

Věc C-233/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1 jednacíh
o řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

18. března 2019

Předkládající soud:

Cour du travail de Liège (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. března 2019

Odvolatelka:

B.

Odpůrce:

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

I. Skutkový stav a spor v původním řízení

- 1 Paní B. se narodila dne 1. ledna 1955 v Guinei. Do Belgie přicestovala dne 2. září 2015 a dne 4. září 2015 podala žádost o azyl, která byla zamítnuta rozsudkem Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců, Belgie; dále jen „Rada pro sporné záležitosti cizinců“) ze dne 27. dubna 2016.
- 2 Paní B. trpí řadou nemocí: vysokým krevním tlakem, cukrovkou 2. typu provázenou diabetickou neuropatií a pooperační hypothyreózou.
- 3 Dne 26. září 2016 podala žádost o legalizaci svého pobytu (žádost o povolení k pobytu) ze zdravotních důvodů na základě článku 9b loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území, pobytu, usazení a vyhoštění cizinců, Moniteur belge ze dne 31. prosince 1980, s. 14584; dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980“).
- 4 Dne 22. prosince 2016 byla její žádost prohlášena za přípustnou. Paní B. bylo tudíž vydáno povolení k přechodnému pobytu a vznikl jí nárok na sociální pomoc

ze strany Centre public d'action sociale de Liège (Středisko státní sociální pomoci v Lutychu; dále jen „Středisko sociální pomoci“).

- 5 Rozhodnutím Office des étrangers (Cizinecký úřad, Belgie) ze dne 28. září 2017, doručeným dne 23. října 2017, však byla její žádost o legalizaci pobytu ze zdravotních důvodů ve věci samé zamítnuta. Tentýž den jí byl doručen příkaz, aby do 30 dní od jeho doručení opustila území Belgie i schengenských států. Paní B tak byla oprávněna pobývat v Belgii do 22. listopadu 2017 a dne 23. listopadu 2017 se její pobyt stal neoprávněným.
- 6 Dne 28. listopadu 2017 podala paní B k Radě pro sporné záležitosti cizinců, která je příslušným soudním orgánem, žalobu na neplatnost s návrhem na odklad vykonatelnosti proti rozhodnutí, kterým byla zamítnuta její žádost o povolení k pobytu, a proti příkazu k opuštění území. Na jednání účastníci řízení uvedli, že pokud je jim známo, řízení o uvedené žalobě dosud neskončilo.
- 7 Dvěma rozhodnutími ze dne 28. listopadu 2017 odebralo Středisko sociální pomoci paní B. nárok na finanční sociální pomoc a na zdravotně sociální pomoc počínaje dnem 23. října 2017. Jde o sporná rozhodnutí. Ze správního spisu vyplývá, že zdravotně sociální pomoc, která jí byla odebrána, byla určena pro cizince s oprávněným pobytem a nelze ji zaměňovat s naléhavou zdravotní pomocí, která je určena cizincům s neoprávněným pobytem. Ve zmíněných dvou sporných rozhodnutích byla žalobkyně vyzvána, aby v případě potřeby podala žádost o naléhavou zdravotní pomoc. Počínaje dnem 1. listopadu 2017 jí byla poskytnuta naléhavá zdravotní pomoc s následným lékařským dohledem z důvodu chronických nemocí.
- 8 Příslušnými soudy pro oblast sociální pomoci jsou pracovní soudy: tribunal du travail (pracovní soud prvního stupně, Belgie) a cour du travail (pracovní soud druhého stupně, Belgie). Návrhem ze dne 28. prosince 2017 podala paní B. žalobu k tribunal du travail de Liège (pracovní soud prvního stupně v Lutychu, Belgie), kterou se domáhala obnovení svého nároku na zdravotní pomoc a sociální pomoc pro cizince s oprávněným pobytem počínaje dnem 23. října 2017.
- 9 Dne 1. února 2018 krom toho paní B. podala novou žádost o sociální pomoc, která byla rozhodnutím Střediska sociální pomoci ze dne 20. února 2018 zamítnuta. Proti uvedenému zamítavému rozhodnutí byla podána nová žaloba, která je v současnosti projednávána před tribunal du travail (pracovní soud prvního stupně, Belgie), takže sporné období je omezeno na dobu od 23. října 2017 do 31. ledna 2018.
- 10 V rozsudku ze dne 15. března 2018 vyložil tribunal du travail (pracovní soud prvního stupně, Belgie) rozhodnutí o odebrání zdravotní pomoci ze dne 28. listopadu 2017 v tom smyslu, že šlo o rozhodnutí o zamítnutí naléhavé zdravotní pomoci. V části týkající se sociální finanční pomoci prohlásil návrh paní B. za neopodstatněný. V části týkající se naléhavé zdravotní pomoci nicméně rozhodl,

že její návrh je opodstatněný, a uložil Středisku sociální pomoci, aby jí tuto pomoc nadále poskytovalo.

