Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 17. července 2014 [1]

Věc C-542/13

Mohamed M'Bodj
proti
État belge

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour constitutionnelle (Belgie)]

„Společný evropský azylový systém — Směrnice 2004/83/ES — Minimální normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby jim mohl být přiznán status podpůrné ochrany — Státní příslušník třetí země, který je zdravotně postižený a kterému členský stát udělil povolení k pobytu na svém území ze zdravotních důvodů — Zahrnutí do oblasti působnosti směrnice 2004/83 — Článek 2 písm. e) — Definice ‚osoby, která má nárok na podpůrnou ochranu' — Článek 15 písm. b) — Definice pojmu ‚vážná újma' — Reálná hrozba vystavení nelidskému či ponižujícímu zacházení po návratu do země původu — Obsah mezinárodní ochrany — Články 28 a 29 — Dávky v sociální a zdravotní oblasti — Rovné zacházení"

1. Lze státního příslušníka třetí země, který trpí vážným onemocněním a který by v případě, že by se vrátil do země svého původu, čelil reálné hrozbě, že bude vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení, jelikož v této zemi neexistuje odpovídající léčba, považovat za „osobu, která má nárok na podpůrnou ochranu", ve smyslu čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83/ES [2]? Pokud ano, mají členské státy povinnost poskytnout dotyčné osobě stejné dávky v sociální a zdravotní oblasti, jaké jsou poskytovány státním příslušníkům tohoto členského státu a uprchlíkům?

2. Takové jsou v podstatě otázky, které Soudnímu dvoru položil Cour constitutionnelle (ústavní soud) (Belgie).

3. Tyto otázky vyvstaly v rámci sporu, ve kterém jde o vyplácení dávky pro zdravotně postižené osoby M. M'Bodjovi, mauritánskému státnímu příslušníkovi, Belgickým státem. Tento stát totiž dotčenému poté, co mu vydal povolení k pobytu na území ze zdravotních důvodů, odmítl vyplatit uvedenou dávku z důvodu, že její přiznání je podle příslušných vnitrostátních právních předpisů vyhrazeno belgickým státním příslušníkům, občanům Evropské unie, dále alžírským, marockým a tuniským státním příslušníkům, jakož i osobám bez státní příslušnosti a uprchlíkům.

4. V projednávané věci se tudíž předkládající soud zabývá rozdílným zacházením, zavedeným vnitrostátními právními předpisy, se státními příslušníky třetích zemí trpícími vážným onemocněním, a to podle toho, zda tito příslušníci mají postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83, nebo zda mají povolení k pobytu vydané uvedeným státem ze zdravotních důvodů.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice Rady ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby [aby mohli být uznáni za uprchlíka nebo osobu], která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

5. Zejména si klade otázku, zda s ohledem na znění této směrnice a na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva [3] týkající se vyhošťování vážně nemocných osob nepředstavuje vydání takového povolení k pobytu ve skutečnosti podpůrnou formu mezinárodní ochrany, která ve svém důsledku zakládá nárok na ekonomické a sociální výhody stanovené uvedenou směrnicí.

6. Projednávaná věc dává Soudnímu dvoru příležitost upřesnit působnost směrnice 2004/83 v souvislosti s osobou trpící vážným onemocněním, a zejména podmínky stanovené unijním zákonodárcem pro účely přiznávání statusu podpůrné ochrany.

7. V této souvislosti vyjádřím v tomto stanovisku názor, že státní příslušník třetí země, který po návratu do země původu čelí reálné hrozbě, že bude vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení z důvodu svého zdravotního stavu a neexistence odpovídající léčby v dané zemi, nemůže spadat do oblasti působnosti čl. 2 písm. e) této směrnice.

8. Poukážu totiž na to, že v takovém případě neexistuje potřeba mezinárodní ochrany, ze které vychází společný evropský azylový systém, jelikož nelidské zacházení vyvolané zdravotním stavem jednotlivce a neexistence dostatečné lékařské péče v zemi původu není důsledkem jednání či úmyslného opomenutí ze strany orgánů této země či orgánů nezávislých na státu. Upřesním ovšem, že v takové situaci může mít členský stát povinnost přiznat vnitrostátní ochranu ze závažných humanitárních důvodů na základě článku 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie [4] a článku 3 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 [5].

I – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

1. Směrnice 2004/83

9. Účelem směrnice 2004/83 je stanovit společná kritéria pro všechny členské státy, pokud jde o hmotněprávní podmínky, které musí státní příslušníci třetích zemí splňovat, aby mohli požívat mezinárodní ochrany [6], a stanovit obsah této ochrany [7]. V tomto rámci směrnice 2004/83 vymezuje v čl. 2 písm. c) a e) osoby, které mohou být uznány za uprchlíka a které mají nárok na přiznání statusu podpůrné ochrany, dále v kapitolách II, III a V stanoví hmotněprávní podmínky, které musí tyto osoby splňovat, a v kapitole VII určuje práva obsažená v každém z těchto statusů.

