Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

12. listopadu 2019 *

„Řízení o předběžné otázce – Žadatelé o mezinárodní ochranu – Směrnice 2013/33/EU – Článek 20 odst. 4 a 5 – Závažné porušení řádu ubytovacích středisek nebo použití hrubého násilí – Rozsah působnosti práva členských států stanovit sankce – Nezletilá osoba bez doprovodu – Omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí“

Ve věci C-233/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím arbeidshof te Brussel (pracovní soud v Bruselu, Belgie) ze dne 22. března 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 29. března 2018, v řízení

Zubair Haqbin

proti

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (zpravodaj), M. Safjan a S. Rodin, předsedové senátů, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe a C. Lycourgos, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, náměstek vedoucího soudní kanceláře,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. března 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Z. Haqbina B. Dhontem a K. Verstrepen, advocaten,

– za belgickou vládu C. Van Lul, C. Pochet a P. Cottinem, jako zmocněnci, ve spolupráci se S. Ishaque a A. Detheuxem, advocaten,

– za maďarskou vládu M. Z. Fehérem, G. Koósem a M. M. Tátrai, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a P. Huurnink, jako zmocněnkyněmi,

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za vládu Spojeného království R. Fadoju, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s D. Blundellem, barrister,

– za Evropskou komisi M. Condou-Durande a G. Wilsem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. června 2019,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Zubairem Haqbinem a Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (federální agentura pro přijímání žadatelů o azyl, Belgie) (dále jen „Fedasil“) ve věci žaloby na náhradu újmy podané Z. Haqbinem proti Fedasil v návaznosti na dvě rozhodnutí agentury Fedasil, kterými byly Z. Haqbinovi dočasně odepřeny výhody materiálních podmínek přijetí.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2013/33

3 Směrnicí 2013/33 se podle jejího článku 32 pro členské státy vázané touto směrnicí zrušuje a nahrazuje směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. 2003, L 31, s. 18).

4 Body 7, 25 a 35 odůvodnění směrnice 2013/33 znějí následovně:

„(7) Na základě výsledků hodnocení provádění nástrojů první fáze by měly být v tomto stadiu potvrzeny zásady, na nichž je směrnice [2003/9] založena, s cílem zlepšit podmínky přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen ‚žadatelé‘).

[…]

(25) Stanovením případů, kdy lze žadatelům omezit nebo odejmout výhody materiálních podmínek přijetí, a současným zajištěním důstojné životní úrovně pro všechny žadatele by měla být omezena možnost zneužívání přijímacího systému.

[…]

(35) Tato směrnice dodržuje základní[…] lidská práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Jejím cílem je především zajistit plné respektování lidské důstojnosti a podpořit uplatňování článků 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 a 47 Listiny [základních práv]; tato směrnice musí být odpovídajícím způsobem provedena.“

5 Podle článku 1 směrnice 2013/33 je jejím účelem stanovit normy pro přijímání žadatelů v členských státech.

6 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

d) ‚nezletilou osobou‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti mladší 18 let;

e) ‚nezletilou osobou bez doprovodu‘ nezletilá osoba, jež vstupuje na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která je za ni podle práva nebo praxe daného členského státu zodpovědná, a to po dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takové osoby; rozumí se jí též nezletilá osoba, která je ponechána bez doprovodu po vstupu na území některého členského státu;

f) ‚podmínkami přijetí‘ veškerá opatření, která členské státy v souladu s touto směrnicí přijímají ve prospěch žadatelů;

g) ‚materiálními podmínkami přijetí‘ takové podmínky přijetí, mezi které patří ubytování, strava a ošacení, poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek, jakož i kombinace uvedených tří forem, a dále denní příspěvky;

[…]

i) ‚ubytovacím střediskem‘ jakékoliv zařízení sloužící ke kolektivnímu ubytování žadatelů;

[…]“

7 Článek 8 směrnice 2013/33, nadepsaný „Zajištění“, v odstavci 3 stanoví:

„Žadatel může být zajištěn pouze v těchto případech:

[…]

e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku;

[…]“

8 Článek 14 této směrnice, který je nadepsán „Školní docházka a vzdělávání nezletilých osob“, stanoví:

„1. Členské státy zaručí nezletilým dětem žadatelů a nezletilým žadatelům přístup ke vzdělávacímu systému za podobných podmínek jako svým vlastním státním příslušníkům až do okamžiku výkonu rozhodnutí o jejich vyhoštění nebo vyhoštění jejich rodičů. Toto vzdělání může být poskytováno i v ubytovacích střediscích.

Dotyčný členský stát může stanovit, že přístup ke vzdělávacímu systému je omezen na přístup ke státnímu vzdělávacímu systému.

Členské státy však nesmějí odepřít přístup ke středoškolskému vzdělání pouze proto, že nezletilá osoba dosáhla zletilosti.

