Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 12 listopada 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową – Dyrektywa 2013/33/UE – Artykuł 20 ust. 4 i 5 – Poważne naruszenie reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców lub szczególnie agresywne zachowanie – Zakres prawa państw członkowskich do określenia mających zastosowanie sankcji – Małoletni pozbawiony opieki – Ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania

W sprawie C-233/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez arbeidshof te Brussel (trybunał pracy w Brukseli, Belgia) postanowieniem z dnia 22 marca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 marca 2018 r., w postępowaniu:

Zubair Haqbin

przeciwko

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.C. Bonichot, M. Vilaras (sprawozdawca), M. Safjan i S. Rodin, prezesi izb, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: M.A. Gaudissart, zastępca sekretarza,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 marca 2019 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Z. Haqbina przez B. Dhonta i K. Verstrepen, advocaten,

– w imieniu rządu belgijskiego przez C. Van Lul, C. Pochet i P. Cottina, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez S. Ishaque i A. Detheux, advocaten,

– w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa i M.M. Tátrai, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

– w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.K. Bulterman i P. Huurnink, działające w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez R. Fadoju, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez D. Blundella, barrister,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande i G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 czerwca 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 dyrektywy 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 (Dz.U. 2013, L 180, s. 96).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Zubairem Haqbinem a Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (federalną agencją do spraw przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Belgia, zwaną dalej „Fedasilem") dotyczącego żądania odszkodowawczego, z którym Z. Haqbin wystąpił przeciwko Fedasilowi w następstwie wydanych przez tę agencję dwóch decyzji o czasowym pozbawieniu go świadczeń materialnych w ramach przyjmowania.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2013/33

3 Zgodnie z art. 32 dyrektywy 2013/33 uchyliła ona i zastąpiła – w odniesieniu do związanych nią państw członkowskich – dyrektywę Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U. 2003, L 31, s. 18).

4 Motywy 7, 25 i 35 dyrektywy 2013/33 mają następujące brzmienie:

„(7) W świetle wyników przeprowadzonej oceny wdrożenia aktów prawnych przyjętych w pierwszej fazie, na obecnym etapie właściwe jest potwierdzenie zasad, na których opiera się dyrektywa [2003/9], w celu poprawy warunków przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (dalej zwany[ch] »wnioskodawcami«).

[…]

(25) Należy ograniczyć możliwości nadużyć w systemie przyjmowania przez określenie okoliczności, w jakich można obniżyć świadczenia materialne w ramach przyjmowania wnioskodawców lub cofnąć je, jednocześnie zapewniając wszystkim wnioskodawcom godne warunki życia.

[…]

(35) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. W szczególności niniejsza dyrektywa ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej i wspieranie stosowania art. 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 i 47 karty [praw podstawowych] i musi być odpowiednio wdrażana".

5 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2013/33 jej celem jest ustanowienie norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców w państwach członkowskich.

6 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

d) »małoletni« oznacza obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca, który nie ukończył 18 lat;

e) »małoletni bez opieki« oznacza małoletniego, który przybywa na terytorium państw członkowskich bez opieki osoby dorosłej, odpowiedzialnej za niego zgodnie z prawem lub z praktyką danego państwa członkowskiego, dopóki nie zostanie on skutecznie objęty opieką takiej osoby; pojęcie to obejmuje również małoletniego, który zostaje pozostawiony bez opieki po przybyciu na terytorium państw członkowskich;

f) »warunki przyjmowania« oznaczają pełen zestaw środków, które państwa członkowskie przyznają wnioskodawcom zgodnie z niniejszą dyrektywą;

g) »świadczenia materialne w ramach przyjmowania« oznaczają warunki przyjmowania, które obejmują zakwaterowanie, wyżywienie i odzież świadczone w naturze lub jako świadczenia pieniężne, talony, lub połączenie tych trzech form pomocy oraz dzienne diety;

[…]

i) »ośrodek dla cudzoziemców« oznacza każde miejsce używane jako miejsce zbiorowego zakwaterowania wnioskodawców;

[…]".

7 Artykuł 8 dyrektywy 2013/33, zatytułowany „Zatrzymanie", stanowi w ust. 3:

„Wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie:

[…]

e) jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny;

[…]".

8 Artykuł 14 tej dyrektywy, zamieszczony pod tytułem „Nauka szkolna i kształcenie małoletnich", stanowi:

„1. Państwa członkowskie przyznają małoletnim dzieciom wnioskodawców oraz wnioskodawcom, którzy są małoletni, dostęp do systemu kształcenia na podobnych warunkach, jak własnym obywatelom, do czasu faktycznego wykonania wobec nich lub ich rodziców środka w postaci wydalenia. Takie kształcenie może być prowadzone w ośrodku dla cudzoziemców.

Dane państwo członkowskie może zastrzec, że taki dostęp musi być ograniczony do państwowego systemu kształcenia.

Państwa członkowskie nie odmawiają prawa do kształcenia średniego z tej tylko przyczyny, że małoletni osiągnął pełnoletniość.