10. V rámci společného evropského azylového systému doplňuje podpůrná ochrana normy týkající se postavení uprchlíka stanovené Úmluvou o právním postavení uprchlíků [8].

3 — Dále jen „ESLP“.

4 — Dále jen „Listina“.

5 — Dále jen „EÚLP“.

6 — Viz článek 1 této směrnice.

7 — Viz mé stanovisko ve věci M. (C-277/11, EU:C:2012:253, bod 19), ve které byl vydán rozsudek M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 72).

8 — Tato úmluva, podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. Byl k ní připojen Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

11. Jde o mezinárodní ochranu, která se podle čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83 vztahuje na „státní[ho] příslušník[a] třetí země […], kter[ý] nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které[ho] existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátil[…] do země svého původu, […], byl[…] by vystaven[…] reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, […], přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země".

12. Podle článku 18 uvedené směrnice „[č]lenské státy přiznají status podpůrné ochrany státnímu příslušníku třetí země […] splňujícím[u] podmínky pro získání podpůrné ochrany podle kapitol II a V".

13. Kapitola II uvedené směrnice se týká „[p]osuzování žádostí o mezinárodní ochranu". Její článek 6, nadepsaný „Původci pronásledování nebo vážné újmy", stanoví:

„Mezi původce pronásledování nebo vážné újmy patří:

a) stát;

b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu;

c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci uvedení v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmou, které jsou uvedeny v článku 7."

14. Kapitola V směrnice 2004/83 upravuje „[p]odmínky pro získání nároku na podpůrnou ochranu". Její článek 15 vymezuje pojem „vážná újma" následujícím způsobem:

„Vážnou újmou se rozumí

a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo

b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo

c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu."

15. Dále, v rámci kapitoly VII této směrnice, která upravuje „[o]bsah mezinárodní ochrany", unijní zákonodárce v článcích 28 a 29 této směrnice upřesňuje, že přiznání mezinárodní ochrany – ať už ve formě postavení uprchlíka, nebo statusu podpůrné ochrany – vyžaduje od členských států, aby dotčené osobě poskytly stejnou sociální péči a stejné podmínky přístupu ke zdravotní péči, jaké platí pro jejich vlastní státní příslušníky. Členské státy však mají možnost rozlišovat mezi těmito dvěma statusy, neboť citovaná ustanovení jim umožňují omezit sociální péči poskytovanou osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, na základní dávky[9].

16. Konečně je třeba zdůraznit, že cílem dané směrnice je stanovit minimální normy. Podle bodu 8 jejího odůvodnění a podle článku 3 mají proto členské státy nadále možnost zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na podpůrnou ochranu, jsou-li slučitelné s touto směrnicí.

9 — V rozsudku M. (EU:C:2012:744) poznamenal Soudní dvůr, že povaha práv pojících se k postavení uprchlíka a k postavení plynoucímu z podpůrné ochrany je rozdílná (bod 92). Je ovšem třeba poukázat na to, že směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. L 337, s. 9), která přepracovává znění směrnice 2004/83, odstraňuje rozdíly v úrovni práv přiznávaných v souvislosti s přístupem ke zdravotní péči uprchlíkům a osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany (článek 30). Nicméně v případě sociální péče tyto rozdíly odstraněny nebyly (článek 29).

17. Unijní zákonodárce však v bodě 9 odůvodnění směrnice 2004/83 upřesňuje, že „[d]o oblasti působnosti této směrnice nespadají ti státní příslušníci třetího státu nebo osoby bez státní příslušnosti, kterým je povoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní pomoci, ale na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů".

2. Listina

18. Článek 4 Listiny stanoví, že „[n]ikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu".

19. Kromě toho článek 19 odst. 2 Listiny stanoví, že „[n]ikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu".

B – *Belgická právní úprava*

1. Zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území, o jejich pobytu a usazování se na státním území a o jejich vyhošťování

20. Účelem zákona ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území, o jejich pobytu a usazování se na státním území a o jejich vyhošťování (loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers)[10] je provést do belgického právního řádu směrnici 2004/83.

