

**Vec C-233/19**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

18. marec 2019

**Vnútroštátny súd:**

Cour du travail de Liège

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

11. marec 2019

**Odvolateľka:**

B.

**Odporca:**

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

## I. Skutkový stav a konanie vo veci samej

- 1 Pani B sa narodila 1. januára 1955 v Guinei. Do Belgicka prišla 2. septembra 2015 a 4. septembra 2015 podala žiadosť o azyl, ktorá bola zamietnutá rozsudkom Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko; ďalej len „CCE“) z 27. apríla 2016.
- 2 Pani B trpí viacerými ochoreniami: vysoký krvný tlak, cukrovka 2. typu s neuropatiou 2 a pooperačná hypotyreóza.
- 3 Dňa 26. septembra 2016 podala žiadosť o legalizáciu (žiadosť o povolenie na pobyt) zo zdravotných dôvodov na základe článku 9b loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon z 15. decembra 1980 o vstupe na územie, pobyte, usadení sa a odsune cudzincov; *Moniteur belge* z 31. decembra 1980, s. 14584; ďalej len „zákon z 15. decembra 1980“).
- 4 Táto žiadosť bola 22. decembra 2016 vyhlásená za prípustnú. Pani B bolo následne vydané povolenie na dočasný pobyt a získala nárok na sociálnu pomoc od Centre public d'action sociale de Liège (Verejné centrum sociálnej pomoci v Liège, Belgicko; ďalej len „CPAS“).
- 5 Office des étrangers (Cudzinecký úrad, Belgicko) však rozhodnutím z 28. septembra 2017 doručeným 23. októbra 2017 zamietol žiadosť o legalizáciu zo zdravotných dôvodov z vecného hľadiska. V ten istý deň jej bol doručený príkaz na opustenie územia Belgicka, ako aj schengenského priestoru v lehote 30 dní od doručenia. Pani B bola teda oprávnená zdržiavať sa v Belgicku do 22. novembra 2017 a jej pobyt sa stal neoprávneným 23. novembra 2017.
- 6 Dňa 28. novembra 2017 podala pani B na CCE, súd s právomocou v tejto oblasti, žalobu o zrušenie a o pozastavenie výkonu rozhodnutia odopierajúceho povolenie na pobyt a príkazu na opustenie územia. Účastníci konania vo svojich prednesoch uviedli, že podľa ich informácií o žalobe zatiaľ nebolo rozhodnuté.
- 7 Dvoma rozhodnutiami z 28. novembra 2017 CPAS odňal pani B nárok na finančnú sociálnu pomoc a zdravotnú sociálnu pomoc s platnosťou od 23. októbra 2017. Ide o dve sporné rozhodnutia. Zo správneho spisu vyplýva, že v prípade zdravotnej pomoci, ktorá jej bola odopretá, ide o pomoc určenú cudzincom s oprávneným pobytom, ktorú si netreba zamieňať s naliehavou zdravotnou pomocou určenou cudzincom s neoprávneným pobytom. V oboch sporných rozhodnutiach bolo uvedené, že žalobkyňa má požiadať o naliehavú zdravotnú pomoc, ak to bude považovať za potrebné. Naliehavú zdravotnú pomoc so sledovaním chronických ochorení využívala od 1. novembra 2017.

- 8 V oblasti sociálnej pomoci majú právomoc súdy pre pracovnoprávne spory: prvostupňový súd pre pracovnoprávne spory a odvolací súd pre pracovnoprávne spory. Žalobou z 28. decembra 2017 sa pani B na Tribunal du travail de Liège (Prvostupňový súd pre pracovnoprávne spory Liège, Belgicko) domáhala vrátenia nároku na zdravotnú pomoc a sociálnu pomoc pre cudzinca s oprávneným pobytom od 23. októbra 2017.
- 9 Dňa 1. februára 2018 pani B okrem toho podala novú žiadosť o sociálnu pomoc, ktorá bola zamietnutá rozhodnutím CPAS z 20. februára 2018. Proti tomuto zamietavému rozhodnutiu podala ďalšiu žalobu, ktorú v súčasnosti prejednáva Tribunal du travail (prvostupňový súd pre pracovnoprávne spory), takže sporné obdobie je obmedzené na obdobie od 23. októbra 2017 do 31. januára 2018.
- 10 Tribunal du travail (prvostupňový súd pre pracovnoprávne spory) v rozsudku z 15. marca 2018 vykladal rozhodnutie o odopretí zdravotnej pomoci z 28. novembra 2017 ako rozhodnutie o odopretí naliehavej zdravotnej pomoci. Konštatoval nedôvodnosť žaloby pani B, pokiaľ ide o finančnú sociálnu pomoc. Žalobu však považoval za dôvodnú, pokiaľ ide o nalievajúcu zdravotnú pomoc, a zaviazal CPAS, aby túto pomoc zachoval.
- 11 Pani B sa proti tomuto rozsudku odvolala.

