach odsyłających, w ramach których Bundesverwaltungsgericht (federalny trybunał administracyjny, Niemcy) zadaje trzy pytania dotyczące 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[2] – artykułów, o których wykładnię wnosi się do Trybunału po raz pierwszy[3].

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — (Dz.U. L 337, s. 9). Dyrektywa ta uchyliła i zastąpiła w stosunku do związanych nią państw członkowskich dyrektywę 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 osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości [zakresu] przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 19, t. 7, s. 96).

3 — Trybunał dokonał wykładni dyrektywy 2004/84 w wyrokach: Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351); B (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661); Y (C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518); X (od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720); A i in. (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406); T. (C-373/13, EU:C:2015:413); Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453); Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101); niektóre aspekty ochrony uzupełniającej przeanalizowane zostały też w wyrokach: Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94); Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39); M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452); Salahadin Abdulla i in. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105); Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826); N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

2. Oba postanowienia odsyłające, niemalże identyczne w treści, mają źródło w wątpliwościach sądu krajowego w przedmiocie zgodności z dyrektywą przewidzianego przez prawo krajowe wymogu zamieszkania w określonymi miejscu (tzw. Wohnsitzauflage) nałożonego na beneficjentów ochrony uzupełniającej otrzymujących świadczenia socjalne.

3. Zasadniczo, mówiąc w sposób najbardziej zwięzły, w niniejszej sprawie pojawia się problem tego, do jakiego stopnia uznaje się prawo podstawowe do wolnego wyboru miejsca zamieszkania w przypadku beneficjentów ochrony uzupełniającej, a w szczególności zgodności z prawem ograniczeń w tym zakresie, wynikających z faktu pobierania świadczeń z pomocy społecznej, jak również istniejącego tu odmiennego traktowania w stosunku do pozostałych cudzoziemców leganie przebywających, które to ograniczenia wynikają z celów terytorialnego podziału właściwych obciążeń społecznych pomiędzy jednostki terytorialne na różnym poziomie oraz wspierania adekwatnej polityki migracyjnej i integracyjnej.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo międzynarodowe*

1. Konwencja genewska

4. Artykuł 23 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (zwanej dalej „konwencją genewską”)[4], dotyczący opieki społecznej, stanowi, 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”.

5. Artykuł 26 konwencji, noszący tytuł „Wolność poruszania się” stanowi: „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”.

2. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych

6. Artykuł 12 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych stanowi[5]:

„1. Każdy człowiek przebywający legalnie na terytorium jakiegokolwiek państwa będzie miał prawo, w obrębie tego terytorium, do swobody poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania.

[…]

3. Wymienione wyżej prawa nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które są przewidziane przez ustawę, są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych i są zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w niniejszym pakcie.

[…]”.

4 — UNTS, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954), która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Konwencja została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r., który z kolei wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

5 — Przyjęty w dniu 16 grudnia 1966 r., wszedł w życie w dniu 23 marca 1976 r. (UNTS t. 999, s. 171) (zwany dalej „paktem”).

3. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

7. Artykuł 2 Protokołu dodatkowego nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”)[6], zatytułowany „Prawo do swobodnego poruszania się”, stanowi, co następuje:

„1. Każdy, kto przebywa legalnie na terytorium państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium.

[…]

3. Korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia lub moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

4. Prawa wymienione w ustępie 1 mogą zostać poddane, w określonych rejonach, ustawowym ograniczeniom uzasadnionym interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym”.

B – *Prawo Unii*

8. Artykuł 78 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi: „Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku i Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami”.

9. Motywy 4, 16, 17, 33, 39 i 45 dyrektywy 2011/95 mają następujące brzmienie:

„(4) Konwencja genewska i Protokół zawierają fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego dla ochrony uchodźców.

[…]

(16) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej „kartą”]. Celem niniejszej dyrektywy jest w szczególności zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej i prawa do azylu dla osób ubiegających się o azyl oraz towarzyszących im członków ich rodzin oraz wspieranie stosowania art. 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 i 35 tej karty, w związku z czym należy odpowiednio wdrożyć niniejszą dyrektywę.

(17) W odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem niniejszej dyrektywy państwa członkowskie związane są zobowiązaniami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego, których są stronami i które zakazują dyskryminacji.

[…]

6 — Protokół nr 4, wyłożony do podpisu w dniu 16 września 1963 r., wszedł w życie w dniu 2 maja 1968 r., ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Grecji, która go ani nie podpisała, ani nie ratyfikowała, a także Zjednoczonego Królestwa, które protokół podpisało, lecz nie ratyfikowało.

(33) Powinny być także określone minimalne normy dla definicji i określenia istoty uzupełniającego statusu ochronnego. 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.

[…]

(45) W szczególności w celu uniknięcia trudności społecznych właściwe jest zapewnienie – bez dyskryminacji w kontekście pomocy socjalnej – odpowiedniej opieki społecznej i środków utrzymania dla beneficjentów statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. W odniesieniu do opieki społecznej tryb i szczegółowe warunki oferowania podstawowych świadczeń beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej powinno określać prawo krajowe. Możliwość ograniczenia takiej pomocy do świadczeń podstawowych należy rozumieć tak, by obejmowały one przynajmniej zapewnienie minimalnego dochodu, pomoc w przypadku choroby oraz pomoc dla kobiet w ciąży i osób wychowujących dzieci, w takim zakresie, w jakim świadczenia takie przyznawane są obywatelom danego państwa członkowskiego zgodnie z prawem krajowym".

10. Artykuł 2 lit b), f) i g) dyrektywy 2011/95 stanowi:

„b) »beneficjent ochrony międzynarodowej« oznacza osobę, której nadano status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej określony w lit. e) i g);

[…]

f) »osoba kwalifikująca się do otrzymania ochrony uzupełniającej« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się do uznania go za uchodźcę, lecz co do którego wykazano zasadnie, że jeśli wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, może mu rzeczywiście grozić poważna krzywda określona w art. 15, i do którego nie ma zastosowania art. 17 ust. 1 i 2 oraz który nie może lub ze względu na takie ryzyko nie chce korzystać z ochrony tego państwa;

g) »status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za osobę kwalifikującą się do otrzymania ochrony uzupełniającej;

[…]".

11. Artykuł 20 dyrektywy 2011/95, zawarty w rozdziale VII i poświęcony zakresowi 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.

[…]".

12. Artykuł 29 dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Opieka społeczna”, ma następujące brzmienie:

„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”.

13. Artykuł 32 dyrektywy 2011/95, dotyczący dostępu do zakwaterowania, stwierdza:

„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”.

14. 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”.

C – *Prawo niemieckie*

15. Paragraf 5 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji obcokrajowców na terytorium federalnym, zwanej dalej „AufenthG”)[7], stanowi w ust. 1 pkt 1 i ust. 3, co następuje:

„(1) Wydanie dokumentu pobytowego zakłada co do zasady, że:

1. Zapewnione są środki utrzymania.

[…]

(3) W razie wydania dokumentu pobytowego na podstawie […] § 25 ust. 1–3 […] ust. 1 i 2 […] nie stosuje się”.

16. Paragraf 12 AufenthG stwierdza:

„(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.

7 — BGBl. 2004 I, s. 1050, z dnia 30 lipca 2004 r., w brzmieniu z dnia 25 lutego 2008 r., zmieniona ostatnio ustawą z dnia 28 sierpnia 2013 r.

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

17. Paragraf 25 AufenthG, zatytułowany „Pobyt ze względów humanitarnych", stanowi w ust. 2, że „przyznaje się zezwolenie na pobyt cudzoziemcowi, gdy Bundesamt für Migration und Flüchtlinge przyznał mu status uchodźcy […] lub ochronę uzupełniającą […]".

18. Na mocy AufenthG Bundesminister des Innern (minister spraw wewnętrznych), za zgodą Bundesratu (rady federalnej), przyjął Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (ogólne przepisy administracyjne do AufenthG, z dnia 26 października 2009 r., zwane dalej „ogólnymi przepisami administracyjnymi z 2009 r."), które muszą być przestrzegane przez właściwe władze. Zgodnie z tym aktem zezwolenie na pobyt wydane z powodów uzasadnionych prawem międzynarodowym, względów humanitarnych lub politycznych na podstawie działu 5 rozdziału 2 AufenthG, w przypadku gdy uprawniony pobiera świadczenia socjalne, należy powiązać z wymogiem ograniczającym wybór miejsca zamieszkania („Wohnsitzauflage"). Odpowiednie postanowienia ogólnych przepisów administracyjnych brzmią w sposób następujący:

„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 powstających w efekcie społecznych punktów zapalnych z ich negatywnym skutkiem, jakie powstają względem procesu integracji cudzoziemców. Odpowiednie środki są również uzasadnione, aby cudzoziemców ze szczególną potrzebą integracji związać z określonym miejsce 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 działu 5 rozdziału 2 AufenthG lub osiedlenia się na podstawie § 23 ust. 2, o ile pobierają oni świadczenia zgodnie z księgą 2 lub 12 Sozialgesetzbuch (kodeksu socjalnego) albo Asylbewerberleistungsgesetz (ustawy o świadczeniach przysługujących osobom ubiegającym się o azyl)".

II – **Spory krajowe, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem**

A – *Okoliczności faktyczne*

19. Ibrahim Alo i Amira Osso to obywatele syryjscy, którzy przybyli do Niemiec odpowiednio w 1998 r. i 2001 r., gdzie na ich wniosek wszczęto postępowania w sprawie przyznania azylu. Żadne z postępowań nie zakończyło się powodzeniem, jednak władze niemieckie zezwoliły, aby zarówno I. Alo, jak i A. Osso przebywali na niemieckim terytorium. Oboje pobierają świadczenia socjalne od chwili wszczęcia postępowania w sprawie przyznania azylu.

20. Po złożeniu przez oboje drugiego wniosku o przyznanie azylu w 2012 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalny urząd ds. imigracji i uchodźców, zwany dalej „Bundesamt") wydał zarówno w jednym, jak i drugim przypadku zakaz wydalenia do Syrii, zgodnie z § 60 ust. 2 AufenthG. Na podstawie tych decyzji I. Alo oraz A. Osso posiadają status beneficjentów ochrony uzupełniającej. W rezultacie Kreis Warendorf oraz Region Hannover wydały odpowiednio na rzecz I. Alo oraz A. Osso właściwe zezwolenia na pobyt, w których nałożono wymóg w zakresie miejsca ich zamieszkania na podstawie reguł 12.2.5.2.1 i 12.2.5.2.2 ogólnych przepisów administracyjnych z 2009 r.

