Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prednesené 6. októbra 2015 [1]

Spojené veci C-443/14 a C-444/14

Kreis Warendorf
proti
Ibrahim Alo
a
Amira Osso
proti
Region Hannover

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Nemecko)]

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Smernica 2011/95/EÚ — Normy týkajúce sa obsahu medzinárodnej ochrany — Postavenie utečenca a postavenie vyplývajúce z doplnkovej ochrany — Články 29 a 33 — Články 20 a 21 Charty základných práv Európskej únie — Ženevský dohovor — Voľný pohyb na území hostiteľského členského štátu — Podmienka pobytu na určitom mieste — Obmedzenie — Odôvodnenie — Potreba zabezpečiť vyvážené rozdelenie záťaže sociálneho systému medzi územné správne celky — Dôvody súvisiace s migračnou a integračnou politikou“

1. Prejednávaná vec vychádza z dvoch návrhov na začatie prejudiciálneho konania, v ktorých Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) kladie tri prejudiciálne otázky týkajúce sa článkov 29 a 33 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany [2], pričom od Súdneho dvora sa po prvý raz žiada, aby podal výklad týchto článkov. [3]

2. Oba návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktorých obsah je takmer totožný, sa zakladajú na pochybnostiach vnútroštátneho súdu, pokiaľ ide o to, či je uloženie podmienky pobytu na určitom mieste (tzv. „Wohnsitzauflage“), ktorú vnútroštátne právo ukladá osobám s postavením doplnkovej ochrany, ktoré poberajú sociálne dávky, zlučiteľné so spomenutou smernicou.

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Ú. v. EÚ L 337, s. 9. Touto smernicou bola vo vzťahu k členským štátom, ktoré sú ňou viazané, zrušená a nahradená smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

3 — Súdny dvor podal výklad smernice 2004/83 v rozsudkoch Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), B (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661), Y a Z (C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518), X a i. (C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720), A a i. (C-148/13 až 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) a Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), pričom niektoré aspekty doplnkovej ochrany rozobral aj v rozsudkoch Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452), M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826) a N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Veľmi stručne povedané, v prejednávanej veci ide v konečnom dôsledku o to, do akej miery možno osobám s postavením doplnkovej ochrany priznať základné právo slobodne si zvoliť miesto pobytu, a najmä o oprávnenosť obmedzenia tohto práva, ktoré vyplýva z poberania sociálnej pomoci, ako aj rozdielneho zaobchádzania v porovnaní s inými cudzincami, ktorí majú legálny pobyt na území daného štátu, a to na základe cieľov územného rozdelenia nevyhnutnej záťaže sociálneho systému medzi územné správne celky na rôznych úrovniach a presadzovania primeranej migračnej a integračnej politiky.

I – **Právny rámec**

A – *Medzinárodné právo*

1. Ženevský dohovor

4. Článok 23 Dohovoru o právnom postavení utečencov, podpísaného v Ženeve 28. júla 1951 (ďalej len „Ženevský dohovor“) [4], ktorého predmetom je „Verejná podpora“, stanovuje, že „zmluvné štáty poskytnú utečencom zákonne sa nachádzajúcim na ich území rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k možnosti získať verejnú pomoc a podporu ako svojim občanom“.

5. Článok 26 toho istého dohovoru, nazvaný „Sloboda pohybu“, stanovuje, že „každý zmluvný štát poskytne utečencom zákonne sa nachádzajúcim na jeho území právo vybrať si miesto pobytu a slobodne sa pohybovať na jeho území v rámci predpisov platných všeobecne pre cudzincov za rovnakých okolností“.

2. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach

6. Článok 12 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach [5] stanovuje:

„1. Každý, kto sa právoplatne nachádza na území určitého štátu, má na tomto území právo slobody pohybu a slobody zvoliť si miesto pobytu.

…

3. Vyššie spomenuté práva nepodliehajú žiadnym obmedzeniam okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné pre ochranu národnej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia alebo morálky alebo práv a slobôd druhých a ktoré [sú] v súlade s ostatnými právami uznanými v tomto pakte.

…“

4 — Zbierka zmlúv Spojených národov, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954). Tento dohovor nadobudol platnosť 22. apríla 1954 a bol doplnený Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov, ktorý bol podpísaný v New Yorku 31. januára 1967 a nadobudol platnosť 4. októbra 1967.

5 — Tento dohovor bol prijatý 16. decembra 1966 a nadobudol platnosť 23. marca 1976 (Zbierka zmlúv Spojených národov, zv. 999, s. 171; ďalej len „MPOPP“).

3. Európsky dohovor o ľudských právach

7. Článok 2 dodatkového protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísanému v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDĽP“)[6], nazvaný „Sloboda pohybu“, stanovuje:

„1. Každý, kto sa právoplatne zdržiava na území niektorého štátu, má na tomto území právo slobody pohybu a slobody zvoliť si miesto pobytu.

…

3. Žiadne obmedzenia sa nemôžu uvaliť na výkon týchto práv okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, udržania verejného poriadku, predchádzania zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

4. Práva uvedené v odseku 1 môžu v určitých oblastiach podliehať obmedzeniam ustanoveným podľa zákona a odôvodneným verejným záujmom v demokratickej spoločnosti.“

B – *Právo Únie*

8. Článok 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v odseku 1 stanovuje, že „Únia tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom z 28. júla 1951 a Protokolom z 31. januára 1967 týkajúcimi sa právneho postavenia utečencov, ako aj inými príslušnými zmluvami“.

9. Odôvodnenia 4, 16, 17, 33, 39 a 45 smernice 2011/95 znejú takto:

„(4) Ženevský dohovor a protokol poskytujú základný kameň pre medzinárodný právny režim na ochranu utečencov.

…

(16) Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznávané najmä Chartou základných práv Európskej únie [ďalej len ‚Charta‘]. Táto smernica sa snaží predovšetkým o zaistenie plného rešpektovania ľudskej dôstojnosti a práva na azyl žiadateľov o azyl a ich sprevádzajúcich rodinných príslušníkov, ako aj o podporu uplatňovania článkov 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 a 35 uvedenej charty a mala by sa preto vykonávať primerane.

(17) Pokiaľ ide [ide o – *neoficiálny preklad*] zaobchádzanie s osobami, ktoré spadajú do rozsahu pôsobnosti tejto smernice, členské štáty sú viazané záväzkami vyplývajúcimi z nástrojov medzinárodného práva, ktorých sú zmluvnou stranou, predovšetkým vrátane tých, ktoré zakazujú diskrimináciu.

…

(33) Mali by sa stanoviť tiež normy pre vymedzenie doplnkovej ochrany a jej obsahu. Doplnková ochrana by mala byť doplnková a dodatočná k ochrane utečenca ustanovenej v Ženevskom dohovore.

6 — Protokol č. 4 bol otvorený na podpis 16. septembra 1963, nadobudol účinnosť 2. mája 1968 a ratifikovali ho všetky členské štáty s výnimkou Grécka – ktoré ho nepodpísalo ani neratifikovalo – a Spojeného kráľovstva – ktoré ho podpísalo, ale neratifikovalo.

…

(39) Pri reagovaní na výzvu štokholmského programu týkajúcu sa zavedenia jednotného postavenia utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a s výnimkou odchýlok, ktoré sú nevyhnutné a objektívne odôvodnené, by sa mali osobám s postavením doplnkovej ochrany poskytnúť rovnaké práva a výhody, aké majú utečenci podľa tejto smernice, a mali by byť viazané na rovnaké podmienky oprávnenosti.

…

(45) Najmä s cieľom zabrániť sociálnemu utrpeniu je vhodné, aby sa osobám s postavením medzinárodnej ochrany poskytlo v súvislosti so sociálnou pomocou primerané sociálne zabezpečenie a prostriedky živobytia bez diskriminácie. Pokiaľ ide o sociálnu pomoc, spôsoby a podrobné údaje o poskytovaní základných výhod osobám s postavením doplnkovej ochrany by malo určiť vnútroštátne právo. Možnosť obmedzenia takejto pomoci pre osoby s postavením doplnkovej ochrany na základné výhody treba chápať v tom zmysle, že tento pojem sa vzťahuje aspoň na podporu minimálneho príjmu, pomoc v prípade choroby alebo tehotenstva a rodičovskú pomoc, pokiaľ sa takáto podpora alebo pomoc poskytuje štátnym príslušníkom podľa vnútroštátneho práva.“

10. Článok 2 smernice 2011/95 stanovuje v písmenách b), f) a g) tieto vymedzenia pojmov:

„b) ‚osoba s postavením medzinárodnej ochrany‘ je osoba, ktorej bolo priznané postavenie utečenca alebo doplnková ochrana, ako sú vymedzené v písmenách e) a g);

…

f) ‚osoba oprávnená na doplnkovú ochranu‘ je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá nie je oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom ku ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba by v prípade, keď by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu alebo v prípade osoby bez štátneho občianstva do krajiny svojho doterajšieho pobytu, čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v článku 15, a na ktorú sa neuplatňuje článok 17 ods. 1 a 2 a ktorá nemôže prijať alebo v dôsledku takéhoto rizika odmieta ochranu tejto krajiny;

g) ‚doplnková ochrana‘ znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva členským štátom za osobu oprávnenú na doplnkovú ochranu;

…“

11. Článok 20 smernice 2011/95, ktorý je súčasťou jej kapitoly VII, ktorá upravuje obsah medzinárodnej ochrany, stanovuje:

„1. Touto kapitolou nie sú dotknuté práva stanovené v Ženevskom dohovore.

2. Táto kapitola sa uplatňuje na utečencov, ako aj na osoby oprávnené na doplnkovú ochranu, pokiaľ sa neuviedlo inak.

…“

12. Článok 29 smernice 2011/95, ktorý má názov „Sociálne zabezpečenie“, znie:

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

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

13. Článok 32 smernice 2011/95, ktorý upravuje prístup k ubytovaniu, stanovuje:

„1. Členské štáty zaistia, aby osoby s postavením medzinárodnej ochrany mali prístup k ubytovaniu za rovnakých podmienok ako ostatní štátni príslušníci tretej krajiny, ktorí majú legálny pobyt na ich územiach.

2. Členské štáty umožnia vnútroštátny postup rozptýlenia osôb s postavením medzinárodnej ochrany a zároveň vyvinú potrebné úsilie na uplatňovanie politiky, ktorá zabráni diskriminácii osôb s postavením medzinárodnej ochrany a zabezpečí rovnaké príležitosti, pokiaľ ide o prístup k ubytovaniu.“

14. Článok 33 smernice 2011/95, nazvaný „Sloboda pohybu v rámci členského štátu“, stanovuje:

„Členské štáty umožnia osobám s postavením medzinárodnej ochrany slobodu pohybu v rámci ich územia za rovnakých podmienok a obmedzení, ako sú tie, ktoré sú poskytované štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí majú legálny pobyt na ich územiach.“

C – *Nemecké právo*

15. § 5 zákona o pobyte, práci a integrácii cudzincov na spolkovom území (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, ďalej len „AufenthG“)[7] v odseku 1 bode 1 a v odseku 3 stanovuje:

„(1) Na udelenie povolenia na pobyt je vo všeobecnosti potrebné, aby

1. boli zabezpečené prostriedky na živobytie,

…

(3) V prípadoch udelenia povolenia na pobyt podľa… § 25 ods. 1 až 3… sa odseky 1 a 2… neuplatnia…“

16. § 12 AufenthG stanovuje:

„(1) Povolenie na pobyt sa udeľuje pre územie Spolkovej republiky. Jeho platnosť podľa ustanovení dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, o pobyte na území zmluvných strán zostáva nedotknutá.