- 11 Paní B. podala proti tomuto rozsudku odvolání.

II. Právní rámec

1. Belgické právo

- 12 Článek 9b zákona ze dne 15. prosince 1980 stanoví, že cizinec pobývajícím v Belgii, který trpí takovou nemocí, která skutečně ohrožuje jeho život nebo tělesnou integritu, nebo která představuje skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení z důvodu, že v zemi jeho původu nebo v zemi, kde pobývá, neexistuje žádná odpovídající léčba, může podat k ministru nebo jeho náměstkovi žádost o povolení pobytu v [Belgickém] království. Jde o odchylku od obecného pravidla, zakotveného v článku 9, podle kterého musí být žádost o povolení k pobytu na dobu delší než tři měsíce podána u belgického diplomatického nebo konzulárního úřadu příslušného podle místa bydliště nebo pobytu v zahraničí.
- 13 Řízení probíhá ve dvou fázích: úvodní formální a rychlý přezkum, na jehož základě je vydáno rozhodnutí o přípustnosti a povolení k přechodnému pobytu (které zakládá nárok na sociální pomoc), a následně rozhodnutí ve věci samé.
- 14 Pokud je rozhodnutí ve věci samé pro žadatele o legalizaci pobytu nepříznivé, může tento žadatel podat žalobu k Radě pro sporné záležitosti cizinců.
- 15 Podle znění zákona, a s výhradou výkladu obsaženého v judikatuře Soudního dvora, nemá „prostá“ žaloba na neplatnost s návrhem na odklad vykonatelnosti odkladný účinek, což znamená, že pobyt cizince může být po dobu projednávání takové žaloby neoprávněný.
- 16 Podle čl. 57 odst. 2 loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (organický zákon ze dne 8. července 1976 o střediscích státní sociální pomoci) zaniká v důsledku neoprávněného pobytu nárok na poskytování jakýchkoli sociálních služeb, s výjimkou naléhavé zdravotní pomoci a, v případě rodin s nezletilými dětmi, ubytování ve středisku Fedasil.
- 17 Článek 159 Belgické ústavy nicméně stanoví: „Soudy uplatňují obecné, provinční a místní nařízení a vyhlášky pouze v případě, že jsou v souladu se zákonem“.
- 18 Článek 74/13 zákona ze dne 15. prosince 1980 mimoto stanoví, že při rozhodování o vyhoštění přihlédne ministr nebo jeho náměstek ke zdravotnímu stavu dotčeného cizince.

2. Unijní právo

- 19 Soudní dvůr v rozsudku ze dne 18. prosince 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (dále jen „rozsudek Abdida“) rozhodl:

„Články 5 a 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí vykládané ve světle čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i čl. 14 odst. 1 písm. b) této směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům:

- které v situaci, kdy může výkon rozhodnutí, jímž bylo vážně nemocnému státnímu příslušníkovi třetí země nařazeno, aby opustil území členského státu, vystavit tohoto státního příslušníka třetí země vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nevratným způsobem zhorší, nepříznávají odkladné účinky opravnému prostředku podanému proti uvedenému rozhodnutí, a
- které nestanoví, že základní potřeby vážně nemocného státního příslušníka třetí země jsou dle možností zabezpečovány, aby bylo zaručeno, že po dobu, během níž má dotyčný členský stát povinnost odložit výkon rozhodnutí o navrácení tohoto státního příslušníka třetí země poté, co byl podán opravný prostředek proti rozhodnutí o navrácení této osoby, bude skutečně moci být poskytována neodkladná zdravotní péče a základní léčba“.

- 20 Jsou uplatňována rovněž ustanovení čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

3. Jiná ustanovení

- 21 Žalobkyně krom toho uplatňuje články 3 a 13 Evropské úmluvy o lidských právech.

III. Předmět sporu v původním řízení

- 22 V rozsahu relevantním pro Soudní dvůr je předmětem projednávané věci otázka, zda je na základě rozsudku Abdida třeba přiznat žalobám na neplatnost s návrhem na odklad vykonatelnosti podaným k Radě pro sporné záležitosti cizinců odkladný účinek, a pokud ano, za jakých podmínek.