W szczególności I. Alo został zobowiązany do ustanowienia miejsca zamieszkania w mieście Ahlen, podczas gdy na A. Osso nałożono obowiązek posiadania miejsca zamieszkania na obszarze Region Hannover, z wyłączeniem stolicy Dolnej Saksonii. Oba te wymogi zostały powtórzone w ramach nowych zezwoleń na pobyt wydanych wnioskującym w 2014 r. na mocy § 25 ust. 2 AufenthG.

21. W tych okolicznościach zarówno I. Alo, jak i A. Osso złożyli odpowiednio w lutym 2013 r. i w lipcu 2012 r. odrębne skargi o stwierdzenie nieważności, w których zaskarżyli ograniczenia dotyczące miejsca zamieszkania; skargi te zostały oddalone w pierwszej instancji. Jednak sądy apelacyjne doszły do odmiennych wniosków. W przypadku I. Alo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (okręgowy trybunał administracyjny kraju związkowego Nadrenia Północna-Wesfalia) uchylił wymóg wyrokiem z dnia 21 listopada 2013 r., uznając, że był on niezgodny z art. 28 ust. 1 w związku z art. 32 dyrektywy 2004/83. Od tej decyzji Kreis Warendorf wniósł rewizję (Revision) do sądu odsyłającego. Jeżeli chodzi o A. Osso, wyrokiem z dnia 11 grudnia 2013 r. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (okręgowy trybunał administracyjny kraju związkowego Nadrenia Północna-Wesfalia) oddalił apelację powódki. Od tej decyzji A. Osso wniosła rewizję do sądu odsyłającego.

B – *Pytania prejudycjalne*

22. Uznając, że rozstrzygnięcie spraw zależy od wykładni dyrektywy 2011/95, Bundesverwaltungsgericht (federalny trybunał administracyjny) postanowił zawiesić oba postępowania i wnieść do Trybunału w ramach każdej ze spraw następujące pytania prejudycjalne:

„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/UE, 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/UE, jeżeli jego podstawą 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/UE, jeżeli jego podstawą są względy polityki migracyjnej lub integracyjnej, tj. 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?”.

C – *Postępowanie przed Trybunałem*

23. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 23 października 2014 r. sprawy C-443/14, C-444/14 i C-445/14 zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej oraz wydania wyroku. Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2015 r. Bundesverwaltungsgericht (federalny trybunał administracyjny) poinformował Trybunał o wycofaniu pytań prejudycjalnych w sprawie C-445/14 z uwagi na następczą bezprzedmiotowość sporu w postępowaniu głównym wobec przyznania przez właściwe władze zainteresowanemu statusu uchodźcy. Spawa została wykreślona postanowieniem prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 kwietnia 2015 r. Na mocy art. 23 ust. 2 statutu Trybunału uwagi na piśmie przedstawili I. Alo, A. Osso, Kreis Warendorf, rząd niemiecki, rząd grecki i Komisja Europejska, spośród których wszyscy – z wyjątkiem rządu greckiego – stawili się na rozprawie w dniu 14 lipca 2015 r.

III – **Analiza**

24. Trzy kolejne pytania zawarte we wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są ze sobą bezpośrednio powiązane. O ile pierwsze dotyczy tego, czy wymóg w zakresie miejsca zamieszkania, będący przedmiotem niniejszych spraw, stanowi ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się z art. 33 dyrektywy, o tyle pytania drugie i trzecie proponują dwa możliwe uzasadnienia w przypadku odpowiedzi pozytywnej na pierwsze pytanie.

25. Zbadanie tych względów uzasadniających musi być dokonane dodatkowo w ramach określonych przepisów prawa wtórnego, które przyznają prawa za pomocą odwołania do standardów stosowanych do innych podmiotów, poprzez wyrażoną w różny sposób zasadę równego traktowania. Do tego dochodzi jeszcze specyficzna cecha polegająca na tym, że właściwe przepisy prawa wtórnego stanowią skonkretyzowanie praw podstawowych beneficjentów ochrony międzynarodowej, które związane są z kolei ze szczególnymi prawami uznanymi w konwencji genewskiej. Sprawia to, iż przy analizie zgodności spornego środka z przepisami prawa wtórnego przywołanymi przez sąd krajowy nieuchronnie należy uwzględnić wymogi dotyczące praw podstawowych.

A – *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

26. W ramach pierwszego pytania prejudycjalnego Bundesverwaltungsgericht (federalny trybunał administracyjny) zmierza do ustalenia, czy wymóg posiadania miejsca zamieszkania na ograniczonym terytorialnie obszarze, takim jak gmina, powiat lub region państwa członkowskiego, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania w rozumieniu art. 33 dyrektywy 2011/95, skoro osoba nim dotknięta ma poza tym swobodę przemieszczenia się po całym terytorium tego państwa członkowskiego oraz pobytu w nim.

1. Uwagi przedstawione przed Trybunałem

27. Podczas gdy I. Alo, A. Osso, rząd grecki oraz Komisja proponują udzielić odpowiedzi pozytywnej na pytanie pierwsze, rząd niemiecki i Kreis Warendorf przedstawiają tutaj z kolei odpowiedź negatywną.

28. Zarówno A. Osso, jak I. Alo oraz rząd grecki uznają, że pojęcie swobodnego przemieszczania zawarte w art. 33 dyrektywy 2011/95 obejmuje prawo do wyboru miejsca zamieszkania. Amira Osso wskazuje, że pojęcia „Bewegungsfreiheit" i „Freizügigkeit" nie są używane w sposób jednolity w prawie Unii, dodając, że art. 33 dyrektywy przewiduje takie samo traktowanie w przypadku beneficjentów ochrony uzupełniającej co uchodźców, i że w przypadku tych ostatnich prawo krajowe nie zezwala na ustanowienie wymogów wynikających z podziału obciążeń pomocy społecznej [8]. Ibrahim Alo na poparcie twierdzenia, że pojęcie swobodnego przemieszczania się obejmuje również prawo do wyboru miejsca zamieszkania, przywołuje rozporządzenie nr 1612/68 [9]. Rząd grecki wskazuje również, przywołując art. 21 ust. 1 TFUE, art. 26 konwencji genewskiej, art. 2 ust. 1 protokołu nr 4 do EKPC i art. 12 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, że swobodne przemieszczanie obejmuje dwa ściśle powiązane elementy: wolność przemieszczania się wewnątrz terytorium oraz prawo zamieszkania w dowolnie wybranym miejscu.

29. Komisja uważa, że o ile dosłowne brzmienie art. 33 dyrektywy 2011/95 nie jest tu rozstrzygające, o tyle wykładnia zgodna z art. 26 konwencji genewskiej nie pozostawia miejsca na wątpliwości, że ten artykuł dyrektywy obejmuje również wolny wybór miejsca zamieszkania.

8 — Wyrok Bundesverwaltungsgericht z dnia 15 stycznia 2008 r., I C 7.07, pkt 20.

9 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257 z 19.10.1968 r., s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 5, t. 1, s. 15).

30. Natomiast zarówno rząd niemiecki, jak i Kreis Warendorf wspierają się przede wszystkim literalną treścią przepisu, wskazując, że odnosi się on jedynie do swobody przemieszczania się i nie wspomina w żaden sposób o swobodzie wyboru miejsca zamieszkania. Podnoszą w tym względzie, iż jest to istotne z uwagi na to, że w innych postanowieniach prawa Unii, gdy chciano włączyć swobodę wyboru miejsca zamieszkania, to odwoływano się do niej wprost [10]. Zdaniem rządu niemieckiego inne przepisy tej dyrektywy wspierają ten wniosek, w szczególności art. 32, który dopuszcza wprost krajowe praktyki rozpraszania beneficjentów w zakresie zakwaterowania. Przepisy konwencji genewskiej nie prowadzą do odmiennego wniosku, skoro art. 26 odwołuje się wprost również do prawa wyboru miejsca stałego zamieszkania. Rząd niemiecki podkreśla również, że dyrektywa 2011/95 nie przejmuje całości postanowień konwencji genewskiej. Podobnie Kreis Warendorf podnosi, że art. 20 dyrektywy jasno wskazuje, iż jej przepisy są stosowane bez uszczerbku dla praw określonych w konwencji genewskiej, która uzupełnia dyrektywę wyłącznie w związku z prawami osób uznanych za uchodźców, w sytuacji gdy, jak w przypadku art. 33, przyznaje ona ochronę słabszą niż konwencja. Dodatkowo zarówno Kreis Warendorf, jak i rząd niemiecki wskazują, że treść art. 33 dyrektywy nie pokrywa się z art. 26 konwencji genewskiej.

2. Ocena

31. W celu udzielenia odpowiedni na pytanie prejudycjalne konieczne jest ustalenie, po pierwsze, czy pojęcie „swobody przemieszczania się” zawarte w tym przepisie obejmuje również swobodę wyboru miejsca zamieszkania, przy zastosowaniu kryteriów wykładni literalnej, systemowej, celowościowej oraz historycznej, a po drugie, czy środek polegający na nałożeniu wymogu w zakresie miejsca zamieszkania stanowi ograniczenie tej swobody.

a) W przedmiocie wykładni pojęcia „swobody przemieszczania się” z art. 33 dyrektywy 2011/95

i) Wykładnia literalna

32. Jak wskazują zarówno sąd odsyłający, jak i Komisja, proste odwołanie do literalnej treści nie jest wystarczające, aby zapewnić ostateczną wykładnię przepisu, którym się zajmujemy.

33. Przede wszystkim okoliczność, że w niemieckiej wersji językowej w tytule art. 33 dyrektywy mowa jest o „Freizügigkeit”, a w samym tekście przepisu o „Bewegungsfreiheit”, nie może być uznana za istotną w świetle innych wersji językowych, w których posłużono się zwykle jednym terminem – „swoboda przemieszczania się”, który pokrywa się z terminem zasadniczo używanym w przypadku podstawowych swobód Unii [11].

10 — Konkluzję tę wspierać ma art. 45 ust. 3 lit. b) i c) TFUE, który odnosi się z do prawa do swobodnego przemieszczania się oraz przebywania, a także inne przepisy prawa Unii, tj. art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE i art. 21 ust. 1 TFUE, jak również art. 45 karty praw podstawowych, które to przepisy rozróżniają swobodę przemieszczania się i swobodę przebywania. Podobnie inne normy prawa wtórnego, jak również art. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. L 180, s. 96) i dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 5, t. 5, s. 46).