(2) Víza a povolenie na pobyt môžu byť udelené s podmienkami a môžu byť predĺžené. Môžu byť aj následne spojené s podmienkami, predovšetkým s územnými obmedzeniami.“

7 — BGBl. 2004 I z 30. júla 2004, s. 1050, v znení z 25. februára 2008, naposledy zmenený a doplnený zákonom z 28. augusta 2013.

17. § 25 AufenthG, nazvaný „Pobyt z humanitárnych dôvodov“, v odseku 2 stanovuje, že „cudzincovi je možné udeliť povolenie na pobyt, ak mu Spolkový úrad pre migráciu a utečencov [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] priznal postavenie utečenca… alebo doplnkovú ochranu…“

18. Bundesminister des Innern (minister vnútra) so súhlasom Bundesrat (Spolková rada) na základe AufenthG vydal všeobecný správny predpis k AufenthG z 26. októbra 2009 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG, ďalej len „správny predpis z roku 2009“), ktorý majú príslušné orgány dodržiavať. Podľa tohto správneho predpisu sa má povolenie na pobyt, ktoré sa udeľuje z medzinárodnoprávnych, humanitárnych alebo politických dôvodov podľa kapitoly 2 oddielu 5 AufenthG, v prípade, že oprávnený poberá dávky sociálneho zabezpečenia, viazať na podmienku obmedzenia miesta pobytu (tzv. „Wohnsitzauflage“). Relevantné ustanovenia tohto správneho predpisu znejú:

„12.2.5.2.1
Podmienka obmedzenia miesta pobytu predstavuje prostredníctvom regionálnej viazanosti vhodný prostriedok na zabránenie neproporcionálnemu fiškálnemu zaťaženiu jednotlivých spolkových krajín a obcí zahraničnými poberateľmi sociálnych dávok. Príslušné podmienky môžu prispieť aj k predchádzaniu koncentrácie cudzincov odkázaných na sociálne dávky v určitých oblastiach a vzniku s tým súvisiacej sociálnej segregácie s negatívnym vplyvom na integráciu cudzincov. Príslušné opatrenia sú tiež odôvodnené potrebou viazať cudzincov s osobitnou potrebou integrácie na určité miesto pobytu, aby tam mohli využiť integračné programy.

12.2.5.2.2
Z tohto dôvodu sú podmienky obmedzenia miesta pobytu ukladané a udržiavané u osôb, ktorým bolo udelené povolenie na pobyt podľa kapitoly 2 oddielu 5 AufenthG, resp. povolenie na trvalý pobyt podľa § 23 ods. 2, pokiaľ poberajú dávky podľa knihy II alebo XII Sozialgesetzbuch [zákon o sociálnom zabezpečení] alebo podľa Asylbewerberleistungsgesetz [zákon o dávkach pre žiadateľov o azyl].“

II – **Vnútroštátne konania, prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnym dvorom**

A – *Skutkový stav*

19. Pán Alo a pani Osso sú sýrskymi štátnymi príslušníkmi, ktorí v roku 1998, resp. v roku 2001 pricestovali do Nemecka, kde podali žiadosti o azyl, ktoré boli zamietnuté. Nemecké orgány však dovolili, aby tak pán Alo, ako aj pani Osso zostali na území Nemecka. Obaja poberajú od začiatku konaní o ich žiadostiach o azyl sociálne dávky.

20. Po tom, čo obaja žiadatelia podali v roku 2012 druhú žiadosť o azyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úrad pre migráciu a utečencov, ďalej len „Bundesamt“) stanovil v oboch prípadoch zákaz vyhostenia do Sýrie v zmysle § 60 ods. 2 AufenthG. Na základe týchto rozhodnutí sa pán Alo a pani Osso považujú za osoby s postavením doplnkovej ochrany. Kreis Warendorf (okres Warendorf) a Region Hannover (región Hannover) v dôsledku toho udelili pánovi Alo a pani Osso povolenia na pobyt, v ktorých boli uložené podmienky týkajúce sa určenia miesta ich pobytu na základe bodov 12.2.5.2.1 a 12.2.5.2.2 správneho predpisu z roku 2009. Pán Alo má mať konkrétne miesto pobytu v meste Ahlen, zatiaľ čo pani Osso bola uložená povinnosť určiť si miesto pobytu v rámci Region Hannover, s výnimkou hlavného mesta spolkovej krajiny Dolné Sasko. Obe podmienky boli zopakované v nových povoleniach na pobyt, ktoré boli v roku 2014 udelené obom žiadateľom v súlade s § 25 ods. 2 AufenthG.

21. Za týchto okolností tak pán Alo, ako aj pani Osso podali vo februári 2013, resp. v júli 2012 žaloby o neplatnosť, v ktorých napadli uvedené obmedzenia týkajúce sa miesta pobytu, pričom tieto žaloby boli v prvom stupni zamietnuté. Odvolacie súdy však dospeli k odlišným záverom. V súvislosti s pánom Alo Oberverwaltungsgericht (Vrchný správny súd) spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko rozsudkom z 21. novembra 2013 zrušil uvedenú podmienku, lebo sa domnieval, že táto podmienka je v rozpore s článkom 28 ods. 1 v spojení s článkom 32 smernice 2004/83. Proti uvedenému rozhodnutiu podal Kreis Warendorf opravný prostriedok „Revision“ na vnútroštátny súd. Pokiaľ ide o pani Osso, Oberverwaltungsgericht spolkovej krajiny Dolné Sasko rozsudkom z 11. decembra 2013 zamietol odvolanie, ktoré podala. Proti tomuto rozhodnutiu podala pani Osso opravný prostriedok „Revision“ na vnútroštátny súd.

B – *Prejudiciálne otázky*

22. Keďže Bundesverwaltungsgericht sa domnieval, že rozhodnutie predmetných sporov závisí od výkladu smernice 2011/95, rozhodol prerušiť obe konania a položiť Súdnemu dvoru v každej z týchto vecí tieto prejudiciálne otázky:

„1. Predstavuje podmienka miesta pobytu v priestorovo ohraničenej oblasti (obec, okres, región) členského štátu obmedzenie slobody pohybu v zmysle článku 33 smernice 2011/95/EÚ, ak sa inak cudzinec môže voľne pohybovať a zdržiavať na území členského štátu?

2. Je podmienka miesta pobytu uložená osobám s postavením doplnkovej ochrany zlučiteľná s článkom 33 a/alebo článkom 29 smernice 2011/95/EÚ, ak je odôvodnená dosiahnutím primeraného rozdelenia záťaže verejného sociálneho systému medzi jednotlivé orgány v rámci štátneho územia?

3. Je podmienka miesta pobytu uložená osobám s postavením doplnkovej ochrany zlučiteľná s článkom 33 a/alebo článkom 29 smernice 2011/95/EÚ, ak je založená na dôvodoch spočívajúcich v migračnej a integračnej politike, napríklad aby sa zabránilo vzniku sociálnej segregácie intenzívnym osídľovaním určitých obcí alebo okresov cudzincami? Postačujú v tomto smere abstraktné dôvody migračnej a integračnej politiky, alebo musia byť takéto dôvody stanovené konkrétne?“

C – *Konanie pred Súdnym dvorom*

23. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 23. októbra 2014 boli veci C-443/14, C-444/14 a C-445/14 spojené na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania, ako aj vyhlásenia rozsudku. Uznesením z 1. apríla 2015 Bundesverwaltungsgericht informoval Súdny dvor o späťvzatí prejudiciálnych otázok vo veci C-445/14 z dôvodu zániku predmetu konania vo veci samej v dôsledku toho, že príslušné orgány priznali dotknutej osobe postavenie utečenca. Uvedená vec bola uznesením predsedu Súdneho dvora z 28. apríla 2015 vymazaná z registra Súdneho dvora. Písomné pripomienky v súlade s článkom 23 ods. 2 štatútu Súdneho dvora predložili pán Alo, pani Osso, Kreis Warendorf, nemecká vláda, grécka vláda a Európska komisia, pričom všetci títo účastníci konania – okrem gréckej vlády – sa zúčastnili na pojednávaní konanom 14. júla 2015.

III – **Analýza**

24. Tri na seba nadväzujúce otázky položené v prejednávaných návrhoch na začatie prejudiciálneho konania navzájom úzko súvisia. Zatiaľ čo prvou otázkou je, či podmienka miesta pobytu, o ktorú ide v prejednávaných veciach, predstavuje obmedzenie práva na slobodu pohybu podľa článku 33 smernice 2011/95, druhá a tretia otázka navrhujú dve možné odôvodnenia pre prípad, ak sa na prvú otázku odpovie kladne.

25. Preskúmanie týchto odôvodnení navyše spadá do pôsobnosti určitých ustanovení sekundárneho práva, ktoré priznávajú práva na základe štandardu, ktorý sa vzťahuje na iné osoby, na základe rôznych prejavov zásady rovnosti zaobchádzania. Pritom netreba zabúdať na to, že uplatniteľné ustanovenia sekundárneho práva konkretizujú základné práva osôb s postavením medzinárodnej ochrany, ktoré sú prepojené s osobitnými právami uznanými v Ženevskom dohovore. V dôsledku toho treba mať pri rozbore zlučiteľnosti sporného opatrenia s ustanoveniami sekundárneho práva, na ktoré poukazuje vnútroštátny súd, na zreteli požiadavky vyplývajúce zo základných práv.

A – *O prvej prejudiciálnej otázke*

26. Bundesverwaltungsgericht sa svojou prvou prejudiciálnou otázkou pýta, či podmienka miesta pobytu v priestorovo ohraničenej oblasti, akou je obec, okres alebo región členského štátu, predstavuje obmedzenie slobody pohybu v zmysle článku 33 smernice 2011/95, pokiaľ sa dotknutá osoba inak môže voľne pohybovať a zdržiavať na celom území tohto členského štátu.

1. Pripomienky predložené v konaní pred Súdnym dvorom

27. Zatiaľ čo pán Alo, pani Osso, grécka vláda a Komisia navrhujú kladnú odpoveď na túto otázku, nemecká vláda a Kreis Warendorf naopak navrhujú odpovedať na ňu záporne.

28. Tak pani Osso, ako aj pán Alo a grécka vláda sa domnievajú, že pojem sloboda pohybu, ktorý je uvedený v článku 33 smernice 2011/95, zahŕňa právo zvoliť si miesto pobytu. Pani Osso zastáva názor, že pojmy „Bewegungsfreiheit“ a „Freizügigkeit“ sa nepoužívajú v práve Únie jednotne, pričom dodáva, že článok 33 tejto smernice stanovuje rovnaké zaobchádzanie tak pre osoby s postavením doplnkovej ochrany, ako aj pre utečencov a že – pokiaľ ide o utečencov – vnútroštátne právo nedovoľuje stanoviť podmienky miesta pobytu založené na rozdelení záťaže sociálneho systému.[8] Pán Alo uvádza nariadenie (EHS) č. 1612/68[9] na podporu tvrdenia, že pojem sloboda pohybu zahŕňa aj právo zvoliť si miesto pobytu. Grécka vláda rovnako dodáva – pričom poukazuje na článok 21 ods. 1 ZFEÚ, článok 26 Ženevského dohovoru, článok 2 ods. 1 protokolu č. 4 k EDĽP a článok 12 ods. 1 MPOPP –, že sloboda pohybu zahŕňa dve úzko súvisiace zložky, ktorými sú sloboda pohybovať sa na území štátu a právo slobodne si zvoliť miesto pobytu.