21. Článek 9b uvedeného zákona stanoví podmínky pro vydání povolení k pobytu ze zdravotních důvodů. Odstavec 1 zní takto:

„Cizinec, který pobývá v Belgii, který prokáže svou totožnost v souladu s odstavcem 2 a který trpí takovým onemocněním, jež představuje reálnou hrozbu pro jeho život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení v případě, kdy v zemi jeho původu nebo v zemi jeho pobytu neexistuje žádná odpovídající léčba, je oprávněn podat žádost o povolení k pobytu v [Belgickém k]rálovství, a to ministrovi nebo jím pověřené osobě.

Žádost se podává ministrovi nebo jím pověřené osobě doporučeným dopisem a musí v ní být uvedena adresa místa skutečného bydliště cizince v Belgii.

Cizinec doloží k žádosti veškeré relevantní a aktuální informace o svém onemocnění a o možné či dostupné odpovídající léčbě v zemi jeho původu či zemi jeho pobytu.

Cizinec předloží lékařské potvrzení na formuláři vydaném po konzultaci v Radě ministrů královskou vyhláškou. V tomto lékařském potvrzení, které nesmí být k datu podání žádosti starší tří měsíců, se uvede onemocnění, míra jeho závažnosti a léčba, která je považována za nezbytnou.

Hrozbu ve smyslu prvního pododstavce, možnosti léčby, její dostupnost v zemi původu či zemi pobytu, onemocnění, míru jeho závažnosti a léčbu, která je považována za nezbytnou, uváděné v lékařském potvrzení, posoudí úřední lékař nebo lékař určený ministrem nebo jím pověřenou osobou a vydá k tomu stanovisko. Považuje-li to za nezbytné, může tento lékař cizince vyšetřit a vyžádat si doplňující znalecký posudek.

10 — Ve znění zákona ze dne 15. září 2006 (dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980").

[…]“

22. Článek 48/4 téhož zákona stanoví podmínky, na jejichž splnění je vázáno přiznání statusu podpůrné ochrany [11]. Provádí čl. 2 písm. e) a články 15 a 17 směrnice 2004/83 a stanoví následující:

„1) Status podpůrné ochrany se přizná cizinci, který nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, na kterého se nevztahuje článek 9b a u kterého existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátil do země svého původu nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země jejího dosavadního obvyklého pobytu, byl by vystaven reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v odstavci 2, a který nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země, a to pouze pokud se na něj nevztahují výluky stanovené v článku 55/4.

2) Vážnou újmou se rozumí:

a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo

b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo

c) vážné ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“

2. Zákon ze dne 27. února 1987 o dávkách pro zdravotně postižené osoby

23. Podle článků 1 a 2 zákona ze dne 27. února 1987 o dávkách pro zdravotně postižené osoby (loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées; dále jen „zákon ze dne 27. února 1987“) může být zdravotně postiženým osobám vyplácena dávka nahrazující příjem nebo integrační dávka anebo jim může být přiznána dávka na pomoc starším osobám.

24. Článek 4 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Dávky stanovené v článku 1 lze přiznat pouze osobě, která má své skutečné bydliště v Belgii a která je:

1. belgickým státním příslušníkem,

2. státním příslušníkem členské země Evropské unie,

3. marockým, alžírským nebo tuniským státním příslušníkem, který splňuje podmínky nařízení (EHS) č. 1408/71[[12]],

4. osobou bez státní příslušnosti, která spadá do působnosti Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, podepsané v New Yorku dne 28. září 1954 a schválené zákonem ze dne 12. května 1960,

5. uprchlíkem podle článku 49 [zákona ze dne 15. prosince 1980],

[…]“

11 — Status podpůrné ochrany opravňuje osobu, které je přiznán, k pobytu v délce jednoho roku, který může být prodlužován po dobu pěti let. Po uplynutí této pětileté doby může být dotčené osobě povolen pobyt na dobu neurčitou na základě čl. 49/2 odst. 2 a 3 zákona ze dne 15. prosince 1980.

12 — Nařízení Rady ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996 (Úř. věst. L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3).

25. Královskou vyhláškou ze dne 9. února 2009 rozšířil král s účinností od 12. prosince 2007 působnost tohoto ustanovení na cizince zapsané v registru obyvatel.

II – **Skutkové okolnosti sporu v původním řízení**

A – *Řízení o vydání povolení k pobytu ze zdravotních důvodů na základě článku 9b zákona ze dne 15. prosince 1980*

26. Dne 4. ledna 2006 podal M. M'Bodj k Cizineckému úřadu (Office des étrangers) žádost o azyl, kterou tento úřad vyhodnotil jako zjevně neopodstatněnou, potažmo nepřípustnou.

