

**Sprawa C-184/24 [Sidi Bouzid]<sup>i</sup>****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

7 marca 2024 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Włochy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

5 marca 2024 r.

**Strona wnosząca skargę:**

AF, działający we własnym imieniu i jako osoba wykonująca władzę rodzicielską nad małoletnim synem BF

**Druga strona postępowania:**

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

**Przedmiot postępowania głównego**

Skarga o stwierdzenie nieważności decyzji nakazującej cofnięcie środków dotyczących przyjmowania wobec AF i BF.

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia art. 20 dyrektywy 2013/33/UE na podstawie art. 267 TFUE. W szczególności chodzi o ustalenie, czy przepis ten stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zezwalającemu na cofnięcie środków dotyczących przyjmowania, jeżeli przesłanki objęcia tymi środkami nie są już spełnione – w szczególności ze względu na to, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej odmawia przeniesienia jej do innego ośrodka recepcyjnego –

<sup>i</sup> Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

oraz istnieje ryzyko, że w następstwie tego cofnięcia jej podstawowe potrzeby nie będą już mogły zostać zaspokojone.

### **Pytanie prejudycjalne**

Czy art. 20 dyrektywy [2013/33/UE], a także zasady określone przez Trybunał w wyrokach: z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie C-233/2018; z dnia 1 sierpnia 2022 r. w sprawie C-422/2021 – w zakresie, w jakim wykluczają one, by organ administracji państwa członkowskiego mógł przyjąć decyzję nakładającą sankcję w postaci cofnięcia środków dotyczących przyjmowania, jeżeli taka decyzja ma negatywny wpływ na podstawowe potrzeby życiowe cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie ochrony międzynarodowej i jego rodziny – stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zezwala, po dokonaniu uzasadnionej indywidualnej oceny dotyczącej również konieczności i proporcjonalności środka, na cofnięcie środka dotyczącego przyjmowania nie z przyczyn mających charakter sankcji, lecz z powodu niespełniania przesłanek objęcia tym środkiem, w szczególności ze względu na odmowę wyrażenia przez cudzoziemca, z powodów niezwiązanych z zaspokojeniem podstawowych potrzeb życiowych i ochroną godności człowieka, zgody na przeniesienie do innego ośrodka recepcyjnego wskazanego przez organ administracji z uwagi na obiektywne potrzeby organizacyjne i gwarantującego, na odpowiedzialność samego organu administracji, utrzymanie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania równoważnych takim świadczeniom przysługującym w ośrodku, z którego cudzoziemiec ma zostać przeniesiony, jeżeli odmowa przeniesienia i wynikająca z niej decyzja o cofnięciu stawiają cudzoziemca w sytuacji niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych jego i jego rodziny?

### **Powołane przepisy prawa i orzecznictwo Unii Europejskiej**

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, w szczególności motyw 25 i art. 20 ust. 1 lit. a)

Wyroki Trybunału: z dnia 12 listopada 2019 r., C-233/2018; z dnia 1 sierpnia 2022 r., C-422/2021

### **Powołane przepisy prawa krajowego**

Decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 142/2015 transponujący dyrektywy 2013/32/UE i 2013/33/UE:

artykuł 23 ust. 1 lit. a) – transponujący art. 20 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2013/33/UE – przewiduje cofnięcie środków dotyczących przyjmowania, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie stawia się we

wskazanym ośrodku lub opuszcza ośrodek recepcyjny bez uprzedniego uzasadnionego powiadomienia właściwej prefettura (prefektury);

artykuł 23 ust. 2 bis stanowi, że środki, o których mowa, przyjmuje się indywidualnie zgodnie z zasadą proporcjonalności i z uwzględnieniem sytuacji wnioskodawcy oraz są one uzasadnione.