29. Komisia sa domnieva, že hoci doslovné znenie článku 33 smernice 2011/95 nie je jednoznačné, výklad v súlade s článkom 26 Ženevského dohovoru nenecháva priestor na pochybnosti o tom, že uvedený článok smernice zahŕňa aj slobodnú voľbu miesta pobytu.

30. Tak nemecká vláda, ako aj Kreis Warendorf sa naopak opierajú v prvom rade o doslovné znenie predmetného ustanovenia, pričom uvádzajú, že sa v ňom spomína jedine sloboda pohybu, bez akéhokoľvek odkazu na slobodu pobytu. V tejto súvislosti uvádzajú, že to je dôležité, lebo v iných ustanoveniach práva Únie – v prípade, ak bolo zámerom zahrnúť slobodu pobytu – bola táto sloboda výslovne spomenutá.[10] Podľa nemeckej vlády tento záver podporujú iné ustanovenia uvedenej smernice, najmä jej článok 32, ktorý výslovne pripúšťa vnútroštátny postup rozptýlenia osôb, pokiaľ ide o ubytovanie. Na základe zohľadnenia ustanovení Ženevského dohovoru nemožno dospieť k inému

8 — Rozsudok Bundesverwaltungsgericht z 15. januára 2008, 1 C 17.07, bod 20.

9 — Nariadenie Rady z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15).

10 — Tento záver opierajú o článok 45 ods. 3 písm. b) a c) ZFEÚ, v ktorých je spomenuté právo voľne sa pohybovať a právo na pobyt, ako aj o iné ustanovenia práva Únie, ako je článok 20 ods. 2 písm. a) ZFEÚ a článok 21 ods. 1 ZFEÚ a tiež článok 45 Charty, pričom všetky tieto ustanovenia rozlišujú slobodu pohybu a právo na pobyt. To platí aj pre iné ustanovenia sekundárneho práva, ako je článok 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, s. 96), a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

záveru, keďže v článku 26 tohto dohovoru je tiež výslovne spomenutá sloboda pobytu. Nemecká vláda tiež zdôrazňuje skutočnosť, že smernica 2011/95 nepreberá všetky ustanovenia Ženevského dohovoru. V tom istom zmysle Kreis Warendorf uvádza, že v článku 20 smernice sa výslovne uvádza, že jej ustanovenia sa uplatňujú bez toho, aby boli dotknuté práva podľa Ženevského dohovoru, ktorý dopĺňa smernicu jedine v súvislosti s osobami s postavením utečenca, a to vtedy, ak – tak ako v prípade článku 33 – táto smernica poskytuje nižšiu úroveň ochrany, než akú poskytujú záruky podľa uvedeného dohovoru. Okrem toho tak Kreis Warendorf, ako aj nemecká vláda uvádzajú, že obsah článku 33 smernice sa nezhoduje s obsahom článku 26 Ženevského dohovoru.

2. Posúdenie

31. Na zodpovedanie tejto prejudiciálnej otázky je v prvom rade potrebné určiť, či pojem „sloboda pohybu“, ktorý je uvedený v tomto ustanovení, zahŕňa aj slobodu zvoliť si miesto pobytu, a to na základe kritérií doslovného, systematického, teleologického a historického výkladu, a v druhom rade treba určiť, či opatrenie spočívajúce v uložení podmienky miesta pobytu predstavuje obmedzenie uvedenej slobody.

a) O výklade pojmu „sloboda pohybu“ v zmysle článku 33 smernice 2011/95

i) Doslovný výklad

32. Ako zdôrazňuje tak vnútroštátny súd, ako aj Komisia, konečný výklad predmetného ustanovenia nemôže vychádzať len z jeho doslovného znenia.

33. V prvom rade skutočnosť, že v nemeckej verzii je v nadpise článku 33 smernice 2011/95 použitý výraz „Freizügigkeit“ a v jeho znení výraz „Bewegungsfreiheit“, nemožno považovať za relevantnú vzhľadom na iné jazykové verzie, ktoré používajú prevažne jediný pojem, a to pojem „sloboda pohybu“, ktorý sa zhoduje s výrazom, ktorý sa všeobecne používa v súvislosti so základnými slobodami Únie. [11]

34. Je pravda, že v prípade, ak ustanovenia práva Únie konkrétne upravujú práva občanov Únie, často výslovne používajú pojem právo na pobyt. [12] Ako však nemecká vláda tiež uznáva vo svojich písomných pripomienkach, pojem „sloboda pohybu“ sa – najmä v práve Únie – nepoužíva vždy jednotne. Právo Únie často používa pojem „sloboda pohybu“ v širokom zmysle na všeobecné označenie súboru úzko súvisiacich práv, medzi ktoré patrí sloboda premiestňovať sa a sloboda zvoliť si miesto pobytu, [13] ako aj sloboda odísť z daného štátu, pričom všetky tieto práva sú neoddeliteľné, ako to výstižne poznamenal generálny advokát Mayras v návrhoch, ktoré predniesol vo veci Rutili. [14]

11 — Napríklad v španielskej verzii (*libre circulación*), francúzskej verzii (*liberté de circulation*), anglickej verzii (*freedom of movement*), talianskej verzii (*libertà di circolazione*), holandskej verzii (*vrij verkeer*), portugalskej verzii (*liberdade de circulação*), rumunskej verzii (*libertatea de circulație*), dánskej verzii (*Fri bevægelighed*), švédskej verzii (*fri rörlighet*), bulharskej verzii (*Свобода на придвижване*), estónskej verzii (*Liikumisvabadus*), gréckej verzii (*Ελεύθερη κυκλοφορία*), českej verzii (*svoboda pohybu*), slovenskej verzii (*sloboda pohybu*), lotyšskej verzii (*pārvietošanās brīvība*) a chorvátskej verzii (*sloboda kretanja*). Terminologický rozdiel sa výnimočne vyskytuje napríklad v poľštine (*swobodny przepływ/swoboda przemieszczania*).

12 — Najmä článok 45 ods. 3 písm. b) a c) ZFEÚ, článok 21 ods. 1 ZFEÚ a článok 79 ods. 2 ZFEÚ písm. b), ako aj článok 45 ods. 1 a 2 Charty a smernica 2004/38.

13 — Pozri napríklad OLESTI RAYO, A.: La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia. In: BENEYTO PÉREZ J. Mª (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 až 387.

14 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mayras vo veci Rutili (36/75, EU:C:1975:124), v ktorých spomenul tak práva pracovníkov „uchádzať sa o skutočne ponúkané pracovné miesta“, ako aj „právo voľne sa pohybovať na území členských štátov a právo na pobyt na ich území za účelom zamestnania“.

35. Článok 202 ZFEÚ je dobrým príkladom použitia výrazu „sloboda pohybu“ [poznámka predkladateľa: v slovenskej verzii tohto článku je použitý pojem „voľný pohyb“] ako pojmu, ktorý zahŕňa tak premiestňovanie sa, ako aj pobyt. Tento článok, ktorý je zaradený do časti týkajúcej sa pridruženia zámorských krajín a území, odkazuje na akty, ktoré upravujú „voľný pohyb pracovníkov v rámci členských štátov z krajín a území“, pričom je nesporné, že uvedené ustanovenia zahŕňajú aj predpisy týkajúce sa práva na pobyt.

36. Okrem toho pojem „sloboda pohybu“ sa často používa ako nadpis, ktorý zahŕňa jednotlivé práva týkajúce sa slobody premiestňovať sa a slobody zvoliť si miesto pobytu. [15] Pojem sloboda pohybu sa v širokom zmysle tiež často objavuje v takých slovných spojeniach, ako je napríklad „osoby s právom na slobodu pohybu“. [16]

37. Jednoznačný odkaz na pojem sloboda pohybu v zmysle práva Únie, ktorý sa nachádza v článku 33 smernice 2011/95, sa navyše odlišuje od znenia predpisov, ktorých účelom je upraviť postavenie štátnych príslušníkov tretích štátov, v ktorých sa používa slovné spojenie „voľný prístup“ na celé územie štátu. [17]

38. Treba navyše mať na zreteli, že tak v literatúre špecializovanej na právo Únie, ako aj v medzinárodnom práve sa pojem „pohyb“ všeobecne používa ako komplexný právny pojem tvorenými viacerými aspektmi, ktoré vôbec nie sú obmedzené len na slobodu cestovať alebo premiestňovať sa. [18]

39. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že len na základe toho, že v znení článku 33 smernice 2011/95 je uvedený pojem „sloboda pohybu“, bez výslovného odkazu na právo na pobyt, nemožno konštatovať, že toto právo bolo vylúčené z pôsobnosti uvedeného ustanovenia.

ii) Systematický a teleologický výklad

40. Uvedený záver potvrdzuje systematický a teleologický výklad, pri ktorom majú osobitný význam tak Ženevský dohovor, ako aj základné práva.

41. V tejto súvislosti treba najmä zdôrazniť, že z odôvodnení 4, 23 a 24 smernice 2011/95 – tak ako z príslušných odôvodnení smernice 2004/83, ktorú uvedená smernica nahradila – vyplýva, že smernica 2011/95 bola prijatá s cieľom pomôcť príslušným vnútroštátnym orgánom pri aplikácii Ženevského dohovoru, opierajúc sa o spoločné pojmy a kritériá, a že uvedený dohovor predstavuje základný kameň pre medzinárodný právny režim na ochranu utečencov. [19] Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ustanovenia tejto smernice je preto potrebné „vykladať z hľadiska jej celkovej štruktúry a cieľa a pri rešpektovaní uvedeného dohovoru a iných relevantných zmlúv, na ktoré odkazuje článok 78 ods. 1 ZFEÚ.“ [20]

15 — Možno poukázať na článok 3 ods. 2 ZEÚ, nadpis hlavy IV časti III Zmluvy o FEÚ, článok 26 ods. 2 ZFEÚ, článok 45 ods. 1 ZFEÚ a články 46 ZFEÚ a 48 ZFEÚ [poznámka predkladateľa: v slovenskej verzii je použitý pojem „voľný pohyb“].

16 — Toto slovné spojenie sa často vyskytuje v ustanoveniach, ktoré sú súčasťou schengenského *acquis*.

17 — Pozri článok 11 ods. 1 písm. h) smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272), článok 14 ods. 1 písm. h) smernice Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania (Ú. v. EÚ L 155, s. 17), článok 22 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/36/EÚ z 26. februára 2014 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účel zamestnania ako sezónni pracovníci (Ú. v. EÚ L 94, s. 375) a článok 17 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/66/EÚ z 15. mája 2014 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci vnútropodnikového presunu (Ú. v. EÚ L 157, s. 1).

18 — Pozri napríklad SCHERMERS, H.: *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*. Springer, 1993; SPAVENTA, E.: *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*. Kluwer Law International, 2007; FLORY, M., HIGGINS, R.: *Liberté de circulation des personnes en droit international*. Economica, 1988; BEYANI, C.: *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*. Oxford University Press, 2000, a GOODWIN-GILL, G.: *International law and the Movement of Persons Between States*. Oxford University Press, 2008.

