

Věc C-184/24 [Sidi Bouzid] ⁱ**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

7. března 2024

Předkládající soud:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

5. března 2024

Žalobce:AF, vlastním jménem a jako nositel rodičovské zodpovědnosti
k nezletilému dítěti BF**Žalovaný:**

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

Předmět původního řízení

Žaloba na neplatnost rozhodnutí nařizujícího odnětí přijímacích opatření ve vztahu k AF a BF.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad článku 20 směrnice 2013/33/EU ve smyslu článku 267 SFEU. Konkrétně se jedná o to, zda toto ustanovení brání takové vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje odejmout přijímací opatření, pokud již nejsou splněny příslušné podmínky přijetí – zejména proto, že žadatel o mezinárodní ochranu odmítne být přemístěn do jiného přijímacího střediska – a existuje riziko, že v důsledku tohoto odejmutí již nemohou být uspokojeny jeho základní potřeby.

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

Předběžná otázka

Brání článek 20 směrnice [2013/33/EU], jakož i zásady stanovené Soudním dvorem v rozsudcích ze dne 12. listopadu 2019 ve věci C-233/2018 a ze dne 1. srpna 2022 ve věci C-422/2021, v rozsahu, v němž brání tomu, aby správní orgán členského státu nařídil sankci spočívající v odnětí přijímacích opatření, pokud takové rozhodnutí vede k ohrožení základních životních potřeb cizího státního příslušníka žádajícího o mezinárodní ochranu a jeho rodiny, takové vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje na základě odůvodněného individuálního posouzení, které se týká rovněž nezbytnosti a přiměřenosti daného opatření, odejmout přijímací opatření z jiných než sankčních důvodů, ale z důvodu, že dodatečně zanikly předpoklady tohoto přijetí, a zejména z důvodu, že cizinec odmítá z důvodů, které se netýkají uspokojení základních životních potřeb a ochrany lidské důstojnosti, souhlasit s přemístěním do jiného přijímacího střediska, které správní orgán určil na základě objektivní organizační potřeby a které zaručuje, na odpovědnost samotného správního orgánu, zachování materiálních podmínek přijetí rovnocenných podmínkám v původním středisku, pokud odmítnutí přemístění a následné rozhodnutí o odnětí opatření dostane cizince do situace, kdy není schopen uspokojit základní osobní a rodinné potřeby?

Uplatňované unijní právo a unijní judikatura

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, zejména bod 25 odůvodnění a čl. 20 odst. 1 písm. a)

Rozsudky Soudního dvora ze dne 12. listopadu 2019, C-233/18, a ze dne 1. srpna 2022, C-422/21

Uplatňované vnitrostátní právo

Legislativní nařízení č. 142/2015, kterým se provádějí směrnice 2013/32/EU a 2013/33/EU:

článek 23 odst. 1 písm. a), kterým se provádí čl. 20 odst. 1 písm. a) směrnice 2013/33/EU, stanoví odnětí přijímacích opatření v případě, že se žadatel o mezinárodní ochranu nedostaví do určeného zařízení nebo opustí přijímací středisko, aniž by to předem odůvodněně oznámil příslušné prefektuře;

článek 23 odst. 2a stanoví, že předmětná opatření se přijímají individuálně, v souladu se zásadou proporcionality a s přihlédnutím k situaci žadatele a musí být odůvodněná.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Dne 18. května 2023 se žalobce, který byl spolu se svým nezletilým dítětem umístěn v přijímacím středisku v Miláně, odmítl (již potřetí) přestěhovat do jiného přijímacího střediska, rovněž v Miláně, jak nařídil správní orgán provozující tato střediska. V důsledku tohoto odmítnutí byla přijímací opatření, která mu byla poskytnuta, odňata.
- 2 Žalobce podal návrh na vydání předběžného opatření, který Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii, Itálie) nejprve zamítl – když rozhodl, že odnětí nařízené v projednávané věci je projevem organizační pravomoci správních orgánů v oblasti řízení přijímacích středisek – ale poté mu v odvolacím řízení o předběžném opatření vyhověla Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) – když rozhodla, že nařízené odnětí může zasáhnout do základních lidských práv, jako je přístup k jídlu, bydlení a oblečení, což jsou základní potřeby.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 3 Odůvodnění rozhodnutí o odnětí odkazuje na různé skutečnosti týkající se žalobce: jednak na skutečnost, že spolu se svým dítětem obývá ubytovací prostor určený nikoli pro dvě, ale pro čtyři osoby; jednak na násilné chování žalobce. Důvodem pro odnětí je však žalobcovo opakované odmítání přemístění nařízené správním orgánem z organizačních důvodů.
- 4 Žalobce své odmítnutí odůvodnil tím, že jeho dítě studuje v místě blízkém současnému přijímacímu středisku.