2. Dostępu do systemu kształcenia nie odracza się na okres dłuższy niż trzy miesiące od daty złożenia przez małoletniego lub w jego imieniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W razie potrzeby dla małoletnich organizuje się zajęcia przygotowawcze, w tym kursy językowe, mające na celu ułatwienie im dostępu do systemu kształcenia oraz uczestnictwa w tym systemie zgodnie z ust. 1.

3. W przypadku gdy dostęp do systemu kształcenia, o którym mowa w ust. 1, nie jest możliwy ze względu na szczególną sytuację małoletniego, dane państwo członkowskie udostępnia inne formy kształcenia zgodne ze swoim prawem krajowym i swoją praktyką".

9 Artykuł 17 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Ogólne zasady dotyczące świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej", w ust. 1–4 przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają udostępnienie wnioskodawcom świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w momencie złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. Państwa członkowskie zapewniają świadczenia materialne w ramach przyjmowania pozwalające wnioskodawcom na odpowiedni poziom życia, gwarantujący im utrzymanie i ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego.

Państwa członkowskie zapewniają, by taki poziom życia był zapewniany w przypadku osób szczególnej troski, zgodnie z art. 21, jak również w przypadku osób zatrzymanych.

3. Państwa członkowskie mogą uzależnić przyznanie wszystkich lub niektórych świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej od faktu, że wnioskodawcy nie posiadają środków wystarczających do życia na poziomie odpowiednim do ich stanu zdrowia oraz zapewnienia im utrzymania.

4. Państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioskodawcy pokrywali w całości lub w części koszty świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej przewidzianych w niniejszej dyrektywie, zgodnie z ust. 3, jeżeli wnioskodawcy posiadają wystarczające środki, na przykład jeżeli pracowali przez wystarczający okres.

Jeżeli okaże się, że wnioskodawca posiadał środki wystarczające do pokrycia kosztów świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej w czasie, gdy te podstawowe potrzeby były zaspokajane, państwa członkowskie mogą zażądać od wnioskodawcy zwrotu poniesionych kosztów".

10 Artykuł 18 tej samej dyrektywy jest zatytułowany „Formy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania" i w ust. 1 przewiduje:

„W przypadku gdy zakwaterowanie jest świadczone w naturze, powinno ono przyjąć jedną z następujących form lub ich kombinację:

a) lokali wykorzystywanych do celów zakwaterowania wnioskodawców na czas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego na granicy lub w strefach tranzytowych;

b) ośrodków dla cudzoziemców, które gwarantują odpowiedni poziom życia;

c) domów prywatnych, mieszkań, hoteli lub innych lokali zaadaptowanych na potrzeby zakwaterowania wnioskodawców”.

11 Artykuł 20 dyrektywy 2013/33, będący jedynym przepisem jej rozdziału III, nosi tytuł „Ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania”. Artykuł ten ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą ograniczyć lub – w wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach – cofnąć świadczenia materialne w ramach przyjmowania, w przypadku gdy wnioskodawca:

a) opuszcza miejsce zamieszkania ustalone przez właściwy organ bez powiadomienia lub bez zezwolenia, jeśli jest ono wymagane;

b) nie spełnia obowiązków zgłaszania się lub dostarczania informacji lub stawiania się na rozmowy osobiste dotyczące postępowania w sprawie azylu, w rozsądnym okresie określonym w prawie krajowym; lub

c) złożył kolejny wniosek w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady] 2013/32/UE [z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60)].

W odniesieniu do przypadków, o których mowa w lit. a) i b), jeżeli wnioskodawca zostanie odnaleziony lub dobrowolnie zgłosi się do właściwego organu, wydaje się należycie uzasadnioną decyzję w sprawie ponownego przyznania części lub całości tych świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, które zostały cofnięte lub ograniczone, biorąc pod uwagę powody opuszczenia miejsca zamieszkania.

2. Państwa członkowskie mogą także ograniczyć świadczenia materialne w ramach przyjmowania, jeżeli stwierdzą, że wnioskodawca bez uzasadnionego powodu nie złożył wniosku o ochronę międzynarodową, gdy tylko złożenie go stało się racjonalnie wykonalne po przybyciu do danego państwa członkowskiego.

3. Państwa członkowskie mogą ograniczyć lub cofnąć świadczenia materialne w ramach przyjmowania, jeżeli wnioskodawca zataił, iż dysponuje środkami finansowymi i dzięki temu bezzasadnie skorzystał ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania.

4. Państwa członkowskie mogą określić sankcje mające zastosowanie w przypadku poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania.

5. Decyzje dotyczące ograniczenia lub cofnięcia świadczeń materialnych w ramach przyjmowania lub decyzje dotyczące sankcji, o których mowa w ust. 1, 2, 3 i 4 niniejszego artykułu, podejmowane są indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie, a każda decyzja jest uzasadniana. Decyzje opierają się na konkretnej sytuacji danej osoby, szczególnie w odniesieniu do osób objętych art. 21, uwzględniając zasadę proporcjonalności. Państwa członkowskie w każdym wypadku zapewniają dostęp do opieki zdrowotnej zgodnie z art. 19 oraz zapewniają wszystkim wnioskodawcom godny poziom życia.