19 — Pozri napríklad v súvislosti so smernicou 2004/83 rozsudok X a i. (C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720, bod 39 a citovanú judikatúru).

20 — Rozsudok N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 28 a citovaná judikatúra).

42. Je pravda, že smernica 2011/95 neupravuje všetky práva stanovené v Ženevskom dohovore [21] a uplatňuje sa bez toho, aby boli tieto práva dotknuté. [22] Napriek tomu, že ochrana vyplývajúca z uvedeného dohovoru sa v celom rozsahu nevzťahuje na osoby s postavením doplnkovej ochrany, treba Ženevský dohovor považovať za nástroj, z ktorého treba vychádzať pri výklade tých ustanovení smernice, ktoré zakotvujú rovnaké práva, aké sú upravené v tomto dohovore. Požiadavka výkladu v súlade so Ženevským dohovorom, ktorá vyplýva tak z právneho základu smernice 2011/95, ako aj z jej vývoja a tiež z ďalších ustanovení tejto smernice, [23] neprestáva platiť z dôvodu, že ustanovenia smernice – ako je to v prípade článku, o ktorý ide v prejednávanej veci – upravujú rovnako tak práva utečencov, ako aj práva osôb s postavením doplnkovej ochrany, ako sa uvádza v článku 20 ods. 2 smernice.

43. V tejto súvislosti má osobitný význam článok 26 Ženevského dohovoru nazvaný „Sloboda pohybu“, ktorý súčasne upravuje právo na pobyt aj právo slobodne sa pohybovať na území hostiteľského štátu. [24]

44. Odôvodnenie 16 smernice navyše stanovuje, že táto smernica „rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznávané najmä Chartou“ a že jej cieľom je predovšetkým „zaistenie plného rešpektovania ľudskej dôstojnosti…“.

45. Je nesporné, že túto smernicu treba vykladať v súlade so základnými právami. Ako vyplýva z rozsudku Kamberaj [25], táto povinnosť sa týka určenia rozsahu a obsahu ustanovení smernice, ktoré priznávajú práva štátnym príslušníkom tretích štátov. V tomto rozsudku totiž Súdny dvor konštatoval, že pri stanovení opatrení sociálneho zabezpečenia, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, na ktoré sa vzťahuje zásada rovnosti zaobchádzania zakotvená v smernici Rady 2003/109/ES o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom [26], je potrebné dodržiavať práva stanovené v článku 34 Charty.

46. Treba pritom poukázať na to, že hoci sa v článku 45 Charty hovorí len o práve na slobodu pohybu v členských štátoch bez osobitnej zmienky o slobode pohybu a pobytu v rámci územia konkrétneho štátu, [27] vnútorný rozmer slobody pohybu je podľa článku 6 ods. 3 ZEÚ všeobecnou zásadou práva Únie, ktorá vyplýva tak z ústavných tradícií členských štátov, ako aj z článku 2 protokolu č. 4 k EDĽP. [28] Toto ustanovenie spolu s článkom 12 MPOPP podporuje výklad pojmu sloboda pohybu, ktorý zahŕňa jednotlivé vzájomne prepojené a neoddeliteľné prvky súvisiace s mobilitou osôb, takže „odopretie jedného z nich spôsobuje, že potvrdenie zvyšku je skôr zdaním než skutočnosťou“. [29]

21 — Rozsudok Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, body 24 a 26).

22 — Ako výslovne stanovuje článok 20 ods. 1 smernice 2011/95.

23 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi v spojených veciach B a D (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:302, bod 42).

24 — V tomto smere je názorný komentár UNHCR k článku 32 smernice 2004/83, v ktorom sa konštatuje: „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 Directive 2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, bod 79 a nasl.

26 — Smernica Rady z 25. novembra 2003 (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272) zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/51/EÚ z 11. mája 2011 (Ú. v. EÚ L 132, s. 1).

27 — Z významu základného práva na voľný pohyb v rámci konkrétneho štátu vyplýva, že toto právo je do určitej miery súčasťou práva na voľný pohyb v Únii. Článok 22 smernice 2004/38 stanovuje, že členské štáty môžu zaviesť územné obmedzenia práva pobytu a práva trvalého pobytu iba vtedy, ak sa rovnaké obmedzenia vzťahujú aj na ich vlastných štátnych príslušníkov. V rozsudku Rutili (36/75, EU:C:1975:137) Súdny dvor konštatoval, že „pokiaľ ide o zákazy pobytu obmedzené na určité územné obvody, s osobami chránenými právom Spoločenstva sa musí na základe článku 7 Zmluvy v rámci pôsobnosti tohto ustanovenia zaobchádzať rovnako ako so štátnymi príslušníkmi dotknutého členského štátu“ (bod 49). Táto povinnosť rovnosti zaobchádzania bola spresnená v rozsudku Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712) v súvislosti s územnými obmedzeniami z vážnych dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti založených na individuálnom správaní, ktoré by inak mohli viesť k prijatiu opatrenia zákazu pobytu alebo vyhostenia z celého vnútroštátneho územia. Voľný pohyb v rámci konkrétneho štátu je tiež nepriamo chránený právom Únie, pokiaľ vnútroštátne opatrenie obmedzujúce tento pohyb môže ovplyvniť aj voľný pohyb medzi členskými štátmi a nie je odôvodnené. Pozri rozsudok Libert a i. (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Ako uvádza vnútroštátny súd, treba poukázať na to, že judikatúra ESĽP týkajúca sa článku 2 protokolu č. 4 k EDĽP niekedy zaraďuje podmienky miesta pobytu pod pojem sloboda pohybu (pozri napríklad rozsudky zo 17. júla 2003, Luordo v. Taliansko, sťažnosť č. 32190/96; z 20. apríla 2010, Villa v. Taliansko, sťažnosť č. 19675/06, a z 22. februára 2007, Tatišvili v. Rusko, sťažnosť č. 1509/02).

29 — Pozri HIGGINS, R.: The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country. In: *International Affairs*, zv. 49, č. 31973, s. 341 až 357, s. 342, ktorý uvádza právo na vstup, právo na pobyt a právo na odchod.

47. Všetky tieto úvahy v zásade súvisia so všeobecným vnímaním slobody pohybu ako práva, ktoré zahŕňa prvok premiestňovania sa, ako aj prvok pobytu, keďže v opačnom prípade by bolo sotva možné zabezpečiť potrebný účinok článku 33 smernice. Ako vyplýva z práv, ktoré predchádzali právu pohybovať sa na určitom území pred modernou érou, toto právo zahŕňa významný inštrumentálny prvok, keďže je to právo, ktoré je do veľkej miery zamerané na slobodnú voľbu miesta pobytu. [30]

48. Zo skutočnosti, že článok 32 ods. 2 smernice 2011/95 výslovne pripúšťa vnútroštátny postup rozptýlenia osôb s postavením medzinárodnej ochrany, pokiaľ ide o prístup k ubytovaniu, v konečnom dôsledku nevyplýva odlišný záver. Podľa môjho názoru toto konštatovanie dovoľuje len prípadný postup rozptýlenia osôb s postavením medzinárodnej ochrany v rámci plnenia povinností členského štátu týkajúcich sa vykonávania verejných politík, ktorých cieľom je predchádzať diskriminácii pri prístupe k ubytovaniu. Inak povedané, začiatok článku 32 ods. 2 smernice treba chápať len ako určitý spôsob ochrany záujmu členských štátov na zabránení koncentrácie osôb s postavením medzinárodnej ochrany prostredníctvom formulovania svojej vlastnej politiky týkajúcej sa ponuky ubytovania.

iii) Historický výklad

49. Hoci historický výklad týkajúci sa len prípravných prác k smernici 2011/95 nevedie k jednoznačnému záveru, [31] zo spoločného posúdenia prípravných prác k smernici 2004/83 a k smernici Rady 2003/9/ES, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl, [32] napokon vyplýva, že sloboda zvoliť si miesto pobytu spadá pod pojem sloboda pohybu v zmysle článku 33 smernice 2011/95.

50. Návrhu smernice Rady, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl, na základe ktorého bola prijatá smernica 2003/9 [33], totiž predchádzali závery Rady, ktoré obsahovali konkrétne usmernenia týkajúce sa možných obmedzení slobody týchto žiadateľov zvoliť si miesto pobytu. [34] Návrh Komisie, ktorý sa výslovne opieral o tieto pokyny, už vo svojom článku 7 stanovoval výrazné obmedzenia. Napriek tomu, že – ako vyplýva zo znenia tohto článku a z vysvetliviek k nemu [35] – tieto obmedzenia sa jednoznačne týkali pobytu, v znení tohto návrhu bol použitý všeobecný pojem „sloboda pohybu“. V súlade s týmto znením sa v návrhu Komisie, ktorý bol predložený o niekoľko mesiacov neskôr a na základe ktorého bola prijatá smernica 2004/83 [36], hovorilo výlučne o slobode pohybu, pričom táto formulácia bola bez akejkoľvek diskusie prebratá tak do článku 32 smernice 2004/83, ako aj do článku 33 smernice 2011/95.

30 — Pokiaľ ide o podrobnú historickú štúdiu vzniku slobody pohybu v Nemecku, pozri ZIEKOW, J.: *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*. Mohr Siebeck, 1997.

31 — Článok 33 smernice 2011/95 takmer doslovne preberá znenie článku 32 smernice 2004/83, ktorý odráža terminológiu použitú v návrhu Komisie KOM(2001) 510 v konečnom znení. V reakcii na otázku položenú na pojednávaní Komisia vysvetlila, že jej zámerom bolo dosiahnuť, aby sa sloboda pobytu považovala za súčasť pojmu voľný pohyb. Vo vysvetlivkách uvedených v tomto návrhu ani v neskorších prípravných dokumentoch sa však nenachádzajú informácie, ktoré by umožňovali určiť, aký bol zámer normotvorcu Únie, pokiaľ ide o otázku posudzovanú v prejednávanom prípade.

32 — Smernica Rady z 27. januára 2003 (Ú. v. EÚ L 31, s. 18; Mim. vyd. 19/006, s. 101).

33 — KOM(2001) 181 v konečnom znení.

34 — Závery Rady z 30. novembra a 1. decembra 2000, dokument 13865/00, ktoré v prílohe obsahujú „Usmernenia týkajúce sa budúceho nástroja Spoločenstva o podmienkach prijímania žiadateľov o azyl“.

35 — V uvedených vysvetlivkách je tiež spomenutá potreba rešpektovať právo na voľný pohyb v zmysle protokolu č. 4 k EDĽP. Návrh smernice Rady, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl, KOM(2001) 181 v konečnom znení (Ú. v. EÚ C 213 E, s. 286).

36 — KOM(2001) 510 v konečnom znení.

51. Výslovný odkaz na slobodu pohybu na jednej strane a obmedzenia miesta pobytu na druhej strane, ktoré sa nachádzajú v článku 7 smernice 2003/9, súčasnom článku 7 smernice 2013/33/EÚ[37], je teda práve výsledkom zložitých rokovaní, ktorých cieľom bolo presne upraviť obmedzenia jednotlivých zložiek slobody pohybu, ktoré sa v návrhu Komisie posudzovali spoločne.[38] Naopak pojem sloboda pohybu, ktorý bol použitý v znení smernice posudzovanej v prejednávanej veci, nebol predmetom takej diskusie. Ako Komisia uviedla na pojednávaní, v opačnom prípade by musela konkrétne vysvetliť, prečo do svojho návrhu zaradila len jednu zo zložiek slobody pohybu.