27. Dne 24. srpna 2007 pak M. M'Bodj podal žádost o povolení pobytu ze zdravotních důvodů na základě článku 9b zákona ze dne 15. prosince 1980. Uvedl v ní rozsáhlé poškození oka způsobené tím, že byl napaden ve středisku Červeného kříže pro žadatele o azyl, ve kterém byl ubytován. Cizinecký úřad tuto žádost nejprve prohlásil za nepřípustnou, poté jí – na základě výsledku sporného řízení – dne 19. září 2008 vyhověl. Mohamed M'Bodj byl tedy zapsán do evidence cizinců.

28. Dne 17. května 2010 mu bylo podle článků 9 a 13 zákona ze dne 15. prosince 1980 povoleno setrvat na území po neomezenou dobu.

B – *Řízení o přiznání dávky pro zdravotně postižené osoby na základě článku 4 zákona ze dne 27. února 1987*

29. Dne 19. února 2009 vyhověly příslušné orgány žádosti M. M'Bodje o lékařské uznání jeho postižení, na jehož základě může požívat sociálních a daňových výhod.

30. Dne 21. dubna 2009, tedy v době, kdy stále probíhalo sporné řízení zahájené M. M'Bodjem za účelem získání povolení k pobytu na základě článku 9b zákona ze dne 15. prosince 1980, podal M. M'Bodj žádost o dávky nahrazující příjem a o integrační dávky. Tato žádost byla dne 5. října 2009 zamítnuta, protože dotčený nesplňoval podmínky stanovené v čl. 4 odst. 1 zákona ze dne 27. února 1987, podle kterého jsou tyto dávky vyhrazeny belgickým státním příslušníkům a občanům Evropské unie, dále alžírským, marockým a tuniským státním příslušníkům, jakož i osobám bez státní příslušnosti a uprchlíkům.

31. Proti tomuto rozhodnutí podal M. M'Bodj dne 31. prosince 2009 žalobu k tribunal du travail de Liège (pracovněprávnímu soudu v Lutychu). Při posuzování této žaloby dospěl uvedený soud nejprve k názoru, že státní příslušníci třetí země se zdravotním postižením požívají bez ohledu na to, zda mají postavení uprchlíka nebo zda získali povolení k pobytu ze zdravotních důvodů, statusu mezinárodní ochrany podle směrnice 2004/83, která členským státům ukládá povinnost poskytnout těmto jednotlivcům stejnou sociální péči, jaká je poskytována jejich vlastním státním příslušníkům.

32. Tribunal du travail de Liège se tedy zabýval otázkou slučitelnosti článku 4 zákona ze dne 27. února 1987 mimo jiné se zásadami rovnosti a nediskriminace, zaručenými Constitution belge (belgickou ústavou), a položil proto předběžnou otázku Cour constitutionnelle.

33. Cour constitutionnelle se při přezkumu této předběžné otázky zabýval problematikou nutnosti zajistit rovné zacházení se státními příslušníky třetí země se zdravotním postižením podle toho, zda bylo těmto osobám přiznáno postavení uprchlíka, nebo zda jim bylo vydáno povolení k pobytu ze zdravotních důvodů. Klade si proto otázku, zda povolení k pobytu vycházející z hrozby nelidského či ponižujícího zacházení z důvodu zdravotního stavu žalobce a neexistence odpovídající léčby v zemi jeho původu spadá pod podpůrnou ochranu zaručenou směrnicí 2004/83.

34. Ze spisu i z diskuse na jednání vyplývá, že vnitrostátní orgány mají na tuto otázku rozdílné názory.

35. Co se týče soudních orgánů, z textu předběžné otázky položené tribunal du travail de Liège jasně vyplývá, že státnímu příslušníkovi třetí země, který v Belgii pobývá legálně na základě povolení k pobytu vydaného podle článku 9b zákona ze dne 15. prosince 1980, svědčí status podpůrné ochrany. Uvedený soud odkazuje na rozsudek Cour constitutionnelle, ve kterém tento potvrdil, že „články 9b a 48/4 zákona ze dne 15. prosince 1980 společně představují provedení článku 15 [citované směrnice] do belgického práva“ [13].

36. Vnitrostátní zákonodárce podle předkládacího rozhodnutí v rámci přípravných prací na tomto zákoně, jejichž účelem bylo provést směrnici 2004/83 do belgického práva [14], uvedl:

„Na cizince, kteří trpí takovým onemocněním, které představuje reálnou hrozbu pro jejich život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení v případě, kdy v zemi jejich původu nebo v zemi, kde mohou pobývat, neexistuje žádná odpovídající léčba, se vztahuje čl. 15 písm. b) směrnice [2004/83], a to v důsledku judikatury [ESLP] (nelidské a ponižující zacházení).“

37. Conseil des ministres v řízení před Cour constitutionnelle tvrdí, že legalizace pobytu ze zdravotních důvodů „je z podpůrné ochrany vyloučena“, neboť je upravena článkem 9b zákona ze dne 15. prosince 1980, jenž je zvláštním ustanovením. Conseil des ministres má za to, že takové povolení k pobytu se zakládá na článku 3 EÚLP. Dále podotýká, že jde o řízení odlišné od řízení před Úřadem pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti (Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides), neboť zůstává v pravomoci ministra vnitra a Cizineckého úřadu.