6. Państwa członkowskie zapewniają, aby świadczenia materialne w ramach przyjmowania nie były cofane ani ograniczane przed wydaniem decyzji zgodnie z ust. 5”.

12 Artykuł 21 dyrektywy 2013/33, zatytułowany „Zasada ogólna”, przewiduje, że w prawie krajowym wprowadzającym w życie tę dyrektywę państwa członkowskie uwzględniają szczególną sytuację osób szczególnej troski – takich jak małoletni i małoletni bez opieki.

13 Artykuł 22 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Ocena szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania osób szczególnej troski”, stanowi w ust. 1 akapit trzeci i w ust. 3:

„1. […]

Państwa członkowskie zapewniają, aby pomoc udzielana zgodnie z niniejszą dyrektywą wnioskodawcom o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania uwzględniała w trakcie całego postępowania w sprawie azylu ich specjalne potrzeby w zakresie przyjmowania, oraz przewidują odpowiednie monitorowanie sytuacji tych osób.

[…]

3. Tylko osoby szczególnej troski, zgodnie z art. 21, można uznać za mające specjalne potrzeby w zakresie przyjmowania i tym samym mogące korzystać ze szczególnej pomocy udzielanej zgodnie z niniejszą dyrektywą”.

14 Artykuł 23 dyrektywy 2013/33, poświęcony małoletnim, stanowi:

„1. Jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka jest jednym z priorytetów branych pod uwagę przez państwa członkowskie podczas wprowadzania w życie przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących małoletnich.

2. Przy ocenie, co najlepiej służy zabezpieczeniu interesów dziecka, państwa członkowskie należycie uwzględniają w szczególności następujące czynniki:

[…]

b) dobrostan małoletniego i jego rozwój społeczny, szczególnie biorąc pod uwagę pochodzenie małoletniego;

c) względy bezpieczeństwa i ochrony, w szczególności jeżeli istnieje ryzyko, że małoletni jest ofiarą handlu ludźmi;

[…]”.

15 Artykuł 24 tej dyrektywy, poświęcony z kolei małoletnim bez opieki, stanowi w ust. 2:

„Małoletni bez opieki składający wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, od momentu wjazdu na terytorium do momentu, w którym są zobowiązani opuścić terytorium państwa członkowskiego, w którym złożono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w którym wniosek jest rozpatrywany, są umieszczani:

[…]

c) w ośrodkach dla cudzoziemców specjalnie przystosowanych do przyjmowania małoletnich;

d) w innych miejscach zakwaterowania odpowiednich dla małoletnich.

[…]”.

Dyrektywa 2013/32

16 „Kolejny wniosek" jest zdefiniowany w art. 2 lit. q) dyrektywy 2013/32 jako następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta, w tym w przypadkach, gdy wnioskodawca wyraźnie wycofał swój wniosek, oraz w przypadkach, gdy organ rozstrzygający odrzucił wniosek w następstwie dorozumianego wycofania wniosku zgodnie z art. 28 ust. 1 tej dyrektywy.

Prawo belgijskie

17 Artykuł 45 loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl i niektórych innych kategorii cudzoziemców, *Moniteur belge* z dnia 7 maja 2007 r., s. 24027), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o przyjmowaniu"), stanowi:

„W przypadku gdy beneficjent prawa do bycia przyjętym dopuści się poważnego naruszenia przepisów i zasad działania mających zastosowanie do ośrodków recepcyjnych, może na niego zostać nałożona sankcja, o której mowa w art. 19. Przy wyborze sankcji należy wziąć pod uwagę charakter i wagę naruszenia oraz konkretne okoliczności, w jakich zostało ono popełnione.

Mogą zostać zastosowane jedynie następujące sankcje:

[…]

7) tymczasowe pozbawienie prawa do pomocy materialnej w ośrodku recepcyjnym przez okres nieprzekraczający jednego miesiąca.

Sankcje nakładane są przez dyrektora lub osobę odpowiedzialną ośrodka recepcyjnego. Sankcja, o której mowa w akapicie drugim pkt 7, powinna zostać potwierdzona przez dyrektora generalnego [Fedasilu] w terminie trzech dni roboczych od zastosowania sankcji przez dyrektora lub osobę odpowiedzialną ośrodka recepcyjnego. W przypadku braku jej potwierdzenia we wskazanym terminie sankcja tymczasowego pozbawienia prawa do pomocy materialnej zostaje automatycznie zniesiona.

Sankcje mogą zostać obniżone lub zniesione, w czasie ich obowiązywania, przez organ, który je nałożył.

Decyzja o nałożeniu sankcji jest podejmowana w sposób obiektywny i bezstronny oraz wymaga uzasadnienia.

