



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 6. června 2019¹

Věc C-233/18

**Zubair Haqbin
proti
Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná arbeidshof te Brussel (pracovní soud v Bruselu, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Azylová politika – Směrnice 2013/33/EU – Normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu – Článek 20 – Omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí – Sankce za závažné porušení řádu ubytovacích středisek nebo za použití hrubého násilí – Násilí spáchané nezletilou osobou bez doprovodu – Vnitrostátní právní úprava stanovící dočasné odeprání výhod materiální pomoci – Slučitelnost – Listina základních práv Evropské unie“

I. Úvod

1. Podstatou předběžných otázek, které arbeidshof te Brussel (pracovní soud v Bruselu, Belgie) pokládá Soudním dvorem, je objasnit význam ustanovení stanovených v čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33/EU² tak, aby bylo možné určit, zda a případně za jakých podmínek může členský stát odeprát nezletilé osobě bez doprovodu výhody materiálních podmínek přijetí z důvodu, že tato osoba závažným způsobem porušila řád ubytovacího střediska nebo se dopustila hrubého násilí.

2. Řízení o předběžné otázce se týká sporu mezi Zubairem Haqbinem, nezletilým afgánským státním příslušníkem bez doprovodu, a Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Federální agentura pro příjem žadatelů o azyl, Belgie)³. Vzhledem k závažnosti násilí, kterého se Z. Haqbin dopustil, mu Fedasil uložil sankci ve formě dočasného odnětí výhod materiálních podmínek přijetí. V důsledku této sankce byl dotyčnému odeprán přístup nejen do azylového zařízení, ale též k veškerým službám, které s tím byly spojené.

3. V návaznosti na rozsudky ze dne 27. září 2012, Cimade a GISTI⁴, a ze dne 27. února 2014, Saciri a další⁵, je Soudní dvůr žádán, aby upřesnil podmínky přijetí žadatele o mezinárodní ochranu⁶ členskými státy, jestliže dotyčný je nezletilá osoba bez doprovodu a jeho chování ohrožuje zaměstnance i ostatní obyvatele azylového zařízení.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96). Evropská komise navrhla přepracované znění této směrnice v rámci svého návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu [COM(2016) 465 final].

3 – Dále jen „Fedasil“.

4 – C-179/11, EU:C:2012:594.

5 – C-79/13, EU:C:2014:103.

6 – Dále jen „žadatel“.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Účelem směrnice 2013/33 je podle článku 1 stanovit normy pro přijímání žadatelů v členských státech.

5. Body 9, 14, 25 a 35 odůvodnění této směrnice zní:

„(9) Členské státy by měly při uplatňování této směrnice usilovat o to, aby byly v souladu s Listinou základních práv Evropské unie^[7], Úmluvou OSN o právech dítěte z roku 1989^[8] a [...] [Ú]mluvou o ochraně lidských práv a základních svobod^[9] plně respektovány zásady nejlepšího zájmu dítěte a celistvosti rodiny.

[...]

(14) Prvořadým záměrem vnitrostátních orgánů by mělo být přijímání osob se zvláštními potřebami při přijetí tak, aby bylo přijímání těchto osob uzpůsobeno jejich zvláštním potřebám.

[...]

(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]. Jejím cílem je především zajistit plné respektování lidské důstojnosti a podpořit uplatňování článků 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 a 47 [Listiny]; tato směrnice musí být odpovídajícím způsobem provedena.“

6. Článek 2 uvedené 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;

7 – Dále jen „Listina“.

8 – Přijata Valným shromážděním Spojených národů rezolucí 44/25 ze dne 20. listopadu 1989 a v platnost vstoupila dne 2. září 1990.

9 – Podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950, dále jen „EÚLP“.

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 17 směrnice 2013/33, nadepsaný „Obecná ustanovení o materiálních podmínkách přijetí a zdravotní péči“, v odstavci 2 stanoví:

„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.“

8. Článek 20 této směrnice, nadepsaný „Omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí“, jež představuje jediné ustanovení kapitoly III, zní:

„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 2013/32/EU [Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany¹⁰].

[...]

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.