52. Z celkového posúdenia prípravných prác k smerniciam 2003/9 a 2004/83, o ktorých sa navyše rokovalo sčasti súčasne a na základe návrhov, v ktorých Komisia použila podobnú formuláciu, pokiaľ ide o slobodu pohybu, teda vyplýva záver, že sloboda pohybu v zmysle článku 33 smernice 2011/95 zahŕňa nielen slobodu premiestňovať sa, ale aj slobodu zvoliť si miesto pobytu. Ťažko si totiž možno predstaviť, že v rámci dvoch smerníc, o ktorých sa rokovalo súčasne a ktoré sú vecne prepojené, by sa normotvorca Únie rozhodol bez akejkoľvek diskusie vylúčiť v prípade osôb s postavením medzinárodnej ochrany jednu zo základných zložiek slobody pohybu, o ktorej sa podrobne diskutovalo v súvislosti so žiadateľmi o azyl.

53. V konečnom dôsledku možno na základe vyššie uvedených úvah konštatovať, že pojem „sloboda pohybu“ v zmysle článku 33 smernice 2011/95 zahŕňa tak slobodu premiestňovať sa, ako aj slobodu zvoliť si miesto pobytu.

b) O otázke, či podmienka miesta pobytu predstavuje obmedzenie slobody pohybu

54. Po vymedzení pôsobnosti článku 33 smernice 2011/95 nie je zložité odpovedať na otázku, či podmienka pobytu na určitom mieste sama osebe predstavuje obmedzenie slobody pohybu upravenej v tomto ustanovení, pričom v tejto fáze nie je rozhodujúce, či uvedené opatrenie navyše rešpektuje aj požiadavku rovnosti zaobchádzania s inými štátnymi príslušníkmi tretích štátov, ktorí majú legálny pobyt na území daného štátu, čo je otázka, ktorú preskúmam v rámci analýzy tretej prejudiciálnej otázky.

55. Na tento účel stačí posúdiť povahu opatrenia, ako aj jeho dôsledky. Ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, predmetné opatrenie ukladá povinnosť usadiť sa a bývať na určitom mieste, no neobmedzuje možnosť voľne sa pohybovať na území štátu a zdržiavať sa tam. Okrem toho, ako nemecká vláda vysvetlila na pojednávaní, s nesplnením tejto povinnosti sú spojené sankcie, v rámci ktorých možno uložiť pokutu.

56. Za týchto okolností je vzhľadom na to, že podstatou slobody pobytu je práve sloboda zvoliť si miesto pobytu, jasné, že povinnosť pobytu na určitom mieste predstavuje z vecného hľadiska obmedzenie slobody pohybu, bez ohľadu na to, že predmetné opatrenie nemá vplyv na možnosť cestovať alebo zdržiavať sa určitý čas na iných miestach a že sú stanovené určité podmienky na zmenu uvedenej povinnosti.[39]

37 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, s. 96).

38 — Pozri napríklad dokumenty Rady 11541/01, 6467/02 alebo 7307/02.

39 — Správny predpis z roku 2009 totiž stanovuje zrušenie alebo revíziu podmienky miesta pobytu v prípade, ak existuje pracovná zmluva, ktorí spĺňa určité znaky – predovšetkým musí zabezpečovať živobytie pre celú rodinu bez využívania sociálnej pomoci –, ak to podporuje vytvorenie rodinného spolužitia s manželom, partnerom alebo maloletými deťmi alebo starostlivosť o rodinných príslušníkov, ktorí sú na to odkázaní z dôvodu veku, choroby alebo postihnutia, alebo zabráni nebezpečným situáciám vyplývajúcim z rodinného prostredia.

57. Preto navrhujem odpovedať na prvú z prejudiciálnych otázok, ktoré položil vnútroštátny súd, v tom zmysle, že podmienka miesta pobytu v priestorovo ohraničenej oblasti uložená členským štátom predstavuje obmedzenie slobody pohybu stanovenej v článku 33 smernice 2011/95, a to bez ohľadu na to, či sa osoba s postavením medzinárodnej ochrany môže voľne pohybovať a zdržiavať na celom území členského štátu.

B – *O druhej a tretej prejudiciálnej otázke*

58. V prípade kladnej odpovede na prvú prejudiciálnu otázku sa Bundesverwaltungsgericht pýta Súdneho dvora, či je podmienka miesta pobytu uložená osobám s postavením doplnkovej ochrany zlučiteľná s článkom 33 a/alebo článkom 29 smernice 2011/95/EÚ, ak je odôvodnená dosiahnutím primeraného rozdelenia záťaže verejného sociálneho systému medzi jednotlivé orgány v rámci štátneho územia (druhá prejudiciálna otázka) alebo ak je založená na dôvodoch spočívajúcich v migračnej a integračnej politike, napríklad aby sa zabránilo vzniku sociálnej segregácie intenzívnym osídľovaním určitých obcí alebo okresov cudzincami (tretia prejudiciálna otázka). V súvislosti s touto poslednou uvedenou otázkou chce vnútroštátny súd tiež vedieť, či postačujú abstraktné dôvody migračnej a integračnej politiky, alebo či musia byť takéto dôvody naopak stanovené konkrétne.

59. Na lepšie pochopenie zmyslu a dôsledkov týchto dvoch prejudiciálnych otázok treba poukázať na rozsudok, ktorý vydal samotný vnútroštátny súd, Bundesverwaltungsgericht, 15. januára 2008 [40] a ktorým tento súd určil, že podmienku miesta pobytu, o akú ide v prejednávaných veciach, nemožno uplatniť v prípade osôb s postavením utečenca, lebo odporuje článku 23 Ženevského dohovoru, pokiaľ je táto podmienka odôvodnená len potrebou zabezpečiť primerané územné rozdelenie záťaže verejného sociálneho systému. Vnútroštátny súd však pochybuje o tom, či tieto úvahy možno uplatniť aj na osoby s postavením doplnkovej ochrany, keďže článok 29 smernice – v ktorom sa spomína „sociáln[a] pomoc, aká je poskytovaná štátnym príslušníkom tohto členského štátu“ – nemá rovnaké znenie ako článok 23 Ženevského dohovoru, v ktorom je použitý pojem „rovnaké zaobchádzanie“. Podľa judikatúry, ktorú vydal Bundesverwaltungsgericht, by však uvedená podmienka miesta pobytu mohla byť aj v prípade osôb s postavením utečenca založená na dôvodoch migračnej a integračnej politiky, aj keď v tomto smere nestačí len abstraktný odkaz na také dôvody, ale naopak je potrebné, aby príslušné orgány špecifikovali dôvody, pre ktoré je toto obmedzenie konkrétne nevyhnutné.

1. Pripomienky predložené v konaní pred Súdnym dvorom

60. Tak pán Alo, ako aj pani Osso a Komisia sa domnievajú, že články 29 a 33 smernice 2011/95 bránia obmedzeniu miesta pobytu.

61. Pán Alo zastáva názor, že podmienka miesta pobytu, o akú ide v prejednávaných veciach, ukladá obmedzenie slobody pohybu na základe poberania sociálnej pomoci, čo predstavuje porušenie článku 29 smernice 2011/95. Tiež sa domnieva, že sporné opatrenie je v rozpore s článkom 12 ods. 1 MPOPP, keďže predstavuje obmedzenie, ktoré neustanovuje zákon a ktoré nemožno odôvodniť ani podľa kritérií uvedených v odseku 3 tohto článku. Podľa pani Osso článok 33 smernice upravuje rovnosť zaobchádzania s utečencami a osobami s postavením doplnkovej ochrany, a preto skutočnosť, že v Nemecku podľa judikatúry Bundesverwaltungsgericht nie je dovolené v súlade so Ženevským dohovorom ukladať obmedzenia utečencom, znamená, že s osobami s postavením doplnkovej ochrany treba zaobchádzať rovnako. Vzhľadom na to, že nemecké právo nedovoľuje viazať sociálnu pomoc poskytovanú nemeckým štátnym príslušníkom na určité miesto pobytu, podmienka miesta pobytu uložená osobám s postavením doplnkovej ochrany tiež odporuje článku 29 smernice. Skutočnosť, že v tomto ustanovení je spomenutá „potrebn[á] sociáln[a] pomoc“, neumožňuje konštatovať, že územné obmedzenia sú povolené. Pani Osso uvádza, že dôvody týkajúce sa migrácie a integrácie, ktoré sú

40 — BVerwG (1 C 17.07).

uvedené v správnom predpise z roku 2009, sa týkajú výlučne cudzincov prijatých z humanitárnych, politických alebo medzinárodnoprávnych dôvodov, ale nie všetkých osôb, ktoré sa legálne zdržiavajú na území Nemecka, a preto dochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu, ktoré odporuje článku 33 smernice. Okrem toho sa pani Osso domnieva, že príslušné orgány nekonštatovali, že v jej prípade sa uplatňujú dôvody všeobecného záujmu: nebolo preukázané, že slobodná voľba miesta jej pobytu by mohla spôsobiť neprimeranú záťaž, ktorá by ohrozila určité regióny, ani že by mohla prispieť k vzniku sociálneho napätia. Pani Osso navyše poukazuje na to, že pridelenie miesta pobytu v určitých oblastiach môže spôsobovať problémy pri hľadaní si zamestnania a „stigmatizovať“ dotknutých jednotlivcov.

62. Komisia sa domnieva, že obmedzenie slobody pohybu osôb s postavením doplnkovej ochrany musí spĺňať dve kumulatívne podmienky. V prvom rade nesmie spôsobovať rozdielne zaobchádzanie s utečencami a s osobami s postavením doplnkovej ochrany, čo vyplýva z kolektívneho pojmu „osoby s postavením medzinárodnej ochrany“. Rozdielne zaobchádzanie v súlade so zásadou stanovenou v článku 20 ods. 2 smernice 2011/95 je prípustné len v súvislosti s článkom 29 ods. 2. V druhom rade členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu len za takých podmienok, za akých je táto sloboda obmedzená vo vzťahu k iným osobám, ktoré majú legálny pobyt na ich území. Hoci Komisia zastáva názor, že je vecou vnútroštátneho súdu preskúmať, či je vnútroštátna právna úprava v súlade s týmito dvoma podmienkami, domnieva sa, že z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že vnútroštátne predpisy zavádzajú dvojakú diskrimináciu, ktorá odporuje článku 33 smernice. Okrem toho podľa názoru Komisie článok 29 nie je relevantný na odôvodnenie obmedzenia slobody pohybu. Pre prípad, ak by sa dané obmedzenie neuplatňovalo diskriminačne, sa Komisia domnieva, že uvedené dôvody by mohli predstavovať legitímne ciele a že by mohli byť prípustné, pokiaľ by rešpektovali zásadu proporcionality a boli by v súlade s cieľmi smernice.

63. Podľa gréckej vlády môže členský štát v rámci svojej voľnej úvahy určiť dôvody, na základe ktorých možno zaviesť obmedzenia slobody pohybu. Tieto obmedzenia sa však musia uplatňovať v medziach smernice 2011/95 a v rámci jej cieľov a tiež v súlade so všeobecnými zásadami a so zásadou proporcionality. Podmienka miesta pobytu by tak bola vhodným spôsobom, ako zabrániť neprimeraným nákladom pre niektoré územné celky a podporiť integráciu, a preto by bola odôvodnená.