38. Cour constitutionnelle se proto rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 2 písm. e) a f) a články 15, 18, 28 a 29 směrnice […] 2004/83 […] vykládány v tom smyslu, že na sociální a zdravotní péči uvedenou v článcích 28 a 29 této směrnice musí mít nárok nejen osoba, které byl nezávislým orgánem členského státu přiznán na její žádost status podpůrné ochrany, ale také cizinec, kterému správní orgán členského státu povolil pobyt na území tohoto státu a který trpí takovým onemocněním, které představuje reálnou hrozbu pro jeho život nebo fyzickou integritu nebo reálnou hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení v případě, kdy v zemi jeho původu nebo v zemi jeho pobytu neexistuje žádná odpovídající léčba?

2) Je-li třeba na první předběžnou otázku podat odpověď, z níž plyne, že obě kategorie osob, které jsou v ní uvedeny, musí mít nárok na uvedenou sociální a zdravotní péči, musí být čl. 20 odst. 3, čl. 28 odst. 2 a čl. 29 odst. 2 téže směrnice vykládány v tom smyslu, že z povinnosti členských států zohlednit zvláštní situaci zranitelných osob, například zdravotně postižených osob, vyplývá, že těmto osobám musí být poskytovány dávky upravené zákonem ze dne 27. února 1987 […], lze-li sociální pomoc zohledňující postižení poskytnout na základě zákona ze dne 8. července 1976 o veřejných centrech sociální pomoci (loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale)?“

39. Vyjádření předložili účastníci původního řízení, dále belgická, německá, řecká a francouzská vláda a Evropská komise.

13 — Viz rozsudek ze dne 26. listopadu 2009, č. 193/2009, B.3.1. Viz také rozsudek ze dne 21. března 2013, č. 43/2013, B.4.1.

14 — Document parlementaire, chambre, 2005–2006, DOC 51-2478/001, s. 9.

III – **Posouzení**

40. Podstatou první otázky, kterou předkládající soud klade Soudnímu dvoru, je, zda je třeba státního příslušníka třetí země, který trpí vážným onemocněním a který by v případě, že by se vrátil do země svého původu, čelil reálné hrozbě, že bude vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení, jelikož v jeho zemi neexistuje odpovídající léčba, považovat za „osobu, která má nárok na podpůrnou ochranu" ve smyslu čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83.

41. Připomínám, že podle tohoto ustanovení je „osobou, která má nárok na podpůrnou ochranu", osoba, u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15 této směrnice, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.

42. Článek 15 směrnice 2004/83 definuje tři druhy vážné újmy, mezi které náleží nelidské ponižujícího zacházení vůči žadateli v zemi původu podle písmene b).

43. Otázka položená předkládajícím soudem vyvstává proto, že – jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku Elgafaji [15] a jak vyplývá z přípravných prací na směrnici 2004/83 [16] – toto ustanovení „věcně odpovídá […] článku 3 EÚLP".

44. Z judikatury ESLP přitom plyne, že utrpení způsobené tělesným nebo duševním onemocněním, jež započalo přirozeným způsobem, může představovat nelidské či ponižující zacházení ve smyslu článku 3 EÚLP tehdy, jestliže jej zhoršuje nebo může zhoršit jednání či zacházení vyplývající zejména z podmínek držení, z vyhoštění nebo z jiných opatření, za která lze přičíst odpovědnost orgánům [17].

45. V této souvislosti ESLP rozhodl, že vykonání rozhodnutí o správním vyhoštění osoby, která trpí chorobou AIDS, by jen za určitých zcela výjimečných okolností, jako například za okolností uvedených v rozsudku D. v. Spojené království [18], představovalo v případě jejího návratu do země původu porušení článku 3 EÚLP, jestliže by tato osoba byla vystavena reálné hrozbě smrti za mimořádně trýznivých okolností. V uvedeném rozsudku přihlédl ESLP k tomu, že stěžovatel byl v terminálním stadiu choroby a že náhlé přerušení zdravotní péče poskytované v hostitelském státě ve spojení s neexistencí odpovídající léčby v zemi jeho původu a s neexistencí jakékoli formy morální podpory a sociální péče by urychlilo smrt stěžovatele a vedlo by k jeho palčivému fyzickému a psychickému utrpení [19].