2. Přístup ke vzdělávacímu systému musí být umožněn nejpozději do tří měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu nezletilou osobou nebo jejím jménem.

V případě potřeby jsou pro nezletilé osoby k usnadnění jejich přístupu ke vzdělávacímu systému, jak stanoví odstavec 1, a jejich zapojení do tohoto systému zajišťovány přípravné kurzy včetně kurzů jazykových.

3. Není-li přístup ke vzdělávacímu systému podle odstavce 1 možný vzhledem ke zvláštní situaci nezletilé osoby, musí jí daný členský stát nabídnout jiné formy výuky v souladu s vnitrostátním právem a praxí.“

9 Článek 17 uvedené směrnice, nadepsaný „Obecná ustanovení o materiálních podmínkách přijetí a zdravotní péči“, v odstavcích 1 až 4 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby žadatelé měli k dispozici materiální podmínky přijetí, jakmile učiní žádost o mezinárodní ochranu.

2. Členské státy zajistí, aby materiální podmínky přijetí umožňovaly odpovídající životní úroveň žadatelů, která jim zaručí živobytí a ochranu jejich tělesného a duševního zdraví.

Členské státy zajistí, aby tato odpovídající životní úroveň byla poskytnuta i zranitelným osobám, které se nacházejí ve zvláštních situacích ve smyslu článku 21, a zajištěným osobám.

3. Členské státy mohou vyhradit poskytování všech nebo některých materiálních podmínek přijetí a zdravotní péče těm žadatelům, kteří nemají dostatečné vlastní prostředky k dosažení odpovídající životní úrovně pro zajištění zdraví a živobytí.

4. Členské státy mohou po žadatelích podle odstavce 3 požadovat částečnou nebo úplnou úhradu nákladů na materiální podmínky přijetí a zdravotní péči stanovené touto směrnicí, mají-li žadatelé dostatečné prostředky, například pokud po přiměřenou dobu pracovali.

Ukáže-li se, že žadatel měl dostatečné prostředky na úhradu nákladů na materiální podmínky přijetí a zdravotní péči v době, kdy byly tyto základní potřeby hrazeny, mohou po něm členské státy požadovat náhradu.“

10 Článek 18 téže směrnice je nadepsán „Další ustanovení o materiálních podmínkách přijetí“ a v odstavci 1 stanoví:

„V případech, kdy je ubytování poskytováno přímo, mělo by mít jednu z těchto forem nebo by mělo být kombinací těchto forem:

a) zařízení k ubytování žadatelů po dobu posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané na hranicích nebo v tranzitním prostoru;

b) ubytovací střediska zaručující přiměřenou životní úroveň;

c) soukromé domy, byty, hotely nebo jiná zařízení vhodn[á] k ubytování žadatelů.“

11 Článek 20 směrnice 2013/33, jež je jediným ustanovením kapitoly III, je nadepsán „Omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí“. Tento článek zní následovně:

„1. Členské státy mohou omezit nebo ve výjimečných a řádně odůvodněných případech odejmout výhody materiálních podmínek přijetí, pokud žadatel:

a) opustí místo pobytu určené příslušným orgánem, aniž by jej o tom vyrozuměl anebo aniž by získal povolení, je-li nezbytné;

b) v přiměřené lhůtě stanovené vnitrostátním právem nesplní ohlašovací povinnost, neposkytne požadované informace nebo se nedostaví na osobní pohovor týkající se azylového řízení, nebo

c) podal následnou žádost ve smyslu čl. 2 písm. q) směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2013/32/EU [ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60)].

Je-li žadatel v případech uvedených v písmenech a) a b) nalezen, nebo přihlásí-li se dobrovolně příslušnému orgánu, přijme se s přihlédnutím k důvodům, proč místo opustil, řádně odůvodněné rozhodnutí o opětovném přiznání některých nebo všech odejmutých nebo omezených výhod materiálních podmínek přijetí.

2. Členské státy mohou výhody materiálních podmínek přijetí také omezit, pokud zjistí, že žadatel bez opodstatněného důvodu nepodal žádost o mezinárodní ochranu v nejkratší přiměřené době po svém vstupu do daného členského státu.

3. Členské státy mohou výhody materiálních podmínek přijetí omezit nebo odejmout, pokud žadatel zatajil, že disponuje peněžními prostředky, a tak neoprávněně požíval výhod materiálních podmínek přijetí.

4. Členské státy mohou stanovit sankce za závažné porušení řádu ubytovacích středisek nebo za použití hrubého násilí.

5. Rozhodnutí o omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí a o sankcích ve smyslu odstavců 1, 2, 3 a 4 tohoto článku se přijímají vždy v jednotlivém případě, objektivně a nestranně a musí obsahovat odůvodnění. Rozhodnutí musí vycházet z konkrétní situace dotyčné osoby, zejména pokud jde o osoby uvedené v článku 21, a zohledňovat zásadu proporcionality. Za všech okolností musí členské státy zajistit přístup ke zdravotní péči podle článku 19 a důstojné životní podmínky pro všechny žadatele.