Dále uvádí, že v případě odnětí opatření by nebyl schopen uspokojit své základní životní potřeby a základní životní potřeby svého dítěte.

Dále mimo jiné tvrdí, že rozhodnutí spočívající v odnětí nezohledňuje skutečnost, že žalobce a jeho nezletilé dítě patří do kategorie „zranitelných osob“, a namítá porušení článku 20 směrnice 2013/33/EU, jak byl vyložen Soudním dvorem v rozsudcích C-233/2018 a C-422/21, které se sice týkají případu upraveného v čl. 23 odst. 1 písm. e) – ustanovení, které je nyní zrušeno – ale vyjadřují obecnou zásadu vztahující se na jakoukoli hypotézu odnětí opatření, a to i bez sankční povahy.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 5 Článek 23 legislativního nařízení č. 142/2015 – zachovávající přístup článku 20 směrnice 2013/33/EU – stanoví odnětí přijímacích opatření v několika případech: závažné nebo opakované porušení řádu střediska, v němž je žadatel o mezinárodní ochranu ubytován, včetně úmyslné škody způsobené na movitých nebo

nemovitých věcech, nebo použití hrubého násilí. V těchto případech má přijaté opatření sankční povahu, protože je důsledkem protiprávního jednání.

- 6 Odnětí může správní orgán nařídit v odlišných situacích, pokud již nejsou splněny podmínky pro přístup k přijímacím opatřením. K tomu dochází podle čl. 23 odst. 1 písm. a) legislativního nařízení č. 142/2015 v případě, že se žadatel nedostaví do určeného zařízení nebo opustí přijímací středisko, aniž by to předem odůvodněně oznámil příslušné prefektuře. V takových situacích není odnětí sankčním opatřením, ale správním opatřením, které vyplývá z toho, že již nejsou splněny podmínky pro přístup k přijímacím opatřením.
- 7 Na předmětnou situaci se vztahuje čl. 23 odst. 1 písm. a) legislativního nařízení č. 142/2015, který, i když textově odkazuje na situaci nedostavení se státního příslušníka žádajícího o mezinárodní ochranu do přiděleného zařízení nebo opuštění střediska, musí z důvodu totožnosti důvodů a konzistentnosti systému nastaveného ve prospěch žadatelů o mezinárodní ochranu zahrnovat také situaci, kdy se cizinec poté, co je připuštěn k přijímacím opatřením, odmítne přemístit do jiného přijímacího střediska určeného správním orgánem pro potřeby řízení a organizace.
- 8 Nyní uvedené zásady byly potvrzeny nejprve rozsudkem Soudního dvora C-233/2018 ve vztahu k cizincům patřícím do kategorií zranitelných osob ve smyslu článku 21 směrnice 2013/33/EU a následně rozšířeny rozsudkem C-422/2021 na všechny žadatele o mezinárodní ochranu, tedy bez ohledu na to, zda patří do kategorií uvedených v článku 21. Z toho vyplývá, že sankční odnětí nelze nařídit, pokud se zjistí, že cizinec není schopen zajistit si své nezákladnější potřeby.
- 9 Z odůvodnění rozhodnutí Soudního dvora a jejich korelace se základními zásadami unijního právního řádu, které směřují k ochraně lidské důstojnosti, lze dovodit, že zásady potvrzené Soudním dvorem mají obecnou působnost, a jsou tedy použitelné i mimo situace sankčního odnětí, které jsou předmětem citovaných rozsudků, a tedy i na jiné než sankční odnětí uvedené v čl. 23 odst. 1 písm. a) legislativního nařízení č. 142/2015.
- 10 Podle tohoto přístupu nemůže skutečnost, že již nejsou splněny podmínky pro přístup k přijímacím opatřením, vést k jejich odnětí, pokud to způsobuje újmu nezákladnějším lidským potřebám.
- 11 Tato otázka je pro projednávanou věc stěžejní, neboť Consiglio di Stato (Státní rada), odvolací soud, zrušil rozhodnutí Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii) o předběžném opatření z důvodu, že odnětí by mohlo ohrozit základní lidská práva, jako je přístup k jídlu, bydlení a oblečení, což jsou základní potřeby.
- 12 Nedávný směr vnitrostátní judikatury rozvinul tento posledně uvedený přístup a v souvislosti s odnětím nařízeným z důvodu opuštění přijímacího střediska žadatelem bez předchozího sdělení prefektuře uvádí, že zásady vypracované

Soudním dvorem je třeba vztáhnout i na tento případ, ačkoli nejsou splněny podmínky pro uložení sankce.