Z zastrzeżeniem sankcji, o której mowa w akapicie drugim pkt 7, zastosowanie sankcji nie może w żadnym wypadku skutkować całkowitym pozbawieniem pomocy materialnej przyznanej na podstawie niniejszej ustawy ani też nie może prowadzić do zmniejszenia dostępu do opieki medycznej. Sankcja przewidziana w akapicie drugim pkt 7 skutkuje tym, iż osoba, której ona dotyczy, nie może korzystać ze świadczeń przyznawanych w ramach przyjmowania innych niż dostęp do opieki medycznej, o którym mowa w art. 24 i 25 [ustawy o przyjmowaniu].

Sankcja przewidziana w akapicie drugim pkt 7 ustawy może zostać orzeczona jedynie w przypadku poważnego naruszenia regulaminu wewnętrznego ośrodka recepcyjnego, które zagrażało personelowi lub innym osobom mieszkającym w ośrodku albo stwarzało nadmierne zagrożenia dla bezpieczeństwa lub poszanowania porządku publicznego w danym ośrodku.

Osoba objęta sankcją tymczasowego pozbawienia prawa do pomocy materialnej powinna zostać wysłuchana przed zastosowaniem tej sankcji.

[…]”.

Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

18 Z. Haqbin, posiadający obywatelstwo afgańskie, przybył do Belgii jako małoletni bez opieki i w dniu 23 grudnia 2015 r. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wyznaczono mu opiekuna oraz został on umieszczony kolejno w ośrodkach dla cudzoziemców w Sugny i Broechem. W dniu 18 kwietnia 2016 r. Z. Haqbin uczestniczył w ośrodku recepcyjnym w Broechem w bójce między mieszkańcami o różnym pochodzeniu etnicznym. Zdarzenie zakończyło się interwencją policji, która zatrzymała Z. Haqbina jako jednego z podżegaczy do tej bójki. Następnego dnia Z. Haqbin został zwolniony.

19 Decyzją dyrektora ośrodka dla cudzoziemców w Broechem, z dnia 19 kwietnia 2016 r., zatwierdzoną decyzją dyrektora generalnego Fedasilu z dnia 21 kwietnia 2016 r., Z. Haqbin został na 15 dni pozbawiony pomocy materialnej w ośrodku recepcyjnym zgodnie z art. 45 akapit drugi pkt 7 ustawy o przyjmowaniu.

20 Jak wynika z jego własnego oświadczenia, jak również oświadczenia jego opiekuna, noce od 19 kwietnia do 21 kwietnia i od 24 kwietnia do 1 maja 2016 r. Z. Haqbin spędził w jednym z brukselskich parków, a pozostałe noce u przyjaciół lub znajomych.

21 W dniu 25 kwietnia 2016 r. opiekun Z. Haqbina złożył w arbeidsrechtbank te Antwerpen (sądzie pracy w Antwerpii, Belgia) wniosek o zawieszenie sankcji w postaci usunięcia z ośrodka, nałożonej decyzjami, o których mowa w pkt 19 niniejszego wyroku. Wniosek ten został oddalony, ponieważ – skoro Z. Haqbin nie wykazał, że jest bezdomny – sytuacja nie stanowiła wyjątkowo nagłego wypadku.

22 Od dnia 4 maja 2016 r. Z. Haqbin przebywał w innym ośrodku dla cudzoziemców, do którego został skierowany.

23 Opiekun Z. Haqbina wniósł do Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (niderlandzkojęzycznego sądu pracy w Brukseli, Belgia) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dni 19 i 21 kwietnia 2016 r. oraz zasądzenie zadośćuczynienia za doznaną przez Z. Haqbina krzywdę. Wyrokiem z dnia 21 lutego 2017 r. skarga ta została oddalona jako niezasadna.

24 W dniu 27 marca 2017 r. opiekun Z. Haqbina wniósł od tego wyroku apelację do sądu odsyłającego – arbeidshof te Brussel (trybunału pracy w Brukseli, Belgia). W dniu 11 grudnia 2017 r. Z. Haqbin, który do tego czasu uzyskał pełnoletniość, wstąpił do sprawy we własnym imieniu.

25 Sąd odsyłający uważa, że art. 20 dyrektywy 2013/33 stwarza problem interpretacyjny. Wskazuje on, że Komitet Kontaktowy, ustanowiony przy Komisji Europejskiej w celu wspomagania państw członkowskich w transpozycji dyrektywy 2013/33, na spotkaniu w dniu 12 września 2013 r. wskazał, że jego zdaniem art. 20 ust. 4 tej dyrektywy dotyczy sankcji innych niż środki wiążące się z ograniczeniem lub cofnięciem świadczeń materialnych w ramach przyjmowania. Zdaniem tego komitetu interpretacja taka wynika z wyczerpującego charakteru wskazanych w art. 20 ust. 1–3 dyrektywy powodów uzasadniających ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania. Jednakże Raad van State (rada stanu, Belgia) w opinii wydanej w ramach prac przygotowawczych nad ustawą z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o przyjmowaniu (*Moniteur belge* z dnia 5 sierpnia 2016 r., s. 47647), przyjętej w celu częściowej transpozycji dyrektywy 2013/33, uznała, jak wskazuje sąd odsyłający, że ze względu na sformułowanie art. 20 ust. 4–6 oraz powiązanie tychże ustępów takie rozumienie art. 20 dyrektywy 2013/33 nie jest jedynie możliwe.