6. Členské státy zajistí, aby výhody materiálních podmínek přijetí nebyly odejmuty ani omezeny před přijetím rozhodnutí podle odstavce 5.“

12 Článek 21 směrnice 2013/33, nadepsaný „Obecná zásada“, stanoví, že členské státy zohlední ve vnitrostátních právních předpisech provádějících tuto směrnici zvláštní situaci zranitelných osob, mimo jiné nezletilých osob a nezletilých osob bez doprovodu.

13 Článek 22 uvedené směrnice, nadepsaný „Posouzení zvláštních potřeb zranitelných osob při přijetí“, stanoví v odstavci 1 třetím pododstavci a v odstavci 3 následující:

„1. […]

Členské státy zajistí, aby podpora poskytovaná žadatelům se zvláštními potřebami při přijetí v souladu s touto směrnicí zohledňovala jejich zvláštní potřeby při přijetí po celou dobu azylového řízení a aby byla jejich situace vhodným způsobem sledována.

[…]

3. Za osoby se zvláštními potřebami při přijetí, které mohou požívat zvláštní podpory v souladu s touto směrnicí, mohou být považovány pouze zranitelné osoby podle článku 21.“

14 V článku 23 směrnice 2013/33 týkajícím se nezletilých osob se uvádí:

„1. Při provádění ustanovení této směrnice týkajících se nezletilých osob se členské státy řídí v první řadě nejlepším zájmem dítěte. […]

2. Při posuzování nejlepšího zájmu dítěte členské státy náležitě přihlížejí zejména k následujícím faktorům:

[…]

b) blahu a sociálnímu rozvoji nezletilé osoby, kdy se přihlédne zejména k jejímu původnímu prostředí;

c) otázkám bezpečnosti a ochrany, zejména pokud existuje riziko, že je nezletilá osoba obětí obchodování s lidmi;

[…]“

15 Článek 24 této směrnice, jenž je věnován nezletilým osobám bez doprovodu, v odstavci 2 stanoví:

„Nezletilé osoby bez doprovodu, které učiní žádost o mezinárodní ochranu, se od chvíle, kdy jsou přijaty na území členského státu, ve kterém byla žádost o mezinárodní ochranu učiněna nebo je posuzována, až do okamžiku, kdy jsou nuceny jej opustit, umísťují:

[…]

c) do ubytovacích středisek se zvláštními zařízeními pro nezletilé osoby;

d) do jiného ubytování vhodného pro nezletilé osoby.

[…]“

Směrnice 2013/32

16 „Následná žádost“ je v čl. 2 písm. q) směrnice 2013/32 definována jako další žádost o mezinárodní ochranu, která byla učiněna po přijetí pravomocného rozhodnutí o předchozí žádosti, včetně případů, kdy žadatel vzal svou žádost výslovně zpět, a případů, kdy rozhodující orgán po konkludentním zpětvzetí odmítl žádost podle čl. 28 odst. 1 této směrnice.

Belgické právo

17 Článek 45 loi du 12 janvier 2007 sur l’accueil des demandeurs d’asile et de certaines autres catégories d’étrangers (zákon ze dne 12. ledna 2007 o přijímání žadatelů o azyl a některých dalších kategorií cizinců, *Moniteur belge* ze dne 7. května 2007, s. 24027), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon o přijímání žadatelů“), stanovil:

„Pokud se osoba požívající výhod přijetí dopustila závažného porušení předpisů a provozních pravidel, která jsou použitelná na azylová zařízení uvedená v článku 19, může jí být uložena sankce. Při volbě sankce se přihlíží k povaze a důležitosti porušení, jakož i ke konkrétním okolnostem, za kterých k němu došlo.

Lze uložit pouze následující sankce:

[…]

7° dočasné odepření výhod materiální pomoci poskytované v azylovém zařízení po dobu nejvýše jednoho měsíce.

Sankce ukládá ředitel nebo odpovědná osoba azylového zařízení. Sankce uvedená v pododstavci 2 bodě 7 musí být potvrzena generálním ředitelem [Fedasil] ve lhůtě tří pracovních dnů od okamžiku, kdy sankci přijal ředitel nebo odpovědný zaměstnanec azylového zařízení. Pokud v uvedené lhůtě není sankce spočívající v dočasném odepření výhod potvrzena, je bez dalšího zrušena.

Sankce mohou být v průběhu jejich výkonu zmírněny či zrušeny orgánem, který je uložil.

Rozhodnutí o uložení sankce je přijímáno objektivním a nestranným způsobem a je odůvodněno.

