

Vec C-422/21

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

Dátum podania:

9. júl 2021

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

30. december 2020

St'ážovateľ:

Ministero dell'Interno

Odporca:

TO

Predmet konania vo veci samej

Odvolanie proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionálny správny súd Toskánsko, Taliansko), ktorým sa vyhovel žalobe štátneho príslušníka tretej krajiny o neplatnosť dekrétu, ktorým sa zrušili opatrenia na prijímanie nariadené v jeho prospech.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Článok 267 ZFEÚ; zlučiteľnosť talianskej právnej úpravy stanovujúcej zrušenie opatrení na prijímanie v prípade, že žiadateľ sa považuje za páchatel'a násilného skutku, so smernicou 2013/33/EÚ.

Prejudiciálna otázka

Bráni článok 20 ods. 4 a 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013 vnútroštátnej právnej úprave stanovujúcej zrušenie opatrení na prijímanie na úkor plnoletého žiadateľa, ktorý nepatrí do kategórie „zraniteľných osôb“, a to v prípade, že dotknutý žiadateľ sa považuje za páchatel'a obzvlášť násilného skutku, ktorého sa dopustil mimo pobytového tábora, zahŕňajúceho použitie fyzického násillia voči verejným činiteľom a/alebo osobám povereným vykonávaním verejnej služby, pričom obetiam spôsobil zranenia, ktoré si vyžiadali zásah miestnej lekárskej služby prvej pomoci?

Uvedené ustanovenia práva Únie a uvedená judikatúra Únie

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, najmä článok 20 ods. 4.

Rozsudok Súdneho dvora z 12. novembra 2019 vo veci C-233/18.

Uvedené vnútroštátne predpisy a judikatúra

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (legislatívny dekrét č. 142 z 18. augusta 2015 – Vykonanie smernice 2013/33/EÚ, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ako aj smernice 2013/32/EÚ o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany; najmä:

Článok 14, ktorým sa upravujú podmienky prístupu k systému prijímania, pričom sa stanovuje, že žiadateľ, ktorý podal príslušnú žiadosť a ktorý nemá dostatok prostriedkov zaručujúcich primeranú kvalitu života pre obživu seba a svojich rodinných príslušníkov, má spolu so svojimi rodinnými príslušníkmi prístup k opatreniam na prijímanie stanoveným v tomto legislatívnom dekréte.

V článku 23 sa v znení platnom v čase skutkového stavu stanovovalo, že prefekt provincie, v ktorej sa nachádzajú centrá príchodu, rozhodne o zrušení opatrení na prijímanie, a to najmä v prípade, že žiadateľ o azyl sa dopustil závažného alebo opakovaného porušenia vnútorného poriadku príslušného prijímacieho zariadenia, alebo sa dopustil obzvlášť násilného správania. Pri prijímaní zrušujúceho rozhodnutia sa prihliada na situáciu žiadateľa, s osobitným zreteľom na podmienky osôb so špeciálnymi potrebami. Proti takémuto zrušujúcemu rozhodnutiu je prípustná žaloba na miestne príslušný regionálny správny súd.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (legislatívny dekrét č. 286 z 25. júla 1998 – kodifikované znenie právnych predpisov v oblasti prisťahovalectva a pravidiel týkajúce sa postavenia cudzinca); článok 4 ods. 3 a článok 26 ods. 7a.

Vo vnútroštátnej judikatúre sa stanovilo, že základom zrušenia opatrení na prijímanie prefektom je posúdenie skutkových okolností predovšetkým v rámci voľnej úvahy správneho orgánu, pričom vyžaduje konkrétne posúdenie každého jednotlivého prípadu a osobitnej situácie dotknutej osoby, a to aj z hľadiska primeranosti príslušného rozhodnutia vzhľadom na závažnosť zisteného správania.

Uvedená judikatúra nie je jednotná vo dvoch otázkach: 1. či je potrebné, aby zrušeniu opatrení predchádzalo oznámenie o začatí konania (vnútroštátny súd zastáva názor, že takéto predchádzajúce oznámenie je povinné); 2. či sankcie možno ukladať iba za skutky spáchané vnútri pobytových zariadení alebo aj za správanie, ku ktorému došlo, tak ako v prejednávanej veci, mimo týchto zariadení (vnútroštátny súd sa prikláňa k druhej možnosti).