26 Zdaniem sądu odsyłającego rozwiązanie wspomnianego w punkcie poprzedzającym problemu interpretacyjnego jest istotne dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, ponieważ, gdyby art. 20 dyrektywy 2013/33 należało interpretować w ten sposób, że pozbawienie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania możliwe jest wyłącznie w sytuacjach przewidzianych w art. 20 ust. 1–3, a nie jest możliwe w ramach sankcji zastosowanej na podstawie art. 20 ust. 4, okoliczność ta byłaby wystarczająca dla orzeczenia, że decyzje z dnia 19 i 21 kwietnia 2016 r. są niezgodne z prawem i że Fedasil zawinił, wymierzając sankcję sprzeczną z prawem.

27 Ponadto sąd odsyłający uważa, że konkretna realizacja obowiązku zapewnienia wszystkim wnioskodawcom godnego poziomu życia, nałożonego na państwa członkowskie mocą art. 20 ust. 5 i 6 dyrektywy 2013/33, jest również źródłem wątpliwości. W tej kwestii wskazuje on, że ze wspomnianych w pkt 25 niniejszego wyroku prac przygotowawczych nad ustawą z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o przyjmowaniu, a w szczególności z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zdaniem właściwych ministrów cel dyrektywy 2013/33 może zostać osiągnięty dzięki temu, że wnioskodawcy pozbawieni tymczasowo lub definitywnie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania mogą zwrócić się do jednego z prywatnych ośrodków dla osób bezdomnych, których wykaz otrzymują.

28 Zdaniem sądu odsyłającego pojawia się zagadnienie, czy w celu zapewnienia wnioskodawcom godnego poziomu życia organ władzy publicznej odpowiedzialny za ich przyjmowanie powinien podjąć wszelkie środki konieczne do tego, by osoba ubiegająca się o azyl, wobec której zastosowano sankcję w postaci pozbawienia świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, korzystała mimo to z godnego poziomu życia, czy też może się ograniczyć do pozostawienia tej kwestii prywatnym instytucjom pomocowym i wkraczać dopiero wówczas, gdy taka instytucja nie jest w stanie zapewnić danej osobie takiego poziomu życia.

29 Wreszcie, na wypadek uznania, że sankcje, o których mowa w art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33, mogą polegać na pozbawieniu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, sąd odsyłający zastanawia się, czy takie sankcje mogą być nałożone na małoletniego, a w szczególności na małoletniego bez opieki.

30 W tych okolicznościach arbeidshof te Brussel (trybunał pracy w Brukseli) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 20 ust. 1–3 dyrektywy [2013/33] należy interpretować w ten sposób, że określa on w sposób wyczerpujący sytuacje, w których świadczenia materialne przyznawane w ramach przyjmowania cudzoziemca mogą zostać ograniczone lub cofnięte, czy też z art. 20 ust. 4 i 5 [tej dyrektywy] wynika, że prawo do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania cudzoziemca może być cofnięte również w ramach sankcji w przypadku poważnego naruszenia reguł dotyczących ośrodków dla cudzoziemców i popełnienia poważnych aktów przemocy?

2) Czy art. 20 ust. 5 i 6 [dyrektywy 2013/33] należy interpretować w ten sposób, że przed wydaniem decyzji w przedmiocie ograniczenia lub cofnięcia prawa do świadczeń materialnych przyznawanych w ramach przyjmowania cudzoziemca lub w ramach sankcji oraz w ramach tych decyzji państwa członkowskie są zobowiązane podjąć niezbędne środki mające na celu zapewnienie godnego poziomu życia w okresie usunięcia z ośrodka dla cudzoziemców, czy też cel tych przepisów może zostać zrealizowany w sytuacji, gdy po wydaniu decyzji o ograniczeniu lub cofnięciu prawa do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania cudzoziemca zostanie zbadane, czy osoba, której ta decyzja dotyczy, ma zapewniony godny poziom życia i w razie konieczności zostaną w tym momencie podjęte środki zaradcze?

3) Czy art. 20 ust. 4, 5 i 6 [dyrektywy 2013/33] w związku z [jej] art. 14 i 21–24 i w związku z art. 1, 3, 4 i 24 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stosowanie środków lub sankcji w postaci tymczasowego (lub definitywnego) pozbawienia prawa do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania cudzoziemca jest dopuszczalne w stosunku do małoletniego, w szczególności małoletniego bez opieki?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

31 Poprzez pytania prejudycjalne, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33 należy dokonywać w ten sposób, że państwo członkowskie może przewidzieć – wśród sankcji, jakie można nałożyć na wnioskodawcę w wypadku poważnego naruszenia reguł dotyczących ośrodków dla cudzoziemców, a także szczególnie agresywnego zachowania – ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w rozumieniu art. 2 lit. f) i g) tej dyrektywy, a jeżeli tak, to na jakich warunkach taką sankcję można wymierzyć, w szczególności gdy ma ona zostać nałożona na małoletniego, a jeszcze bardziej konkretnie na małoletniego bez opieki w rozumieniu art. 2 lit. d) i e).

