

Vec C-184/24 [Sidi Bouzid] ⁱ

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

Dátum podania:

7. marec 2024

Vnútroštátny súd:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

5. marec 2024

Žalobca:

AF, vo svojom mene a v rámci výkonu rodičovských práv
a povinností k maloletému dieťaťu BF

Žalovaný:

Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Milano

ⁱ Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

Predmet konania vo veci samej

Žaloba o neplatnosť rozhodnutia, ktorým sa odňali opatrenia súvisiace s prijatím AF a BF.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad článku 20 smernice 2013/33/EÚ v súlade s článkom 267 ZFEÚ. Ide najmä o určenie, či uvedené ustanovenie bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje odňať opatrenia súvisiace s prijatím v prípade zániku príslušných predpokladov prijímania – v konkrétnom prípade z dôvodu, že žiadateľ o medzinárodnú ochranu odmieta premiestnenie do iného prijímacieho strediska – a existuje riziko, že po takomto odňatí nebude viac možné uspokojovať jeho primárne potreby.

Prejudiciálna otázka

Bránia článok 20 smernice [2013/33/EÚ], ako aj zásady vyjadrené Súdnym dvorom v rozsudkoch z 12. novembra 2019 vo veci C- 233/2018 a z 1. augusta 2022 vo veci C-422/2021, a to v časti, v ktorej vylučujú možnosť správneho orgánu členského štátu uložiť sankciu spočívajúcu v odňatí opatrení súvisiacich s prijatím v prípade, že toto rozhodnutie vedie k ohrozeniu základných životných potrieb cudzieho štátneho príslušníka žiadajúceho o medzinárodnú ochranu a jeho rodinných príslušníkov, vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na základe odôvodneného individuálneho posúdenia týkajúceho sa aj nutnosti a primeranosti daného opatrenia umožňuje odňať prijatie nie zo sankčných dôvodov, ale z dôvodu, že dodatočne zanikli predpoklady tohto prijímania, konkrétne v dôsledku nesúhlasu cudzieho štátneho príslušníka s premiestnením do iného prijímacieho strediska, a to z dôvodov, ktoré sa netýkajú uspokojovania základných životných potrieb a ochrany ľudskej dôstojnosti, pričom dotknuté stredisko zvolil správny orgán vzhľadom na objektívne organizačné požiadavky, s tým, že na zodpovednosť samotného správneho orgánu sa zaručuje zachovanie materiálnych podmienok prijímania rovnocenných s podmienkami poskytovanými v pôvodnom stredisku, ak sa cudzinec v dôsledku nesúhlasu s premiestnením a následného odňatia dostal do situácie, v ktorej nie je schopný zabezpečiť základné potreby osobného a rodinného života?

Uvedené ustanovenia práva Európskej únie a príslušná judikatúra

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, najmä odôvodnenie 25 a článok 20 ods. 1 písm. a)

Rozsudky Súdneho dvora z 12. novembra 2019, C-233/2018 a z 1. augusta 2022, C-422/2021

Uvedené vnútroštátne predpisy

Decreto legislativo n. 142/2015, attuativo delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE (legislatívny dekrét č. 142/2015, ktorým sa vykonávajú smernice 2013/32/EÚ a 2013/33/EÚ):

článok 23 ods. 1 písm. a) – ktorým sa vykonáva článok 20 ods. 1 písm. a) smernice 2013/33/EÚ – stanovuje odňatie opatrení súvisiacich s prijatím v prípade, že žiadateľ o medzinárodnú ochranu sa neohlási v určenom zariadení alebo opustí prijímacie stredisko bez predchádzajúceho odôvodneného oznámenia príslušnej prefektúre;