15 — C-465/07, EU:C:2009:94, bod 28.

16 — Viz sdělení předsednictví Rady Evropské unie Strategickému výboru pro přistěhovalectví, hranice a azyl ze dne 25. září 2002, 12148/02, s. 5.

17 — Rozsudek ESLP ze dne 27. února 2014, Josef v. Belgie, stížnost č. 70055/10, § 118. ESLP nicméně podotýká, že podle jeho judikatury se státní příslušníci třetí země, na které se vztahuje vyhošťovací opatření, v zásadě nemohou domáhat práva setrvat na území smluvního státu, aby jim zde vyhošťující stát nadále poskytoval zdravotní, sociální či jinou péči a služby. Skutečnost, že v případě správního vyhoštění ze smluvního státu by se mohla významně zhoršit situace žalobce, a zejména výrazně zkrátit délka jeho života, nemůže sama o sobě stačit k tomu, aby byl porušen článek 3 EÚLP.

18 — Rozsudek ESLP, D. v. Spojené království, stížnost č. 30240/96, ECHR 1997-III.

19 — Tamtéž (§ 51 až § 54).

46. ESLP si tímto závěrem ponechal dostatečnou flexibilitu pro rozhodování o uplatnění článku 3 EÚLP v situacích, ve kterých hrozba, že se stěžovatelem bude v cílové zemi zacházeno zakázaným způsobem, je důsledkem okolností, které nemohou přímo ani nepřímo vést k odpovědnosti veřejných orgánů této země nebo které samy o sobě nejsou porušením norem obsažených v tomto článku [20]. V takovém případě tedy smluvní státy nemohou vzhledem k humanitárním důvodům, jež jsou považovány za závažné, vykonat své rozhodnutí o vyhoštění, jinak jim hrozí vznik odpovědnosti podle článku 3 EÚLP [21].

47. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda mohou srovnatelné okolnosti spadat pod pojem „vážná újma" uvedený v článku 15 směrnice 2004/83, a odůvodnit tak přiznání statusu podpůrné ochrany.

48. Nemyslím si, že by osoba trpící vážným onemocněním mohla z tohoto důvodu spadat do oblasti působnosti této směrnice.

49. Utrpení způsobené onemocněním může sice za určitých zvláštních okolností představovat nelidské či ponižující zacházení, avšak to nic nemění na skutečnosti, že chybí jedno z hlavních kritérií pro přiznání podpůrné ochrany, a sice identifikace původce újmy, proti kterému je potřebná ochrana.

50. Společný evropský azylový systém vychází totiž z potřeby zajistit jednotlivcům, kteří mají obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo jimž hrozí v zemi jejich původu vážná újma, ochranu, kterou jim jejich země není nebo již není s to zajistit, jelikož toto jednání úmyslně podporuje nebo ignoruje.

51. Systém, v jehož rámci členský stát poskytuje mezinárodní ochranu formou přiznání statusu uprchlíka či subsidiární ochrany, tedy sleduje zvláštní cíl a zavádí zvláštní mechanismus ochrany [22], jenž předpokládá splnění dvou základních kritérií. Prvním kritériem je pronásledování či vážná újma, které hrozí dotyčné osobě po návratu do země původu. Druhým je přímá či nepřímá odpovědnost této země za tuto hrozbu. Postavení uprchlíka nebo status podpůrné ochrany jsou tedy vyhrazeny pouze pro případy, kdy veřejné orgány země původu tuto ochranu nezajistily buď proto, že jsou samy původci pronásledování, anebo proto, že podporují či tolerují pronásledování ze strany milicí či jiných soukromých skupin.

52. Tato dvě kritéria jsou rozhodující pro účely přiznání mezinárodní ochrany, jelikož se na nich zakládají obavy jednotlivce a právě ona vysvětlují, proč tato osoba nemůže nebo odmítá požádat o ochranu vlastní zemi původu.

53. Co se týče podpůrné ochrany, tato dvě kritéria jasně vyplývají ze znění čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83. Unijní zákonodárce totiž jednoznačně uvedl, že „osobou, která má nárok na podpůrnou ochranu", je osoba, která je vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu ve smyslu článku 15 směrnice, pokud by se vrátila do země svého původu, a navíc nemůže nebo vzhledem k uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.

54. Tento článek navíc definuje pojem „vážná újma" jako akty či okolnosti, za něž nesou veřejné orgány země původu přímou či nepřímou odpovědnost.

55. Článek 15 uvedené směrnice totiž musí být vykládán ve spojení s jejím článkem 6.

20 — Tamtéž (§ 49).