10 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

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.“

9. Kapitola IV směrnice 2013/33, nadepsaná „Ustanovení o zranitelných osobách“, obsahuje zejména články 21 až 24.

10. Článek 21 této směrnice nadepsaný „Obecná zásada“ stanoví, že členské státy zohlední ve vnitrostátních právních předpisech provádějících tuto směrnici zvláštní situaci zranitelných osob, včetně nezletilých osob a nezletilých osob bez doprovodu.

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

„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.“

12. Článek 23 směrnice týkající se nezletilých osob stanoví:

„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 přihlédnou zejména k jejímu původnímu prostředí;

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

[...]“

13. Článek 24 uvedené směrnice, jenž se týká nezletilých osob 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.

[...]

B. Belgické právo

14. Wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (zákon o přijetí žadatelů o azyl a o určitých jiných kategoriích cizinců)¹¹ ze dne 12. ledna 2007 ještě v rozhodné době z hlediska skutečností dotčených v původním řízení neobsahoval změny učiněné za účelem provedení směrnice 2013/33.

15. Článek 2 bod 6 zákona o přijímání cizinců definuje materiální pomoc jako „pomoc poskytovanou [Fedasilem] nebo partnerskou organizací v rámci pobytového střediska, jež spočívá zejména v ubytování, stravě, ošacení, zdravotní, sociální a psychologické péči a poskytování denního příspěvku. Zahrnuje též přístup k právní pomoci, přístup k službám, jako jsou tlumočnictví a vzdělávání, jakož i přístup do programu dobrovolných návratů“.

16. Článek 3 první pododstavec tohoto ustanovení stanoví, že „[k]aždý žadatel o azyl má právo na takové podmínky přijetí, jež mu umožní vést život slučitelný s lidskou důstojností“.

17. Článek 5 uvedeného zákona stanoví, že „[a]niž je tím dotčena [...] část III hlava III týkající se pořádkových opatření a sankcí, výhody materiální pomoci uvedené v tomto zákoně nemohou být v žádném případě zrušeny“.

18. V části III hlavě III zákona o přijímání cizinců, nadepsané „Pořádková opatření a sankce“, se v článku 45 uvádí:

„Pokud se osoba požívající výhod přijetí dopustila závažného porušení předpisů a provozních pravidel, která jsou použitelná na azylová střediska 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.“

Rozhodnuto může být pouze o následujících sankcích:

[...]

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

Sankce jsou ukládány ředitelem nebo odpovědným zaměstnancem azylového zařízení. Sankce uvedená v pododstavci 2 bodě 7 musí být potvrzena generálním ředitelem [Fedasilu] ve lhůtě tří pracovních dnů od doby, kdy o sankci rozhodl ředitel nebo odpovědný zaměstnanec azylového zařízení. Pokud v uvedené lhůtě k potvrzení nedojde, je sankce spočívající v dočasném odepření výhod 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.

11 – *Belgisch Staatsblad*, 7. května 2007, s. 24027, dále jen „zákon o přijímání cizinců“.

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 zhoršení přístupu k zdravotní péči. V důsledku sankce uvedené v pododstavci 2 bodě 7 má osoba, které byla uložena, možnost požívat výhod přijetí pouze ve formě zdravotní péče uvedené v člancích 24 a 25 zákona.

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 nebo představuje zjevné riziko pro bezpečnost či dodržování veřejného pořádku v tomto zařízení.

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

[...]"

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžné otázky

A. Skutkový stav

19. Dne 23. prosince 2015 podal Z. Haqbin, afgánský státní příslušník, žádost o udělení mezinárodní ochrany u belgických orgánů coby nezletilá osoba bez doprovodu. Postupně byl přijat do azylových zařízení Sugny a Broechem (Belgie) a v souladu s použitelnými vnitrostátními předpisy mu byl přidělen „opatrovník“, jehož úkolem bylo dotyčného zastupovat a pomáhat mu¹².

20. Dne 18. dubna 2016 se Z. Haqbin podílel na násilném jednání v azylovém zařízení Broechem, kterého se dopustili jeho obyvatele pocházející z různých etnických skupin. Policie Z. Haqbina zajistila a následně ho dne 19. dubna 2016 propustila. Téhož dne se ředitel azylového zařízení rozhodl uložit Z. Haqbinovi disciplinární sankci stanovenou v článku 45 zákona o přijímání cizinců¹³. Tato sankce zahrnuje dočasné vyloučení nezletilé osoby nejen z azylového zařízení, ale též odepření veškerých služeb, které jsou s tím spojeny, jako jsou strava, ošacení, aktivity, a s výhradou naléhavé lékařské pomoci zastavení zdravotní, sociální a psychologické péče.