článok 23 ods. 2a stanovuje, že predmetné opatrenia sa prijímajú individuálne na základe zásady proporcionality a s ohľadom na situáciu žiadateľa, pričom obsahujú odôvodnenie.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Dňa 18. mája 2023 žalobca, umiestnený spolu so svojim maloletým dieťaťom v prijímacom stredisku v Miláne, odmietol (už tretíkrát) premiestnenie do iného prijímacieho strediska nachádzajúceho sa tiež v Miláne, a to na základe rozhodnutia správneho orgánu, ktorý tieto strediská prevádzkuje. V dôsledku tohto odmietnutia došlo k odňatiu opatrení súvisiacich s prijatím pôvodne uplatňovanými v prospech žalobcu.
- 2 Žalobca podal návrh na nariadenie neodkladného opatrenia, ktorý Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Lombardsko, Taliansko) najprv zamietol – pričom usúdil, že rozhodnutie o odňatí je v prejednávanej veci prejavom organizačnej právomoci správneho orgánu vzhľadom na prevádzku prijímacích stredísk – následne mu však Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) vyhovel v rámci konania o odvolaní proti rozhodnutiu vo veci návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia – pričom usúdila, že rozhodnutie o odňatí by mohlo predstavovať porušenie základných ľudských práv, ako je prístup k strave, prístrešiu a ošateniu, ktoré predstavujú primárne potreby.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 3 Odôvodnenie rozhodnutia o odňatí odkazuje na rôzne skutočnosti vzťahujúce sa na osobu žalobcu: jednak na okolnosť, že žalobca obýva spolu s dieťaťom priestor na ubytovanie určený nie pre dve, ale pre štyri osoby; jednak na prípady násilného správania žalobcu. Základom odňatia je však opakovaný nesúhlas žalobcu

s premiestnením na základe rozhodnutia správneho orgánu prijatého vzhľadom na organizačné potreby.

- 4 Žalobca odôvodnil odmietnutie tým, že jeho dieťa študuje na mieste v blízkosti súčasného prijímacieho strediska.

Okrem toho uvádza, že v prípade odňatia opatrení by nebol schopný uspokojovať základné životné potreby svoje a svojho dieťaťa.

Okrem iného poukazuje tiež na skutočnosť, že rozhodnutie o odňatí nezohľadňuje príslušnosť žalobcu a jeho maloletého dieťaťa do kategórie „zraniteľných osôb“, pričom namieta porušenie článku 20 smernice 2013/33/EÚ, tak, ako ho vykladá Súdny dvor v rozsudkoch C-233/2018 a C-422/21, ktoré sa síce týkajú skutkového stavu upraveného v článku 23 ods. 1 písm. e) – t. j. v ustanovení, ktoré sa už zrušilo – podľa jeho názoru však vyjadrujú všeobecnú zásadu vzťahujúcu sa na akýkoľvek prípad odňatia opatrenia vrátane odňatia nesankčnej povahy.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 5 Článok 23 legislatívneho dekrétu č. 142/2015 – zachovávajúci prístup zakotvený v článku 20 smernice 2013/33/EÚ – stanovuje obmedzenie opatrení súvisiacich s prijatím vo viacerých prípadoch: ide o závažné alebo opakované porušenie pravidiel zariadenia, v ktorom je žiadateľ o medzinárodnú ochranu umiestnený, vrátane úmyselného poškodenia hmotného alebo nehmotného majetku alebo závažného násilného správania. V týchto prípadoch sa prijíma opatrenie sankčnej povahy, pretože predstavuje dôsledok nedovoleného konania.
- 6 O odňatí môže správny orgán rozhodnúť v odlišných situáciách v prípade, že prestanú byť splnené podmienky na prijatie do prijímacích zariadení. Podľa článku 23 ods. 1 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 142/2015 ide o prípad neohlásenia sa v určenom zariadení alebo opustenia prijímacieho strediska žiadateľom bez predchádzajúceho odôvodneného oznámenia príslušnej prefektúry. V týchto prípadoch nie je odňatie sankčným, ale administratívnym opatrením, ktoré je následkom zániku predpokladov na uplatnenie opatrení súvisiacich s prijatím.
- 7 Situáciu v prejedávanej veci možno zaradiť do rozsahu pôsobnosti článku 23 ods. 1 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 142/2015, ktorý napriek tomu, že doslovne odkazuje na prípad neohlásenia sa cudzinca, ktorý je žiadateľom o medzinárodnú ochranu, v zariadení, ktoré mu bolo pridelené, alebo opustenia strediska, musí z dôvodu totožnosti dôvodov a súdržnosti režimu vytvoreného v prospech žiadateľov o medzinárodnú ochranu zahŕňať aj možnosť, že cudzinec po prijatí príslušných opatrení odmietne premiestnenie do iného prijímacieho strediska určeného správnym orgánom vzhľadom na prevádzkové a organizačné potreby.