S výjimkou sankce uvedené v pododstavci 2 bodě 7 nesmí výkon sankce v žádném případě vést k úplnému zastavení materiální pomoci poskytované podle tohoto zákona, ani ke zhoršení přístupu k zdravotní péči. V důsledku sankce uvedené v pododstavci 2 bodě 7 nemá osoba, které byla uložena, možnost požívat žádných jiných výhod přijetí s výjimkou přístupu ke zdravotní péči uvedené v článcích 24 a 25 [zákona o přijímání žadatelů].

Sankce uvedená v pododstavci 2 bodě 7 může být uložena pouze v případě velmi závažného porušení vnitřního předpisu azylového zařízení, které ohrožuje jeho zaměstnance či ostatní obyvatele azylového zařízení nebo představuje závažné riziko pro bezpečnost či dodržování veřejného pořádku v azylovém zařízení.

Osoba, které má být uložena sankce spočívající v dočasném odepření výhod, musí být před přijetím takové sankce vyslechnuta.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18 Zubair Haqbin, afgánský státní příslušník, přicestoval do Belgie jako nezletilá osoba bez doprovodu a dne 23. prosince 2015 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. Byl mu přidělen opatrovník a postupně byl přijat do přijímacích středisek Sugny a Broechem. V posledně uvedeném středisku se Z. Haqbin dne 18. dubna 2016 zapojil do rvačky mezi obyvateli pocházejícími z různých etnických skupin. K ukončení rvačky musela zasáhnout policie, která Z. Haqbina zadržela z důvodu, že byl jedním z iniciátorů této rvačky. Zubair Haqbin byl následující den propuštěn.

19 Rozhodnutím ředitele přijímacího střediska Broechem ze dne 19. dubna 2016, které bylo potvrzeno rozhodnutím generálního ředitele Fedasil ze dne 21. dubna 2016, byly Z. Haqbinovi podle čl. 45 druhého pododstavce bodu 7 zákona o přijímání žadatelů odepřeny po dobu patnácti dnů výhody materiální pomoci poskytované v přijímacím středisku.

20 Podle svých vlastních prohlášení a prohlášení svého opatrovníka strávil Z. Haqbin noci od 19. do 21. dubna a od 24. dubna do 1. května 2016 v jednom parku v Bruselu a další noci strávil u přátel nebo známých.

21 Dne 25. dubna 2016 podal opatrovník Z. Haqbina u arbeidsrechtbank te Antwerpen (pracovní soud v Antverpách, Belgie) návrh na pozastavení opatření spočívajícího v odepření výhod, které bylo Z. Haqbinovi uloženo rozhodnutími uvedenými v bodě 19 tohoto rozsudku. Tento návrh byl z důvodu neexistence mimořádné naléhavosti zamítnut, jelikož Z. Haqbin neprokázal, že pobývá na ulici.

22 Ode dne 4. května 2016 byl Z. Haqbin umístěn do jiného přijímacího střediska.

23 Opatrovník Z. Haqbina podal žalobu k Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (nizozemskojazyčný pracovní soud v Bruselu, Belgie), kterou se domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 19. a 21. dubna 2016 a náhrady vzniklé újmy. Rozsudkem uvedeného soudu ze dne 21. února 2017 byla tato žaloba zamítnuta jako neopodstatněná.

24 Dne 27. března 2017 podal opatrovník Z. Haqbina proti uvedenému rozsudku odvolání k předkládajícímu soudu, arbeidshof te Brussel (pracovní soud v Bruselu, Belgie). Ode dne 11. prosince 2017 pokračoval Z. Haqbin, který mezitím nabyl zletilosti, v řízení vlastním jménem.

25 Předkládající soud má za to, že článek 20 směrnice 2013/33 nastoluje výkladový problém. Poukazuje na to, že kontaktní výbor zřízený při Evropské komisi s cílem pomáhat členským státům při provádění směrnice 2013/33 na zasedání dne 12. září 2013 dospěl k závěru, že čl. 20 odst. 4 této směrnice míří na jiný druh sankcí, než jsou opatření, která omezují nebo odnímají výhody materiálních podmínek přijetí. Podle stanoviska tohoto výboru vyplývá tento výklad z taxativní povahy důvodů uvedených v čl. 20 odst. 1 až 3 uvedené směrnice, které odůvodňují omezení nebo odnětí materiálních podmínek přijetí. Nicméně Raad van State (Státní rada, Belgie) zastávala ve stanovisku, které vydala v rámci přípravných prací k zákonu ze dne 6. července 2016, kterým se mění zákon o přijímání žadatelů (*Moniteur belge* ze dne 5. srpna 2016, s. 47647) a který byl přijat za účelem částečného provedení směrnice 2013/33, názor, že takový výklad článku 20 směrnice 2013/33 není jediný možný s ohledem na znění a vztah mezi odstavci 4 až 6 tohoto článku.