### **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 W dniu 18 maja 2023 r. skarżący, który przebywa ze swoim małoletnim synem w ośrodku recepcyjnym w Mediolanie, odmówił (po raz trzeci) przeniesienia się do innego ośrodka recepcyjnego, również znajdującego się w Mediolanie, zgodnie z decyzją organu administracji, który zarządza tymi ośrodkami. W następstwie tej odmowy środki dotyczące przyjmowania, z których skarżący korzystał, zostały cofnięte.
- 2 Skarżący złożył wniosek o zastosowanie środka zabezpieczającego, który został najpierw oddalony przez Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii, Włochy) – który uważa, że decyzja o cofnięciu w niniejszej sprawie jest wyrazem uprawnień organizacyjnych organu administracji w odniesieniu do zarządzania ośrodkami recepcyjnymi – lecz następnie został uwzględniony w ramach postępowania odwoławczego w przedmiocie środka zabezpieczającego przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy), która uważa, że decyzja o cofnięciu może stanowić naruszenie podstawowych praw człowieka, takich jak dostęp do żywienia, zakwaterowania i ubrania, stanowiących podstawowe potrzeby.

### **Główne argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 3 W uzasadnieniu decyzji o cofnięciu wskazano na szereg okoliczności faktycznych odnoszących się do skarżącego: po pierwsze, na okoliczność, że wraz z synem zajmuje on mieszkanie przeznaczone nie dla dwóch, lecz dla czterech osób; po drugie, na agresywne zachowania skarżącego. Jednakże podstawą cofnięcia są wielokrotne odmowy wyrażenia przez skarżącego zgody na przeniesienie nakazane decyzją organu administracji z uwagi na potrzeby organizacyjne.
- 4 Skarżący uzasadnił odmowę tym, że jego syn uczęszcza do szkoły znajdującej się w pobliżu obecnego ośrodka recepcyjnego.

Ponadto twierdzi on, że gdyby środki zostały cofnięte, nie byłby w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych swoich i syna.

Co więcej, utrzymuje on między innymi, że w decyzji o cofnięciu nie uwzględniono faktu, iż skarżący i jego małoletni syn są objęci zakresem kategorii „osób wymagających szczególnej troski”, i podnosi naruszenie art. 20 dyrektywy 2013/33/UE zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyrokach

C-233/2018 i C-422/21, który to przepis, mimo iż wyroki te dotyczą przypadku uregulowanego w art. 23 ust. 1 lit. e) – przepisie obecnie uchylonym – wyraża ogólną zasadę mającą zastosowanie do każdego przypadku cofnięcia środka, nawet niemającego charakteru sankcji.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 5 Artykuł 23 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 142/2015, który utrzymuje podejście przyjęte w art. 20 dyrektywy 2013/33/UE, przewiduje ograniczenie środków dotyczących przyjmowania w różnych przypadkach: poważne lub powtarzające się naruszenie przez osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej zasad obowiązujących w ośrodku, w którym osoba ta została przyjęta, w tym umyślne uszkodzenie mienia ruchomego lub nieruchomego lub szczególnie agresywne zachowania. W takich przypadkach przyjęty środek ma charakter sankcji, ponieważ jest konsekwencją bezprawnych zachowań.
- 6 Organ administracji może wydać decyzję o cofnięciu w różnych sytuacjach, gdy przesłanki dotyczące objęcia środkami dotyczącymi przyjmowania nie są już spełnione. Na podstawie art. 23 ust. 1 lit. a) decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 142/2015 ma to miejsce w przypadku niestawienia się we wskazanym ośrodku lub opuszczenia ośrodka recepcyjnego przez wnioskodawcę bez uprzedniego uzasadnionego powiadomienia właściwej prefettura (prefektury). W takich sytuacjach cofnięcie nie jest sankcją, lecz środkiem administracyjnym wynikającym z faktu, że przesłanki objęcia środkami dotyczącymi przyjmowania nie są już spełnione.
- 7 Niniejsza sprawa jest objęta zakresem stosowania art. 23 ust. 1 lit. a) decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 142/2015, który – nawet jeśli odnosi się dosłownie do sytuacji, gdy obywatel ubiegający się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie stawił się w przydzielonym mu ośrodku lub opuścił ośrodek – powinien również obejmować, z tych samych powodów i ze względu na spójność systemu ustanowionego na rzecz osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, sytuację, gdy cudzoziemiec, po tym, jak został objęty środkami, odmawia przeniesienia się do innego ośrodka recepcyjnego wskazanego przez organ administracji ze względów związanych z zarządzaniem i organizacją.
- 8 Przypomniane powyżej zasady zostały najpierw potwierdzone w wyroku Trybunału C-233/18 w odniesieniu do cudzoziemców objętych zakresem kategorii osób wymagających szczególnej troski w rozumieniu art. 21 dyrektywy 2013/33/UE, a następnie rozszerzone w kolejnym wyroku C-422/21 na każdą osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej, to znaczy niezależnie od przynależności do kategorii, o których mowa w art. 21. Wynika z tego, że nie można wydać decyzji nakładającej sankcję polegającą na cofnięciu,

jeżeli dany cudzoziemiec nie jest w stanie zaspokoić swoich najbardziej podstawowych potrzeb.