## **II. Právny rámec**

### ***1. Belgické právo***

- 12 Článok 9b zákona z 15. decembra 1980 stanovuje, že cudzinec zdržiavajúci sa v Belgicku, ktorý trpí ochorením vyvolávajúcim reálne riziko ohrozenia jeho života či fyzickej integrity alebo reálne riziko neľudského či ponižujúceho zaobchádzania, môže, pokiaľ neexistuje nijaká primeraná liečba v jeho krajine pôvodu alebo v krajine, kde sa zdržiava, požiadať, aby mu minister alebo ním poverená osoba udelili povolenie na pobyt v Belgickom kráľovstve. Ide o výnimku zo všeobecného pravidla stanoveného v článku 9, podľa ktorého žiadosť o povolenie na pobyt dlhší ako tri mesiace musí byť podaná na belgickom diplomatickom alebo konzulárnom úrade príslušnom pre miesto bydliska alebo pobytu v zahraničí.
- 13 Postup má dve fázy: preskúmanie, ktoré je pôvodne navrhnuté ako formálne a rýchle a ktoré vyústi do prijatia rozhodnutia o prípustnosti a vydania povolenia na dočasný pobyt (ktoré oprávňuje na sociálnu pomoc), a následne rozhodnutie vo veci samej.
- 14 Ak je rozhodnutie vo veci samej pre žiadateľa o legalizáciu nepriaznivé, môže podať žalobu na CCE.

- 15 Podľa zákona a s výhradou výkladu judikatúry Súdneho dvora „obyčajné“ žaloby o pozastavenie výkonu a o zrušenie nemajú odkladný účinok, takže pobyt cudzincov môže byť počas prejednávania týchto žalôb neoprávnený.
- 16 Podľa článku 57 ods. 2 loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (organický zákon z 8. júla 1976 o verejných centrách sociálnej pomoci) má neoprávnený pobyt za následok odopretie všetkých sociálnych dávok okrem naliehavej zdravotnej pomoci a v prípade rodín s maloletými deťmi okrem ubytovania v centre Fedasil.
- 17 Článok 159 belgickej ústavy však stanovuje: „Odvolacie súdy a prvostupňové súdy uplatnia všeobecné, provinčné a miestne výnosy a nariadenia len v rozsahu, v akom sú v súlade so zákonmi.“
- 18 Článok 74/13 zákona z 15. decembra 1980 okrem toho stanovuje, že pri prijímaní rozhodnutia o odsune minister alebo osoba, ktorú poveril, zohľadní zdravotný stav dotknutého cudzinca.

## 2. Právo Únie

- 19 Súdny dvor v rozsudku z 18. decembra 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (ďalej len „rozsudok Abdida“), konštatoval:
- „Články 5 a 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, vykladané s ohľadom na článok 19 ods. 2 a článok 47 Charty základných práv Európskej únie, ako aj článok 14 ods. 1 písm. b) tejto smernice sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave:
- ktorá nepriznáva odkladný účinok opravnému prostriedku podanému proti rozhodnutiu, ktoré ukladá štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý trpí vážnou chorobou, opustiť územie členského štátu, keď vykonanie tohto rozhodnutia môže tohto štátneho príslušníka tretej krajiny vystaviť vážnemu riziku podstatného a nenapraviteľného zhoršenia jeho zdravotného stavu, a
  - ktorá nestanovuje, že v rámci možností budú zabezpečené základné potreby štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý trpí vážnou chorobou, v období, keď je dotknutý členský štát povinný odložiť vyhostenie tohto štátneho príslušníka tretej krajiny v dôsledku podania uvedeného opravného prostriedku, aby sa zabezpečilo, že urgentná zdravotná starostlivosť a základná liečba môžu byť účinne poskytnuté.“
- 20 Žalobkyňa v konaní vo veci samej sa odvoláva aj na článok 19 ods. 2 a článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov

tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98).

### **3. Ďalšie ustanovenia**

- 21 Žalobkyňa v konaní vo veci samej sa ďalej odvoláva na články 3 a 13 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

### **III. Predmet sporu vo veci samej**

- 22 V rozsahu podstatnom pre Súdny dvor ide v prejednávanej veci o to, či sa na základe rozsudku Abdida má priznať odkladný účinok žalobám o zrušenie a o pozastavenie výkonu podaným na CCE, a pokiaľ áno, za akých podmienok.