21. Toto rozhodnutí bylo dne 21. dubna 2016 potvrzeno generálním ředitelem Fedasilu v souladu s použitelnými vnitrostátními předpisy.

22. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že od 19. do 21. dubna a následně od 24. dubna do 1. května 2016 přespával dotyčný v Maxmiliánově parku v Bruselu. Během této doby, dne 25. dubna 2016, podal opatrovník Z. Haqbina žádost u arbeidsrechtbank te Antwerpen (pracovní soud v Antverpách, Belgie), již se domáhal odkladu vyloučení [z azylového zařízení]¹⁴. Tato žádost byla z důvodu chybějící naléhavosti zamítnuta, protože Z. Haqbin nemohl doložit, že neměl kde bydlet.

23. Dne 4. května 2016 byl Z. Haqbin přijat do azylového zařízení Poelcapelle (Belgie).

12 – Jak uvedla při jednání belgická vláda, opatrovníka je třeba považovat za „zástupce“ ve smyslu čl. 2 písm. j) směrnice 2013/33.

13 – Podle čl. 45 sedmého pododstavce zákona o přijímání cizinců může být sankce, jež spočívá v dočasném vyloučení žadatele z ubytovacího střediska, uložena pouze v případě velmi závažného porušení vnitřního předpisu azylového zařízení, které ohrožuje jeho zaměstnance či ostatní obyvatele nebo představuje zjevné riziko pro bezpečnost či dodržování veřejného pořádku v tomto zařízení. Grondwettelijk Hof (Ústavní soud, Belgie) ve svém rozsudku č. 135/2011 ze dne 27. července 2011 potvrdil soulad tohoto ustanovení s právem a konstatoval, že uvedená sankce není nepřiměřená vzhledem k legitimnímu cíli, který vnitrostátní zákonodárce sledoval, ani podstatným způsobem nesnižuje úroveň ochrany v oblasti sociální pomoci (viz zejména body B.18.1 a násl. tohoto rozsudku). Grondwettelijk Hof (Ústavní soud) v tomto ohledu uvedl, že podle přípravných prací k danému právnímu předpisu „[může] být toto krajní opatření přijato jen tehdy, je-li prokázáno, že jiná opatření, jež představují menší zásah do práv a svobod osoby požívající výhod přijetí (zejména pokud jde o respektování lidské důstojnosti), neumožňují či neumožňují dosáhnout sledovaného cíle, a sice zajistit bezpečné přijetí všech obyvatel zařízení“.

14 – V souladu s čl. 580 odst. 8 písm. f) a čl. 583 prvním pododstavcem gerechtelijk wetboek (soudní zákoník) totiž arbeidsrechtbank (pracovní soud, Belgie) rozhoduje spory týkající se jakéhokoliv porušení práv, jež jsou osobám požívajícím výhod přijetí zaručeny v části II a III zákona o přijímání cizinců, jakož i spory týkající se použití správních sankcí, které jsou v těchto částech stanoveny.

24. Žalobou ze dne 5. července 2016 napadl opatrovník Z. Haqbina rozhodnutí o vyloučení dotyčného z azylového zařízení Broechem u Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel (nizozemský pracovní soud v Bruselu, Belgie). Opatrovník měl za to, že za těchto okolností byl Fedasil povinen poskytnout dotyčnému ubytování nebo stanovit záruky týkající se respektování lidské důstojnosti po dobu jeho vyloučení, a požadoval náhradu nemajetkové újmy ve výši jedno euro.

25. Rozsudkem ze dne 21. února 2017 zamítl Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel (nizozemský pracovní soud v Bruselu) tuto žalobu jako neopodstatněnou, neboť měl za to, že existence újmy, jejíž náhradu Z. Haqbin požaduje, nebyla prokázána.