- 8 Uvedené zásady Súdny dvor prvýkrát potvrdil v rozsudku C-233/18 v súvislosti s cudzincami patriacimi do kategórií zraniteľných osôb v zmysle článku 21 smernice 2013/33/EÚ, pričom následne ich neskorším rozsudkom C-422/21 rozšíril na akéhokoľvek žiadateľa o medzinárodnú ochranu, to znamená bez ohľadu na príslušnosť do kategórií podľa článku 21. Z uvedeného vyplýva, že uložiť sankciu spočívajúcu v odňatí nemožno v prípade, že cudzinec prichádza v konkrétnom prípade o schopnosť zabezpečiť svoje najnákladnejšie potreby.
- 9 Dôvody rozhodnutí Súdneho dvora a ich súvislosť so základnými zásadami práva Európskej únie zameranými na ochranu ľudskej dôstojnosti môžu viesť k záveru, že zásady potvrdené Súdny dvorom majú všeobecný rozsah a možno ich preto uplatniť nad rámec prípadov sankčného odňatia, ktorých sa uvedené rozsudky týkajú, čiže aj na odňatie nesankčného charakteru podľa článku 23 ods. 1 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 142/2015.
- 10 Na základe tohto prístupu nemôže zánik predpokladov uplatnenia opatrení súvisiacich s prijatím viesť k ich odňatiu, ak by to znamenalo ohrozenie najnákladnejších ľudských potrieb.
- 11 Táto otázka je v prejedávanej veci ústredná, keďže Consiglio di Stato (Štátna rada), t. j. odvolací súd, zmenila rozhodnutie Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Lombardsko) vo veci návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia na základe úvahy, že odňatie by mohlo predstavovať porušenie základných ľudských práv, ako je prístup k strave, prístrešiu a ošateniu, ktoré predstavujú primárne potreby.
- 12 V rámci nedávneho smerovania vnútroštátnej judikatúry sa vyvinul tento prístup, pričom vo vzťahu k odňatiu nariadenému za opustenie prijímacieho strediska žiadateľom bez predchádzajúceho oznámenia prefektúre sa konštatovalo, že zásady vypracované Súdny dvorom sa majú vzťahovať aj na takúto situáciu, napriek tomu, že nie sú splnené predpoklady pre uloženie sankcie.
- 13 Prijal sa záver [pozri rozhodnutie Consiglio di Stato (Štátna rada), tretieho senátu č. 10999 z 15. decembra 2022], že odňatie stanovené v tomto prípade talianskym zákonodarcom neponecháva priestor na odstupňovanie a je jedinou reakciou, ktorú právny poriadok ponúka, a to v rozpore so zásadou proporcionality, pričom sa neumožňuje poskytnutie ochrany základným potrebám cudzinca, ktorého sa opatrenie týka, čo odporuje nevyhnutnej ochrane ľudskej dôstojnosti.
- 14 Vzhľadom na tieto východiskové predpoklady citovaná judikatúra upustila od uplatňovania článku 23 ods. 1 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 142/2015 z dôvodu jeho rozporu s článkom 20 smernice 2013/33/EÚ.
- 15 Toto smerovanie judikatúry sa však vytvorilo pred prijatím zákonného dekrétu č. 20/2023, ktorý na účely prispôsobenia vnútroštátneho právneho poriadku právu Únie viedol k tomu, že právomoc odňať opatrenia získala diskrečný charakter, t. j. odňatie musí závisieť od konkrétneho posúdenia všetkých relevantných skutočností, bez ďalšieho uplatňovania automatických mechanizmov. Upustenie

od uplatňovania talianskych právnych predpisov bolo preto výsledkom prísneho charakteru ustanovení týkajúcich sa odňatia, zatiaľ čo v súčasnosti už tento prísny charakter neexistuje, čiže zanikol aj dôvod rozporu s právom Európskej únie.