64. Nemecká vláda a Kreis Warendorf sa v prípade kladnej odpovede na prvú otázku subsidiárne domnievajú, že opatrenie spočívajúce v obmedzeniach, ktoré vyplývajú z podmienky miesta pobytu, nie je v rozpore s článkami 29 a 33 smernice. Obaja títo účastníci konania poukazujú na rozdielne znenie článku 29 smernice a článku 23 Ženevského dohovoru, čo svedčí o tom, že normotvorca Únie chcel zaviesť určité rozlišovanie. Nemecká vláda v súvislosti s článkom 33 smernice tiež uvádza, že § 12 ods. 2 AufenthG stanovuje obmedzenia miesta pobytu vo vzťahu ku všetkým cudzincom a že skutočnosť, že tieto obmedzenia sa neukladajú utečencom, nie je v rozpore so smernicou, keďže smernica nestanovuje povinnosť uplatňovať zaobchádzanie na základe doložky najvyšších výhod. Daňové úvahy a úvahy súvisiace s migračnou a integračnou politikou v každom prípade môžu odôvodniť podmienku obmedzenia miesta pobytu, keďže sledujú legitímny cieľ a sú v súlade so zásadou proporcionality. Nemecká vláda tiež uvádza, že pokiaľ by sa konštatovalo, že žiadny z týchto dvoch aspektov sám osebe nepostačuje na odôvodnenie podmienky miesta pobytu, rozhodujúci význam má posúdenie otázky, či by také opatrenie mohlo byť odôvodnené aspoň súčasnou existenciou oboch aspektov. Kreis Warendorf sa vo svojich písomných pripomienkach nevyjadril k tretej otázke, keďže jeho rozhodnutie nebolo odôvodnené úvahami týkajúcimi sa migrácie alebo integrácie.

2. Posúdenie

65. Predmetom druhej a tretej prejudiciálnej otázky je zlučiteľnosť podmienky miesta pobytu s článkami 29 a 33 smernice 2011/95, pokiaľ ju možno odôvodniť na základe jedného z týchto dvoch dôvodov: územné rozdelenie záťaže sociálneho systému a úvahy týkajúce sa migračnej a integračnej politiky.

66. Skôr než navrhnem odpoveď na každú z týchto otázok, považujem za potrebné poukázať na to, že hoci vnútroštátny súd položil svoje otázky v súvislosti s dvoma rôznymi článkami smernice 2011/95, a to článkami 29 a 33, pri svojom rozbore sa zamieram na toto posledné uvedené ustanovenie. Hoci si totiž možno predstaviť, že podmienka miesta pobytu sa môže zmeniť na obmedzenie práva poberať sociálnu pomoc, „aká je poskytovaná“ štátnym príslušníkom daného členského štátu, z informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, nevyplýva, že s podmienkou miesta pobytu je spojené obmedzenie prístupu k sociálnym dávkam, napríklad v prípade, ak by osoby s postavením doplnkovej ochrany nespĺňali túto podmienku. Okrem toho vzhľadom na skutočnosť, že odsek 2 citovaného článku pripúšťa rozdielne zaobchádzanie s osobami s postavením doplnkovej ochrany, pokiaľ ide o výhody, ktoré sa nepovažujú za základné, je jasné, že tento rozmer predmetného ustanovenia musí byť vylúčený z mojej analýzy, lebo nebolo preukázané, či daný členský štát využil túto výnimku a či dávky, ktoré odôvodňujú podmienku miesta pobytu, patria medzi základné výhody.

67. Okrem toho článok 29 nie je nápomocný pri skúmaní zlučiteľnosti opatrenia odôvodneného na základe uvedených dôvodov s právom Únie, keďže toto ustanovenie síce pripúšťa rozdielne zaobchádzanie so žiadateľmi o doplnkovú ochranu, pokiaľ ide o prístup k sociálnym dávkam, ktoré sa nepovažujú za základné, ale to neznamená, že možno zaviesť také rozdielne zaobchádzanie v súvislosti s podmienkami výkonu práva na slobodu pohybu v zmysle článku 33 smernice 2011/95.

68. Čo sa týka pôsobnosti článku 33 smernice 2011/95, treba pripomenúť, že prejudiciálne otázky sa navyše kladú v súvislosti so vzťahovým právom, ktoré závisí od práv, ktoré požívajú iné kategórie osôb. To znamená, že uvedené dôvody treba skúmať nielen ako možné odôvodnenia obmedzenia slobody pohybu na území štátu z vecného hľadiska, ale treba tiež preskúmať, či môžu odôvodniť rozdielne zaobchádzanie.

69. Skôr než preskúmam uvedené odôvodnenia z týchto dvoch hľadísk, považujem za potrebné uviesť niekoľko úvah o práve na slobodu pohybu na území štátu v súvislosti so zásadou zákazu diskriminácie.

70. V tomto kontexte treba mať na zreteli, že základné právo na slobodu pohybu za súčasných okolností, keď mobilita predstavuje jeden zo základných prvkov, ktoré umožňujú dosahovanie pracovných a osobných cieľov jednotlivcov, ktorí žijú v dynamických spoločnostiach členských štátov Únie, jednoznačne súvisí so slobodným rozvojom osobnosti.[41] Okrem toho je sotva potrebné pripomínať nesmiernu hodnotu osobnej mobility v rámci základných zásad práva Únie. V prípade osôb s postavením medzinárodnej ochrany, ktoré navyše museli opustiť svoje štáty a ktoré čelia – ako sa uvádza v odôvodnení 41 smernice 2011/95 – osobitným integračným problémom, však sloboda pohybu na území hostiteľského štátu nadobúda osobitný význam, ktorého rozsah nemožno podceňovať.

41 — Poukazuje na to najmä Výbor OSN pre ľudské práva vo svojej všeobecnej pripomienke č. 27 o slobode pohybu (článok 12 MPOPP) z 2. novembra 1999 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB), ktorej znenie sa začína poznámkou, že „sloboda pohybu je nevyhnutnou podmienkou na slobodný rozvoj osobnosti“.

a) O práve nebyť diskriminovaný v súvislosti so slobodou pohybu na území štátu

71. Bez ohľadu na zložitosť vzájomného vzťahu medzi utečeneckým právom a ľudskými právami v medzinárodnom práve je nepochybné, že – ako potvrdzuje odôvodnenie 16 smernice 2011/95 – základné práva predstavujú v práve Únie základný referenčný rámec, do ktorého spadá osobitný status osôb s postavením medzinárodnej ochrany. Okrem toho ustanovenia kapitoly VII smernice 2011/95 vymedzujú status osôb s postavením medzinárodnej ochrany prostredníctvom zásady rovnosti zaobchádzania, a to pomocou rôznych formulácií. Uvedená zásada je navyše všeobecnou zásadou práva Únie, ktorá je v súčasnosti zakotvená v článku 20 Charty a ktorá je konkretizovaná prostredníctvom zásady zákazu diskriminácie uvedenej v článku 21 ods. 1 Charty.[42] Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora „uvedená zásada vyžaduje, aby sa v porovnateľných situáciách nepostupovalo rozdielne a v rozdielnych rovnako, ak takýto postup nie je objektívne odôvodnený“.[43]

72. Za týchto okolností je jasné, že prejednávané veci poukazujú na dve rôzne situácie, v ktorých môže dochádzať k rozdielnemu zaobchádzaniu na základe právneho postavenia migranta: na jednej strane situácia osôb s postavením doplnkovej ochrany v porovnaní so situáciou utečencov a na druhej strane situácia všetkých osôb s postavením medzinárodnej ochrany v porovnaní s inými štátnymi príslušníkmi tretích štátov, ktorí majú legálny pobyt na území daného štátu.

73. Rozdielne zaobchádzanie s utečencami, ktorí poberajú sociálne dávky a ktorí sa z tohto dôvodu nachádzajú v porovnateľnej situácii, totiž možno odôvodniť len odlišným právnym postavením.

74. Okrem toho, ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, hoci § 12 ods. 2 AufenthG stanovuje, že územné obmedzenia možno uložiť všetkým štátnym príslušníkom tretích štátov, správny predpis z roku 2009 stanovuje len to, že obmedzenie miesta pobytu treba uložiť štátnym príslušníkom tretích štátov, ktorých pobyt bol povolený z medzinárodnoprávnych, humanitárnych alebo politických dôvodov a ktorí poberajú sociálne dávky. Rozdielne zaobchádzanie s inými cudzincami, ktorí sa navyše nachádzajú v porovnateľnej situácii, pokiaľ ide o poberanie sociálnych dávok, sa teda opiera výlučne o postavenie migranta. Porovnateľnosti osôb s postavením medzinárodnej ochrany s inými cudzincami nebráni skutočnosť, že prijatie týchto cudzincov je podľa AufenthG podmienené zabezpečením dostatočných prostriedkov na živobytie, ani skutočnosť, že dôvody ich pobytu sú odlišné.[44] Stačí poznamenať, že práve článok 33 smernice 2011/95 v súlade s článkom 26 Ženevského dohovoru v tejto súvislosti stanovuje, že porovnávacím kritériom sú iní štátni príslušníci tretích štátov, ktorí majú legálny pobyt na území daného štátu.[45]

75. Podľa všetkého je nesporné, že právne postavenie migranta predstavuje jeden zo zakázaných dôvodov diskriminácie. Hoci tento dôvod nie je uvedený medzi výslovnými dôvodmi, ktoré sú podľa článku 21 Charty „najmä“ zakázané, je zrejmé, že výpočet uvedený v tomto ustanovení nie je taxatívny. Okrem toho pre úplnosť treba uviesť, že uznanie právneho postavenia migranta za zakázaný

42 — Rozsudok Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, bod 43 a citovaná judikatúra).

43 — Rozsudok Akzo Nobel Chemicals a Akcros Chemicals/Komisia (C-550/07 P, EU:C:2010:512, bod 55 a citovaná judikatúra).

44 — Pozri v tejto súvislosti BANK, R.: Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie. In: HOFMANN, R., LÖHR, T. (Hrsg.): *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 2008, s. 169 až 181, najmä s. 174. Článok 6 Ženevského dohovoru stanovuje, že „pojem ‚za rovnakých okolností‘ znamená, že utečenec na výkon daných práv musí spĺňať všetky požiadavky (vrátane požiadaviek na dĺžku a podmienky prechodného alebo trvalého pobytu) ako ktorákoľvek iná osoba, ako keby nebol utečencom, s výnimkou tých požiadaviek, ktoré vzhľadom na ich povahu nie je schopný splniť“.