26. Návrhem ze dne 27. března 2017 podal opatrovník odvolání proti tomuto rozsudku k předkládajícímu soudu.

B. Odůvodnění předkládacího rozhodnutí

27. Předkládající soud si zaprvé klade otázku, zda podle čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 může členský stát odejmout či omezit výhody materiálních podmínek přijetí v případě vážného porušení řádu ubytovacích středisek nebo použití hrubého násilí. Odkazuje v tomto ohledu na stanovisko kontaktního výboru, který byl ustanoven s cílem pomáhat členským státům při provádění směrnice 2013/33¹⁵ a na názor Úřadu vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky¹⁶. Uvedené orgány se domnívají, že čl. 20 odst. 1 až 3 směrnice 2013/33 stanoví taxativní výčet situací odůvodňujících omezení nebo odejmutí materiálních výhod přijetí, a čl. 20 odst. 4 této směrnice se proto týká jiného druhu sankcí. Předkládající soud odkazuje též na posudek vydaný Raad van State (Státní rada, Belgie), podle kterého vzhledem k znění a souvislosti mezi ustanoveními čl. 20 odst. 4 až 6 uvedené směrnice není takovýto výklad jediný možný¹⁷.

28. Zadruhé si předkládající soud klade otázku ohledně konkrétních kroků, jež musí příslušný vnitrostátní orgán učinit, aby zaručil důstojnou životní úroveň ve smyslu čl. 20 odst. 5 a 6 směrnice 2013/33 všem žadatelům, včetně žadatelů dočasně vyloučených z azylového zařízení.

29. Předkládající soud nesouhlasí s argumenty uvedenými Fedasilem, podle kterých jsou povinnosti opatrovníka dostačující k tomu, aby byl tento závazek splněn. S odkazem na ustanovení vnitrostátního práva týkající se opatrovnictví nezletilých cizinců bez doprovodu předkládající soud uvádí, že opatrovník nemá právní povinnost se sám starat o přijetí nezletilého cizince bez doprovodu, a odmítá, že by dotyčný opatrovník byl jakkoliv nečinný¹⁸.

15 – Contact Committee „Reception Condition Directive“ (2013/33/ES). Na zasedání dne 12. září 2013 dospěl kontaktní výbor k závěru, že čl. 20 odst. 1 až 3 směrnice 2013/33 stanoví taxativní výčet situací, jež odůvodňují omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí, a čl. 20 odst. 4 této směrnice tak stanoví jiný druh sankcí.

16 – Dále jen „UNHCR“. UNHCR dospěl ke stejnému závěru jako kontaktní výbor ve svém komentáři k předběžnému návrhu zákona, na jehož základě byl za účelem částečného provedení směrnice 2013/33 přijat wet tot wijziging van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (zákon, kterým se mění zákon ze dne 12. ledna 2007 o přijetí žadatelů o azyl a o určitých jiných kategoriích cizinců) ze dne 6. července 2016 (*Belgisch Staatsblad*, 5. srpna 2016, s. 47647), dostupný na internetu na této adrese: <https://www.refworld.org/docid/5746b44b4.html>.

17 – Posudek ze dne 27. dubna 2016, č. 59.196/4.

18 – Povinnosti opatrovníka jsou vymezeny v Programmawet (programový zákon) ze dne 24. prosince 2002 (*Belgisch Staatsblad*, 31. prosince 2002, s. 58686). Je třeba zejména odkázat na články 9 až 13 uvedené v hlavě XIII kapitole 6 tohoto zákona nadepsané „Opatrovnictví nezletilých cizinců bez doprovodu“. Tento zákon je doplněn ustanoveními stanovenými v Koninklijk besluit tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 „Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen“ van de programmawet van 24 december 2002 (královská vyhláška o výkonu hlavy XIII kapitoly 6 „Opatrovnictví nezletilých cizinců bez doprovodu“ programového zákona ze dne 24. prosince 2002) ze dne 22. prosince 2003 (*Belgisch Staatsblad*, 29. ledna 2004, s. 5538) a v obecných pokynech pro opatrovníky nezletilých cizinců bez doprovodu ze dne 2. prosince 2013, dostupné na internetu na této adrese:

[ps://justice.belgium.be/sites/default/files/directives_generales_pour_tuteurs_-_02_12_2013.pdf](https://justice.belgium.be/sites/default/files/directives_generales_pour_tuteurs_-_02_12_2013.pdf) [viz zejména bod 2.8 odst. 66 až 73 těchto pokynů].