- 16 V rámci súčasného právneho rámca, ktorý umožňuje súlad so zásadou proporcionality, už preto nemožno článok 23 legislatívneho dekrétu č. 142/2015 z vyššie uvedeného hľadiska neuplatňovať.
- 17 V prejedávanej veci zastáva vnútroštátny súd názor, že správny orgán rozhodnutie o odňatí primerane odôvodnil. Zámerom správneho orgánu totiž nebolo vylúčiť žalobcu z prijímacieho režimu, ale len ho premiestniť do iného strediska, kde by sa mu ďalej poskytovala plná ochrana. Odňatie opatrení súvisiacich s prijatím je priamym účinkom odmietnutia cudzinca ďalej využívať predmetné opatrenia súvisiace s prijatím, hoci na inom mieste. Odňatie v konečnom dôsledku znamená dobrovoľné odstúpenie z prijímacieho mechanizmu, čím sa daný prípad úplne zhoduje so situáciou cudzinca, ktorý zaradenie do prijímacieho strediska už od počiatku odmieta.
- 18 Faktom však zostáva, že cudzinec by sa v dôsledku napadnutého opatrenia vystavil (z vlastného rozhodnutia) strate uspokojovania svojich primárnych potrieb. Vnútroštátny súd opätovne poznamenáva, že ide o rovnakú stratu, aká môže dotknutú osobu postihnúť, ak dobrovoľne odmietne zaradenie do prijímacieho režimu, ktoré samozrejme nemožno ukladať povinne, ale v každom prípade si vyžaduje súhlas danej osoby.
- 19 Všeobecný rozsah, ktorý podľa všetkého majú zásady potvrdené v uvedených rozsudkoch Súdneho dvora, vedie vnútroštátny súd k tomu, aby si na tomto mieste položil otázku týkajúcu sa zlučiteľnosti článku 23 ods. 1 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 142/2015, a to len v časti, ktorá sa práve špecifikovala, s článkom 20 smernice 2013/22/EÚ.
- 20 Ide o určenie, či toto ustanovenie bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje odňať opatrenia súvisiace s prijatím v prípade zániku objektívnych predpokladov potrebných na ich prijatie, konkrétne, ak cudzinec odmietne premiestnenie do iného prijímacieho strediska, ktoré správny orgán nariadil z organizačných dôvodov, a ak je odňatie nutné a primerané, pričom sa prijalo po podrobnom preskúmaní všetkých okolností daného prípadu, cudzinca však vystavuje riziku, hoci vyplývajúcejmu z jeho vlastného slobodného rozhodnutia, že jeho primárne potreby sa nebudú viac uspokojovať.
- 21 Ak by právo Únie bránilo takejto vnútroštátnej právnej úprave, zistenie týkajúce sa primárnych potrieb by úplne ochromilo právomoc odňať opatrenie z dôvodu dodatočného zániku predpokladov jeho uplatnenia, pretože nie je jednoduché predstaviť si situáciu, v ktorej by osoba, ktorá má prospech z prijímania práve v dôsledku ťažkostí, v akých sa nachádza, dokázala zrazu nájsť ubytovanie a primerané prostriedky na živobytie.