21 — Ve výše uvedeném rozsudku Josef v. Belgie nicméně ESLP upřesnil, že k takové situaci může dojít jen v důsledku závažných humanitárních okolností, a odkázal přitom na věci, ve kterých byl vydán rozsudek velkého senátu N. v. Spojené království (stížnost č. 26565/05, ECHR 2008-III) a rozsudek ze dne 20. března 2012, Yoh-Ekale Mwanje v. Belgie (stížnost č. 10486/10). Ve zmíněných věcech trpěly stěžovatelky rovněž chorobou AIDS. ESLP nicméně dospěl k závěru, že na jejich vyhoštění nelze nahlížet z hlediska článku 3 EÚLP, neboť v okamžiku jejich vyhošťování byl jejich zdravotní stav stabilizovaný, nebyly v „kritickém stavu" a byly schopny cestovat.

22 — V této souvislosti viz rozsudek Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 24).

56. V článku 15 směrnice 2004/83 definuje zákonodárce, jak již bylo uvedeno, materiální znak vážné újmy. Jde o uložení nebo vykonání trestu smrti, o mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu a o vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Tyto akty samy o sobě představují úmysl původce způsobit zvláště intenzivní fyzické či psychické utrpení.

57. Naproti tomu v článku 6 směrnice 2004/83 definuje znak personální, neboť vymezuje „původce vážné újmy". Unijní zákonodárce tak výslovně omezuje okruh případů újmy podle článku 15 uvedené směrnice na případy, kdy újmu způsobil buď stát, nebo strany či organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, anebo nestátní původci, lze-li prokázat, že stát anebo strany nebo organizace, které jej ovládají, nejsou schopny nebo ochotny poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmou.

58. Proto, aby mohla osoba požívat podpůrné ochrany, nestačí tedy prokázat, že jí hrozí, že bude po návratu do země původu vystavena nelidskému či ponižujícímu zacházení, ale musí navíc prokázat, že k tomuto ohrožení dochází v důsledku okolností přičitatelných přímo či nepřímo veřejným orgánům této země, anebo že dotyčnou osobu ohrožuje jednání orgánů země, jejíž je státním příslušníkem, či v důsledku toho, že jej tyto orgány tolerují, anebo že ji ohrožuje jednání nezávislých skupin, před nímž nejsou orgány země jejího původu schopny své státní příslušníky účinně ochránit.

59. Jak přitom uvádí francouzská vláda ve svém vyjádření, u osoby, jejíž zdravotní stav vyžaduje lékařskou péči a které nemůže být odpovídající péče poskytnuta v zemi původu, nemá nelidské a ponižující zacházení, které jí hrozí v případě návratu do této země, původ v jednání či úmyslném opomenutí ze strany veřejných orgánů či orgánů nezávislých na státu. Jinými slovy, v takovém případě nutně chybí jedno z hlavních kritérií pro přiznání statusu podpůrné ochrany podle článku 6 směrnice 2004/83, a sice přímá či nepřímá odpovědnost veřejných orgánů země původu za způsobení vážné újmy, před níž je třeba chránit.

60. V takové situaci neodpovídá ochrana poskytovaná členským státem potřebě mezinárodní ochrany ve smyslu čl. 2 písm. a) této směrnice, a nemůže tedy spadat do společného evropského azylového systému.

61. Podle čl. 2 písm. g) *in fine* uvedené směrnice [23] se jedná o „jinou formu ochrany", která nespadá do oblasti působnosti téže směrnice. Tato ochrana je poskytována z jiného důvodu, na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů, v souladu s článkem 3 EÚLP a s článkem 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny. V posledně uvedeném případě může k nelidskému zacházení dojít v důsledku výkonu rozhodnutí o vyhoštění dotčené osoby hostitelským členským státem v kombinaci s neexistencí odpovídající lékařské péče v zemi původu.

62. Unijní zákonodárce přitom zjevně hodlal situace zakládající se na humanitárních důvodech vyloučit z působnosti směrnice 2004/83.

63. Směrnice 2004/83 totiž v bodě 9 odůvodnění výslovně uvádí, že „[d]o oblasti působnosti této směrnice nespadají ti státní příslušníci třetího státu nebo osoby bez státní příslušnosti, kterým je povoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní pomoci, ale na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů" [24].

23 — Jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku B a D (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661), z čl. 2 písm. g) *in fine* směrnice 2004/83 vyplývá, že tato směrnice nebrání tomu, aby osoba žádala o ochranu v rámci „jiné formy ochrany", která nespadá do její oblasti působnosti (bod 116).