45 — Tento pojem, ktorý v smernici nie je vymedzený, zahŕňa každého, kto nie je občanom Únie v zmysle článku 20 ods. 1 ZFEÚ a kto spĺňa potrebné podmienky na pobyt v niektorom členskom štáte. Možno konštatovať, že všeobecný odkaz na iné osoby s legálnym pobytom označuje cudzincov, na ktorých sa vzťahuje všeobecná úprava, pričom ich pobyt nespočíva na výnimočných dôvodoch alebo dôvodoch týkajúcich sa medzinárodnej ochrany.

dôvod diskriminácie vyplýva z výkladu článku 21 Charty v súlade s článkom 14 EDĽP, pričom tento výklad sa musí použiť vzhľadom na to, že obe ustanovenia sú zhodné.[46] ESĽP tiež uznal, že postavenie migranta je jednou z kategórií, ktoré spadajú pod pojem „iné postavenie“ uvedený v článku 14 EDĽP.[47]

76. Okrem toho okolnosť, že v situácii osôb s postavením medzinárodnej ochrany chýba prvok slobodného osobného rozhodovania, ktorý existuje v prípade iných postavení migranta, vyžaduje, aby sa na odôvodnenie rozdielneho zaobchádzania mohli uvádzať len veľmi závažné dôvody, z čoho vyplýva prísne kritérium kontroly pri skúmaní proporcionality.[48]

77. Článok 21 Charty sa musí vykladať v spojení s článkom 14 EDĽP, keďže k rozdielnemu zaobchádzaniu, o ktoré ide v prejednávaných veciach, dochádza práve v oblasti pôsobnosti jedného zo základných práv uznaných v tomto dohovore, a to práva na slobodu pohybu na území štátu, ktoré je zakotvené v článku 2 protokolu č. 4 k EDĽP. Ako som už uviedol v bode 46 týchto návrhov, toto právo ako všeobecná zásada bezpochyby patrí medzi základné práva Únie.

78. Je pravda, že ESĽP vyložil právo na slobodu pohybu na území štátu v tom zmysle, že vzhľadom na to, že sa vzťahuje len na osoby s legálnym pobytom, neuplatňuje sa na cudzincov, ktorí porušia podmienky uložené pri ich vstupe do daného štátu, medzi ktorými sa môže nachádzať podmienka týkajúca sa územnej platnosti povolenia na pobyt.[49] Treba však spresniť to, ako sa má táto judikatúra chápať, pokiaľ ide o určenie obsahu základného práva na slobodu pohybu na území štátu ako všeobecnej zásady práva Únie.

79. Uvedená judikatúra totiž bola vydaná vo veciach, ktoré sa týkali výlučne situácií, v ktorých boli cudzinci prijatí len dočasne, kým sa nerozhodne o ich žiadosti o azyl, alebo preto, lebo nebolo možné vyhostiť ich. V prejednávaných veciach však vôbec nejde o čisto dočasnú situáciu, pričom tak pán Alo, ako aj pani Osso sú osobami s postavením doplnkovej ochrany a držiteľmi povolení na pobyt udelených na základe článku 24 smernice 2011/95, ktorých platnosť sa už niekoľko rokov pravidelne obnovuje.

80. Záver, že doplnková ochrana nemá dočasnú povahu, napokon potvrdzuje aj skutočnosť, že pôsobnosť smernice 2003/109 bola rozšírená s cieľom umožniť všetkým osobám požívajúcim medzinárodnú ochranu získať postavenie osoby s dlhodobým pobytom.[50]

81. V nadväznosti na tieto úvahy treba zároveň pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora a v súlade s článkom 52 ods. 1 Charty je rozdiel v zaobchádzaní odôvodnený len vtedy, ak je založený „na objektívnom a primeranom kritériu, to znamená, ak je v súlade s právne prípustným cieľom sledovaným predmetnou právnou úpravou a tento rozdiel je primeraný cieľu, ktorý príslušné zaobchádzanie sleduje.“[51]

82. Podmienka miesta pobytu má právny základ v prvom rade v § 12 ods. 2 druhej vete AufenthG, v súvislosti s ktorým správny predpis z roku 2009 obmedzuje výkon správnej úvahy.[52]

46 — Podľa vysvetliviek k článku 21 Charty.

47 — Pozri rozsudky ESĽP z 21. júna 2011, Ponomarjovi v. Bulharsko, sťažnosť č. 5335/05, a najmä z 27. septembra 2011, Bah v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 56328/07.

48 — Pozri rozsudok ESĽP Bah v. Spojené kráľovstvo, už citovaný, § 48.

49 — Pozri rozhodnutie ESĽP z 20. novembra 2007, Omwenyeke v. Nemecko, sťažnosť č. 44294/04. Pozri tiež rozhodnutia Európskej komisie pre ľudské práva vo veciach P. v. Nemecko, sťažnosť č. 12068/86; U. a S. v. Nemecko, sťažnosť č. 11825/85, a Aygün v. Švédsko, sťažnosť č. 14102/88.

50 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/51/EÚ z 11. mája 2011, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 2003/109/ES na účely rozšírenia jej pôsobnosti na osoby požívajúce medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 132, s. 1).

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

52 — Pokiaľ ide o vzájomný vzťah medzi administratívnymi pokynmi, ktoré obmedzujú správnu úvahu, a požiadavkami týkajúcimi sa „kvality zákona“, pokiaľ tieto pokyny slúžia práve na odstránenie nejednoznačnosti zákona, na ktorom sú založené, pozri napríklad rozsudok ESĽP z 25. marca 1983, Silver a i. v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 5947/72, § 88. Správny predpis z roku 2009 je verejne prístupný. ESĽP vo svojom rozsudku z 9. novembra 1999, Špaček s.r.o. v. Česká republika, sťažnosť č. 26449/95, § 57, konštatoval, že Dohovor nešpecifikuje spôsob uverejnenia. K otázke obmedzení ustanovených zákonom som sa už podrobne vyjadril v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, bod 88 a nasl.).

83. V rámci voľnej úvahy, ktorú v tomto smere možno priznať členským štátom pri posudzovaní opatrení nevyhnutných na sledovanie rozličných cieľov, navyše oba ciele, ktoré sú výslovne uvedené v správnom predpise z roku 2009 – a to zabrániť neproporcionálnemu fiškálnemu zaťaženiu určitých spolkových krajín a obcí a predchádzať sociálnej segregácii a jej negatívnym dôsledkom pre integráciu – samé osobe predstavujú legitímne ciele. Podpora integrácie je konkrétne cieľom, ktorý samotná smernica výslovne uznáva, keďže v odôvodnení 41 stanovuje, že „v záujme toho, aby osoby s postavením medzinárodnej ochrany účinnejšie využívali práva a výhody ustanovené v smernici, je nevyhnutné zohľadniť ich špecifické potreby a osobitné problémy, ktorým čelia pri integrácii“.

84. Vzhľadom na vyššie uvedené treba pri skúmaní otázky, či je rozdielne zaobchádzanie primerané aj vo vzťahu k týmto legitímnym cieľom, uviesť niekoľko konkrétnych úvah, ktoré sa týkajú každého z odôvodnení, na ktoré poukazuje druhá a tretia prejudiciálna otázka.

b) O podmienke miesta pobytu osôb s postavením doplnkovej ochrany odôvodnenej rozdelením záťaže sociálneho systému v rámci štátneho územia (druhá prejudiciálna otázka)

85. Proporcionalitu rozdielneho zaobchádzania s osobami s postavením doplnkovej ochrany na jednej strane a s utečencami na druhej strane, pričom všetky tieto osoby navyše poberajú sociálne dávky, pri uložení podmienky miesta pobytu založenej na cieli spočívajúcom v dosiahnutí vyváženého rozdelenia záťaže sociálneho systému v rámci štátneho územia možno len ťažko obhájiť.

86. Predovšetkým možno konštatovať, že tento dôvod podľa všetkého nezodpovedá požiadavkám zásady proporcionality, a to z hľadiska materiálneho obsahu práva na slobodu pohybu. Nezdá sa totiž prehnané tvrdiť, že v rámci spolkového štátu, v ktorom možno vytvoriť mechanizmy územného prerozdelenia a kompenzácie fiškálnych odchýlok, existujú menej obmedzujúce opatrenia. Už na základe tejto úvahy by bolo možné dospieť k záveru, že opatrenie, akým je podmienka miesta pobytu posudzovaná v prejednávaných veciach, nie je v súlade s požiadavkami zásady proporcionality.

87. Okrem toho však takéto opatrenie, ktoré sa v zásade uplatňuje jedine na osoby s postavením doplnkovej ochrany, a nie na utečencov, ktorí poberajú rovnaký druh sociálnych dávok, môže byť ťažko v súlade s kritériom primeranosti vo vzťahu k sledovanému cieľu. Nebolo totiž preukázané, do akej miery možno správnu rovnováhu územného rozdelenia záťaže sociálneho systému dosiahnuť, pokiaľ sa podmienka miesta pobytu z tohto dôvodu ukladá len osobám s postavením doplnkovej ochrany, a nie utečencom.

88. Pre úplnosť treba uviesť, že rozdielne zaobchádzanie, ktoré je založené na neprípustnom dôvode, v porovnaní s osobami s postavením utečenca by bolo nezlučiteľné s konkrétnym právnym rámcom smernice 2011/95, ktorý značne obmedzuje voľnú úvahu členských štátov, pokiaľ ide o zavedenie akéhokoľvek rozdielneho zaobchádzania medzi utečencami a osobami s postavením doplnkovej ochrany.

89. Súdny dvor sa viackrát vyjadril k postaveniu doplnkovej ochrany, ako bolo upravené v smernici 2004/38, ktorá predchádzala smernici 2011/95, pričom uviedol, že „smernica [2004/83] v rámci konceptu ‚medzinárodnej ochrany‘ upravuje dva rôzne režimy ochrany, a to na jednej strane postavenie utečenca a na druhej strane doplnkovú ochranu, pričom v článku 2 písm. e) sa uvádza, že osobou oprávnenou na doplnkovú ochranu je osoba, ‚ktorá nie je oprávnená ako utečenec [nespĺňa predpoklady na priznanie postavenia utečenca – *neoficiálny preklad*]‘“.[53] V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že „doplnková ochrana upravená smernicou 2004/83 predstavuje doplnok k ochrane

53 — Rozsudok Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 78).

utečencov zakotvenej v Ženevskom dohovore“ [54] a že „postavenie utečenca poskytuje širšiu ochranu ako postavenie osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu“. [55] Vyplýva to navyše aj zo znenia článku 20 ods. 1 smernice 2011/95, podľa ktorého ustanoveniami jej kapitoly VII nie sú dotknuté práva stanovené v Ženevskom dohovore.

90. Ak vezmeme do úvahy všetko, čo bolo uvedené vyššie, a pripustíme, že doplnková ochrana je ako špecifický inštitút do určitej miery samostatná, je potrebné priznať osobitný význam výslovnému zámeru normotvorcu Únie pokročiť v zjednocovaní týchto dvoch postavení. Článok 20 ods. 2 smernice 2011/95 totiž výslovne stanovuje, že všetky práva uvedené v kapitole VII smernice sa uplatňujú tak na utečencov, ako aj na osoby oprávnené na doplnkovú ochranu, pokiaľ sa neuviedlo inak, čím stanovuje rovnosť zaobchádzania ako zásadné pravidlo. [56] Smernica teda vyjadruje jednoznačný zámer normotvorcu zaviesť jednotné postavenie pre osoby požívajúce medzinárodnú ochranu, pričom stanovuje, že osobám s postavením doplnkovej ochrany „by sa mali… poskytnúť rovnaké práva a výhody, aké majú utečenci podľa tejto smernice, a mali by byť viazané na rovnaké podmienky oprávnenosti“, aj keď s „odchýl[kami], ktoré sú nevyhnutné a objektívne odôvodnené“. [57]

91. Normotvorca Únie pritom výslovne upravil uvedené výnimky tým, že v príslušných článkoch kapitoly VII smernice 2011/95 špecifikoval konkrétne prípady, v ktorých je prípustné rozdielne zaobchádzanie.