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 TO, štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je žiadateľom o medzinárodnú ochranu ubytovaným v dočasnom pobytovom tábore v Taliansku, je príjemcom opatrení na prijímanie stanovených v legislatívnom dekréte č. 142/2015, ktoré sú vyhradené pre žiadateľov o azyl bez dostatočných prostriedkov na zabezpečenie vlastnej obživy.
- 2 Dňa 28. júna 2019 mestská polícia oznámila Prefettura di Firenze (prefektúra Florencia, Taliansko), že TO sa v rámci incidentu na železničnej stanici dopustil násilného správania a vyhrážania. Pri tejto príležitosti TO slovne a fyzicky zaútočil na zamestnanca železníc a dvoch príslušníkov mestskej polície, pričom

im spôsobil zranenia, pre ktoré museli vyhladať zásah lekárskej služby prvej pomoci. Dotknutí príslušníci podali na TO za tieto skutky trestné oznámenie, pričom mestská polícia začala v danej veci trestné stíhanie.

- 3 Na základe uvedeného oznámenia začala prefektúra Florencia vo vzťahu k TO konanie o zrušenie opatrení na prijímanie z dôvodu závažného porušenia pravidiel prijímania. Keďže TO v stanovenej lehote nedoručil svoje pripomienky alebo relevantné dokumenty, prefekt vydal dekrét, ktorým rozhodol o zrušení opatrení na prijímanie nariadených v prospech TO.
- 4 TO podal proti tomuto dekrétu žalobu na Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Regionálny správny súd Toskánsko), pričom uviedol, že napadnutý dekrét bol vydaný v rozpore so zákonom a v dôsledku prekročenia právomoci. Uvedený súd odkázal najmä na rozsudok Súdneho dvora z 12. novembra 2019 vo veci C-233/18, pričom dospel k záveru, že ako vnútroštátny súd má na základe tohto rozsudku upustiť od uplatnenia článku 23 ods. 1 písm. e) legislatívneho dekrétu č. 142/2015, a to z dôvodu jeho nezlučiteľnosti s právom Únie, keďže uvedený legislatívny dekrét stanovuje, že za predpokladu skutkových okolností, aké nastali v prejednávanej veci, možno uložiť iba sankciu zrušenia opatrení na prijímanie. Z tohto dôvodu regionálny správny súd vyhovel žalobe a napadnutý dekrét zrušil.
- 5 Ministero dell'interno (Ministerstvo vnútra, Taliansko) podalo proti tomuto rozsudku odvolanie.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 6 Ministerstvo vnútra predovšetkým zdôrazňuje, že vyššie uvedený rozsudok Súdneho dvora nevylučuje možnosť odňatia podmienok prijímania, a ďalej že prípad, ktorý bol predmetom daného rozsudku Súdneho dvora, sa týkal zrušenia opatrení na prijímanie vo vzťahu k maloletej osobe bez sprievodu, ktorá bola účastníkom fyzickej potýčky v pobytovom tábore, kde bola dočasne umiestnená, kým pán TO v prejednávanej veci bol v čase skutkového stavu nielen plnoletý, ale nebol ani zaradený do zoznamu zraniteľných osôb (kam patrili nielen maloletí) podľa článku 21 predmetnej smernice, tak ako sa prebral do článku 17 legislatívneho dekrétu č. 142/2015; okrem toho prípad, ktorý bol predmetom uvedeného rozsudku Súdneho dvora, sa týkal porušenia vnútorného poriadku pobytového tábora, kým pánovi TO sa pripisuje nezákonné konanie, ktoré je v zjavnom rozpore s ustanoveniami talianskeho trestného práva a ktoré možno v súlade s vnútroštátnou judikatúrou zaradiť medzi skutky kvalifikované ako „obzvlášť násilné správanie“, na ktoré vyslovene odkazuje článok 23 ods. 1 písm. e) legislatívneho dekrétu č. 142/2015, pričom za tieto skutky stanovuje sankciu zrušenia opatrení na prijímanie.
- 7 Uvedené ministerstvo dodáva, že sankcia spočívajúca v zrušení opatrení sa zdá byť v súlade aj so zásadou proporcionality (ktorej sa dovoľáva Súdny dvor v predmetnom rozsudku ako hlavného kritéria pre stanovovanie sankcií), a to

práve v dôsledku obzvlášť násilného a agresívneho konania, ktorého sa dopustil TO. V danom prípade nebolo podľa ministerstva možné uložiť inú sankciu, konkrétne presun pána TO do iného pobytového tábora, keďže takáto sankcia sa stanovuje iba pre menej závažné porušenia. V prejednávanej veci sa preto zrušenie opatrení na prijímanie ukázalo nielen ako primeraná, ale aj nevyhnutná sankcia.