24 — Směrnice 2004/83, stejně jako úmluva o právním postavení uprchlíků podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951, vychází ze zásady, že hostitelské členské státy mohou v souladu s vnitrostátními právními předpisy poskytnout vnitrostátní ochranu, v jejímž rámci lze osobám, kterým nemůže být přiznáno postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 uvedené směrnice, přiznat právo na pobyt na území dotčeného členského státu.

64. Dále je zajímavé poukázat na přípravné práce ke směrnici 2004/83 týkající se formulace čl. 15 písm. b) [25], kde unijní zákonodárce uvádí:

„Nicméně pokud by se mělo ustanovení písmene b) vztahovat na veškerou judikaturu [ESLP] k článku 3 EÚLP, bylo by třeba zahrnout pouze věci, které se týkají výlučně humanitárních důvodů, jako je věc D v. Spojené království (1997), známá rovněž jako věc ‚Svatý Kryštof'.

Ve věci D v. Spojené království sice nedostupnost rozvinutého zdravotnického systému a absence kohokoli, kdo by mohl poskytnout podporu a společnost, nebyly samy o sobě považovány za mučení nebo nelidské či ponižující zacházení, avšak vyhoštění do této země, kterým byl ohrožen život dotyčné osoby, za něj považováno bylo.

Aby se předešlo případům v režimu podpůrné ochrany založeným na humanitárních důvodech, na které se [směrnice 2004/83] neměla nikdy vztahovat, předsednictví tudíž navrhuje omezit působnost ustanovení písmene b) formulací, že v *zemi původu musí panovat* reálná hrozba mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu.“ [26]

65. Soudní dvůr sice v rozsudku Elgafaji [27] uvedl, že čl. 15 písm. b) směrnice 2004/83 „věcně odpovídá […] článku 3 EÚLP“ [28], avšak unijní zákonodárce omezil jeho působnost na zacházení směřující „vůči žadateli v *zemi původu*“ [29], což zahrnuje přímou či nepřímou odpovědnost veřejných orgánů této země. Systém mezinárodní ochrany a zejména status podpůrné ochrany je tedy skutečně vlastním a specifickým mechanismem ochrany [30], který se liší od povinností, jež smluvním státům ukládá článek 3 EÚLP.

66. S ohledem na výše uvedené okolnosti dospívám proto k závěru, že čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát považoval státního příslušníka třetí země, který trpí vážným onemocněním a který by v případě, že by se vrátil do země svého původu, čelil reálné hrozbě, že bude vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení, jelikož v jeho zemi neexistuje odpovídající léčba, za „osobu, která má nárok na podpůrnou ochranu“.

67. Takové povolení k pobytu, jako je povolení vydané M. M'Bodjovi na základě článku 9b zákona ze dne 15. prosince 1980, tudíž nemůže představovat podpůrnou formu mezinárodní ochrany ve smyslu čl. 2 písm. e) této směrnice.

68. Nemůže představovat ani „příznivější normu“ ve smyslu článku 3 uvedené směrnice.

69. Členské státy sice podle tohoto ustanovení mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy mimo jiné pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na podpůrnou ochranu, avšak tyto normy musí být slučitelné se směrnicí 2004/83 [31].

70. Přitom přiznání statusu podpůrné ochrany osobě, která se nachází v takové situaci jako M. M'Bodj, členským státem by z výše uvedených důvodů nebylo slučitelné ani se zněním, ani s účelem tohoto předpisu.

25 — Viz sdělení předsednictví Rady Evropské unie Strategickému výboru pro přistěhovalectví, hranice a azyl ze dne 25. září 2002, 12148/02, s. 6.

26 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

27 — EU:C:2009:94.

28 — Tamtéž (bod 28).

29 — McAdam, J., „The Qualification Directive: An Overview“, *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2007, s. 19.

30 — V této souvislosti viz rozsudek Diakité (EU:C:2014:39, bod 24).

31 — V této souvislosti viz závěry Soudního dvora uvedené v rozsudku B a D (EU:C:2010:661, body 114 až 120).

71. S ohledem na odpověď, kterou navrhuji na první otázku, není tedy namístě odpovídat na otázku druhou.

IV – **Závěry**

72. S ohledem na výše uvedené důvody navrhuji Soudnímu dvoru, aby Cour constitutionnelle odpověděl následovně:

„Článek 2 písm. e) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby [aby mohli být uznáni za uprchlíka nebo osobu], která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát považoval státního příslušníka třetí země, který trpí vážným onemocněním a který by v případě, že by se vrátil do země svého původu, čelil reálné hrozbě, že bude vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení, jelikož v jeho zemi neexistuje odpovídající léčba, za ‚osobu, která má nárok na podpůrnou ochranu'."