26 Podle předkládajícího soudu je odpověď na výkladovou otázku nadnesenou v předchozím bodě relevantní pro řešení sporu, který mu byl předložen, jelikož kdyby měl být článek 20 směrnice 2013/33 vykládán v tom smyslu, že odepřít výhody materiálních podmínek přijetí je možné pouze v případech uvedených v odstavcích 1 až 3 tohoto článku a v případě uložení sankce podle odstavce 4 téhož článku to možné není, stačila by tato okolnost k tomu, aby bylo shledáno, že rozhodnutí ze dne 19. a 21. dubna 2016 jsou protiprávní a že se Fedasil dopustila pochybení, když uložila sankci, která je v rozporu se zákonem.

27 Kromě toho má předkládající soud za to, že otázky vyvolává rovněž konkrétní uplatnění povinnosti zajistit důstojnou životní úroveň pro všechny žadatele, která je členským státům uložena podle čl. 20 odst. 5 a 6 směrnice 2013/33. V tomto ohledu předkládající soud zejména uvádí, že z přípravných prací k zákonu ze dne 6. července 2016, kterým se mění zákon o přijímání žadatelů, uvedených v bodě 25 tohoto rozsudku, a konkrétně z důvodové zprávy k návrhu zákona vyplývá, že podle příslušných ministrů může být cíl směrnice 2013/33 naplněn možností žadatelů, kterým jsou dočasně nebo trvale odepřeny výhody materiálních podmínek přijetí, obrátit se na soukromá střediska pro bezdomovce, jejichž seznam jim bude poskytnut.

28 Podle předkládajícího soudu vyvstává otázka, zda za účelem zajištění důstojné životní úrovně pro žadatele musí orgán veřejné moci pověřený jejich přijetím přijmout opatření nezbytná k tomu, aby žadatel o azyl, kterému byly na základě sankce odepřeny výhody materiálních podmínek přijetí, přesto požíval důstojné životní úrovně, nebo zda se může omezit na to, že se spolehne na soukromou pomoc a zasáhne pouze v případě, že tato soukromá pomoc není s to zajistit dotyčné osobě takovou životní úroveň.

29 A konečně, je-li třeba mít za to, že sankce ve smyslu čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 mohou být uloženy ve formě odepření výhod materiálních podmínek přijetí, klade si předkládající soud otázku, zda takovéto sankce mohou být uloženy nezletilé osobě, konkrétně nezletilé osobě bez doprovodu.

30 Za těchto podmínek se arbeidshof te Brussel (pracovní soud v Bruselu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba čl. 20 odst. 1 až 3 směrnice [2013/33] vykládat v tom smyslu, že taxativně stanoví případy, ve kterých mohou být omezeny nebo odňaty výhody materiálních podmínek přijetí? Anebo z čl. 20 odst. 4 a 5 [této směrnice] vyplývá, že právo na tyto materiální podmínky přijetí může být rovněž odňato na základě sankce za závažné porušení řádu ubytovacích středisek nebo za použití hrubého násilí?

2) Je třeba čl. 20 odst. 5 a 6 [uvedené směrnice] vykládat v tom smyslu, že před uložením sankce nebo vydáním rozhodnutí o omezení či odnětí výhod materiálních podmínek přijetí a v rámci těchto rozhodnutí musí členské státy stanovit opatření nezbytná k zajištění práva na důstojnou životní úroveň během doby odepření těchto výhod? Anebo lze těmto ustanovením vyhovět tak, že po vydání rozhodnutí o omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí se ověří, zda je osobě, které se rozhodnutí týká, zajištěna důstojná životní úroveň, a případně jsou k tomuto okamžiku přijata opatření k nápravě?

3) Je třeba vykládat čl. 20 odst. 4, 5 a 6 [téže směrnice] ve spojení s [jejími články] 14 a 21 až 24 […] a s články 1, 3, 4 a 24 Listiny základních práv v tom smyslu, že opatření či sankce spočívající v dočasném (nebo trvalém) odepření práva na materiální podmínky přijetí může být uložena nezletilé osobě, a konkrétně nezletilé osobě bez doprovodu?“

K předběžným otázkám

31 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát může v rámci sankcí, které mohou být uloženy žadateli v případě závažného porušení řádu ubytovacích středisek nebo použití hrubého násilí, stanovit sankci odnětí nebo omezení výhod materiálních podmínek přijetí ve smyslu čl. 2 písm. f) a g) této směrnice, a pokud ano, za jakých podmínek může být taková sankce uložena, zejména pokud se týká nezletilého, a konkrétně nezletilé osoby bez doprovodu ve smyslu písm. d) a e) téhož článku.