11 — Przykładowo w wersji językowej hiszpańskiej (*libre circulación*), francuskiej (*liberté de circulation*), angielskiej (*freedom of movement*), włoskiej (*libertà di circolazione*), niderlandzkiej (*vrij verkeer*), portugalskiej (*liberdade de circulação*), rumuńskiej (*libertatea de circulație*), duńskiej (*fri bevægelighed*), szwedzkiej (*fri rörlighet*), bułgarskiej (*свобода на придвижване*), estońskiej (*Liikumisvabadus*), greckiej (ελεύθερη κυκλοφορία), czeskiej (*svoboda pohybu*), słowackiej (*sloboda pohybu*), łotewskiej (pārvietošanās brīvība), chorwackiej (*sloboda kretanja*). Rozróżnienie terminologiczne widać w sposób wyjątkowy w polskiej wersji językowej (swobodny przepływ/swoboda przemieszczania).

34. Prawdą jest, że tam, gdzie przepisy prawa Unii regulują szczegółowo prawa obywateli Unii, odwołują się one często wprost do prawa pobytu i przebywania [12]. Jednak pojęcie „swobody przemieszczania się", w szczególności w prawie Unii, jak to przyznaje rząd niemiecki w uwagach przedstawionych na piśmie, nie zawsze jest używane w sposób jednolity. Zatem prawo Unii posługuje się często pojęciem „swobody przemieszczania się" w sposób szeroki, odnosząc się w sposób ogólny do zbioru praw ściśle powiązanych, do których należy swoboda przemieszczania się i pobytu [13], jak również prawo do opuszczenia własnego państwa, które to prawa, jak wskazał w sposób wymowny rzecznik generalny H. Mayras w opinii przedstawionej w sprawie Rutili, są nierozerwalne [14].

35. Artykuł 202 TFUE stanowi dobry przykład posłużenia się „swobodą przepływu" jako pojęciem obejmującym zarówno przemieszczanie się, jak i pobyt. Artykuł ten, zawarty w rozdziale poświęconym stowarzyszeniu krajów i terytoriów zamorskich, odwołuje się do aktów regulujących „swobodę przepływu pracowników z krajów i terytoriów do państw członkowskich" i nie ma wątpliwości, że regulacje te zawierają również normy dotyczące prawa pobytu.

36. Z drugiej strony pojęcie „swobody przepływu" jest często używane jako nagłówek, który obejmuje odmienne prawo do przemieszczania się i pobytu [15]. Podobnie szeroki sposób rozumienia pojęcia swobody przemieszczania się pojawia się często w takich wyrażeniach jak „osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się" [16].

37. Dodatkowo niewątpliwe odwołanie w art. 33 dyrektywy 2011/95 do pojęcia swobody przemieszczania się, bardzo znaczącego w prawie Unii, kontrastuje z brzmieniem aktów mających regulować status obywateli państw trzecich, które posługują się pojęciem „wolnego dostępu" do całego terytorium danego państwa [17].

38. Należy jeszcze pamiętać, że zarówno w specjalistycznej literaturze poświęconej prawu Unii, jak i prawu międzynarodowemu, używa się generalnie pojęcia „przepływu" jako złożonego pojęcia prawnego, składającego się z licznych elementów, które nie wyczerpują się pod żadnym pozorem w pojęciach swobody podróżowania lub przemieszczania się [18].

39. Z uwagi na powyższe przyjmuję, że zwykłe odwołanie językowe do „swobody przemieszczania się", bez odesłania w tytule art. 33 dyrektywy 2011/95 do prawa pobytu, nie jest wystarczające do uznania, że prawo to zostało wykluczone z zakresu tego przepisu.

12 — W szczególności art. 45 ust. 3 lit. b) i c) TFUE, art. 21 ust. 1 TFUE, art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE, a także art. 45 ust. 1 i 2 karty i dyrektywa 2004/38.

13 — Zobacz np. A. Olesti Rayo, La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia, w: J. Mª Beneyto Pérez (Ed.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, s. 325–387.

14 — Opinia rzecznika generalnego H. Mayrasa przedstawiona w sprawie Rutili (36/75, EU:C:1975:124), w której odnosi się on do praw pracowników do „odpowiadania na rzeczywiste oferty pracy" oraz do „prawa do przemieszczania się swobodnie po terytorium państw członkowskich oraz do przebywania na tym terytorium w celu wykonywania pracy".

15 — Można tu przywołać art. 3 ust. 2 TUE; tytuł części trzeciej tytuł IV TFUE; art. 26, ust. 2, traktatu FUE; art. 45 ust. 1 TFUE, art. 46 TFUE i 48 TFUE.

16 — To sformułowanie pojawia się często w ramach przepisów należących do dorobku prawnego Schengen.

17 — Zobacz art. 11 ust. 1 lit. h) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 19, t. 6, s. 272); art. 14 ust. 1 lit. h); dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. L 155, s. 17); art. 22 lit. b) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz.U. L 94, s. 375); art. 17 lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. L 157, s. 1).

18 — Wymieniając tylko niektóre przykłady: H. Schermers, *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer 1993; E. Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their ConstitutionalContext*, Kluwer Law International, 2007; M. Flory i R. Higgins, *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988; C. Beyani, *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000; G. Goodwin-Gill, *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press 2008.

ii) Wykładnia systemowa i celowościowa

40. Wcześniejszy wniosek znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej i celowościowej, w ramach której zarówno konwencja genewska, jak i prawa podstawowe nabierają szczególnego znaczenia.

41. W szczególności należy podkreślić, że jak wynika z motywów 4, 23 i 24 dyrektywy 2011/95, podobnie jak z odpowiednich motywów poprzedzającej ją dyrektywy 2004/83, została ona przyjęta, by stanowić pomoc dla właściwych organów krajowych w stosowaniu konwencji genewskiej, na podstawie wspólnych pojęć i kryteriów, i że konwencja zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego dla ochrony uchodźców [19]. W rezultacie, jak wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie Trybunału, wykładni przepisów dyrektywy „należy zatem dokonywać w świetle jej ogólnej systematyki i przyświecającego jej celu z poszanowaniem wskazanej konwencji i innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE” [20].

42. Co prawda dyrektywa 2011/95 nie obejmuje wszystkich praw zawartych w konwencji genewskiej [21] i stosuje się ją bez uszczerbku dla tych praw [22], jednak – niezależnie od tego, że ochrona zapewniona konwencją nie stosuje się w całości do beneficjentów ochrony uzupełniającej – konwencja genewska powinna być uważana za akt stanowiący punkt odniesienia przy wykładni przepisów dyrektywy zawierających prawa zbieżne z tymi w niej zawartymi. Wymóg wykładni zgodnej z konwencją genewską, który wynika zarówno z podstawy prawnej, genezy, jak również innych przepisów dyrektywy 2011/95 [23], nie przestaje obowiązywać z uwagi na to, że przepisy dyrektywy – jak w przypadku artykułu, którym się zajmujemy – regulują bez wprowadzania rozróżnienia prawa uchodźców oraz beneficjentów ochrony uzupełniającej zgodnie z art. 20 ust. 2 dyrektywy.

43. W tym kontekście nabiera szczególnego znaczenia art. 26 konwencji genewskiej, który wskazuje wspólnie pod pojęciem „wolności poruszania się” prawo wyboru miejsca stałego zamieszkania i prawo do swobodnego poruszania się w granicach terytorium państwa przyjmującego [24].

44. Z drugiej strony motyw 16 stanowi, że dyrektywa „nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w karcie” oraz w szczególności ma na celu „zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej […]”.

45. Jest pewne, że dyrektywa musi być interpretowana w zgodzie z prawami podstawowymi. Obowiązek ten dotyczy, jak okazało się w wyroku Kamberaj [25], określania zakresu i treści przepisów dyrektywy, które przyznają prawa obywatelom państw trzecich. W wyroku tym Trybunał wskazał na konieczność przestrzegania praw z art. 34 karty w celu określenia środków z zakresu zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej na zasadzie równego traktowania z dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [26].

19 — Zobacz np. w związku z dyrektywą 2004/83 wyrok X i in. (od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720), pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

20 — Wyrok N. (C-604/12, EU:C:2014:302), pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 — Wyrok Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), pkt 24, 26.

22 — Co jasno wskazuje art. 20 ust. 1 dyrektywy 2011/95.

23 — Opinia rzecznika generalnego J. Mengozziego przedstawiona w sprawach połączonych B i D. (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:302), pkt 42.

24 — Obrazowo pokazuje to komentarz UNHCR do art. 32 dyrektywy 2004/83, w którym powiedziano, że „UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement”, UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 79 i nast.

26 — Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. (Dz.U. 2004, L 16, s. 44), w brzmieniu nadanym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. L 132, s. 1).

46. Zatem należy wskazać, że o ile art. 45 karty odwołuje się jedynie do prawa do swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich bez odwoływania się w szczególności do swobodnego przemieszczania i pobytu na terytorium jednego państwa [27], o tyle wymiar wewnętrzny swobody przemieszczania się stanowi zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą tak z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, jak i z art. 2 protokołu nr 4 do EKPC [28]. Przepis ten, łącznie z art. 12 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, wspiera wykładnię pojęcia swobodnego przemieszczania się, która obejmuje w sposób powiązany i niepodzielny różne elementy związane z ludzką mobilnością jako nierozerwalnie związane, tak że „odmowa uznania jednego z nich sprawia, iż akceptacja pozostałych ma charakter bardziej ułudy niż rzeczywistości" [29].

47. Powyższe rozważania wiążą się zasadniczo z generalnym sposobem postrzegania swobody przemieszczania się jako prawa, które obejmuje elementy przemieszczania się i przebywania, ponieważ w innym przypadku w ramach art. 33 dyrektywy trudno byłoby zapewnić effet utile. Podsumowując: prawo do przemieszczania się na określonym terytorium, jak wynika z jego „przednowoczesnych" poprzedników, zawiera silny element instrumentalny, w tym sensie, że chodzi tu o uprawnienie nakierowane w znacznym zakresie na swobodny wybór miejsca zamieszkania [30].

48. Okoliczność, że art. 32 ust. 2 dyrektywy 2011/95 dopuścił wprost krajową praktykę rozpraszania beneficjentów ochrony międzynarodowej w zakresie dostępu do zakwaterowania, nie prowadzi ostatecznie do odmiennego wniosku. W mojej ocenie przepis ten legitymizuje jedynie ewentualną praktykę rozpraszania beneficjentów ochrony międzynarodowej w ramach spełniania zobowiązań państwa członkowskiego w zakresie prowadzenia polityki publicznej mającej wykluczać dyskryminację jeżeli chodzi o dostęp do zakwaterowania. Mówiąc innymi słowy, zastrzeżenie zawarte w art. 32 ust. 2 dyrektywy należy rozumieć wyłącznie jako środek ochrony interesu państw członkowskich w zapobieganiu koncentracji beneficjentów ochrony międzynarodowej poprzez politykę składania oferty mieszkaniowej.