- 9 Uzasadnienia orzeczeń Trybunału i ich związek z podstawowymi zasadami porządku prawnego Unii Europejskiej, mającymi na celu ochronę godności człowieka, mogą prowadzić do uznania, że zasady potwierdzone przez Trybunał mają zasięg ogólny i w związku z tym mają zastosowanie poza przypadkami cofnięcia mającego charakter sankcji, które są przedmiotem wspomnianych wyroków, a zatem również do cofnięcia niemającego charakteru sankcji przewidzianego w art. 23 ust. 1 lit. a) decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 142/2015.
- 10 Zgodnie z tym podejściem okoliczność, że przesłanki objęcia środkami dotyczącymi przyjmowania nie są już spełnione, nie może prowadzić do cofnięcia, jeżeli ma to negatywny wpływ na najbardziej podstawowe potrzeby danej osoby.
- 11 Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, ponieważ Consiglio di Stato (rada stanu), będąca sądem apelacyjnym, zmieniła orzeczenie Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionalnego sądu administracyjnego dla Lombardii) w przedmiocie środków zapobiegawczych, uznając, że decyzja o cofnięciu może stanowić naruszenie podstawowych praw człowieka, takich jak dostęp do wyżywienia, zakwaterowania i ubrania, stanowiących podstawowe potrzeby.
- 12 W najnowszej linii orzecznictwa krajowego rozwinięto to ostatnie podejście i uznano w odniesieniu do decyzji o cofnięciu z powodu opuszczenia ośrodka recepcyjnego przez wnioskodawcę bez uprzedniego powiadomienia prefettura (prefektury), że zasady określone przez Trybunał powinny mieć zastosowanie również w takim przypadku, mimo iż przesłanki nałożenia sankcji nie zostały spełnione.
- 13 Uznano [zob. orzeczenie Consiglio di Stato, sezione III (rady stanu, izba III) nr 10999 z dnia 15 grudnia 2022 r.], że cofnięcie przewidziane w takiej sytuacji przez ustawodawcę włoskiego nie pozostawia miejsca na żadne stopniowanie i stanowi jedyną reakcję przewidzianą w porządku prawnym, naruszając w ten sposób zasadę proporcjonalności i nie pozwalając na zapewnienie ochrony podstawowych potrzeb cudzoziemca, którego dotyczy ten środek, co stoi w sprzeczności z konieczną ochroną godności człowieka.
- 14 W oparciu o te przesłanki w przytoczonym powyżej orzecznictwie odstąpiono od stosowania art. 23 ust. 1 lit. a) decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 142/2015 ze względu na jego sprzeczność z art. 20 dyrektywy 2013/33/UE.
- 15 Jednakże takie podejście zostało ukształtowane przed przyjęciem decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 20/2023, w którym, w celu dostosowania krajowego porządku prawnego do prawa Unii, nadano uprawnieniu do cofnięcia charakter uznaniowy, przy czym cofnięcie to powinno zależeć od konkretnej oceny



wszystkich istotnych elementów, bez jakiegokolwiek automatyzmu. Niestosowanie ustawodawstwa włoskiego wynikało zatem ze sztywnego charakteru przepisów dotyczących cofnięcia, podczas gdy obecnie ten sztywny charakter zniknął, a wraz z nim również przyczyna sprzeczności z przepisami prawa Unii Europejskiej.