IV. Postoje a návrhová žádání účastníků řízení

1. Postoj žalobkyně

- 23 Paní B se domáhá, aby byl vydaný rozsudek změněn a aby byla Středisku sociální pomoci uložena povinnost vyplatit jí finanční sociální pomoc počínaje dnem 23. října 2017.
- 24 Namítá absenci vykonatelného příkazu k opuštění území, jelikož má za to, že s ohledem na žalobu podanou k Radě pro sporné záležitosti cizinců nemůže být příkaz k opuštění území, který jí byl doručen, účinný.
- 25 Paní B uplatňuje rozsudek Abdida, článek 159 Belgické ústavy, články 3 a 13 EÚLP, článek 47 Listiny, čl. 6 odst. 5 a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2008/115, jakož i článek 74/13 zákona ze dne 15. prosince 1980, ze kterých dovozuje svůj nárok na sociální pomoc po dobu, kdy trvá řízení o její žalobě proti zamítnutí legalizace pobytu ze zdravotních důvodů vedené před Radou pro sporné záležitosti cizinců.
- 26 V této souvislosti se snaží zdůraznit závažnost nemocí, kterými trpí.
- 27 Dále rozvádí myšlenku, podle níž na základě rozsudku Abdida zakládá samotná existence vážného a podloženého důvodu povinnost přiznat žalobě podané k Radě pro sporné záležitosti cizinců odkladný účinek. Paní B spatřuje takový vážný důvod v tom, že, jak tvrdí v řízení před Radou pro sporné záležitosti cizinců, lékařský posudek provedený lékařem Cizineckého úřadu, na jehož základě byla zamítnuta legalizace jejího pobytu, není řádně odůvodněný.
- 28 Z toho dovozuje, že její žaloba podaná k Radě pro sporné záležitosti cizinců má odkladný účinek, její pobyt tudíž nelze považovat za neoprávněný a má tak nárok na finanční sociální pomoc.

2. Postoj Střediska sociální pomoci

- 29 Středisko sociální podpory navrhuje, aby byly vydaný rozsudek a sporná rozhodnutí potvrzeny.
- 30 Středisko sociální podpory má za to, že pobyt paní B je neoprávněný ve smyslu čl. 57 odst. 2 zákona ze dne 8. července 1976 a že neexistuje žádný důvod pro zrušení příkazu k opuštění území, který byl proti ní vydán, na základě článku 159 Ústavy.
- 31 Pokud jde o judikaturu ve věci Abdida, nelze podle střediska uvedený rozsudek vykládat v tom smyslu, že by měla žaloba bez dalšího odkladný účinek, ale že je odkladný účinek přiznán pouze v případě, kdy dotčený cizinec prokáže závažnost své nemoci a existenci vážného rizika, že se jeho zdravotní stav závažným způsobem zhorší, pokud bude vrácen do země [původu].

V. Závěry cour du travail (pracovní soud druhého stupně, Belgie)

- 32 Cour du travail (pracovní soud druhého stupně, Belgie) má tedy rozhodnout, zda mají žaloby projednávané u Rady pro sporné záležitosti cizinců odkladný účinek.
- 33 V právní nauce byla řada citlivých otázek podrobně systematizována a z tohoto shrnutí je třeba vycházet¹. Cour du travail (pracovní soud druhého stupně, Belgie) nicméně uvádí, že tento příspěvek cituje z důvodu jeho všeobecného přehledu, přesnosti a vyčerpávající povahy, zatím se však nerozhodl, jaké řešení zvolí, nepřiklání se k postojům vyjádřeným autorem a nepředjímá, jakým způsobem má být spor rozhodnut.

„Rozsah zdravotního přezkumu, který mají vykonávat soudy rozhodující v sociálních věcech

x Podle rozsudku Abdida není přiznán odkladný účinek všem opravným prostředkům proti rozhodnutím o vyhoštění vydaným na základě zamítavého rozhodnutí podle článku 9b, ale pouze „[opravnému prostředku proti] rozhodnutí, jímž bylo vážně nemocnému státnímu příslušníkovi třetí země nařízeno, aby opustil území členského státu, v situaci, kdy může výkon [uvedeného rozhodnutí] vystavit tohoto státního příslušníka třetí země vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nevratným způsobem zhorší“.