27 — Wykładnia prawa podstawowego do swobodnego poruszania się w ramach państwa sprawia, że prawo to wpisuje się w pewnym zakresie w ramy prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii. I tak art. 22 dyrektywy 2004/38 przewiduje, że państwa członkowskie mogą narzucić terytorialne ograniczenia w prawie pobytu i prawie stałego pobytu, tylko kiedy takie same ograniczenia stosują się do własnych obywateli. W wyroku Rutili (36/75, EU:C:1975:137) Trybunał orzekł, że „w odniesieniu do zakazów zamieszkania ograniczonych do określonych fragmentów terytorium osoby chronione przez prawo wspólnotowe winny korzystać na mocy art. 7 traktatu i w ramach zastosowania tego przepisu z takiego samego traktowania co obywatele państwa członkowskiego, o które chodzi" (pkt 49). Obowiązek równego traktowania został doprecyzowany w wyroku Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712) w związku z ograniczeniami terytorialnymi z uwagi na poważne względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego wynikające z indywidualnego zachowania, które w innym przypadku mogą prowadzić do środka polegającego na zakazie zamieszkania lub wydalenia w odniesieniu do całego terytorium krajowego. Prawo do swobodnego poruszania się w ramach państwa jest również pośrednio chronione przez prawo Unii, gdy środek krajowy je ograniczający równocześnie dotyczy swobody przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi i nie jest uzasadniony. Zobacz wyrok Libert i in. (C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Należy wskazać, że jak podnosi sąd odsyłający, orzecznictwo ETPC co do art. 2 protokołu nr 4 do EKPC wpisuje czasem warunki dotyczące miejsca zamieszkania w pojęcie swobodnego poruszania się (zob. np. wyroki: z dnia 17 lipca 2003 r. Luordo przeciwko Włochom nr 32190/96; z dnia 20 kwietnia 2010 r., Villa przeciwko Włochom, nr 19675/06; z dnia 22 lutego 2007, Tatishvili przeciwko Rosji, nr 1509/02).

29 — Zobacz R. Higgins, The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country, *International Affairs*, t. 49, nr 31973, s. 341–357, s. 342, w zakresie dotyczącym prawa wjazdu, pobytu i wyjazdu.

30 — W przedmiocie szczegółowego studium historycznego co do początków swobody przemieszczania się w Niemczech zob. J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

iii) Wykładnia historyczna

49. O ile, jako kolejna, wykładnia historyczna odnosząca się wyłącznie do prac przygotowawczych do dyrektywy 2011/95 nie przynosi rozstrzygających rezultatów [31], łączna analiza prac przygotowawczych w przypadku dyrektywy 2004/83 i dyrektywy 2003/9/WE ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich [32] potwierdza tezę, że pojęcie swobody wyboru miejsca zamieszkania mieści się w koncepcji swobody przemieszczania z art. 33 dyrektywy 2011/95.

50. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, który dał początek dyrektywie 2003/9 [33], poprzedzały bowiem konkluzje Rady, które zawierały szczegółowe wskazówki dotyczące możliwych ograniczeń swobody pobytu wnioskujących [34]. Opierając się wprost na tych wytycznych, wniosek Komisji obejmował już w art. 7 istotne ograniczenia. Zatem niezależnie od tego, że jak wynika z brzmienia oraz wyjaśnień do tego artykułu [35], ograniczenia dotyczyły w sposób jasny pobytu, sformułowania językowe we wniosku odnosiły się ogólnie do „swobodnego przemieszczania się". W zgodzie z tym sformułowaniem językowym przedstawiony kilka miesięcy później wniosek Komisji, który dał początek dyrektywie 2004/83 [36], będzie odwoływać się jedynie do swobody przemieszczania, które to sformułowania językowe zostaną przyjęte bez dyskusji zarówno w art. 32 dyrektywy 2004/83, jak i w art. 33 dyrektywy 2011/95.

51. W ten sposób bezpośrednie odwołanie do swobody przemieszczania z jednej strony oraz do ograniczenia miejsca pobytu z drugiej strony w art. 7 dyrektywy 2003/9, dziś art. 7 dyrektywy 2013/33 [37], jest właśnie wynikiem złożonych negocjacji, w trakcie których starano się uregulować w sposób precyzyjny granice różnych elementów swobodnego przemieszczania się, które były wspólnie brane pod uwagę we wniosku Komisji [38]. Natomiast pojęcie swobody przemieszczania, które przyjęto w tekście zajmującej nas dyrektywy, nie było przedmiotem podobnej debaty. Zatem jak wskazała Komisja w trakcie rozprawy, w innym przypadku należało wyjaśnić wprost, dlaczego tylko jeden z elementów swobodnego przemieszczania się został uwzględniony we wniosku.

52. Zatem łączne badanie prac przygotowawczych do dyrektyw 2003/9 i dyrektywy 2004/83, co do których toczyły się dodatkowo negocjacje w okresie częściowo zbieżnym oraz na podstawie wniosków, w których Komisja posłużyła się sformułowaniem językowym podobnym jeżeli chodzi o swobodę przemieszczania się, prowadzi do uznania, że swoboda przemieszczania z art. 33 dyrektywy 2011/95 obejmuje również, obok swobody poruszania się, swobodę wyboru miejsca zamieszkania. W rezultacie trudno byłoby sobie wyobrazić, aby w ramach dwóch dyrektyw, co do których toczyły się negocjacje

31 — Artykuł 33 dyrektywy 2011/95 powtarza niemal dosłownie treść art. 32 dyrektywy 2004/83, który z kolei odzwierciedla terminologię z wniosku Komisji [COM(2001) 510 wersja ostateczna]. W odpowiedzi na pytanie, które padło w trakcie rozprawy, Komisja wyjaśniła, że jej intencją było wpisanie swobody wyboru miejsca zamieszkania w pojęcie swobody przemieszczania się. Mimo to ani w wyjaśnieniach zawartych w tym wniosku, ani też następnie w ramach prac przygotowawczych nie można odnaleźć elementów, które potwierdzają wolę prawodawcy Unii w związku z zajmującą nas kwestią.

32 — Dyrektywa Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. (Dz.U. L 31, s. 18/25).

33 — COM(2001) 181 wersja ostateczna.

34 — Konkluzje Rady z dnia 30 listopada i 1 grudnia 2000 r., dokument 13865/00, zawierające w załączniku „Wytyczne dla przyszłego instrumentu wspólnotowego w sprawie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl".

35 — W wyjaśnieniach tych wspomina się o konieczności przestrzegania prawa do swobodnego poruszania się z protokołu nr 4 do EKPC. Wniosek dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, COM(2001) 181 wersja ostateczna (Dz.U. C 213E s. 286).

36 — COM(2001) 510 wersja ostateczna.

37 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. L 180, s. 96/116).

38 — Zobacz np. dokumenty Rady 11541/01, 6467/02 lub 7307/02.

w tym samym okresie oraz równocześnie materialnie ze sobą powiązanych, prawodawca Unii zdecydował się wykluczyć bez żadnej dyskusji jeden z istotnych elementów swobody przemieszczania się w przypadku uznanych beneficjentów ochrony międzynarodowej, który to element podlegał szerokiej dyskusji w przypadku wnioskujących o azyl.

53. Zatem można stwierdzić w obliczu wcześniejszych rozważań, że pojęcie „swobody przemieszczania się" z art. 33 dyrektywy 2011/95 obejmuje zarówno swobodę przemieszczania się, jak i swobodę wyboru miejsca zamieszkania.

b) W przedmiocie tego, czy wymóg w zakresie posiadania miejsca zamieszkania stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się

54. Po ustaleniu zakresu art. 33 dyrektywy 2011/95 odpowiedź na pytanie, czy wymóg posiadania miejsca zamieszkania na określonym obszarze stanowi ograniczenie swobody przemieszczania zawartej w tym przepisie, nie jest już skomplikowana, niezależnie od tego, czy środek ten jest zgodny z zasadą równego traktowania z innymi obywatelami państw trzecich przebywającymi legalnie, która to kwestia zostanie zbadana w ramach mojej oceny dotyczącej trzeciego pytania prejudycjalnego.

55. W tym względzie wystarczy rozważyć naturę środka, jak również jego skutki. Przedmiotowy środek przewiduje, jak wynika z postanowienia odsyłającego, obowiązek zajmowania i używania mieszkania w określonym miejscu, lecz nie ogranicza możliwości poruszania się i przebywania na całym terytorium państwa. Z drugiej strony, jak wskazał rząd niemiecki w trakcie rozprawy, niespełnienie tego wymogu pociąga za sobą odpowiednie sankcje, które mogą oznaczać nałożenie kary grzywny.

56. We wskazanych okolicznościach, biorąc pod uwagę, że istotą swobody pobytu jest właśnie wolny wybór miejsca zamieszkania, oczywiste jest, iż wymóg posiadania miejsca zamieszkania w określonym miejscu z materialnego punktu widzenia stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się, niezależnie od tego, że przedmiotowy środek nie wyłącza możliwości podróżowania lub przebywania przez określony czas w innych miejscach ani tego, że przewidziane są określone warunki zmiany tego obowiązku [39].

57. W rezultacie proponuję, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne wniesione przez sąd odsyłający udzielić odpowiedzi, że wymóg posiadania miejsca zamieszkania na graniczonym terytorialnie obszarze nałożony przez państwo członkowskie stanowi ograniczenie swobody przemieszczania przewidzianej w art. 33 dyrektywy 2011/95, niezależnie od tego, że beneficjent ochrony międzynarodowej dysponuje swobodą przemieszczania się na całym terytorium państwa członkowskiego i przebywania na nim.