- 13 Bylo konstatováno (viz rozhodnutí Consiglio di Stato (Státní rada), třetí senát, č. 10999 ze dne 15. prosince 2022), že odnětí stanovené italským zákonodárcem v takové situaci neponechává žádný prostor pro jakékoli odstupňování a je stanoveno jako jediná reakce právního řádu, čímž je v rozporu se zásadou proporcionality a neumožňuje ochranu základních potřeb cizince, na kterého se opatření vztahuje, což je v rozporu s nezbytnou ochranou lidské důstojnosti.
- 14 Na základě těchto předpokladů výše uvedená judikatura neuplatnila čl. 23 odst. 1 písm. a) legislativního nařízení č. 142/2015 z důvodu rozporu s článkem 20 směrnice 2013/33/EU.
- 15 Tento směr se však zformoval před vydáním nařízení vlády s mocí zákona č. 20/2023, které v zájmu sladění vnitrostátního práva s unijním právem učinilo pravomoc odnětí diskreční, odnětí tedy musí záviset na konkrétním posouzení všech relevantních prvků, bez jakéhokoli automatismu. Nepoužití italské právní úpravy bylo tedy způsobeno rigidní povahou ustanovení o odnětí, zatímco nyní tato rigidita zmizela a s ní i důvod rozporu s unijním právem.
- 16 V současném kontextu právní úpravy, která umožňuje respektovat zásadu proporcionality, proto již nelze článek 23 legislativního nařízení č. 142/2015 nepoužít z právě uvedeného hlediska.
- 17 V projednávané věci má předkládající soud za to, že správní orgán rozhodnutí o odnětí dostatečně odůvodnil. Správní orgán totiž nechtěl žalobce vyhostit z přijímacího systému, ale pouze jej přemístit do jiného střediska, kde by nadále požíval plné ochrany. Odnětí přijímacích opatření je přímým důsledkem odmítnutí cizince nadále využívat tato přijímací opatření, i když na jiném místě. V konečném důsledku se jedná o dobrovolné vystoupení z přijímacího mechanismu, což zcela odpovídá případu cizince, který začlenění odmítá od samého počátku.
- 18 Skutečností však zůstává, že v důsledku napadeného rozhodnutí by byl cizinec (z vlastního rozhodnutí) vystaven zbavení svých základních potřeb. Předkládající soud opět uvádí, že se jedná o stejné zbavení, které může osobě vzniknout, pokud dobrovolně odmítne vstoupit do přijímacího systému, jehož uplatnění rozhodně nelze nařídit, ale vždy vyžaduje souhlas dotčené osoby.
- 19 V tomto ohledu obecná působnost, kterou patrně mají zásady potvrzené výše uvedenými rozsudky Soudního dvora, vede předkládající soud k otázce slučitelnosti čl. 23 odst. 1 písm. a) legislativního nařízení č. 142/2015 v právě uvedené části s článkem 20 směrnice 2013/33/EU.
- 20 Jde o to určit, zda posledně uvedené ustanovení brání takové vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje odejmout přijímací opatření, pokud již nejsou splněny objektivní podmínky pro přijetí k těmto opatřením, a zejména pokud cizinec

odmítne přemístění do jiného přijímacího střediska, které je nařízeno správním orgánem z organizačních důvodů, pokud je opatření o odnětí nezbytné a přiměřené a je přijato po podrobném posouzení všech okolností případu, ale vystavuje cizince riziku, i když je to dáno jeho vlastním svobodným rozhodnutím, že jeho základní potřeby již nebudou uspokojovány.