92. Okrem toho treba mať na zreteli, ako zdôraznil generálny advokát Bot [58], že smernica 2011/95 – na rozdiel od smernice, ktorá jej predchádzala – do veľkej miery odstránila existujúce rozdiely medzi právami priznanými utečencom a osobám požívajúcim doplnkovú ochranu, ktoré ešte výnimočne pretrvávajú, a to len v oblasti povolení na pobyt a cestovných dokladov a v súvislosti so sociálnym zabezpečením.

93. V dôsledku toho obsah ustanovení smernice 2011/95, ktoré stanovujú práva bez akéhokoľvek rozlišovania, nemožno znovu rozdeliť podľa toho, či sa na osoby s postavením medzinárodnej ochrany vzťahuje Ženevský dohovor. Jednotný výklad práva Únie a zásada právnej istoty totiž vyžadujú, aby výklad určitého článku bol v prípade nositeľov práv uvedených v kapitole VII smernice rovnaký, pokiaľ relevantné ustanovenia nestanovujú nijaký rozdiel. Napokon nemožno opomenúť skutočnosť, že aj článok 78 ZFEÚ stanovuje, že Únia tvorí „spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany“, ktorá musí byť „v súlade“ so Ženevským dohovorom, čím uznáva úlohu tohto dohovoru ako spoločného referenčného rámca. [59]

94. Vzhľadom na vyššie uvedené zostáva už len poznamenať, že článok 33 smernice 2011/95 – na rozdiel od jej článku 29 – nezavádza nijaký rozdiel v zaobchádzaní s utečencami a s osobami s postavením doplnkovej ochrany, keďže za nositeľov práva, ktoré upravuje, označuje „osob[y] s postavením medzinárodnej ochrany“.

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

55 — Tamže, bod 34.

56 — BATTJES, H.: Commentary to article 20 – Directive 2011/95/EU. In: HAILBRONNER, K., THYM, D. (eds.): *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*. 2. vyd. C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016, v tlači, marg. č. 20. Pozri tiež MORENO LAX, V., GARLICK, M.: Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection. In: PEERS, S. et al. (eds.): *EU Immigration and Asylum Law.Text and Commentary*. 2. vyd. Brill, 2014, s. 65 až 210, najmä s. 158.

57 — Odôvodnenie 39 smernice 2011/95.

58 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167, poznámka pod čiarou 11) a vo veci M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2113, poznámka pod čiarou 9). Tento sklon k odstráneniu rozdielov medzi oboma postaveniami je zrejmý aj v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, s. 60). Pozri bod 46 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci N. (C-604/12, EU:C:2013:714).

59 — Pozri v tejto súvislosti HAILBRONNER, K., THYM, D.: Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy. In: HAILBRONNER, K., THYM, D. (eds.): c. d., marg. č. 9.

95. V konečnom dôsledku sa domnievam, že na druhú prejudiciálnu otázku treba odpovedať v tom zmysle, že podmienka miesta pobytu uložená osobám s postavením doplnkovej ochrany, akú stanovuje právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, odôvodnená dosiahnutím primeraného rozdelenia záťaže verejného sociálneho systému v rámci štátneho územia, nie je zlučiteľná s článkom 33 smernice 2011/95.

c) O podmienke miesta pobytu osôb s postavením doplnkovej ochrany založenej na dôvodoch týkajúcich sa migračnej a integračnej politiky (tretia prejudiciálna otázka)

96. Čo sa týka hmotnoprávneho posúdenia proporcionality obmedzenia, o aké ide v prejednávaných veciach, vo vzťahu k právu na slobodu pohybu na území štátu z hľadiska prípadného odôvodnenia založeného na požiadavkách migračnej a integračnej politiky, možno bez problémov uznať, že podmienka miesta pobytu je vhodná na dosiahnutie sledovaného cieľa a tiež že koncentrácii osôb s postavením medzinárodnej ochrany možno len ťažko zabrániť pomocou menej obmedzujúcich opatrení. Pokiaľ ide o toto posledné uvedené hľadisko, prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý môže bezpochyby lepšie posúdiť špecifiká konkrétneho sociálneho prostredia, aby preskúmal dostupnosť a vhodnosť takých opatrení, ako je podpora usadzovania sa na rôznych miestach pomocou už spomenutých politík rozptýlenia na základe verejnej ponuky ubytovania.

97. Pri skúmaní proporcionality takého opatrenia v užšom zmysle vo vzťahu k materiálnemu obsahu práva na slobodu pohybu musí vnútroštátny súd v každom prípade preskúmať sporné opatrenie tak, aby pri zvažovaní dotknutých záujmov zohľadnil nesporný význam práva na slobodu pohybu na území štátu pre osoby s postavením doplnkovej ochrany, na ktorý som už poukázal v bode 70 týchto návrhov.

98. Vzhľadom na význam individuálneho záujmu a na potrebu uplatňovať pri posudzovaní zásady proporcionality prísnu kontrolu nemôžu abstraktné dôvody súvisiace s otázkami migrácie a integrácie stačiť na odôvodnenie opatrenia, akým je podmienka miesta pobytu. Prípadné uplatnenie opatrenia, o aké ide v prejednávaných veciach, na osoby s postavením doplnkovej ochrany musí vychádzať zo závažných dôvodov spojených s konkrétnymi úvahami týkajúcimi sa migrácie a integrácie. Takého významné dôvody môžu existovať najmä v konkrétnej situácii jednoznačného sociálneho napätia, ktoré by prípadne mohlo ohroziť verejný poriadok v dôsledku koncentrácie značného počtu osôb s postavením medzinárodnej ochrany, ktoré prijímajú sociálne dávky.

99. Pri skúmaní proporcionality podmienky miesta pobytu je rovnako potrebné zohľadniť časovú platnosť tejto podmienky a tiež jej územný rozsah, pričom tieto okolnosti musí tiež preskúmať vnútroštátny súd. Pokiaľ ide o časovú platnosť uloženej podmienky miesta pobytu, opatrenie, ktoré by platilo príliš dlho by bolo ťažko zlučiteľné s požiadavkami zásady proporcionality. Bezpochyby je tiež dôležité, aký územný rozsah má miesto, ktoré prípadne slúži na vymedzenie podmienky miesta pobytu, teda či je ním obec, okres alebo dokonca spolková krajina.

100. Bez ohľadu na to, že obmedzenie práva na slobodu pohybu, o aké ide v prejednávaných veciach, môže byť za vyššie uvedených podmienok prípustné, odôvodnenia týkajúce sa migračnej a integračnej politiky treba napokon preskúmať aj z hľadiska ich zlučiteľnosti so zásadou zákazu diskriminácie.

101. Článok 33 smernice 2011/95 je v tomto smere konkrétnym vyjadrením zásady rovnosti zaobchádzania v súvislosti so slobodou pohybu na území štátu, keďže stanovuje, že táto sloboda musí byť stanovená „za rovnakých podmienok a obmedzení, ako sú tie, ktoré sú poskytované štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí majú legálny pobyt na… územiach [členských štátov]“, pričom – na rozdiel od iných článkov smernice – nepripúšťa nijakú odchýlku.

102. Rozdielne zaobchádzanie, o ktoré ide v prejednávaných veciach, vyplýva z toho, že § 12 AufenthG síce stanovuje možnosť zaviesť územné obmedzenia pobytu cudzincov vo všeobecnosti, ale tieto obmedzenia boli prostredníctvom správneho predpisu z roku 2009 konkretizované len vo vzťahu k osobám s postavením medzinárodnej ochrany.

103. Je teda úlohou vnútroštátneho súdu určiť, či za okolností porovnateľných s tými, ktoré boli opísané vyššie, keď obmedzenie práva na slobodu pohybu možno považovať za odôvodnené, vnútroštátny právny poriadok ako celok neobmedzuje pôsobnosť predmetného obmedzenia výlučne na osoby s postavením medzinárodnej ochrany.

104. Na rozdiel od toho, čo sa uvádza v rozhodnutí vnútroštátneho súdu, navyše podmienky týkajúce sa miesta pobytu uložené z dôvodov migračnej a integračnej politiky nemajú vo všeobecnosti nijakú oporu v historickom výklade článku 26 Ženevského dohovoru. Hoci totiž zástupcovia viacerých štátov poukázali na potrebu zabrániť koncentrácii utečencov na určitých územiach, najmä v pohraničných oblastiach, výbor poverený vypracovaním tohto dohovoru napokon neprijal túto možnosť.[60] To svedčí o pevnom odhodlaní dosiahnuť, aby podmienky slobody pohybu utečencov, ktorí sa legálne zdržiavajú na území štátu, boli rovnaké ako podmienky, ktoré platia pre iných cudzincov vo všeobecnosti. Článok 33 smernice 2011/95 vyjadruje toto odhodlanie vo vzťahu k osobám s postavením medzinárodnej ochrany, pričom treba mať na zreteli, že členské štáty majú pri zavádzaní obmedzení pohybu žiadateľov o túto ochranu širšiu mieru voľnej úvahy.[61]

105. Zastávam teda názor, že na tretiu prejudiciálnu otázku treba odpovedať tak, že podmienka miesta pobytu uložená osobám s postavením doplnkovej ochrany, akú stanovuje právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, založená na dôvodoch týkajúcich sa migračnej alebo integračnej politiky, je podľa článku 21 Charty v spojení so základným právom na slobodu pohybu na území štátu zlučiteľná s článkom 33 smernice 2011/95 len v prípade, ak sú tieto dôvody dostatočne závažné, súvisia s konkrétnymi skutkovými okolnosťami a vnútroštátny právny poriadok ako celok v súlade s požiadavkami zásady proporcionality neobmedzuje pôsobnosť predmetného obmedzenia výlučne na osoby s postavením medzinárodnej ochrany, čo musí overiť vnútroštátny súd.

IV – **Návrh**

106. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy zastávam názor, že na prejudiciálne otázky, ktoré položil Bundesverwaltungsgericht, treba odpovedať takto:

1. Podmienka miesta pobytu v priestorovo ohraničenej oblasti uložená členským štátom predstavuje obmedzenie slobody pohybu stanovenej v článku 33 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany, a to bez ohľadu na to, či sa osoba s postavením medzinárodnej ochrany môže voľne pohybovať a zdržiavať na celom území členského štátu.

2. Podmienka miesta pobytu uložená osobám s postavením doplnkovej ochrany, akú stanovuje právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, odôvodnená dosiahnutím primeraného rozdelenia záťaže verejného sociálneho systému v rámci štátneho územia, nie je zlučiteľná s článkom 33 smernice 2011/95.

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

61 — To je v súlade s článkom 7 smernice 2013/33, pričom treba tiež vziať do úvahy, že článok 31 ods. 2 Ženevského dohovoru výslovne uznáva možnosť uložiť nevyhnutné obmedzenia voľného pohybu, kým sa postavenie žiadateľa o azyl neupraví.

3. Podmienka miesta pobytu uložená osobám s postavením doplnkovej ochrany, akú stanovuje právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, založená na dôvodoch týkajúcich sa migračnej alebo integračnej politiky, je podľa článku 21 Charty základných práv Európskej únie v spojení so základným právom na slobodu pohybu na území štátu zlučiteľná s článkom 33 smernice 2011/95 len v prípade, ak sú tieto dôvody dostatočne závažné, súvisia s konkrétnymi skutkovými okolnosťami a vnútroštátny právny poriadok ako celok v súlade s požiadavkami zásady proporcionality neobmedzuje pôsobnosť predmetného obmedzenia výlučne na osoby s postavením medzinárodnej ochrany, čo musí overiť vnútroštátny súd.