B – *W przedmiocie drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego*

58. Na wypadek uzyskania odpowiedzi pozytywnej na pytanie pierwsze Bundesverwaltungsgericht (federalny trybunał administracyjny) zapytuje Trybunał, czy wymóg w zakresie miejsca zamieszkania w przypadku osób korzystających ze statusu ochrony uzupełniającej jest zgodny z art. 33 lub 29 dyrektywy 2011/95, jeżeli ma on zapewnić odpowiedni podział publicznych obciążeń socjalnych pomiędzy różnymi członami terytorium (drugie pytanie prejudycjalne) lub wynika ze względów polityki migracyjnej lub integracyjnej, na przykład chęci zapobieżenia wysokiemu stopniowi skupienia

39 — Ogólne przepisy administracyjne z 2009 r. przewidują bowiem uchylenie lub zmianę obowiązku dotyczącego miejsca zamieszkania, w sytuacji gdy istnieje umowa o pracę posiadająca określone cechy, przede wszystkim zapewniająca środki utrzymania dla całej rodziny bez potrzeby korzystania z pomocy społecznej, gdy sprzyja ułożeniu życia z małżonkiem, faktycznym partnerem lub małoletnimi dziećmi lub zapewnieniu opieki członkom rodziny potrzebującym jej ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność, lub w celu zapobieżenia niebezpiecznym sytuacjom pochodzącym z otoczenia rodzinnego.

obcokrajowców w określonych gminach lub powiatach, które prowadzi do segregacji społecznej (trzecie pytanie prejudycjalne). W tym względzie sąd odsyłający pragnie również ustalić, czy wystarczające są tu abstrakcyjne względy polityki migracyjnej lub integracyjnej, czy też przeciwnie, konieczne jest skonkretyzowanie tych powodów.

59. Aby lepiej zrozumieć sens oraz konsekwencje dwóch pytań prejudycjalnych, należy przywołać wyrok samego sądu odsyłającego, tj. Bundesverwaltungsgericht (federalnego trybunału administracyjnego) z dnia 15 stycznia 2008 r.[40],w którym uznano, że wymóg zamieszkania, którym zajmujemy się w niniejszych sprawach, jako niezgodny z art. 23 konwencji genewskiej, skoro wymóg ten ma być wyłącznie uzasadniony koniecznością zapewnienia odpowiedniego terytorialnego podziału publicznych obciążeń socjalnych, nie może być stosowany w przypadku osób uznanych za uchodźców. Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości co do możliwości stosowania podobnego rozumowania w przypadku beneficjentów ochrony uzupełniającej, skoro art. 29 dyrektywy – odwołujący się do „niezbędnej pomocy społecznej, równoważnej pomocy zapewnianej obywatelom" – nie ma takiej samej treści jak art. 23 konwencji genewskiej, który odnosi się do „takiego samego traktowania". Jednak zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego trybunału administracyjnego) wymóg miejsca zamieszkania mógłby być uzasadniony względami polityki migracyjnej lub integracyjnej również w przypadku osób, którym przyznano status uchodźcy, chociaż nie wystarczy tu samo abstrakcyjne odwołanie do tych względów, lecz konieczne jest, aby właściwe władze wyszczególniły powody, które konkretnie zmuszają do nałożenia tego ograniczenia.

1. Uwagi przedstawione przed Trybunałem

60. Zarówno I. Alo, jak i A. Osso oraz Komisja uznają, że art. 29 i 33 dyrektywy 2011/95 wykluczają ograniczenia dotyczące miejsca zamieszkania.

61. Ibrahim Alo uważa, że wymóg dotyczący miejsca zamieszkania, którym się zajmujemy, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się z uwagi na korzystanie z pomocy społecznej, co stanowi naruszenie art. 29 dyrektywy 2011/95. Twierdzi on dodatkowo, że sporny środek jest sprzeczny z art. 12 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, skoro stanowi ograniczenie, które nie jest przewidziane w ustawie ani nie znajduje uzasadnienia zgodnie z wymogami ust. 3 tego przepisu. Zdaniem A. Osso art. 33 dyrektywy przewiduje równość traktowania między uchodźcami i beneficjentami ochrony uzupełniającej, zatem to, że w Niemczech, zgodnie z orzecznictwem Bundesverwaltungsgericht (federalnego trybunału administracyjnego) nie jest dozwolone według konwencji genewskiej nakładanie ograniczeń na uchodźców, oznacza, iż takie samo traktowanie należy się beneficjentom ochrony uzupełniającej. Równocześnie, biorąc pod uwagę, że prawo niemieckie nie zezwala na wiązanie pomocy społecznej przyznawanej obywatelom z określonym miejscem zamieszkania, wymóg zamieszkania nałożony na beneficjentów ochrony uzupełniającej jest również sprzeczny z art. 29 dyrektywy. Okoliczność, że przepis ten odnosi się do „niezbędnej pomocy społecznej", nie pozwala wnioskować, iż dopuszczalne są ograniczenia terytorialne. Amira Osso wskazuje, że względy migracyjne i integracyjne widniejące w ogólnych przepisach administracyjnych z 2009 r. odnoszą się wyłącznie do cudzoziemców przyjętych z przyczyn humanitarnych, politycznych lub dotyczących prawa międzynarodowego, lecz nie do wszystkich osób przebywających leganie, z uwagi na co istnieje odmienne traktowanie naruszające art. 33 dyrektywy. Dodatkowo podnosi ona, iż właściwe władze nie stwierdziły, że w jej przypadku mają zastosowanie względy interesu publicznego: nie wykazano, że swobodny wybór przez nią miejsca zamieszkania mógłby oznaczać nieproporcjonalne obciążenia, które zagrażałoby określonym regionom, ani że mogłaby ona przyczynić się do pojawienia się napięć społecznych, gdyby mogła swobodnie wybierać swoje miejsce zamieszkania. Ponadto A. Osso podkreśla, że wyznaczenie miejsca zamieszkania w określonych strefach może oznaczać problemy w momencie szukania pracy i „stygmatyzować" osoby, których dotyczy.

40 — BVerwG (1 C 17.00).

62. Komisja ocenia, że ograniczenie swobody przemieszczania się w przypadku beneficjentów statusu ochrony uzupełniającej musi spełniać dwie kumulatywne przesłanki. Po pierwsze, nie może prowadzić do odmiennego traktowania pomiędzy uchodźcami i beneficjentami ochrony uzupełniającej, co wynika z ujętego ogólnie pojęcia „beneficjentów ochrony międzynarodowej". Rozróżnienie zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 20 ust. 2 dyrektywy 2011/95 jest dozwolone wyłącznie w związku z art. 29 ust. 2. Po drugie, państwa członkowskie nie mogą ograniczać swobody przemieszczania się bardziej niż w takich samych warunkach w przypadku innych osób przebywających legalnie. O ile Komisja przyznaje, że to do sądu krajowego należy badanie prawa krajowego zgodnie z tymi dwoma warunkami, o tyle uważa ona, iż z postanowienia odsyłającego wynika, że prawo krajowe stosuje podwójną dyskryminację, której sprzeciwia się art. 33 dyrektywy. Dodatkowo uważa ona, że art. 29 nie jest właściwy jako uzasadnienie ograniczenia swobody przemieszczania się. Na wypadek gdyby ograniczenie nie było stosowane w sposób dyskryminujący, Komisja wskazuje, że przytoczone powody mogłyby stanowić uzasadnione cele, które mogą być dopuszczalne, gdyby przestrzegały wymogu proporcjonalności i były zgodne z celami dyrektywy.

63. Zdaniem rządu greckiego państwo członkowskie ma władzę dyskrecjonalną w zakresie określania powodów, dla których ograniczenia swobody przemieszczania się mogą zostać ustanowione. Jednak ograniczenia muszą być stosowane w ramach i w związku z celami dyrektywy, zgodnie z zasadami ogólnymi oraz zasadą proporcjonalności. Wymóg zamieszkania stanowiłby zatem odpowiedni środek dla unikania nierozsądnych obciążeń w przypadku niektórych wspólnot oraz wspierania integracji, przez co byłby uzasadniony.

64. Rząd niemiecki oraz Kreis Warendorf uważają pomocniczo, na wypadek udzielenia odpowiedzi pozytywnej na pytanie pierwsze, że środek dotyczący ograniczonego zakresu wymogu zamieszkania nie jest sprzeczny z art. 29 i 33 dyrektywy. Wskazują na różnice w brzmieniu art. 29 dyrektywy i art. 23 konwencji genewskiej, które pokazują, iż prawodawca Unii chciał wprowadzić rozróżnienie. Rząd niemiecki wskazuje również w związku z art. 33 dyrektywy, że § 12 ust. 2 AufenthG przewiduje ograniczenia w zakresie zamieszkania w stosunku do wszystkich cudzoziemców, a to, że nie stosuje się ich do uchodźców, nie jest sprzeczne z dyrektywą, skoro dyrektywa nie ustanawia obowiązku stosowania zasady najwyższego uprzywilejowania. W każdym wypadku względy fiskalne oraz względy polityki migracyjnej i integracyjnej mogłyby uzasadniać nałożenie wymogu ograniczającego w zakresie miejsca zamieszkania, skoro zmierzają do uzasadnionego celu i są zgodne z zasadą proporcjonalności. Rząd niemiecki wskazuje też, że w razie uznania, iż jeden z dwóch elementów nie jest sam w sobie wystarczający, aby uzasadnić wymóg w zakresie miejsca zamieszkania, decydujące znaczenie ma okoliczność, czy współwystępowanie tych dwu elementów mogłoby jednak uzasadniać ten środek. Kreis Warendorf nie wypowiada się co do trzeciego pytania w uwagach przedstawionych na piśmie, jako że jego decyzja nie opierała się na względach polityki migracyjnej lub integracyjnej.

2. Ocena

65. Drugie i trzecie pytanie prejudycjalne dotyczą zgodności wymogu w zakresie zamieszkania z art. 29 i 33 dyrektywy, w zakresie, w jakim może on być uzasadniony jedną z następujących przyczyn: związaną z rozdziałem terytorialnych publicznych obciążeń socjalnych lub wynikającą ze względów polityki migracyjnej lub integracyjnej.

66. Przed zaproponowaniem odpowiedzi na każde z tych zagadnień uważam za konieczne wskazać, że o ile sąd krajowy sformułował swoje pytania w odniesieniu do dwóch różnych przepisów dyrektywy 2011/95, tj. art. 29 i 33, o tyle środek ciężkości mojej opinii będzie umiejscowiony w obrębie tego ostatniego przepisu. Zatem o ile można uznać, że wymóg w zakresie miejsca zamieszkania może przekładać się na ograniczenie prawa do korzystania z pomocy społecznej „równoważnej" pomocy zapewnianej własnym obywatelom, z żadnego dostępnego Trybunałowi elementu nie wynika, aby wymóg w zakresie zamieszkania prowadził do ograniczenia dostępu do świadczeń socjalnych, np. w przypadku ewentualnego jego niespełnienia przez beneficjentów ochrony uzupełniającej. Z drugiej

strony, biorąc pod uwagę, iż przepis ten w ust. 2, dopuszcza odmienne traktowanie w przypadku beneficjentów ochrony uzupełniającej w odniesieniu do świadczeń nieuznawanych za podstawowe, jasne jest, że ten wymiar przepisu nie powinien być uwzględniany w ramach niniejszej analizy, dopóki nie zostanie ustalone, iż państwo członkowskie faktycznie skorzystało z tego wyjątku, a także wyjaśnione, czy świadczenia dotyczące wymogu w zakresie zamieszkania należą, czy też nie należą do świadczeń uznawanych za podstawowe.