Mají se soudy rozhodující v sociálních věcech omezit na konstatování, že byl podán opravný prostředek, a na tomto základě mu přiznat odkladný účinek², nebo jim přísluší ověřit, zda jsou splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku stanovené v rozsudku Abdida?

Judikatura je v této otázce nejednotná.

Podle jednoho směru je namíště pouze konstatovat, že byl podán opravný prostředek, a na tomto základě mu přiznat odkladný účinek. Tento postoj vychází ze skutečnosti, že rozhodnutí Lucemburského soudu se vztahuje velmi obecně „na všechny osoby, proti kterým byl vydán příkaz k opuštění území a které podaly opravný prostředek proti zamítnutí povolení k pobytu na základě článku 9b“, že „je v podstatě nemožné určit „předem“, zda je situace natolik výjimečná, aby byl takovému opravnému prostředku přiznán odkladný účinek. Nelze mít *a priori* za to, že opravný prostředek má ve vztahu k některým navrhovatelům odkladný účinek, zatímco ve vztahu k

¹ MAES, C., v Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique, Brusel, la Charte, 2. vydání, dosud nevyšlo.

² V tomto smyslu: NISSEN, T., „Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l'arrêt Abdida“, Fiche pratique de l'accueil 16, CIRE, 2015, který má za to, že veškerým opravným prostředkům podaným proti zamítavému rozhodnutí podle článku 9b musí být přiznán odkladný účinek; TSOURDI, L., „Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l'arrêt Abdida?“, Newsletter EDEM, květen 2015, s. 3.

jiným takový účinek nemá³, a že „toto posouzení přísluší Radě pro sporné záležitosti cizinců. Pokud by byl dotyčnému cizinci odepřen účinný opravný prostředek, znamenalo by to předjímat výsledek posouzení namítnutých důvodů ze strany Rady pro sporné záležitosti cizinců“.

Podle druhého směru lze naopak odkladný účinek přiznat pouze za podmínek stanovených v rozsudku Abdida a pracovním soudům z tohoto důvodu přísluší posuzovací pravomoc *prima facie*, přičemž odkladný účinek není odůvodněný, pokud je žádost zjevně neopodstatněná, nebo pokud jsou důkazy týkající se zdravotního stavu zjevně nedostatečné.

Podle mého názoru je namístě přiklonit se k tomuto druhému směru.

Článek 288 třetí pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie totiž stanoví, že „[s]měrnice je závazná pro každý členský stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“.

Na základě tohoto ustanovení má Lucemburský soud za to, že vnitrostátní soudy jsou povinny „vykládat vnitrostátní právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu příslušné směrnice, aby tak dosáhl výsledku jí zamýšleného [...] Požadavek výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem Společenství je inherentní systému Smlouvy v tom, že umožňuje, aby vnitrostátní soud v rámci svých pravomocí zajistil plnou účinnost práva Společenství, rozhoduje-li o sporu, který mu byl předložen. [...] V projednávaném případě zásada výkladu v souladu s právem Společenství tudíž vyžaduje, aby předkládající soud učinil vše, co je s přihlédnutím k veškerým pravidlům vnitrostátního práva v jeho pravomoci, aby zaručil plnou efektivitu směrnice“³.

Ověřením, zda jsou splněny podmínky stanovené Lucemburským soudem, soud rozhodující v sociálních věcech nezasahuje do účinnosti opravného prostředku proti příkazu k opuštění území, ale naopak zajišťuje v rozsahu svých pravomocí a v rámci sporu, který mu byl předložen, uplatňování přímo použitelného evropského práva tím, že postupuje v souladu s jeho výkladem poskytnutým zmíněným evropským soudem. Navíc, jelikož je prováděný přezkum *prima facie* omezen na posouzení, zda není předložený důvod zjevně neopodstatněný, je podle mého názoru takový přístup zcela v souladu s požadavky Štrasburského soudu, podle kterého je účinnost opravného prostředku a jeho automatický odkladný účinek, který mu musí být přiznán v případě možného porušení článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech, spojen s ověřením, zda je dán podložený důvod“.

³– Rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (spojené věci C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 110 až 118 a citovaná judikatura).