30. Předkládající soud naproti tomu vyjadřuje pochybnosti ohledně způsobu, jakým má příslušný vnitrostátní orgán postupovat. Uvádí, že podle důvodové zprávy k návrhu zákona¹⁹, na jehož základě byl přijat zákon ze dne 6. července 2016²⁰, kterým byl změněn zákon ze dne 12. ledna 2007 o přijetí žadatelů o azyl a o určitých jiných kategoriích cizinců, je tento závazek splněn, pokud Fedasil připojí ke svému rozhodnutí o vyloučení seznam míst k ubytování pro osoby bez přístřeší, do kterých by žadatel mohl mít přístup. Pouze pokud by bylo prokázáno, že žadatel nemůže těchto zařízení využít, má Fedasil povinnost nalézt *a posteriori* alternativní řešení.

31. Předkládající soud si klade otázku, zda takovýto postup umožňuje splnit povinnost uvedenou v čl. 20 odst. 5 směrnice 2013/33, nebo zda dodržení této povinnosti vyžaduje, aby příslušný vnitrostátní orgán zaručil žadateli ubytování před tím, než je vyloučen z azylového zařízení.

32. Zatřetí, pokud by Soudní dvůr měl za to, že odepření výhod materiálních podmínek přijetí může představovat sankce uvedené v čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33, klade si předkládající soud otázku, zda ve světle čl. 20 odst. 5, článků 21 až 23, jakož i čl. 24 odst. 2 této směrnice mohou takovéto sankce být uloženy nezletilé osobě, a zejména nezletilé osobě bez doprovodu. Dodává, že v této souvislosti vzniká též otázka, zda jsou takovéto sankce uloženy nezletilé osobě slučitelné s články 1, 3, 4 a 24 Listiny, na kterou je odkazováno v bodě 35 odůvodnění uvedené směrnice²¹.

C. Předběžné otázky

33. Arbeidshof te Brussel (pracovní soud v Bruselu) se tedy rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba vykládat čl. 20 odst. 1 až 3 směrnice [2013/33] 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 [uvedené směrnice] vyplývá, že právo na tyto materiální podmínky přijetí může být rovněž odňato z titulu sankce za závažné porušení řádu ubytovacích středisek nebo za použití hrubého násilí?
- 2) Je třeba vykládat čl. 20 odst. 5 a 6 [uvedené směrnice] 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 vyloučení? 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 učiněna vhodná opatření k nápravě?
- 3) Je třeba vykládat čl. 20 odst. 4, 5 a 6 [směrnice 2013/33] ve spojení s [jejími články] 14, 21, 22, 23 a 24 [...] a s články 1, 3, 4 a 24 [Listiny] v tom smyslu, že opatření či sankce spočívající v dočasném (nebo úplném) odepření práva na materiální podmínky přijetí může být uložena nezletilé osobě, konkrétně nezletilé osobě bez doprovodu?“

19 – Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (návrh zákona, kterým se mění zákon ze dne 12. ledna 2007 o přijetí žadatelů o azyl a o určitých jiných kategoriích cizinců) Sněmovny reprezentantů Belgie ze dne 18. května 2016 (Doc 54, 1839/001).

20 – Uvedený v poznámce pod čarou č. 16.

21 – Podotýkám, že bod 35 odůvodnění směrnice 2013/33 odkazuje k článkům 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 a 47 Listiny.

IV. Analýza

34. Předkládající soud se táže Soudního dvora na působnost pravidel stanovených v článku 20 směrnice 2013/33 v případě, že žadatel závažným způsobem poruší řád ubytovacího střediska nebo se dopustí hrubého násilí. Zatímco první a druhá předběžná otázka se týkají přijetí každého žadatele bez ohledu na jeho věk, třetí předběžná otázka je určitější a týká se konkrétně situace Z. Haqbina, tedy situace nezletilé osoby bez doprovodu.

35. Domnívám se, že tyto předběžné otázky je třeba posoudit pouze vzhledem k situaci nezletilé osoby bez doprovodu. Věc v původním řízení se totiž v první řadě týká způsobu přijetí nezletilé osoby bez doprovodu v členském státě. Její postavení vyžaduje zvláštní ochranu i vhodný způsob přijetí, a výklad článku 20 směrnice 2013/33 se proto zakládá na propojení relevantních ustanovení obsažených nejen v této směrnici, ale i v Listině²².