- 22 V každom prípade, hoci je pravda, že prednostný záujem na ochrane ľudskej dôstojnosti môže odôvodniť takýto dôsledok v prípade sankčných odňatí uložených osobám, ktoré si zachovávajú oprávnenie využívať prijímanie, je naopak otázne, či rovnaký záver platí aj v prípade osoby, ktorá sa dobrovoľne a bez primeraného dôvodu rozhodne odmietnuť svoje ďalšie zotrvanie v prijímacom režime (v inom stredisku).
- 23 V konečnom dôsledku sa zdá, že existuje riziko zneužitia tohto režimu, ktoré podľa samotného Súdneho dvora legitimizuje odňatie opatrení súvisiacich s prijatím (pozri rozsudky C-422/21, bod 38 a C-233/18, bod 44).
- 24 Treba pripomenúť, že pri prijatí opatrení súvisiacich s prijatím je úlohou správneho orgánu prijímajúceho štátu, aby identifikoval prijímacie stredisko, do ktorého umiestni cudzinca bez schopnosti zabezpečiť životné potreby svoje a svojej rodiny, ktorý požiadal o medzinárodnú ochranu. Táto voľba je dôsledkom organizačných prevádzkových posúdení, za ktoré zodpovedá správny orgán. Organizačná právomoc zostáva počas výkonu opatrení správneho orgánu. Tento orgán má preto právomoc rozhodovať o premiestnení oprávnených osôb, ak na to existujú preukázané organizačné dôvody.
- 25 V prejedávanej veci správny orgán poukázal na to, že žalobca obýval spolu s dieťaťom ubytovací priestor určený pre štyri osoby, čiže vhodný pre potreby početnejšej rodiny. Z týchto dôvodov nariadil premiestniť žalobcu do iného strediska nachádzajúceho sa tiež v Miláne.
- 26 Tento aspekt je zvlášť významný, keďže Súdny dvor vysvetlil (pozri rozsudok C-233/18, body 49 a 50), že je zodpovednosťou členských štátov zaručiť prístup k opatreniam súvisiacim s prijatím, aj keď na tieto účely využívajú súkromné fyzické alebo právnické osoby.
- 27 Toto hľadisko sa v prejedávanej veci dodržalo, keďže správny orgán najprv poukázal na existenciu objektívnych organizačných potrieb, aby premiestnenie odôvodnil, pričom následne priamo identifikoval iné stredisko v tom istom meste, v ktorom žalobca mohol spolu s maloletým dieťaťom ďalej využívať opatrenia súvisiace s prijatím.
- 28 K odňatiu opatrenia viedlo výlučne odmietnutie žalobcu poskytnúť súhlas s premiestnením, keďže zanikol predpoklad jeho uplatnenia, čiže skutočná prítomnosť žalobcu v stredisku určenom správnym orgánom.
- 29 Odmietnutie žalobcu nesúvisí s preukázanou nevhodnosťou strediska, ktoré následne určil správny orgán, vzhľadom na jeho životné potreby, ale len s menšou vzdialenosťou prvého strediska od školy, ktorú navštevuje jeho maloleté dieťa; ide o jeden z aspektov v rámci celkovej problematiky, ktorý sa síce zohľadňuje, má však menší význam než organizačné potreby strediska, vzhľadom na to, že maloletý bude mať aj v prípade premiestnenia v každom prípade zabezpečené školské vzdelávanie.

- 30 Smernica 2013/33/EÚ stanovuje možnosť členských štátov reagovať na možné zneužívanie ochrany priznanej prostredníctvom prístupu k opatreniam súvisiacim s prijatím. Túto zásadu zdôrazňujú uvedené rozsudky Súdneho dvora.
- 31 Vnútroštátny súd poznamenáva, že odmietnutie predstavuje v danej súvislosti zneužitie opatrení súvisiacich s prijatím, vzhľadom na ktoré má správny orgán právomoc prijať rozhodnutia, ktoré umožnia prekonať uvedenú situáciu v súlade so zásadami stanovenými vo vyššie uvedených rozsudkoch Súdneho dvora.
- 32 V tomto konkrétnom prípade je odňatie jediným opatrením, ktoré môže správny orgán prijať na odvrátenie zneužívania, keďže nejde o prípad, ktorý by predpokladal obmedzenie prijímania, ani prijatie iných, menej invazívnych opatrení, vzhľadom na to, že dôvod premiestnenia vyplýva z objektívnych organizačných potrieb súvisiacich s tým, že žalobca využíva spolu s dieťaťom ubytovanie, ktoré sa má prideliť štvorčlennej a nie dvojčlennej rodine, pričom v danom stredisku už nie sú ďalšie možnosti ubytovania.
- 33 Ak by sa v situácii, o akú ide v prejedávanej veci, dospelo k záveru, že článok 20 smernice 2013/33/EÚ bráni výkonu právomoci odňať opatrenia súvisiace s prijatím, správny orgán by stratil konkrétny dosah na prevádzku prijímacích stredísk, keďže jednoduchý nesúhlas cudzinca s premiestnením by mohol ochromiť organizáciu týchto stredísk a zaviesť „právo zotrvať“ v stredisku prvého pridelenia, vyplývajúce len z vôle cudzinca, ktoré nemá nijaký základ v práve Európskej únie ani vo vnútroštátnom práve a je nezlučiteľné s objektívnymi potrebami organizácie predmetných opatrení.