67. Z kolei art. 29 nie jest pomocny przy badaniu zgodności z prawem Unii środka uzasadnianego przywołanymi względami, skoro nawet jeżeli przepis ten dopuszcza odmienne traktowanie w przypadku wnioskujących o przyznanie ochrony uzupełniającej w zakresie dostępu do świadczeń socjalnych, które nie są uważane za podstawowe, nie oznacza to, że można wprowadzić podobne odmienne traktowanie w związku z wykonywaniem swobody przemieszczania z art. 33 dyrektywy.

68. W kontekście art. 33 dyrektywy należy przypomnieć, że pytania prejudycjalne powstają w ramach prawa konstruowanego w sposób związkowy w odniesieniu do praw przysługujących innym kategoriom podmiotów. Oznacza to, iż przywołane względy nie tylko należy zbadać jako możliwe uzasadnienie ograniczenia swobody przemieszczania się w obrębie państwa z punktu widzenia materialnego, lecz również będzie konieczne zbadanie, czy mogą one uzasadniać odmienne traktowanie.

69. Uważam za konieczne przeprowadzenie pewnych rozważań co do prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie państwa w związku z zasadą niedyskryminacji jeszcze przed przystąpieniem do badania wspomnianych względów uzasadniających z tej podwójnej perspektywy.

70. W tym względzie nie należy zapominać, że dziś, gdy mobilność stanowi jeden z podstawowych elementów umożliwiających realizację celów zawodowych i osobistych jednostek, żyjących w dynamicznych społeczeństwach państw członkowskich Unii, prawo podstawowe do swobodnego poruszania się zachowuje jasny związek z wolnym rozwojem osobowości [41]. Dodatkowo nie trzeba przypominać, jak wielką wartość ma mobilność osobista pośród zasad głównych prawa Unii. Zatem w przypadku beneficjentów ochrony międzynarodowej, którzy zmuszeni byli opuścić swoje państwa i muszą sprostać, jak podkreśla się w motywie 41 dyrektywy 2011/95, szczególnym trudnościom integracyjnym, swoboda przemieszczania się w ramach państwa przyjmującego nabiera szczególnego znaczenia, którego nie należy umniejszać.

a) W przedmiocie prawa do niedyskryminacji w związku ze swobodą przemieszczania się w obrębie państwa

71. Niezależnie od złożonych interakcji pomiędzy prawem uchodźców oraz prawami człowieka w prawie międzynarodowym nie ma wątpliwości, że w prawie Unii, jak wskazuje motyw 16 dyrektywy 2011/95, prawa podstawowe stanowią podstawowe ramy odniesienia, w które wpisuje się specyficzny status beneficjentów ochrony międzynarodowej. Z drugiej strony postanowienia rozdziału VII dyrektywy 2011/95 określają statut beneficjentów ochrony międzynarodowej za pomocą zasady równego traktowania w różnym brzmieniu. Zasada ta stanowi dodatkowo zasadę ogólną prawa Unii, znajdującą dziś wyraz w art. 20 karty, który ze swej strony stanowi szczególny wyraz zasady niedyskryminacji z art. 21 ust. 1 karty [42]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „podobne sytuacje nie [będą] traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie [będą] traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione” [43].

41 — Jak to wskazuje w szczególności Komitet Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych w uwagach ogólnych nr 27 dotyczących swobody poruszania się (art. 12 paktu praw obywatelskich i politycznych, z dnia 2 listopada 1999 r., CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB, które rozpoczynają się od spostrzeżenia, że „swoboda poruszania się jest niezbędnym warunkiem swobodnego rozwoju osobowości”.

42 — Wyrok Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

43 — Wyrok Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisja (C-550/07 P, EU:C:2010:512), pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

72. W tym kontekście jest jasne, że w ramach niniejszej sprawy mogą pojawić się dwie sytuacje nierównego traktowania w zależności od prawnego statusu migracyjnego: beneficjentów ochrony uzupełniającej w stosunku do uchodźców z jednej strony oraz beneficjentów ochrony międzynarodowej jako całości w porównaniu z innymi obywatelami państw trzecich przebywającymi legalnie z drugiej strony.

73. Traktowanie odmienne niż uchodźców, którzy pobierają świadczenia socjalne i którzy z tego względu znajdują się w porównywalnej sytuacji, mogłoby bowiem znaleźć jedynie uzasadnienie w odrębnym statucie prawnym.

74. Z drugiej strony, jak wynika z postanowienia odsyłającego, o ile AufenthG przewiduje w § 12 ust. 2, że ograniczenia terytorialne mogą być nakładane na obywateli państw trzecich generalnie, o tyle ogólne przepisy administracyjne z 2009 r. stanowią jedynie, że ograniczenie w zakresie miejsca zamieszkania należy nałożyć na obywateli państw trzecich pobierających świadczenia socjalne, na których pobyt zgodzono się ze względów prawa międzynarodowego, humanitarnych lub politycznych. Z tego względu traktowanie odmienne niż innych obcokrajowców, którzy dodatkowo znajdują się w porównywanej sytuacji jeżeli chodzi o pobieranie świadczeń socjalnych, wynika wyłącznie ze statusu migracyjnego. Nie przesądza o możliwości porównywania pomiędzy beneficjentami ochrony międzynarodowej oraz innymi cudzoziemcami okoliczność, że w przypadku tych ostatnich ich wjazd jest uzależniony na mocy AufenthG od dysponowania wystarczającymi środkami, ani okoliczność, że różne są względy uzasadniające ich pobyt [44]. Wystarczy wskazać, iż w tym względzie art. 33 dyrektywy w zgodzie z art. 26 konwencji genewskiej stanowi, że możliwość porównania odnosi się do innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państwa [45].

75. Uznanie migracyjnego statusu prawnego za jedną z przyczyn dyskryminacji nie budzi wątpliwości. Z jednej strony choć art. 21 nie odwołuje się do tej przyczyny jako jednej z wprost zakazanych „w szczególności", to jednak jest bezsporne, że katalog zawarty w tym przepisie nie ma charakteru wyczerpującego. Z drugiej strony, uzupełniająco, uznanie statusu migracyjnego za jedną z przyczyn dyskryminacji wynika z wykładni art. 21 karty zgodnej z art. 14 EKPC, która jest konieczna w zakresie, w jakim przepisy te są ze sobą zgodne [46]. Przy tym ETPC uznał właśnie, że status migracyjny jest jedną z kategorii mieszczącą się w pojęciu „innych przyczyn" zawartym w art. 14 EKPC [47].

76. Z kolei okoliczność, że sytuacja beneficjentów ochrony międzynarodowej jest pozbawiona elementu swobody osobistego wyboru, który występuje w związku z innymi rodzajami statusu migracyjnego, oznacza, że jedynie bardzo istotne przyczyny mogą zostać przywołane dla uzasadnienia odmiennego traktowania, co narzuca restrykcyjny standard przy badaniu proporcjonalności [48].

44 — W tym względzie zob. R. Bank, Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie w: R. Hofmann i T. Löhr (red.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, s. 169–181, w szczególności s. 174. Artykuł 6 konwencji genewskiej stanowi, że „określenie »w tych samych okolicznościach« oznacza, że wszystkie wymogi (włącznie z tymi, które dotyczą czasu i warunków pobytu lub zamieszkiwania), jakie zainteresowana osoba powinna spełnić, aby móc korzystać z omawianego prawa, gdyby nie była uchodźcą, powinny być przez nią wypełnione, z wyjątkiem wymogów, których uchodźca ze względu na ich charakter nie może spełnić".

45 — Pojęcie to, niezdefiniowane w dyrektywie, obejmuje każdą osobą niebędącą obywatelem Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 TFUE i spełniającą wymogi niezbędne dla pobytu w jednym z państw członkowskich. Można to rozumieć w ten sposób, że ogólne odniesienie do innych osób legalnie przebywających odnosi się do cudzoziemców podlegających systemowi ogólnemu, których pobyt jest uzasadniony wyjątkowymi powodami lub ochroną międzynarodową.

46 — Zgodnie z objaśnieniami do karty, art. 21.

47 — Zobacz wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r. Ponomaryovi przeciwko Bułgarii, nr 5335/05, a w szczególności wyrok z dnia 27 września 2011 r., Bah przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 56328/07.

48 — Zobacz wyżej wymieniony wyrok Bah przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 48.

77. Wykładnia art. 21 karty w związku z art. 14 EKPC jest konieczna z uwagi na to, że odmienne traktowanie, którym się zajmujemy, powstaje w szczególności w zakresie stosowania jednego z praw podstawowych przyznanych w ramach konwencji, w szczególności prawa do swobodnego poruszania się w obrębie państwa z art. 2 protokołu nr 4 do EKPC. Prawo to, jako zasada ogólna, jest niewątpliwie, jak wskazałem w pkt 46 niniejszej opinii, jednym z praw podstawowych Unii.

78. Pewne jest, że ETPC interpretował prawo do swobodnego poruszania się w obrębie państwa w ten sposób, że dotyczy ono jedynie osób przebywających legalnie i nie stosuje się do cudzoziemców, którzy naruszają warunki nałożone w związku z ich przybyciem do przedmiotowego państwa, w ramach których mieści się wymóg dotyczący terytorialnej ważności zezwolenia na pobyt [49]. Jednak należy sprecyzować właściwy sposób rozumienia tego orzecznictwa w momencie definiowania treści prawa podstawowego do swobodnego poruszania się w obrębie państwa jako zasady ogólnej prawa Unii.