36. Navrhuji tedy přistoupit k analýze těchto otázek tak, že se zaměřím na zvláštní postavení nezletilé osoby bez doprovodu.

A. K první předběžné otázce

37. Podstatou první a třetí předběžné otázky položené Soudnímu dvoru předkládajícím soudem je, zda čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jež umožňuje odepřít nezletilé osobě bez doprovodu výhody materiálních podmínek přijetí z důvodu, že závažným způsobem porušila řád ubytovacího střediska, do kterého byla přijata, nebo se dopustila hrubého násilí.

38. Předkládající soud si tedy klade otázku ohledně povahy a působnosti „sankcí“, které přijímající členský stát může uložit na základě čl. 20 odst. 4 této směrnice.

39. Pro účely odpovědi na tuto otázku je nutné vysvětlit znění, systematiku a účel článku 20 uvedené směrnice.

1. Znění, systematika a účel článku 20 směrnice 2013/33

40. Pochybnosti o povaze a působnosti „sankcí“ uvedených v čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33 vyvolává skutečnost, že daný článek je nadepsán „Omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí“ a představuje jediné ustanovení kapitoly III nadepsané stejným způsobem. Znění odstavce 4 tohoto ustanovení se však zřetelně liší od znění předchozích odstavců, neboť unijní zákonodárce zde výslovně neuvedl, že přijímající členský stát může omezit nebo odejmout výhody materiálních podmínek přijetí. Pouze upřesnil, že členské státy „mohou stanovit sankce“ za závažné porušení řádu ubytovacího střediska nebo za použití hrubého násilí.

41. Tato formulace a prostor pro uvážení přijímajícího členského státu, který z ní vyplývá, jsou vzhledem k povaze důvodů uvedených unijním zákonodárcem opodstatněné.

22 – Viz v tomto ohledu sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 12. dubna 2017 nadepsané „Ochrana migrujících dětí“ [COM(2017) 211 final], jakož i pokyny Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu týkající se podmínek přijetí: operační normy a ukazatele, září 2016 (dostupné na internetu na této adrese: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Guidance-on-ReceptionConditions-FR.pdf>) a pokyny týkající se podmínek přijetí nezletilých osob bez doprovodu: operační normy a ukazatele, prosinec 2018 (dostupné na internetu na této adrese: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Guidance-on%20reception-%20conditions-%20for-unaccompanied-children.pdf>).

42. Na rozdíl od důvodů uvedených v čl. 20 odst. 1 až 3 směrnice 2013/33 odkazují výrazy „závažné porušení řádu ubytovacích středisek“ a „použití hrubého násilí“ na jednání, které nejenže může narušit pořádek a bezpečnost v azylovém zařízení, ale může též představovat trestný čin. Unijní normotvůrce se tak zaměřuje na jednání, jehož povaha a závažnost mohou být posouzeny pouze vnitrostátními orgány na základě zákonů a nařízení přijímajícího členského státu. Uvádí rovněž jednání, které v závislosti na právním systému a zákoně použitelném v tomto státě vede k přijetí konkrétního opatření nebo sankce, jež může být povahy disciplinární, správní nebo trestní a nemusí spočívat pouze v omezení nebo odnětí výhod materiálních podmínek přijetí.

43. Na rozdíl od důvodů uvedených v čl. 20 odst. 1 až 3 směrnice 2013/33 tak situace uvedená v odstavci 4 tohoto ustanovení vyžaduje, aby byl přijímajícímu členskému státu ponechán určitý prostor pro uvážení. Ten mu umožňuje posoudit, v jaké míře má být potrestán žadatel, jenž závažným způsobem porušil řád ubytovacího střediska nebo se dopustil hrubého násilí, vzhledem k povaze a závažnosti tohoto jednání. Daný prostor pro uvážení rovněž přijímajícímu členskému státu umožňuje zohlednit konkrétní okolnosti, za kterých k dotčenému jednání došlo, jakož i věk, postavení a zvláštní potřeby osoby, která se ho dopustila.