- 16 W obecnych ramach prawnych, które pozwalają na poszanowanie zasady proporcjonalności, nie można już zatem odstąpić od stosowania art. 23 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 142/2015 we wskazanym zakresie.
- 17 W niniejszej sprawie sąd odsyłający uważa, że organ administracji odpowiednio uzasadnił decyzję o cofnięciu. Organ administracji nie zamierzał bowiem wydalić skarżącego z systemu przyjmowania, lecz jedynie przenieść go do innego ośrodka, w którym skarżący nadal korzystałby z pełnej ochrony. Cofnięcie środków dotyczących przyjmowania jest bezpośrednim skutkiem odmowy dalszego korzystania przez cudzoziemca z tych środków dotyczących przyjmowania, choć w innym miejscu. Ostatecznie cofnięcie to jest równoznaczne z dobrowolnym usunięciem z mechanizmu przyjmowania, co czyni ten przypadek całkowicie równoważny przypadkowi cudzoziemca, który od samego początku odmawia włączenia go do owego mechanizmu.
- 18 Niemniej jednak z powodu zaskarżonej decyzji cudzoziemiec jest narażony (z własnego wyboru) na pozbawienie go podstawowych potrzeb. Sąd odsyłający wskazuje ponownie, że chodzi o to samo pozbawienie, jakiego może doświadczyć dana osoba, jeżeli dobrowolnie odmawia włączenia jej do systemu przyjmowania, którego stosowanie z pewnością nie może zostać narzucone, lecz zawsze wymaga wyrażenia zgody przez zainteresowanego.
- 19 W związku z tym ogólny zakres, jaki wydają się mieć zasady potwierdzone we wspomnianych wyrokach Trybunału, skłania sąd odsyłający do zwrócenia się z pytaniem dotyczącym zgodności art. 23 ust. 1 lit. a) decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 142/2015, jedynie we wskazanym wyżej zakresie, z art. 20 dyrektywy 2013/33/UE.
- 20 Chodzi o ustalenie, czy ten ostatni przepis stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zezwalającemu na cofnięcie środków dotyczących przyjmowania, jeżeli obiektywne przesłanki objęcia tymi środkami nie są już spełnione, w szczególności, jeżeli cudzoziemiec odmawia przeniesienia go do innego ośrodka recepcyjnego na podstawie decyzji przyjętej przez organ administracji ze względów organizacyjnych, w przypadku gdy środek polegający na cofnięciu jest konieczny i proporcjonalny oraz zostaje podjęty po szczegółowej analizie wszystkich okoliczności sprawy, lecz naraża cudzoziemca na ryzyko, nawet jeśli można je przypisać jego własnej swobodnej decyzji, że podstawowe potrzeby tego cudzoziemca nie będą już zaspokajane.
- 21 Gdyby prawo Unii stało na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu, znaczenie podstawowych potrzeb całkowicie sparaliżowałoby uprawnienie do

cofnięcia ze względu na niespełnianie przesłanek objęcia środkiem, ponieważ nie jest łatwo wyobrazić sobie przypadek, w którym osoba korzystająca z takiego przyjęcia właśnie z powodu trudności, jakich doświadcza, mogłaby nagle znaleźć zakwaterowanie i odpowiednie środki utrzymania.