- 8 TO vo svojom vyjadrení uvádza, že sankcie za porušenia, ktorých sa dopustili osoby, ktoré sú príjemcami ochranných opatrení, sa musia zakladať na primeranosti, a to jednak vo vzťahu k samotným porušeniam, jednak vo vzťahu k ľudskej dôstojnosti. Vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa vykonala smernica Únie, naopak uvádzajú ako jedinú možnú sankciu zrušenie opatrení na prijímanie, bez možnosti odstupňovať sankciu v závislosti od závažnosti konania.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 9 V tomto prípade je významná jednak otázka zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie a jednak otázka zákonnosti predmetných vnútroštátnych predpisov vo vzťahu k Ústave Talianskej republiky (z dôvodu porušenia prezumpcie neviny). Vzniká preto problém takzvanej dvojakej prejudiciality, čiže prípad, keď sa v rámci toho istého konania nastolila vo vzťahu k rovnakým právnym predpisom otázka súladu s ústavou, ako aj súladu s právom Únie. Zámerom vnútroštátneho súdu je vyriešiť tento problém tak, že uprednostní podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor, a to na základe pokynov talianskeho Corte costituzionale (Ústavný súd, Taliansko), ktorý nedávno uviedol, že v prípadoch takzvanej dvojakej prejudiciality prináleží vnútroštátnemu súdu, aby rozhodol, či nastolí najprv otázku súladu s ústavou alebo s právom Únie.
- 10 Pokiaľ ide o možné tvrdenie, podľa ktorého Súdny dvor uvedeným rozsudkom z 12. novembra 2019 vo veci C-233/18 už rozhodol o vecne zhodnej otázke, vnútroštátny súd predovšetkým usudzuje, že je rozdiel medzi situáciou, ktorú už Súdny dvor preskúmal a v ktorej išlo o maloletú osobu bez sprievodu, a situáciou v prejednávanej veci. Okrem toho z právnej vedy vyplýva, že vnútroštátny súd má aj vtedy, ak Súdny dvor už rozhodol o vecne zhodnej otázke, právo opätovne položiť danú otázku tomuto súdu Únie, a to v prípade, že dospeje k záveru, že môže uviesť nové argumenty, alebo ak nepovažuje odôvodnenie rozsudku Súdneho dvora za presvedčivé a žiada o jeho dôkladnejšie vypracovanie, alebo aj v prípade, že počíta so zmenou predmetnej judikatúry.
- 11 Vnútroštátny súd má pochybnosti o zlučiteľnosti s právom Únie, pokiaľ ide o výklad a uplatnenie uvedeného rozsudku Súdneho dvora súdom prvého stupňa, ktoré uvedený regionálny správny súd viedli k upusteniu od uplatnenia príslušnej vnútroštátnej právnej úpravy. Prvostupňový rozsudok je podľa názoru vnútroštátneho súdu v rozpore s právom Únie.
- 12 Vnútroštátny súd v prvom rade konštatuje možný rozpor názoru súdu prvej inštalácie s gramatickým výkladom právnej úpravy Únie, konkrétne s článkom 20

ods. 4 smernice 2013/33/EÚ, podľa ktorého členské štáty môžu určiť „sankcie“ za závažné porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov, ako aj za „obzvlášť násilné správanie“. Vnútroštátny súd zastáva názor, že použitie pojmu „sankcie“ je mimoriadne významné, keďže poukazuje na zámer normotvorcu odstupňovať sankcie podľa rôznej závažnosti porušení, čiže tak, aby najzávažnejšie sankcie zodpovedali najzávažnejším skutkom. Z tohto hľadiska sa uloženie sankcie spočívajúcej v zrušení opatrení javí ako pochopiteľné v súvislosti s najzávažnejšími porušeniami.