32 V tomto ohledu je třeba uvést, jak vyplývá z definic uvedených v čl. 2 písm. f) a g) směrnice 2013/33, že výraz „materiální podmínky přijetí“ označuje všechna opatření přijatá členskými státy v souladu s touto směrnicí ve prospěch žadatelů, mezi která patří ubytování, strava a ošacení, poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek nebo kombinací těchto tří forem, jakož i denní příspěvky.

33 Podle čl. 17 odst. 1 a 2 směrnice 2013/33 jsou členské státy povinny zajistit, aby žadatelé měli přístup k materiálním podmínkám přijetí, jakmile předložili žádost o mezinárodní ochranu, a aby opatření přijatá za tímto účelem umožňovala odpovídající životní úroveň žadatelů, která jim zaručí živobytí a ochranu jejich tělesného a duševního zdraví.

34 V případě „zranitelných osob“ ve smyslu článku 21 této směrnice, mezi něž patří i nezletilé osoby bez doprovodu, jako byl Z. Haqbin v době, kdy mu byla uložena sankce dotčená ve věci v původním řízení, čl. 17 odst. 2 druhý pododstavec uvedené směrnice stanoví, že členské státy jsou povinny zajistit, aby jim taková životní úroveň byla „poskytnuta“.

35 Povinnost členských států zajistit, aby žadatelé měli přístup k materiálním podmínkám přijetí, však není absolutní. Unijní normotvůrce totiž v článku 20 směrnice 2013/33, nacházejícím se v kapitole III této směrnice, která je stejně jako uvedený článek nadepsána „Omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí“, stanovil okolnosti, za nichž mohou být výhody takových podmínek omezeny nebo odňaty.

36 Jak uvádí předkládající soud, první tři odstavce tohoto článku odkazují výslovně na „materiální podmínky přijetí“.

37 V tomto ohledu čl. 20 odst. 1 této směrnice stanoví, že členské státy mohou omezit nebo ve výjimečných a řádně odůvodněných případech odejmout výhody materiálních podmínek přijetí, pokud žadatel bez povolení opustí místo pobytu určené příslušným orgánem dotčeného členského státu, nebo o tom uvedený orgán neinformuje, nesplní ohlašovací povinnost, neposkytne požadované informace nebo se nedostaví na osobní pohovor týkající se azylového řízení, nebo podá „následnou žádost“ ve smyslu čl. 2 písm. q) směrnice 2013/32.

38 Článek 20 odst. 2 směrnice 2013/33 stanoví, že materiální podmínky přijetí mohou být omezeny, pokud se zjistí, že žadatel bez opodstatněného důvodu nepodal žádost o mezinárodní ochranu v nejkratší přiměřené době po svém vstupu do členského státu.

39 Podle čl. 20 odst. 3 směrnice 2013/33 kromě toho členské státy mohou výhody materiálních podmínek přijetí omezit nebo odejmout, pokud žadatel zatajil, že disponuje peněžními prostředky a neoprávněně tak požíval výhod materiálních podmínek přijetí.

40 Článek 20 odst. 4 směrnice 2013/33 stanoví, že členské státy mohou stanovit „sankce“ za závažné porušení řádu ubytovacích středisek ze strany žadatele nebo použije-li žadatel hrubého násilí.

41 Vzhledem k tomu, že směrnice 2013/33 neobsahuje definici pojmu „sankce“ uvedeného zejména v jejím čl. 20 odst. 4, a s ohledem na neupřesnění povahy sankcí, které lze žadateli uložit na základě tohoto ustanovení, mají členské státy při stanovení těchto sankcí prostor pro uvážení.

42 Jelikož znění čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 samo o sobě neumožňuje odpovědět na otázky položené předkládajícím soudem tak, jak byly přeformulovány v bodě 31 tohoto rozsudku, je třeba pro účely výkladu tohoto ustanovení zohlednit jeho kontext, obecnou systematiku a účel této směrnice (obdobně viz rozsudek ze dne 16. července 2015, ČEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, bod 55 a citovaná judikatura).

43 Pokud jde konkrétně o otázku, zda se „sankce“ ve smyslu čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 může vztahovat na „materiální podmínky přijetí“, je třeba uvést, že opatření, kterým jsou žadateli omezeny nebo odňaty výhody materiálních podmínek přijetí z důvodu, že porušil řád ubytovacích středisek nebo použil hrubého násilí, představuje s ohledem na svůj účel a své nepříznivé důsledky pro tohoto žadatele „sankci“ v obecném smyslu tohoto slova, a že toto ustanovení je součástí kapitoly III této směrnice věnované omezení a odnětí výhod takových podmínek. Z toho vyplývá, že sankce uložené uvedeným ustanovením se v zásadě mohou vztahovat na materiální podmínky přijetí.