79. Wyżej przytoczone orzecznictwo w rzeczywistości dotyczy w każdym przypadku sytuacji, w których cudzoziemcy pozostają na terenie danego państwa jedynie *tymczasowo*, do czasu rozstrzygnięcia ich wniosku o przyznanie azylu lub z uwagi na to, że ich wydalenie nie mogło zostać przeprowadzone. Tymczasem w niniejszych sprawach nie mamy do czynienia z sytuację ściśle tymczasową, skoro zarówno I. Alo, jak i A. Osso korzystają z przyznanego im statusu beneficjentów ochrony uzupełniającej i są posiadaczami zezwoleń na pobyt wydanych zgodnie z art. 24 dyrektywy 2011/95, które podlegają okresowemu odnowieniu od wielu lat.

80. Za brakiem przejściowego charakteru statusu ochrony uzupełniającej przemawia wreszcie to, że zakres dyrektywy 2003/109 został rozszerzony w celu umożliwienia dostępu do statusu długotrwałego pobytu wszystkim beneficjentom ochrony międzynarodowej [50].

81. Po dokonaniu tych uwag należy od razu przypomnieć, że na mocy utrwalonego orzecznictwa Trybunału oraz w zgodzie z art. 52 ust. 1 karty różnica traktowania jest uzasadniona, jeśli jest ona oparta „na kryterium racjonalnym i obiektywnym, tzn. w sytuacji gdy pozostaje ona w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania” [51].

82. Wymóg w zakresie miejsca zamieszkania ma przede wszystkim podstawę prawną w § 12 ust. 2 zdanie drugie AufenthG, zgodnie z którym ogólne przepisy administracyjne z 2009 r. ograniczają zakres uznania administracyjnego [52].

83. Równocześnie w ramach swobody uznania, którą w tym względzie można przyznać państwom członkowskim przy ocenie środków koniecznych do osiągnięcia różnego rodzaju celów, oba środki zawarte w ogólnych przepisach administracyjnych z 2009 r., tj. wykluczenie nieproporcjonalnych obciążeń budżetowych w przypadku niektórych krajów związkowych i gmin oraz zapobieganie segregacji społecznej i negatywnym skutkom dla integracji, stanowią same w sobie, zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku, uzasadnione cele. W szczególności wspieranie integracji to

49 — Zobacz orzeczenie ETPC z dnia 20 listopada 2007 r., Omwenyeke przeciwko Niemcom, nr 44294/04. Zobacz również decyzję Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawach P. przeciwko Niemcom, nr 12068/86; U. i S. przeciwko Niemcom, nr 11825/85; Aygün przeciwko Szwecji, nr 14102/88.

50 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową (Dz.U. L 132, s. 1).

51 — Wyrok Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), pkt 43.

52 — W przedmiocie interakcji pomiędzy wytycznymi administracyjnymi, które wyznaczają zakres uznania administracyjnego, oraz wymogami dotyczącymi „jakości prawa”, gdy właśnie wykluczają one niejasność ustawy, na podstawie której zostały wydane, zob. np. wyrok ETPC z dnia 25 marca 1983 r., Silver przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 5947/72, pkt 88. Ogólne przepisy administracyjne z 2009 r. są dostępne publicznie. ETPC w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r., Spacek s.r.o. przeciwko Republice Czeskiej, nr 26449/95, pkt 57, uznał, że konwencja nie określa trybu publikacji. W przedmiocie ograniczeń przewidzianych w ustawie wypowiedziałem się już szeroko w opinii przedstawionej w sprawie Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255), pkt 88 i nast.

dodatkowo cel wprost wyrażony w samej dyrektywie, której motyw 41 stanowi, że „aby beneficjenci ochrony międzynarodowej mogli skuteczniej korzystać z praw i świadczeń określonych w niniejszej dyrektywie, konieczne jest uwzględnienie ich specyficznych potrzeb i szczególnych trudności integracyjnych, którym muszą sprostać".

84. Wobec powyższego przy badaniu, czy odmienne traktowanie ma dodatkowo charakter proporcjonalny w związku z tymi uzasadnionymi celami, konieczne jest przeprowadzenie szeregu specyficznych rozważań dotyczących każdego ze względów uzasadniających proponowanych, odpowiednio, w ramach drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego.

b) W przedmiocie wymogu zamieszkania nałożonego na beneficjentów ochrony uzupełniającej uzasadnionego względami podziału terytorialnego publicznych obciążeń socjalnych (drugie pytanie prejudycjalne)

85. Proporcjonalność odmiennego traktowania w ramach wymogu w zakresie miejsca zamieszkania zmierzającego do zrównoważonego podziału terytorialnego publicznych obciążeń socjalnych pomiędzy z jednej strony beneficjentami ochrony uzupełniającej, a z drugiej strony uchodźcami, w sytuacji gdy wszyscy oni pobierają świadczenia socjalne, jest trudna do obrony.

86. Na początek można uznać, że powód ten zdaje się nie odpowiadać wymogom zasady proporcjonalności, tj. z perspektywy materialnej treści prawa do swobodnego poruszania się. W istocie nie wydaje się zbyt ryzykowne stwierdzenie, że w ramach kraju związkowego, gdzie można wyobrazić sobie stworzenie mechanizmu redystrybucji oraz terytorialnej kompensacji deficytów budżetowych, istnieją środki mniej restrykcyjne. Już to pozwoliłoby oddalić argument, że środek taki jak wymóg w zakresie miejsca zamieszkania, który tu rozważamy, mógłby zostać uznany za zgodny z zasadą proporcjonalności.

87. Jednak dodatkowo środek, który co do zasady stosuje się wyłącznie do beneficjentów ochrony uzupełniającej, lecz nie do uchodźców, którzy pobierają ten sam rodzaj świadczeń socjalnych, z trudem może spełniać kryterium odpowiedniości do celu. Nie wykazano bowiem, w jaki sposób prawidłowy podział terytorialny obciążeń z zakresu pomocy społecznej może zostać osiągnięty, jeśli obowiązek zamieszkania nakłada się z tego tytułu jedynie na beneficjentów ochrony uzupełniającej, a nie na uchodźców.

88. Wreszcie odmienne traktowanie uzasadnione powodem niedopuszczalnym względem uznanych uchodźców byłoby niezgodne ze specyficznym kontekstem normatywnym dyrektywy 2011/95, który ogranicza w sposób istotny swobodę uznania państw członkowskich przy wprowadzaniu jakiegokolwiek odmiennego traktowania pomiędzy uchodźcami i beneficjentami ochrony uzupełniającej.

89. Trybunał przy różnych okazjach orzekał w związku ze statusem ochrony uzupełniającej w postaci określonej w dyrektywie 2004/38, poprzedzającej dyrektywę 2011/95, wskazując, że „w ramach instytucji »ochrony międzynarodowej« dyrektywa [2004/83] reguluje dwa odrębne systemy ochrony – z jednej strony status uchodźcy i z drugiej strony status ochrony uzupełniającej, bowiem art. 2 lit. e) dyrektywy określa, że z ochrony uzupełniającej może skorzystać osoba, »któr[a] nie kwalifikuje się jako uchodźca«" [53]. W tym względzie Trybunał stwierdził, że „ochrona uzupełniająca przewidziana

53 — Wyrok Salahadin Abdulla i in. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105), pkt 78.

dyrektywą 2004/83 stanowi uzupełnienie i dodatek w stosunku do ochrony uchodźców wprowadzonej konwencją genewską”[54] oraz że „status uchodźcy zapewnia szerszą ochronę niż status ochrony uzupełniającej”[55]. Wynika to również dodatkowo z art. 20 ust. 1 dyrektywy, w tym sensie, że postanowienia rozdziału VII nie naruszają praw ustanowionych w konwencji genewskiej.

90. W świetle powyższych rozważań oraz ze względu na to, że ochrona uzupełniająca zachowuje, jako instytucja specyficzna, pewną autonomię, istotnego znaczenia nabiera wyraźna wola dokonania przez prawodawcę Unii unifikacji tych dwu statusów. Faktycznie art. 20 ust. 2 dyrektywy 2011/95 stanowi w szczególności, że o ile nie określono inaczej, wszystkie prawa wskazane w rozdziale VII dyrektywy mają zastosowanie zarówno do uchodźców, jak i beneficjentów ochrony uzupełniającej, ustanawiając tym samym równość traktowania jako zasadę ogólną[56]. W ten sposób dyrektywa wyraża w sposób jasny wolę prawodawcy co do ustanowienia jednolitego statusu dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, stanowiąc, że beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej należy „przyznać […] takie same prawa i świadczenia, z jakich korzystają uchodźcy zgodnie z niniejszą dyrektywą, oraz stosować do nich takie same kryteria kwalifikowalności”, choć z zastrzeżeniem „koniecznych i obiektywnie uzasadnionych odstępstw”[57].

91. Zatem wyjątki te zostały wprost uregulowane przez prawodawcę Unii poprzez wskazanie w odpowiednich artykułach rozdziału VII dyrektywy szczególnych przypadków, w których odmienne traktowanie jest dopuszczalne.

92. Dodatkowo nie należy zapominać, że w odróżnieniu od dyrektywy ją poprzedzającej dyrektywa 2011/95, jak podkreślał rzecznik generalny Y. Bot[58], wyeliminowała w znacznym zakresie różnice istniejące pomiędzy prawami przyznanymi uchodźcom i beneficjentom ochrony, które istnieją wyłącznie w sposób wyjątkowy w zakresie zezwoleń na pobyt oraz dokumentów podróżnych, a także pomocy społecznej.

93. W rezultacie treść przepisów dyrektywy przyznających prawa bez jakiegokolwiek rozróżnienia nie może podlegać wykładni różnicującej w zależności od tego, czy beneficjenci ochrony międzynarodowej są, czy też nie są objęci konwencją genewską. Jednolita wykładnia prawa Unii oraz zasady bezpieczeństwa prawnego wymagają bowiem, aby wykładnia nadana artykułowi była identyczna w odniesieniu do uprawnionych w zakresie praw wymienionych w rozdziale VII dyrektywy, tam, gdzie odpowiednie przepisy nie przewidują żadnego rozróżnienia. Wreszcie nie należy pomijać faktu, że sam art. 78 TFUE stanowi, iż Unia rozwija „wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony”, która powinna być „zgodna” z konwencją genewską, uznając tym samym rolę konwencji jako wspólnego standardu i punktu odniesienia[59].

94. Wobec powyższego należy jedynie wskazać, że art. 33 dyrektywy 2011/95, w odróżnieniu od art. 29, nie zawiera żadnego rozróżnienia w zakresie traktowania uchodźców oraz beneficjentów ochrony uzupełniającej i odwołuje się do „beneficjentów ochrony międzynarodowej” jako uprawnionych do prawa, które reguluje.

54 — Wyrok N. (C-604/12, EU:C:2014:302), pkt 32.