- 34 Ve skutečnosti je možný i třetí výklad rozsudku Abdida, podle kterého přísluší pracovním soudům ověřit nikoli to, zda existuje vážný a podložený důvod, ale posoudit, zda výkon rozhodnutí o navrácení může dotčeného státního příslušníka třetí země vystavit vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nezvratným způsobem zhorší.
- 35 Tento třetí výklad však přináší další problémy.
- 36 Pracovní soudy běžně řeší otázku nemožnosti vrácení ze zdravotních důvodů, nicméně toto projednávání se týká oblasti sociální pomoci (poskytované osobě, u které, odchýlně od obecného pravidla, není neoprávněný pobyt překážkou pro poskytnutí takové pomoci), jež přirozeně spadá do jejich působnosti. Pokud jde o posouzení, zda má žaloba proti zamítnutí legalizace pobytu podaná k Radě pro sporné záležitosti cizinců odkladný účinek, či nikoli, týká se tato otázka oblasti práva pobytu, u kterého je třeba rozhodnout, zda je či není oprávněný. Až následně pouze v případě, že je pobyt považován za oprávněný, vzniká právo na sociální pomoc. K rozhodování sporů týkajících se oprávněnosti pobytu je však v zásadě příslušný jiný soud, specializující se na tuto oblast, kterým je Rada pro sporné záležitosti cizinců.
- 37 Jak je ze shora uvedeného zřejmé, problém spočívá částečně v tom, že o otázce odkladného účinku žaloby má rozhodnout jiný soud (pracovní soud, který má pravomoc přiznat sociální pomoc), než je soud, ke kterému byla žaloba podána (Rada pro sporné záležitosti cizinců, která je příslušná v oblasti práva pobytu).
- 38 Obdobně, pokud by platil výklad, podle kterého musí pracovní soud ověřit existenci podloženého důvodu, je tato dualita problematická a je spojena s nedostatkem legitimacy pracovních soudů k tomu, aby rozhodovaly o šanci na úspěch žaloby podané k Radě pro sporné záležitosti cizinců v oblasti, která nespadá přirozeně do jejich působnosti a ve které nejsou natolik znalé, jako v oblasti sociálního práva.
- 39 Jaký je dosah přezkumu, který má vykonávat pracovní soud, u kterého byl uplatněn odkladný účinek žaloby podané k jinému soudu?
- 40 Tuto otázku by samozřejmě bylo možné jednoduše neřešit s poukazem na skutečnost, že jde o problém vnitrostátního práva, který nijak nesouvisí s úkoly Soudního dvora Evropské unie. Cour du travail (pracovní soud druhého stupně, Belgie) se nicméně rozhodl obrátit na Soudní dvůr, protože k zodpovězení této otázky je rovněž zapotřebí upřesnit dosah článku 47 Listiny základních práv Evropské unie. Zakládá právo na podání účinného opravného prostředku k soudu A rovněž bez dalšího nárok na pomoc, o které rozhoduje soud B? Vyplývá z práva na podání účinného opravného prostředku k soudu A, že soud B má posoudit důvody předložené v rámci takového opravného prostředky? Vyplývá z práva na podání účinného opravného prostředku k soudu A, že soud B má provést přezkum spadající do pravomoci prvního uvedeného soudu?

VI. Předběžná otázka

41 Za účelem objasnění této důležité otázky je namístě položit tuto předběžnou otázku:

42 „Musí být články 5 a 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí vykládané ve světle čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i čl. 14 odst. 1 písm. b) této směrnice, vykládané s ohledem na rozsudek C-562/13 vydaný velkým senátem Soudního dvora Evropské unie dne 18. prosince 2014,

vykládány v tom smyslu, že přiznávají odkladný účinek opravnému prostředku proti rozhodnutí, jímž bylo vážně nemocnému státnímu příslušníkovi třetí země nařízeno, aby opustil území členského státu, pokud osoba podávající opravný prostředek tvrdí, že výkon uvedeného rozhodnutí ji může vystavit vážnému riziku, že se její zdravotní stav závažným a nevratným způsobem zhorší,

- aniž by bylo nutné takový opravný prostředek posuzovat, přičemž samotné podání takového opravného prostředku je dostatečné k odložení výkonu rozhodnutí nařizujícího opustit území,
- nebo na základě zběžného přezkumu týkajícího se ověření, zda existuje podložený důvod či neexistuje důvod pro nepřípustnost nebo zjevnou neopodstatněnost žaloby podané ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců, Belgie),
- anebo na základě celkového a úplného přezkumu ze strany pracovních soudů s cílem určit, zda výkon uvedeného rozhodnutí může osobu podávající opravný prostředek skutečně vystavit vážnému riziku, že se její zdravotní stav závažným a nevratným způsobem zhorší?“