44 Je pravda, že možnost členských států omezit nebo odejmout podle okolností výhody materiálních podmínek přijetí je výslovně upravena pouze v odstavcích 1 až 3 čl. 20 směrnice 2013/33, které se vztahují, jak vyplývá z bodu 25 odůvodnění této směrnice, především na případy, v nichž hrozí, že žadatelé zneužijí přijímací systém zavedený uvedenou směrnicí. Odstavec 4 tohoto článku však výslovně nevylučuje možnost, že se sankce může vztahovat na materiální podmínky přijetí. Kromě toho, jak mimo jiné uvedla Komise, mají-li členské státy možnost přijmout opatření týkající se těchto podmínek, aby se chránily před rizikem zneužití přijímacího systému, musí mít tuto možnost i v případě závažného porušení řádu ubytovacích středisek nebo použití hrubého násilí, protože taková jednání mohou narušit veřejný pořádek, jakož i bezpečnost osob a majetku.

45 Je však třeba uvést, že podle čl. 20 odst. 5 směrnice 2013/33 musí být každá sankce ve smyslu odstavce 4 tohoto článku objektivní, nestranná, odůvodněná a přiměřená konkrétní situaci žadatele a musí mu za všech okolností zajistit přístup ke zdravotní péči a důstojné životní podmínky.

46 Pokud jde konkrétně o požadavek týkající se zachování důstojné životní úrovně, z bodu 35 odůvodnění směrnice 2013/33 vyplývá, že cílem této směrnice je zajistit plné respektování lidské důstojnosti a podpořit uplatňování zejména článku 1 Listiny základních práv a že tato směrnice musí být odpovídajícím způsobem provedena. V tomto ohledu respektování lidské důstojnosti ve smyslu tohoto článku vyžaduje, aby se dotyčná osoba neocitla v situaci krajní materiální nouze, v níž by nemohla uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je zejména potřeba se ubytovat, najíst, obléct a umýt, a kterou by bylo poškozováno také její tělesné či duševní zdraví nebo v důsledku které by se ocitla v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. března 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, bod 92 a citovaná judikatura).

47 Uložení sankce, kterou by pouze na základě důvodu uvedeného v čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 byly byť jen dočasně odňaty výhody všech materiálních podmínek přijetí nebo materiálních podmínek přijetí týkajících se ubytování, stravy nebo ošacení, by přitom bylo neslučitelné s povinností zaručit žadateli důstojnou životní úroveň, která vyplývá z čl. 20 odst. 5 třetí věty této směrnice, pokud by jej tato sankce zbavila možnosti uspokojit své nejzákladnější potřeby, jak jsou uvedeny v předchozím bodě.

48 Taková sankce by mimoto vedla k porušení požadavku přiměřenosti zakotveného v čl. 20 odst. 5 druhé větě směrnice 2013/33, jelikož ani nejpřísnější sankce, jejichž cílem je potírat porušování nebo chování uvedené v čl. 20 odst. 4 této směrnice v trestní oblasti, nemohou žadatele zbavit možnosti uspokojit své nejzákladnější potřeby.

49 Tato úvaha není zpochybněna skutečností, na niž poukazuje předkládající soud, že žadatel, který je na základě sankce vyloučen z ubytovacího střediska v Belgii, obdrží v okamžiku uložení této sankce seznam soukromých středisek pro bezdomovce, která jej mohou přijmout. Příslušné orgány členského státu se totiž nemohou omezit na to, že žadateli, který je z ubytovacího střediska vyloučen v důsledku sankce, která mu byla uložena, předají seznam přijímacích zařízení, na která se může obrátit, aby požíval výhod materiálních podmínek přijetí, které jsou rovnocenné podmínkám, jež mu byly odňaty.

50 Právě naopak – povinnost zajistit důstojnou životní úroveň stanovená v čl. 20 odst. 5 směrnice 2013/33 ukládá členským státům použitím slovesa „zajistit“, aby trvale a bez přerušení zajišťovaly takovou životní úroveň. Dále poskytnutí přístupu k materiálním podmínkám přijetí, které samy o sobě mohou zajistit takovou životní úroveň, musí zajistit orgány členských států určitým stanoveným způsobem a na svoji vlastní odpovědnost, a to i v případě, že se obrátí na soukromé fyzické nebo právnické osoby, aby pod jejich pravomocí splnily tuto povinnost.

51 Pokud jde o sankci, kterou se pouze na základě důvodu uvedeného v čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 omezují výhody materiálních podmínek přijetí, včetně odnětí nebo omezení nároku na denní příspěvek, je na příslušných orgánech, aby podle čl. 20 odst. 5 této směrnice za všech okolností zajistily, že taková sankce bude s ohledem na konkrétní situaci žadatele, jakož i všechny okolnosti projednávané věci v souladu se zásadou proporcionality a nenaruší důstojnost tohoto žadatele.