- 21 Pokud by unijní právo bránilo takové vnitrostátní právní úpravě, konstatování týkající se základních potřeb by zcela ochromilo možnost odnětí z důvodu nesplnění podmínek pro přijetí k opatření, protože není snadné si představit případ, kdy by osoba, která požívá toto přijetí právě z důvodu obtíží, v nichž se nachází, mohla z ničeho nic najít ubytování a odpovídající prostředky k obživě.
- 22 Je sice pravda, že převažující zájem na ochraně lidské důstojnosti může takový důsledek ospravedlnit v případě odnětí sankční povahy vůči osobě, která si zachovává právo na přijetí, je však sporné, zda stejný závěr platí i v případě osoby, která se dobrovolně a bez náležitého odůvodnění rozhodne odmítnout setrvat v přijímacím systému (v jiném středisku).
- 23 V konečném důsledku se zdá, že existuje riziko zneužití systému, které podle samotného Soudního dvora legitimizuje odnětí přijímacích opatření (viz rozsudky C-422/21, bod 38, a C-233/18, bod 44).
- 24 Je třeba připomenout, že při přístupu k přijímacím opatřením je na správním orgánu, aby určil přijímací středisko, do kterého umístí cizince, který není schopen zabezpečit potřeby svého osobního a rodinného života a který požádal o mezinárodní ochranu. Volba je důsledkem organizačních a řídicích posouzení, která přísluší správnímu orgánu. Organizační pravomoc zůstává po dobu výkonu opatření správnímu orgánu. Správní orgán má proto pravomoc nařídit přemístění osob majících předmětné právo, pokud se prokáže, že je to organizačně nutné.
- 25 V projednávané věci správní orgán zdůraznil, že žalobce spolu se svým dítětem obýval ubytovací prostor určený pro čtyři osoby, a tudíž vhodný pro potřeby větší rodiny. Z těchto důvodů nařídil přemístění žalobce do jiného střediska, které se stále nachází v Miláně.
- 26 Tento poslední aspekt je obzvláště důležitý, neboť Soudní dvůr (viz rozsudek C-233/18, body 49 a 50) objasnil, že je povinností členských států zajistit přístup k přijímacím opatřením, i když se členské státy obrátí na soukromé fyzické nebo právnické osoby.
- 27 Tento aspekt je v projednávané věci dodržen, neboť správní orgán poté, co poukázal na existenci objektivních organizačních požadavků odůvodňujících přemístění, přímo určil jiné středisko ve stejném městě, kde by žalobce spolu se svým nezletilým dítětem mohl nadále využívat přijímací opatření.
- 28 K odnětí opatření vedlo pouze to, že se žalobce odmítl přemístit, takže nebyla splněna podmínka pro přijetí k opatření, tedy skutečné dostavení se žalobce do střediska určeného správním orgánem.

- 29 Odmítnutí žalobce nesouvisí s prokázanou nevhodností správním orgánem následně určeného střediska s ohledem na jeho životní potřeby, ale pouze s větší blízkostí prvního střediska ke škole, kterou navštěvuje jeho nezletilé dítě; jedná se o aspekt věci, který je sice zohledněn, ale s ohledem na organizační potřeby střediska má zanedbatelný význam, neboť dítěti bude v každém případě zajištěna školní docházka, a to i v případě přemístění.
- 30 Směrnice 2013/33/EU stanoví, že členské státy mohou reagovat na možné zneužití ochrany poskytované přístupem k přijímacím opatřením. Tuto zásadu potvrzují výše uvedené rozsudky Soudního dvora.
- 31 Předkládající soud uvádí, že v tomto kontextu toto odmítnutí představuje zneužití přijímacích opatření, proti němuž má správní orgán pravomoc přijmout opatření k překonání této situace v souladu se zásadami stanovenými ve výše uvedených rozhodnutích Soudního dvora.
- 32 Odnětí je v tomto případě jediným opatřením, které může správní orgán přijmout za účelem boje proti zneužívání, jelikož není možné omezit přijetí ani přijmout jiná méně omezující opatření, vzhledem k tomu, že důvod přemístění je dán objektivními organizačními požadavky spojenými s užíváním, ze strany žalobce a jeho syna, ubytování určeného pro čtyřčlennou rodinu, nikoliv pro dvě osoby, a vzhledem k tomu, že ve středisku není k dispozici žádný další ubytovací prostor.
- 33 Pokud by bylo rozhodnuto, že v předmětné situaci brání článek 20 směrnice 2013/33/EU výkonu pravomoci odejmout [přijímací opatření], správa přijímacích středisek by v praxi již nebyla v konkrétní dispozici správních orgánů, neboť pouhé odmítnutí přemístění, kterému se cizinec brání, by mohlo ochromit organizaci těchto středisek a zavést „právo pobývat“ v prvním přiděleném středisku na základě pouhé vůle cizince, což nemá oporu v unijním a vnitrostátním právu a je neslučitelné s objektivními požadavky na organizaci opatření.