### **IV. Stanoviská a návrhy účastníkov konania**

#### **1. Stanovisko žalobkyne v konaní vo veci samej**

- 23 Pani B navrhuje, aby bol napadnutý rozsudok zmenený a aby bola CPAS uložená povinnosť vyplatiť jej finančnú sociálnu pomoc od 23. októbra 2017.
- 24 Odvoláva sa na neexistenciu vykonateľného príkazu na opustenie územia, keďže sa domnieva, že v dôsledku podania žaloby na CCE príkaz na opustenie územia, ktorý proti nej bol vydaný, nemôže vyvolávať účinky.
- 25 Pani B sa s odkazom na rozsudok Abdida, článok 159 belgickej ústavy, články 3 a 13 EDLP, článok 47 Charty, článok 6 ods. 5 a článok 9 ods. 1 písm. a) smernice 2008/115, ako aj článok 74/13 zákona z 15. decembra 1980 domáha nároku na sociálnu pomoc počas obdobia, kým CCE nerozhodne o jej žalobe proti odopretiu legalizácie zo zdravotných dôvodov.
- 26 Podrobne opisuje závažnosť ochorení, ktorými trpí.
- 27 Ďalej rozvíja myšlienku, podľa ktorej z rozsudku Abdida vyplýva, že samotná vážna a obhájitelná výhrada znamená povinnosť priznať odkladný účinok žalobe podanej na CCE. Pani B považuje svoje výhrady za vážne vzhľadom na to, že v konaní pred CCE tvrdí, že zdravotný posudok vypracovaný lekárom Cudzineckého úradu, na ktorom je založené odopretie legalizácie, nie je právoplatne odôvodnený.
- 28 Na základe toho konštatuje, že žaloba, ktorú podala na CCE, má odkladný účinok, že ju teda nemožno považovať za osobu s neoprávneným pobytom a že má nárok na finančnú sociálnu pomoc.

## 2. Stanovisko CPAS

- 29 CPAS navrhuje potvrdenie napadnutého rozsudku a sporných rozhodnutí.
- 30 CPAS sa domnieva, že pani B sa na území Belgicka zdržiava neoprávnene v zmysle článku 57 ods. 2 zákona z 8. júla 1976 a že nie je nijaký dôvod na nevykonanie príkazu na opustenie územia, ktorý bol proti nej vydaný na základe článku 159 ústavy.
- 31 Pokiaľ ide o rozsudok Abdida, tvrdí, že z neho nevyplýva automatický odkladný účinok žaloby, ale uznanie odkladného účinku len v prípade, že cudzinec preukáže závažnosť svojho ochorenia, ako aj vážne riziko podstatného zhoršenia svojho zdravotného stavu v prípade návratu do krajiny.

### V. Posúdenie zo strany Cour du travail (odvolací súd pre pracovnoprávne spory, Belgicko)

- 32 Cour du travail (odvolací súd pre pracovnoprávne spory) má teda rozhodnúť o odkladnom účinku žalôb, ktoré prejednáva CCE.
- 33 Právna náuka podrobne zhrnula viaceré citlivé otázky a z tohto mapovania treba vychádzať.<sup>1</sup> Cour du travail (odvolací súd pre pracovnoprávne spory) však uvádza, že tento príspevok cituje z dôvodu jeho panoramatickej povahy, presnosti a taxatívnosti, no v tomto štádiu ešte nerozhodol o tom, ktoré riešenie treba prijať, nepripája sa k stanoviskám autora a neprejudikuje budúce riešenie sporu.

„Rozsah zdravotného posudzovania, ktoré majú uskutočniť sociálnoprávne súdy

Rozsudok Abdida nepriznáva odkladný účinok každému opravnému prostriedku podanému proti príkazu na odsun prijatému na základe zamietavého rozhodnutia v zmysle článku 9b, ale len „opravnému prostriedku podanému proti rozhodnutiu, ktoré ukladá štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý trpí vážnou chorobou, opustiť územie členského štátu, keď vykonanie tohto rozhodnutia môže tohto štátneho príslušníka tretej krajiny vystaviť vážnemu riziku podstatného a nenapraviteľného zhoršenia jeho zdravotného stavu“.

Majú sociálnoprávne súdy iba konštatovať, že bol podaný opravný prostriedok, a na základe toho mu priznať odkladný účinok,<sup>2</sup> alebo im

<sup>1</sup> MAES, C. In: *Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique*. 2. vydanie. Bruxelles: la Charte, pripravuje sa.