32 W tej kwestii należy zauważyć, że jak wynika z zawartych w art. 2 lit. f) i g) dyrektywy 2013/33 definicji, wyrażenie „świadczenia materialne w ramach przyjmowania" oznacza pełen zestaw środków, które państwa członkowskie przyznają wnioskodawcom zgodnie z tą dyrektywą, w tym zakwaterowanie, wyżywienie i odzież świadczone w naturze lub jako świadczenia pieniężne, talony, lub połączenie tych trzech form pomocy oraz dzienne diety.

33 Na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 dyrektywy 2013/33 państwa członkowskie mają obowiązek takiego działania, by udostępnić wnioskodawcom świadczenia materialne w ramach przyjmowania w momencie złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz spowodowania, że środki podjęte w tym celu pozwolą wnioskodawcom na odpowiedni poziom życia, gwarantujący im utrzymanie oraz ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego.

34 W wypadku „osób szczególnej troski" w rozumieniu art. 21 tej dyrektywy, do których należą małoletni bez opieki, tacy jak Z. Haqbin w czasie nałożenia na niego sankcji będącej przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, art. 17 ust. 2 akapit drugi rzeczonej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mają obowiązek spowodowania, że taki poziom życia będzie im „zapewniany".

35 Jednak ciążący na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia wnioskodawcom dostępu do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania nie ma charakteru bezwzględnego. Prawodawca Unii przewidział bowiem w art. 20 dyrektywy 2013/33, zamieszczonym w opatrzonym tym samym tytułem – „Ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania" – rozdziale III, okoliczności, w których prawo do korzystania z takich świadczeń może zostać ograniczone lub cofnięte.

36 Jak zauważa sąd odsyłający, pierwsze trzy ustępy tego artykułu odnoszą się wyraźnie do „świadczeń materialnych w ramach przyjmowania".

37 Artykuł 20 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą ograniczyć lub – w wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach – cofnąć świadczenia materialne w ramach przyjmowania, w sytuacji gdy wnioskodawca opuszcza bez zezwolenia lub powiadomienia miejsce zamieszkania ustalone przez właściwy organ danego państwa członkowskiego, nie spełnia obowiązków zgłaszania się lub dostarczania informacji lub stawiania się na rozmowy osobiste dotyczące postępowania w sprawie azylu lub składa „kolejny wniosek" w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy 2013/32.

38 Artykuł 20 ust. 2 dyrektywy 2013/33 przewiduje, że można ograniczyć świadczenia materialne w ramach przyjmowania w razie stwierdzenia, że wnioskodawca bez uzasadnionego powodu nie złożył wniosku o ochronę międzynarodową, gdy tylko złożenie go stało się racjonalnie wykonalne po przybyciu do danego państwa członkowskiego.

39 Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 3 dyrektywy 2013/33, państwa członkowskie mogą ograniczyć lub cofnąć świadczenia materialne w ramach przyjmowania, jeżeli wnioskodawca zataił, iż dysponuje środkami finansowymi i dzięki temu bezzasadnie skorzystał z tych świadczeń.

40 Z kolei art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33 stanowi, że państwa członkowskie mogą określić „sankcje" mające zastosowanie w przypadku poważnego naruszenia przez wnioskodawcę reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz jego szczególnie agresywnego zachowania.

41 Ponieważ dyrektywa 2013/33 nie definiuje pojęcia „sankcji", figurującego między innymi w jej art. 20 ust. 4, oraz nie precyzuje charakteru sankcji, jakie mogą zostać nałożone na wnioskodawcę na podstawie tego przepisu, państwom członkowskim przysługuje pewien zakres uznania przy określaniu tych sankcji.

42 Skoro samo brzmienie art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33 nie pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytania postawione przez sąd odsyłający, tak jak zostały one przeformułowane w pkt 31 niniejszego wyroku, w celu dokonania wykładni tego przepisu należy uwzględnić jego kontekst, ogólną systematykę i cel tej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., CEZ Razpredelenie Byłgarija, C-83/14, EU:C:2015:480, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Jeżeli chodzi w szczególności o kwestię, czy „sankcja" w rozumieniu art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33 może obejmować „świadczenia materialne w ramach przyjmowania", należy po pierwsze wskazać, że środek polegający na ograniczeniu lub cofnięciu wnioskodawcy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania z powodu poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców lub szczególnie agresywnego zachowania stanowi – ze względu na swój cel oraz niekorzystne skutki dla tego wnioskodawcy – „sankcję" w powszechnym rozumieniu tego terminu oraz, po drugie, że przepis ten figuruje w rozdziale III tej dyrektywy, poświęconym ograniczeniu lub pozbawieniu takich świadczeń. Wynika stąd, że sankcje, o których mowa w tym przepisie, co do zasady mogą dotyczyć świadczeń materialnych w ramach przyjmowania.