- 22 Jednakże, o ile prawdą jest, że nadrzędny interes w ochronie godności człowieka może uzasadniać taką konsekwencję w przypadku decyzji nakładających sankcję polegającą na cofnięciu, przyjętych wobec osoby, która zachowuje prawo do korzystania z przyjmowania, o tyle wątpliwe jest, czy ten sam wniosek odnosi się również do osoby, która dobrowolnie i bez odpowiedniego uzasadnienia postanawia odmówić pozostania w systemie przyjmowania (w innym ośrodku).
- 23 Ostatecznie wydaje się, że istnieje ryzyko nadużycia systemu, które zdaniem samego Trybunału uzasadnia cofnięcie środków dotyczących przyjmowania (zob. wyroki: C-422/21, pkt 38; C-233/18, pkt 44).
- 24 Należy przypomnieć, że przy podejmowaniu środków dotyczących przyjmowania do organu administracji państwa należy wskazać ośrodek recepcyjny, w którym będzie przebywał cudzoziemiec, który nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych swoich i swojej rodziny oraz złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wybór jest konsekwencją ocen w zakresie organizacji i zarządzania, które są zadaniem organu administracji. Uprawnienia organizacyjne pozostają w gestii organu administracji podczas wykonywania środków. Organ administracji jest zatem uprawniony do przyjęcia decyzji o przeniesieniu osób uprawnionych, jeżeli istnieją udowodnione potrzeby organizacyjne.
- 25 W niniejszej sprawie organ administracji wskazał, że skarżący wraz z synem zajmował mieszkanie przeznaczone dla czterech osób, a zatem odpowiednie dla potrzeb większej rodziny. Z tych powodów organ administracji przyjął decyzję o przeniesieniu skarżącego do innego ośrodka, również znajdującego się w Mediolanie.
- 26 Ten ostatni aspekt ma szczególne znaczenie, ponieważ Trybunał (zob. wyrok C-233/18, pkt 49, 50) wyjaśnił, że obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie dostępu do środków dotyczących przyjmowania również wówczas, gdy korzystają one z usług osób fizycznych lub prawnych.
- 27 Aspekt ten jest uwzględniony w niniejszej sprawie, ponieważ organ administracji, po wykazaniu istnienia obiektywnych potrzeb organizacyjnych uzasadniających przeniesienie, bezpośrednio wskazał inny ośrodek, znajdujący się w tym samym mieście, w którym skarżący wraz z małoletnim synem mógłby nadal korzystać ze środków dotyczących przyjmowania.
- 28 Jedynie odmowa wyrażenia zgody przez skarżącego na przeniesienie doprowadziła do cofnięcia środka, gdyż odpadła przesłanka objęcia tym środkiem, a mianowicie rzeczywiste stawienie się skarżącego w ośrodku wskazanym przez organ administracji.

- 29 Odmowa skarżącego nie jest związana z wykazaniem brakiem możliwości zaspokojenia potrzeb życiowych skarżącego w ośrodku wskazanym następnie przez organ administracji, lecz jedynie z większą bliskością pierwszego ośrodka do szkoły, do której uczęszcza jego małoletni syn; jest to aspekt kwestii, który – choć został uwzględniony – ma mniejsze znaczenie w porównaniu z potrzebami organizacyjnymi ośrodka, zważywszy, że w każdym razie małoletniemu dziecku zostanie zapewnione nauczanie, także w przypadku przeniesienia.
- 30 Dyrektywa 2013/33/UE przewiduje możliwość reagowania przez państwa członkowskie na ewentualne nadużycia ochrony przyznanej poprzez dostęp do środków dotyczących przyjmowania. Zasada ta została potwierdzona w wymienionych wyżej wyrokach Trybunału.
- 31 Sąd odsyłający zauważa, że w tym kontekście odmowa stanowi nadużycie środków dotyczących przyjmowania, wobec którego organ administracji jest uprawniony do przyjęcia środków pozwalających na zaradzenie tej sytuacji zgodnie z zasadami ustanowionymi we wspomnianych orzeczeniach Trybunału.
- 32 Cofnięcie stanowi w niniejszej sprawie jedyny środek, jaki organ administracji może przyjąć w celu zaradzenia nadużyciu, ponieważ nie można ograniczyć przyjmowania ani przyjąć innych, mniej restrykcyjnych środków, biorąc pod uwagę, że przyczyna przeniesienia jest podyktowana obiektywnymi potrzebami organizacyjnymi związanymi z korzystaniem przez skarżącego i jego syna z zakwaterowania przeznaczonego dla czteroosobowej, a nie dwuosobowej rodziny, oraz że nie ma innych możliwości zakwaterowania w ośrodku.
- 33 Gdyby uznać, że w rozpatrywanej sytuacji art. 20 dyrektywy 2013/33/UE stoi na przeszkodzie wykonywaniu uprawnienia do cofnięcia, zarządzanie ośrodkami recepcyjnymi nie byłoby już w praktyce w gestii organu administracji, ponieważ sama odmowa przeniesienia ze strony cudzoziemca mogłaby sparaliżować organizację tych ośrodków i wprowadzić „prawo pobytu” w pierwszym ośrodku, do którego cudzoziemiec zostanie przydzielony, związane wyłącznie z wolą cudzoziemca, które to prawo nie znajduje żadnego oparcia w przepisach prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego oraz jest niezgodne z obiektywnymi potrzebami dotyczącymi organizacji środków.