<sup>2</sup> V tomto zmysle: NISSEN, T.: Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l'arrêt Abdida. In: *Fiche pratique de l'accueil* 16. CIRE, 2015, ktorý sa domnieva, že každá žaloba podaná proti zamietavému rozhodnutiu v zmysle článku 9b má mať odkladný účinok; TSOURDI, L.: Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l'arrêt Abdida ?. In: *Newsletter EDEM*. Máj 2015, s. 3.

prináleží preskúmať, či boli splnené podmienky odkladného účinku stanovené v rozsudku Abdida?

Judikatúra v tejto otázke nie je jednotná.

Jeden prúd sa domnieva, že samotné konštatovanie existencie opravného prostriedku postačuje na to, aby mu bol priznaný odkladný účinok. Toto stanovisko vychádza z toho, že luxemburský Súdny dvor zaujal ‚voči všetkým osobám, proti ktorým bol vydaný príkaz na opustenie územia a ktoré podali žalobu proti odopretiu povolenia na pobyt na základe článku 9b‘, veľmi všeobecné stanovisko, podľa ktorého ‚je z vecného hľadiska nemožné «dopredu» povedať, či je určitá situácia výnimočná do tej miery, že opravnému prostriedku treba priznať odkladný účinok. Nie je možné a priori konštatovať, že žaloba bude mať odkladný účinok v prípade určitých žalobcov, ale nie v prípade iných‘, a ‚toto posúdenie prináleží Rade pre cudzinecké spory. Odoprieť cudzincovi účinný opravný prostriedok by znamenalo vopred ovplyvniť posúdenie uvedených výhrad Radou pre cudzinecké spory.‘

Iný prúd sa, naopak, domnieva, že odkladný účinok možno priznať len za podmienok stanovených v rozsudku Abdida a že súdy pre pracovnoprávne spory majú v dôsledku toho právomoc na posúdenie *prima facie*, pričom pozastavenie výkonu nie je opodstatnené, pokiaľ je žaloba zjavne nedôvodná alebo pokiaľ sú informácie zdravotného charakteru všeobecne nepostačujúce.

Domnievam sa, že sa treba prikloniť k poslednému uvedenému prúdu.

Článok 288 tretí odsek 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie totiž stanovuje, že ‚smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom‘.

Luxemburský Súdny dvor sa na základe tohto ustanovenia domnieva, že vnútroštátne súdy musia ‚vykladať vnútroštátne právo v najvyššej možnej miere v zmysle znenia a cieľov tejto smernice, aby sa dosiahol ňou sledovaný výsledok... Požiadavka výkladu vnútroštátneho práva v súlade s právom Spoločenstva vyplýva zo systému Zmluvy, ktorá tým umožňuje vnútroštátnemu súdu, aby v rámci svojich právomocí zabezpečil plnú účinnosť práva Spoločenstva pri rozhodovaní o spore... V predmetnom spore vyžaduje teda zásada výkladu v súlade s právom Spoločenstva, aby vnútroštátny súd zohľadnil vnútroštátne právo ako celok a urobil všetko, čo je v jeho právomoci, na zabezpečenie plnej účinnosti smernice.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Rozsudok z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 110 až 118 a citovaná judikatúra).

Ak sociálnoprávny súd preskúma, či sú splnené podmienky stanovené luxemburským Súdny dvorom, nenaruší tým účinnosť žaloby podanej proti príkazu na opustenie územia, ale, naopak, dbá na to, aby sa v rozsahu jeho právomocí a v rámci sporu, ktorý prejednáva, uplatnilo priamo uplatniteľné európske právo v tom zmysle, že sa bude riadiť jeho výkladom zo strany európskeho súdu. Okrem toho vzhľadom na to, že uskutočnené posúdenie *prima facie* je obmedzené na preskúmanie toho, či výhrada nie je zjavne nedôvodná, sa domnievam, že tento postoj je v úplnom súlade s požiadavkami štrasburského súdu, ktorý spája účinnosť opravného prostriedku a plnohodnotný odkladný účinok, ktorý by z neho mal vyplývať v prípade možného porušenia článku 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach, s overením existencie obhájiteľnej výhrady.“