55 — Ibidem, pkt 34.

56 — Battjes, Commentary to article 20 Directive 2011/95/UE, w: K. Hailbronner and D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd Ed. (C.H. Beck, Hart, Nomos, 2015), w druku, numer boczny 20. Zobacz również V. Moreno Lax, M. Garlick, Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection, w: S. Peers i in. (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2nd Eed. Brill, 2014, s. 65–210, w szczególności s. 158.

57 — Motyw 39 dyrektywy 2011/95.

58 — Opinie rzecznika generalnego Y. Bota: przedstawiona w sprawie Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167), przypis nr 11; przedstawiona w sprawie M’Bdoj (C-542/13 EU:C:2014:2113), przypis nr 9. Tendencja do eliminowania różnic pomiędzy tymi dwoma statusami jest widoczna również w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 180, s. 60). Zobacz pkt 46 opinii rzecznika generalnego Y. Bota przedstawionej w sprawie N., C-604/12, EU:C:2013:714.

59 — W tym przedmiocie zob. K. Hailbronner i D. Thym, Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy, w: K. Hailbronner and D. Thym, op. Cit., numer boczny 9.

95. Konkludując: uważam, że należy odpowiedzieć na drugie pytanie prejudycjalne w ten sposób, że wymóg w zakresie miejsca zamieszkania w przypadku osób, którym przysługuje status ochrony uzupełniającej, jak ten przewidziany w przepisach będących przedmiotem sprawy głównej, wynikający z celu zapewnienia odpowiedniego podziału terytorialnego obciążeń w zakresie pomocy społecznej, jest niezgodny z art. 33 dyrektywy 2011/95.

c) W przedmiocie obowiązku dotyczącego miejsce zamieszkania beneficjentów ochrony uzupełniającej uzasadnionego względami polityki migracyjnej i integracyjnej (trzecie pytanie prejudycjalne)

96. Dokonując z punktu widzenia materialnego oceny proporcjonalności ograniczenia, którym się zajmujemy, z prawem do swobodnego poruszania się w obrębie państwa z perspektywy ewentualnego uzasadnienia względami polityki migracyjnej lub integracyjnej, bez problemu można by uznać zarówno odpowiedniość wymogu w zakresie zamieszkania do celu, jak również dostrzec trudności w unikaniu koncentracji beneficjentów ochrony międzynarodowej za pomocą środków mniej ingerujących. W tym względzie do sądu krajowego, lepiej usytuowanego jeżeli chodzi o ocenę specyficznego kontekstu społecznego, należy badanie dostępności i adekwatności środków takich jak zachęcanie do zamieszkania w różnych miejscach za pomocą wspominanej już polityki rozpraszania za pomocą publicznej oferty zakwaterowania.

97. W każdym wypadku przy przeprowadzaniu badania proporcjonalności sensu stricto podobnego środka z treścią prawa do swobodnego poruszania się to do sądu krajowego będzie należeć zbadanie spornego środka, z rozważeniem wśród interesów wchodzących w grę niewątpliwego znaczenie prawa do swobodnego poruszania się w obrębie państwa dla beneficjentów ochrony uzupełniającej, jak zostało to już wskazane w pkt 70 niniejszej opinii.

98. W obliczu wagi interesu indywidualnego oraz konieczności stosowania ścisłych zasad przy ocenie zasady proporcjonalności abstrakcyjne względy migracyjne i integracyjne nie mogą być wystarczające, aby uzasadnić środek taki jak wymóg zamieszkania. Jedynie szczególnie ważne powody, związane z konkretnymi względami o charakterze migracyjnym lub integracyjnym, mogą ewentualnie uzasadniać stosowanie do beneficjentów ochrony uzupełniającej środka, którym się zajmujemy. Powody tej wagi mogą w szczególności wystąpić w określonych sytuacjach wyraźnych napięć socjalnych z negatywnymi skutkami w zakresie porządku publicznego, wynikającymi być może ze skoncentrowania znacznej liczby beneficjentów ochrony międzynarodowej otrzymujących świadczenia socjalne.

99. Przy analizie proporcjonalności wymogu w zakresie miejsca zamieszkania trzeba również brać pod uwagę okres jego trwania, a nawet zakres terytorialny, które to elementy musi zbadać sądu krajowy. Pod kątem czasu trwania nałożonego wymogu zamieszkania – trudno byłoby pogodzić z wymogami zasady proporcjonalności środek nadmiernie rozciągnięty w czasie. Równocześnie nie ma wątpliwości, że znaczenie ma również najmniejsze nawet rozszerzenie terytorium, które służy jako punkt odniesienia w zakresie miejsca zamieszkania – na gminę, powiat czy nawet kraj związkowy.

100. Wreszcie, niezależnie od tego, że ograniczenie prawa do swobodnego poruszania się, którym się zajmujemy, mogłoby zostać uznane za dopuszczalne w okolicznościach, które właśnie wskazaliśmy, uzasadnienie wynikające ze względów polityki migracyjnej lub integracyjnej należy zbadać również z perspektywy zgodności z zasadą niedyskryminacji.

101. Artykuł 33 dyrektywy 2011/95 stanowi w tym względzie szczególny wyraz zasady równego traktowania w związku ze swobodą przemieszczania się w obrębie państwa, wskazując, że winna ona być dozwolona „na takich samych warunkach i z tymi samymi ograniczeniami, jakie są przewidziane dla innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających na ich terytorium”, w odróżnieniu od innych przepisów dyrektywy bez dopuszczania w tym względzie jakiegokolwiek wyjątku.

102. Odmienne traktowanie, którym się zajmujemy w niniejszych sprawach, wynika z tego, że o ile § 12 AufenthG przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń terytorialnych w odniesieniu do miejsca zamieszkania obcokrajowców generalnie, ograniczenia te znalazły wyraz w ramach ogólnych przepisów administracyjnych z 2009 r. w przypadku beneficjentów ochrony międzynarodowej.

103. Zatem do sądu krajowego należy zbadanie, czy w okolicznościach porównywalnych do tych wcześniej wskazanych, w których to ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania mogłoby zostać uznana za uzasadnione, krajowy porządek prawny jako całość nie zacieśnia wyłącznie do beneficjentów ochrony międzynarodowej zakresu ograniczenia, którym się zajmujemy.

104. Z drugiej strony, w odróżnieniu od tego, co wskazano w postanowieniu odsyłającym, wymogi w zakresie miejsca zamieszkania ze względów polityki migracyjnej lub integracyjnej nie znajdują ogólnie uzasadnienia w wykładni historycznej art. 26 konwencji genewskiej. W rzeczywistości choć konieczność unikania koncentracji uchodźców na określonym obszarze, w szczególności w rejonach przygranicznych, została podkreślona przez delegatów różnych państw, komitet przygotowujący tekst konwencji nie uwzględnił ostatecznie tej możliwości [60]. Podkreśla to silne przekonanie o konieczności zrównania warunków swobody przemieszczania w przypadku uchodźców przebywających legalnie na terytorium danego państwa oraz cudzoziemców w tych samych okolicznościach. Artykuł 33 dyrektywy 20011/95 odzwierciedla ten kompromis w odniesieniu do beneficjentów ochrony międzynarodowej, przy czym nie można zapominać o tym, że państwa członkowskie dysponują szerszymi uprawnieniami dyskrecjonalnymi przy ustalaniu ograniczeń przemieszczania się osób wnioskujących o taką ochronę [61].

105. Podsumowując: uważam, że na trzecie pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi, że wymóg w zakresie miejsca zamieszkania dotyczący osób korzystających ze statusu ochrony uzupełniającej, taki jak przewidziany w uregulowaniu będącym przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, uzasadniony względami polityki migracyjnej lub integracyjnej, jest zgodny z art. 33 dyrektywy 2011/95 zgodnie z art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym prawa podstawowego do swobodnego poruszania się w obrębie państwa wyłącznie w przypadku, gdy względy te są wystarczająco poważne, dotyczą konkretnych sytuacji faktycznych, oraz gdy, przy poszanowaniu wymogów zasady proporcjonalności, krajowy porządek prawny rozpatrywany jako całość nie zacieśnia jedynie do beneficjentów ochrony międzynarodowej zakresu ograniczenia, którym się zajmujemy, co winno zostać zbadane przez sąd krajowy.

IV – **Wnioski**

106. Wobec powyższego uważam, iż na pytania prejudycjalne wniesione przez Bundesverwaltungsgericht (federalny trybunał administracyjny) należy odpowiedzieć w następujący sposób:

„1) Wymóg posiadania miejsca zamieszkania na ograniczonym terytorialnie obszarze ze strony państwa członkowskiego stanowi ograniczenie swobody przemieszczania przewidzianej w art. 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, całkowicie niezależnie od tego, że beneficjent ochrony międzynarodowej dysponuje swobodą przemieszczania się po całym terytorium państwa członkowskiego i przebywania w nim.

60 — Zobacz J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, s. 711, 719; R. Marx, Article 26 – Freedom of Movement, w: A. Zimmermann (red.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, s. 1160; Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Jest to zgodne z art. 7 dyrektywy 2013/33, jeżeli wziąć pod uwagę, że art. 31 ust. 2 konwencji genewskiej wyraźnie uznaje możliwość nałożenia niezbędnych ograniczeń w swobodzie przemieszczania się do czasu uregulowania sytuacji osoby ubiegającej się o azyl.

2. Wymóg w zakresie miejsca zamieszkania stosowany wobec osób, którym przysługuje status ochrony uzupełniającej, jak ten przewidziany w przepisach będących przedmiotem sprawy głównej, uzasadniany celem zapewnienia odpowiedniego podziału terytorialnego publicznych obciążeń socjalnych, nie jest zgodny z art. 33 dyrektywy 2011/95.

3. Wymóg w zakresie miejsca zamieszkania dotyczący osób korzystających ze statusu ochrony uzupełniającej, taki jak przewidziany w uregulowaniu będącym przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, uzasadniony względami polityki migracyjnej lub integracyjnej, jest zgodny z art. 33 dyrektywy 2011/95 zgodnie z art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym prawa podstawowego do swobodnego poruszania się w obrębie państwa wyłącznie w przypadku, gdy względy te są wystarczająco poważne, dotyczą konkretnych sytuacji faktycznych, oraz gdy, przy poszanowaniu wymogów zasady proporcjonalności, krajowy porządek prawny rozpatrywany jako całość nie zacieśnia jedynie do beneficjentów ochrony międzynarodowej zakresu ograniczenia, którym się zajmujemy, co winno zostać zbadane przez sąd krajowy".