52 Je třeba ještě uvést, že členské státy mohou v případech uvedených v čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 v závislosti na okolnostech případu a s výhradou dodržení požadavků stanovených v čl. 20 odst. 5 této směrnice uložit sankce, které nevedou k tomu, že žadatel bude zbaven výhod materiálních podmínek přijetí, jako je jeho zajištění v oddělené části ubytovacího střediska doprovázené zákazem navazovat kontakt s určitými osobami ubytovanými v centru nebo jeho přemístění do jiného ubytovacího střediska nebo jiného ubytování ve smyslu čl. 18 odst. 1 písm. c) uvedené směrnice. Stejně tak čl. 20 odst. 4 a 5 směrnice 2013/33 nebrání opatření k zajištění žadatele podle čl. 8 odst. 3 písm. e) této směrnice, pokud jsou splněny podmínky stanovené v článcích 8 až 11 uvedené směrnice.

53 V poslední řadě je třeba uvést, že pokud je žadatelem, jako je tomu ve věci v původním řízení, nezletilá osoba bez doprovodu, to znamená „zranitelná osoba“ ve smyslu článku 21 směrnice 2013/33, musí orgány členských států při přijímání sankcí podle čl. 20 odst. 4 této směrnice, jak vyplývá z čl. 20 odst. 5 druhé věty uvedené směrnice, vzít náležitě v úvahu konkrétní situaci nezletilého, jakož i zásadu proporcionality.

54 Z článku 23 odst. 1 směrnice 2013/33 kromě toho vyplývá, že při provádění ustanovení této směrnice týkajících se nezletilých osob se členské státy řídí v první řadě nejlepším zájmem dítěte. Podle odstavce 2 tohoto článku 23 musí členské státy při posuzování tohoto nejlepšího zájmu náležitě přihlížet zejména k faktorům, jako je blaho a sociální vývoj nezletilé osoby, kdy se přihlédne zejména k jejímu původnímu prostředí, jakož i k otázkám bezpečnosti a ochrany této osoby. V bodě 35 odůvodnění uvedené směrnice je rovněž zdůrazněno, že účelem této směrnice je podpořit uplatňování zejména článku 24 Listiny základních práv a že tato směrnice musí být odpovídajícím způsobem provedena.

55 Kromě obecných úvah uvedených v bodech 47 až 52 tohoto rozsudku musí být v tomto kontextu při přijímání sankce podle čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 ve spojení s odstavcem 5 tohoto článku za všech okolností věnována zvláštní pozornost situaci nezletilé osoby. Tato dvě ustanovení kromě toho nebrání tomu, aby se orgány členského státu rozhodly, že dotyčnou nezletilou osobu svěří službám nebo soudním orgánům pověřeným ochranou mládeže.

56 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 20 odst. 4 a 5 směrnice 2013/33 ve spojení s článkem 1 Listiny základních práv musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát nemůže v rámci sankcí, které mohou být uloženy žadateli v případě závažného porušení řádu ubytovacích středisek, jakož i v případě použití hrubého násilí, stanovit jako sankci odnětí, byť dočasné, výhod materiálních podmínek přijetí ve smyslu čl. 2 písm. f) a g) této směrnice, které se týkají ubytování, stravy nebo ošacení, pokud by taková sankce mohla tohoto žadatele ve svém důsledku zbavit možnosti uspokojit jeho nejzákladnější potřeby. Uložení jiných sankcí podle uvedeného čl. 20 odst. 4 musí za všech okolností respektovat podmínky stanovené v odstavci 5 tohoto článku, zejména podmínky týkající se respektování zásady proporcionality a lidské důstojnosti. Pokud jde o nezletilou osobu bez doprovodu, musí být tyto sankce zejména s přihlédnutím k článku 24 Listiny základních práv přijaty se zvláštním zřetelem na nejlepší zájem dítěte.

K nákladům řízení

57 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Článek 20 odst. 4 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, ve spojení s článkem 1 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát nemůže v rámci sankcí, které mohou být uloženy žadateli v případě závažného porušení řádu ubytovacích středisek, jakož i v případě použití hrubého násilí, stanovit jako sankci odnětí, byť dočasné, výhod materiálních podmínek přijetí ve smyslu čl. 2 písm. f) a g) této směrnice, které se týkají ubytování, stravy nebo ošacení, pokud by taková sankce mohla tohoto žadatele ve svém důsledku zbavit možnosti uspokojit jeho nejzákladnější potřeby. Uložení jiných sankcí podle uvedeného čl. 20 odst. 4 musí za všech okolností respektovat podmínky stanovené v odstavci 5 tohoto článku, zejména podmínky týkající se respektování zásady proporcionality

a lidské důstojnosti. Pokud jde o nezletilou osobu bez doprovodu, musí být tyto sankce zejména s přihlédnutím k článku 24 Listiny základních práv přijaty se zvláštním zřetelem na nejlepší zájem dítěte.

Podpisy.