- 34 V skutočnosti je možný aj tretí výklad rozsudku Abdida, podľa ktorého súdom pre pracovnoprávne spory neprináleží posúdiť, či existuje vážna a obhájiteľná výhrada, ale preskúmať, či by vykonanie rozhodnutia o odsune mohlo štátneho príslušníka tretej krajiny vystaviť vážnemu riziku podstatného a nenapraviteľného zhoršenia zdravotného stavu.
- 35 Tento tretí výklad však vyvoláva ďalšie problémy.
- 36 Súdny dvor pre pracovnoprávne spory síce zvykne rozhodovať o otázke nemožnosti návratu zo zdravotných dôvodov, no toto skúmanie sa týka oblasti sociálnej pomoci (poskytnutej osobe, ktorej neoprávnený pobyt vo výnimočných prípadoch nie je prekážkou takej pomoci), v ktorej majú prirodzenú právomoc. Keď ide o rozhodovanie o tom, či žaloba proti odopretiu legalizácie podaná na CCE má alebo nemá odkladný účinok, skúmanie sa týka pobytu, o ktorom treba rozhodnúť, či je alebo nie je oprávnený. Až následne, pokiaľ by bol pobyt považovaný za oprávnený, by vznikol nárok na sociálnu pomoc. Vo veciach týkajúcich sa oprávnenosti pobytu však spravidla rozhoduje iný súd, ktorý je v tejto oblasti špecializovaný, a to CCE.
- 37 Ako vidieť, ťažkosti sú spôsobené čiastočne tým, že odkladný účinok sa namieta na inom súde (súd pre pracovnoprávne spory s právomocou na priznanie nároku na sociálnu pomoc), než je ten, na ktorý bola podaná žaloba (CCE s právomocou pre veci týkajúce sa práva na pobyt).
- 38 Rovnako v prípade výkladu, podľa ktorého súd pre pracovnoprávne spory musí preskúmať existenciu obhájiteľnej výhrady, táto duálnosť spôsobuje ťažkosti a nedostatočnú legitímnosť súdov pre pracovnoprávne spory na posudzovanie toho, akú šancu na úspech má žaloba podaná na CCE, lebo v tejto oblasti nemajú prirodzenú právomoc a neovládajú ju v takej miere ako sociálne právo.
- 39 Aký je rozsah posúdenia, ktoré musí uskutočniť súd pre pracovnoprávne spory, pred ktorým sa namieta odkladný účinok žaloby podanej na inom súde?
- 40 Samozrejme, túto otázku by bolo možné zmietať šmahom ruky a tvrdiť, že ide o problém vnútroštátneho práva, ktorý nesúvisí s úlohou Súdneho dvora



Európskej únie. Cour du travail (odvolací súd pre pracovnoprávne spory) sa napriek tomu rozhodol obrátiť sa na Súdny dvor, lebo táto otázka si vyžaduje aj objasnenie pôsobnosti článku 47 Charty základných práv Európskej únie. Zakladá právo na účinný opravný prostriedok pred súdom A automaticky nárok na pomoc, o ktorej rozhoduje súd B? Znamená právo na účinný opravný prostriedok pred súdom A, že výhrady, ktoré sú pred ním vznesené, preskúma súd B? Znamená právo na účinný opravný prostriedok pred súdom A, že posúdenie, ktoré patrí do jeho právomoci, vykoná súd B?

## VI. Prejudiciálna otázka

- 41 S cieľom objasniť túto dôležitú problematiku je potrebné položiť túto prejudiciálnu otázku:
- 42 „Majú sa články 5 a 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, v spojení s článkom 19 ods. 2 a článkom 47 Charty základných práv Európskej únie, ako aj článkom 14 ods. 1 písm. b) tejto smernice v spojení s rozsudkom C-562/13 vydaným 18. decembra 2014 Veľkou komorou Súdneho dvora Európskej únie

vykladať v tom zmysle, že priznávajú odkladný účinok opravnému prostriedku podanému proti rozhodnutiu, ktoré ukladá štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý trpí vážnou chorobou, opustiť územie členského štátu, keď osoba, ktorá opravný prostriedok podala, tvrdí, že vykonanie tohto rozhodnutia ju môže vystaviť vážnemu riziku podstatného a nenapraviteľného zhoršenia jej zdravotného stavu,

- pričom nie je potrebné posúdiť opravný prostriedok a samotné jeho podanie postačuje na pozastavenie výkonu rozhodnutia nariaďujúceho opustenie územia,
- alebo je potrebné okrajové preskúmanie týkajúce sa existencie obhájiteľnej výhrady alebo neexistencie dôvodu neprípustnosti, prípadne zjavnej nedôvodnosti žaloby podanej na Radu pre cudzinecké spory,
- alebo je potrebné úplné preskúmanie súdmi pre pracovnoprávne spory, aby sa určilo, či vykonanie tohto rozhodnutia naozaj môže vystaviť osobu, ktorá opravný prostriedok podala, vážnemu riziku podstatného a nenapraviteľného zhoršenia jej zdravotného stavu?“