- 13 Vnútroštátny súd má v druhom rade obavy zo zneužitia zásad vyplývajúcich z prvostupňového rozsudku, pokiaľ by sa zrušenie opatrení na prijímanie nepripúšťalo ani v prípade obzvlášť závažného správania. Uplatnenie sankčných opatrení s menej radikálnym účinkom voči žiadateľovi o medzinárodnú ochranu – na skutky, ktoré, tak ako v prejednávanej veci, zahŕňali použitie fyzického násillia –, podľa všetkého nezodpovedá zásade účinnosti reakcie právneho systému. Takéto opatrenia by sa mohli ukázať ako neúčinné z hľadiska prevencie, pretože by nemali všeobecnú odstrašujúcu funkciu a u páchatel'a by mohli vytvárať pocit beztretnosti. Navyše z hľadiska analógie s talianskou právnou úpravou týkajúcou sa iných skutkových podstatí trestných činov, ktoré sa na základe zákona považujú za obzvlášť závažné (napríklad trestné činy súvisiace s drogami, sexuálnou slobodou, nelegálnym prísťahovalectvom alebo vysťahovalectvom, alebo trestné činy zamerané na zneužívanie prostitúcie alebo zneužívanie maloletých na nezákonnú činnosť) a v prípade ktorých odsudzujúci rozsudok, hoci aj neprávoplatný, bráni vstupu cudzinca do Talianska, sa nezdá primerané predpokladať, že rovnako alebo podobne odsúdeniahodné skutky (alebo dokonca závažnejšie) sa môžu vyhnúť prísnejším sankciám, ak ich spáchali osoby žiadajúce o medzinárodnú ochranu.
- 14 Pokiaľ ide o dôstojnosť žiadateľa o medzinárodnú ochranu – prvok, na ktorom Súdny dvor vo vyššie uvedenom rozsudku zvlášť nástojí –, podľa všetkého ju možno primerane zaručiť dodržiavaním základných pravidiel správneho konania, medzi ktoré patria: a) zásada úplnosti vyšetrovania, ktorá vyžaduje dôkladné preskúmanie dôsledkov prípadného zrušenia opatrení na prijímanie na osobu príjemcu dotknutých opatrení, vrátane možnej identifikácie súkromných zariadení pripravených túto osobu prijať; b) povinnosť odôvodnenia správnych rozhodnutí ukladajúcich zohľadnenie všetkých pripomienok, ktoré cudzinec predniesol počas svojej účasti v konaní; dodržiavanie týchto pravidiel by malo zabrániť riziku, že zrušenie opatrení na prijímanie pripraví dotknutú osobu o možnosť uspokojiť jej najzákladnejšie potreby, ako je obživa, umývanie a nocľah, a uvedie ju do stavu úpadku nezlučiteľného s rešpektovaním dôstojnej životnej úrovne.
- 15 Napokon Súdnemu dvoru je tiež potrebné položiť otázku, či je alebo nie je možné rozšíriť uplatňovanie „sankcií“ stanovených predmetnou smernicou na skutky spáchané – tak ako v prejednávanej veci – mimo pobytového tábora; ide o možnosť, vo vzťahu ku ktorej existujú vo vnútroštátnej judikatúre rozpory, a to aj vzhľadom na nie celkom jasnú formuláciu dotknutého ustanovenia. Vnútroštátny súd sa prikláňa k možnému výkladu, na základe ktorého sa medzi

skutky, za ktoré možno uložiť „sankcie“ podľa článku 20 ods. 4 smernice, zaraďuje aj správanie, ku ktorému došlo mimo pobytového tábora, pokiaľ ide o „obzvlášť násilné správanie“, a to jednak z gramatických, ako aj z teleologických dôvodov. A) Pokiaľ ide o gramatické hľadisko, text smernice treba podľa všetkého chápať v tom zmysle, že členské štáty môžu stanoviť sankcie, ktoré sa majú uložiť „za závažné porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov, ako aj za obzvlášť násilné správanie“: zdá sa totiž, že obzvlášť násilné správanie je v tomto prípade samostatnou možnosťou, odlišnou od porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov, čiže ide o prípad, ktorý môže nastať aj pri skutkoch spáchaných mimo uvedených táborov. Menej jednoznačný je však vnútroštátny predpis, ktorého znenie vedie skôr k výkladu, podľa ktorého možno predmetné správanie sankcionovať iba vtedy, ak k nemu došlo vnútri pobytového tábora. B) Z teleologického hľadiska nemožno spochybniť, že „obzvlášť násilné správanie“, hoci aj spáchané mimo pobytového tábora, môže mať veľmi negatívny vplyv na riadne fungovanie takéhoto tábora.

- 16 Nastolené otázky sú významné pre vydanie rozhodnutia, a to predovšetkým preto, že ak sa má upustiť od uplatnenia príslušného vnútroštátneho ustanovenia z dôvodu jeho nezlučiteľnosti s právom Európskej únie, prvostupňový rozsudok o neplatnosti sporného správneho opatrenia treba potvrdiť a odvolanie je potrebné zamietnuť. V prípade opačnej možnosti by sa malo odvolaniu vyhovieť z dôvodu, že súd prvej inštalácie nesprávne upustil od uplatnenia článku 23 ods. 1 písm. e) legislatívneho dekrétu č. 142/2015. Obdobne, ak obzvlášť násilné správanie postihnuteľné na základe smernice predstavujú iba skutky spáchané vnútri pobytového tábora, odvolaniu nemožno vyhovieť.