44 Prawdą jest, że możliwość ograniczania lub cofania – stosownie do przypadku – przez państwa członkowskie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania nie jest wyraźnie przewidziana w art. 20 ust. 1–3 dyrektywy 2013/33, które to ustępy dotyczą zasadniczo, jak wynika z motywu 25 tej dyrektywy, sytuacji cechujących się ryzykiem nadużycia przez wnioskodawców systemu przyjmowania wprowadzonego rzeczoną dyrektywą. Artykuł 20 ust. 4 nie wyklucza jednak wyraźnie możliwości, by sankcja dotyczyła świadczeń materialnych w ramach przyjmowania. Ponadto, jak podniosła w szczególności Komisja, skoro państwa członkowskie mają możliwość stosowania środków odnoszących się do tych świadczeń, by chronić się przed nadużywaniem systemu przyjmowania, powinny one również mieć taką możliwość w przypadku poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania. Takie czyny mogą bowiem niekorzystnie wpływać na porządek publiczny oraz na bezpieczeństwo osób i mienia.

45 W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z art. 20 ust. 5 dyrektywy 2013/33 każda sankcja w rozumieniu ust. 4 tego artykułu powinna być obiektywna, bezstronna, uzasadniona i proporcjonalna do konkretnej sytuacji wnioskodawcy, a także, w każdych okolicznościach, pozostawić mu dostęp do opieki zdrowotnej oraz godnego poziomu życia.

46 Jeżeli chodzi bardziej konkretnie o wymóg dotyczący zachowania godnego poziomu życia, to z motywu 35 dyrektywy 2013/33 wynika, że ma ona na celu zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej i wspieranie stosowania między innymi art. 1 karty praw podstawowych i musi być

odpowiednio wdrażana. W tej kwestii należy zauważyć, że poszanowanie godności ludzkiej w rozumieniu tego artykułu wymaga, by dana osoba nie znalazła się w sytuacji skrajnej deprywacji materialnej, która nie pozwalałaby jej na zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb, takich jak zakwaterowanie, wyżywienie, ubranie i umycie się, oraz która szkodziłaby jej zdrowiu fizycznemu lub psychicznemu lub doprowadziłaby ją do stanu poniżenia niemożliwego do pogodzenia z tą godnością (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 Tymczasem nałożenie, wyłącznie z powodu wskazanego w art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33, sankcji polegającej na cofnięciu – choćby czasowo – całości świadczeń materialnych w ramach przyjmowania odnoszących się do zakwaterowania, wyżywienia czy ubrania, byłoby nie do pogodzenia z wynikającym z art. 20 ust. 5 zdanie trzecie tej dyrektywy obowiązkiem zapewnienia wnioskodawcy godnego poziomu życia, ponieważ sankcja ta pozbawiłaby go możliwości zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb, takich jak wymienione w punkcie poprzedzającym.

48 Tego rodzaju sankcja oznaczałaby również naruszenie wymogu proporcjonalności zapisanego w art. 20 ust. 5 zdanie drugie dyrektywy 2013/33, ponieważ nawet najsurowsze sankcje mające na celu – w sprawach karnych – karanie uchybień i zachowań wskazanych w art. 20 ust. 4 tej dyrektywy nie mogą pozbawiać wnioskodawcy możliwości zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb.

49 Twierdzenia takiego nie podważa wspomniana przez sąd odsyłający okoliczność, że wnioskodawca relegowany na podstawie sankcji z ośrodka dla uchodźców w Belgii może – w chwili gdy sankcja jest na niego nakładana – otrzymać wykaz prywatnych ośrodków dla osób bezdomnych, które mogą go przyjąć. Właściwe organy państwa członkowskiego nie mogą bowiem ograniczyć się do wręczenia wnioskodawcy relegowanemu z ośrodka dla uchodźców na podstawie wymierzonej mu sankcji wykazu placówek, do których mógłby się zwrócić w celu uzyskania tam świadczeń materialnych w ramach przyjmowania równoważnych tym, które zostały mu cofnięte.

50 Przeciwnie, z jednej strony przewidziany w art. 20 ust. 5 dyrektywy 2013/33 obowiązek zapewnienia godnego poziomu życia, poprzez samo użycie czasownika „zapewniać”, zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania takiego poziomu życia w sposób trwały i bez przerwy. Z drugiej strony przyznanie dostępu do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania właściwych do zapewnienia takiego poziomu życia powinno być przez państwa członkowskie zagwarantowane w sposób kontrolowany oraz stanowić ich własną odpowiedzialność również wówczas, gdy w danym wypadku w celu wykonania tego obowiązku korzystają z usług osób fizycznych lub prawnych pod swoim nadzorem.

51 Jeżeli chodzi o sankcję polegającą, w oparciu o powód wskazany w art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33, na ograniczeniu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, w tym na cofnięciu lub ograniczeniu dziennej diety, to właściwe organy powinny w każdych okolicznościach zapewnić, że – zgodnie z art. 20 ust. 5 tej dyrektywy – w świetle konkretnej sytuacji wnioskodawcy oraz w świetle wszystkich okoliczności sprawy taka sankcja będzie zgodna z zasadą proporcjonalności i nie narusza godności ludzkiej wnioskodawcy.

52 Należy jeszcze uściślić, że w wypadkach wskazanych w art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33 państwa członkowskie mogą, stosownie do okoliczności sprawy oraz z zastrzeżeniem przestrzegania wymogów postawionych w art. 20 ust. 5 tej dyrektywy, nakładać sankcje, które nie skutkują pozbawieniem wnioskodawcy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, takie jak umieszczenie go w odseparowanej części ośrodka dla uchodźców wraz z zakazem kontaktowania się z niektórymi mieszkańcami ośrodka bądź przeniesienie go do innego ośrodka dla uchodźców lub innego miejsca zakwaterowania w rozumieniu art. 18 ust. 1 lit. c) rzeczonej dyrektywy. Podobnie art. 20 ust. 4 i 5 dyrektywy 2013/33 nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu środka w postaci zatrzymania wnioskodawcy na podstawie jej art. 8 ust. 3 lit. e), jeżeli spełnione są przesłanki z art. 8–11 tej dyrektywy.

53 Wreszcie należy wskazać, że jeżeli wnioskodawca – jak w sprawie w postępowaniu głównym – jest małoletnim pozbawionym opieki, to jest „osobą szczególnej troski" w rozumieniu art. 21 dyrektywy 2013/33, organy państwa członkowskiego, gdy stosują sankcje na podstawie art. 20 ust. 4 tej dyrektywy, powinny dokładniej uwzględniać konkretną sytuację małoletniego oraz zasadę proporcjonalności, co wynika z art. 20 ust. 5 zdanie drugie rzeczonej dyrektywy.

54 Z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2013/33 wynika zresztą, że jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka jest jednym z priorytetów branych pod uwagę przez państwa członkowskie podczas wprowadzania w życie przepisów tej dyrektywy dotyczących małoletnich. Zgodnie z art. 23 ust. 2 przy ocenie, co najlepiej służy zabezpieczeniu interesów dziecka, państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić w szczególności czynniki takie, jak dobrostan małoletniego i jego rozwój społeczny, szczególnie biorąc pod uwagę pochodzenie małoletniego, a także względy bezpieczeństwa i ochrony. W motywie 35 rzeczonej dyrektywy podkreślono również, że ma ona na celu wspieranie stosowania między innymi art. 24 karty praw podstawowych i musi być odpowiednio wdrażana.

55 W tym kontekście, wychodząc poza rozważania ogólne przedstawione w pkt 47–52 niniejszego wyroku, należy w każdych okolicznościach zwrócić szczególną uwagę na sytuację małoletniego w chwili nakładania sankcji na podstawie art. 20 ust. 4 w związku z art. 20 ust. 5 dyrektywy 2013/33. Te dwa przepisy nie stoją zresztą na przeszkodzie temu, by organy państwa członkowskiego zadecydowały o powierzeniu małoletniego służbom lub organom sądowym właściwym w sprawach ochrony małoletnich.

56 W świetle ogółu powyższych rozważań na przedłożone pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 20 ust. 4 i 5 dyrektywy 2013/33 w świetle art. 1 karty praw podstawowych należy dokonywać w ten sposób, że wśród sankcji, które można nałożyć na wnioskodawcę w przypadku poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania, państwo członkowskie nie może przewidzieć sankcji polegającej na cofnięciu, nawet czasowo, świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w rozumieniu art. 2 lit. f) i g) tej dyrektywy związanych z zakwaterowaniem, wyżywieniem lub odzieżą, ponieważ jej skutkiem byłoby pozbawienie wnioskodawcy możliwości zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb. Nałożenie innych sankcji na podstawie rzeczonego art. 20 ust. 4 powinno w każdych okolicznościach odbywać się z poszanowaniem warunków wymienionych w art. 20 ust. 5, między innymi tych związanych z poszanowaniem zasady proporcjonalności oraz godności ludzkiej. Jeżeli chodzi o małoletniego bez opieki, sankcje te, w świetle między innymi art. 24 karty praw podstawowych, powinny być stosowane ze szczególnym uwzględnieniem nadrzędnego interesu dziecka.

W przedmiocie kosztów

57 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 20 ust. 4 i 5 dyrektywy 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 świetle art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że wśród sankcji, które można nałożyć na wnioskodawcę w przypadku poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania, państwo członkowskie nie może przewidzieć sankcji polegającej na cofnięciu, nawet czasowo, świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w rozumieniu art. 2 lit. f) i g) tej dyrektywy związanych z zakwaterowaniem, wyżywieniem lub

odzieżą, ponieważ jej skutkiem byłoby pozbawienie wnioskodawcy możliwości zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb. Nałożenie innych sankcji na podstawie rzeczonego art. 20 ust. 4 powinno w każdych okolicznościach odbywać się z poszanowaniem warunków wymienionych w art. 20 ust. 5, między innymi tych związanych z poszanowaniem zasady proporcjonalności oraz godności ludzkiej. Jeżeli chodzi o małoletniego bez opieki, sankcje te, w świetle między innymi art. 24 karty praw podstawowych, powinny być stosowane ze szczególnym uwzględnieniem nadrzędnego interesu dziecka.

Podpisy