44. Prostor pro uvážení, který v tomto ohledu náleží přijímajícímu členskému státu, však není neomezený.

45. Jak vyplývá z bodu 35 odůvodnění směrnice 2013/33, přijímající členský stát musí dodržovat základní práva. Článek 20 této směrnice proto musí být vykládán zejména ve světle povinnosti respektovat lidskou důstojnost a práva dítěte, které jsou zakotveny v člancích 1 a 24 Listiny.

46. Přijímající členský stát také musí dodržovat povinnosti uvedené v čl. 20 odst. 5 a 6 uvedené směrnice.

47. Rozhodnutí o omezení či odnětí výhod materiálních podmínek přijetí nebo o sankci, jež může být uložena z důvodu závažného porušení řádu ubytovacích středisek nebo použití hrubého násilí, musí podle čl. 20 odst. 5 směrnice 2013/33 splňovat několik věcných a formálních podmínek.

48. Zprvce tyto rozhodnutí nebo sankce musí být přijaty objektivně a nestranně a musí být odůvodněny.

49. Zadruhé rozhodnutí nebo sankce musí být přiměřené a musí být přijaty v individualizovaném řízení s přihlédnutím ke konkrétní situaci a zvláštním potřebám zranitelných osob.

50. Pokud se jednání dopustila nezletilá osoba bez doprovodu, musí přijímající členský stát považovat za prvořadé hledisko nejlepší zájem dítěte, jak to vyžaduje článek 23 směrnice 2013/33²³ a čl. 24 odst. 2 Listiny. Především tak musí náležitě přihlédnout k blahu a sociálnímu rozvoji nezletilé osoby, jakož i k otázkám její bezpečnosti a ochrany, a to zejména není-li nositelem rodičovské moci, který by se o ni postaral. Musí se navíc ujistit, že přijatá sankce nezbaví nezletilou osobu záruk týkajících se ochrany jejích zájmů a uspokojení zvláštních potřeb.

51. Z těchto ustanovení proto vyplývá, že je-li z chování nezletilé osoby zřejmé, že podmínky její výchovy a rozvoje jsou ohroženy, musí přijímající členský stát využít opatření stanovená obecným právem o ochraně dětí tak, aby zajistil, že o nezletilou osobu bude postaráno způsobem odpovídajícím jejím potřebám. V případě nezletilé osoby bez doprovodu, která je z důvodu svého útěku – mnohdy dlouhého a traumatizujícího – a svému nejistému postavení zvláště zranitelná, se mně s ohledem na absenci rodinné podpory i vlastních zdrojů jeví takováto opatření jako nezbytná.

23 – Viz též body 9, 14 a 22 této směrnice.

52. A konečně zatřetí čl. 20 odst. 5 směrnice 2013/33 stanoví, že rozhodnutí o sankci nebo o omezení či odnětí výhod materiálních podmínek přijetí musí být takové, aby byl „za všech okolností“ zajištěn přístup k zdravotní péči a zaručeny důstojné životní podmínky pro všechny žadatele.

53. Cílem tohoto ustanovení je zaručit, aby se žadatel dostalo nepřetržité a důstojné péče i poté, co přijímající členský stát rozhodne o sankci²⁴.

54. Vzhledem k tomu, že uložení sankce neznamená, že právo na přijetí legálně zaniklo, je poskytnutí této péče odůvodněné. Dokud je nezletilá osoba oprávněna pobývat na území členského státu za účelem přezkumu její žádosti²⁵ a za podmínky, že nemá vlastní prostředky na zabezpečení svých základních potřeb²⁶, musí tento stát zajistit takové podmínky přijetí, které jí umožní přístup k zdravotní péči a důstojný život²⁷. Ačkoliv unijní normotvůrce neuvádí konkrétní opatření, která je přijímající členský stát povinen přijmout tak, aby zaručil důstojnou životní úroveň, musí tato opatření v čase, kdy nezletilá osoba nemá žádné zdroje příjmu, pokrývat nejdůležitější práva, jako je možnost ubytování, stravy a ošacení²⁸.

55. V souladu s bodem 35 odůvodnění směrnice 2013/33 vychází zásada uvedená v čl. 20 odst. 5 této směrnice ze skutečnosti, že tato směrnice dodržuje základní práva a jejím cílem je především zajistit respektování lidské důstojnosti.

56. Účelem této zásady je zaručit účinnou ochranu žadatele na území přijímajícího členského státu a tím přispět ke zmírnění nebezpečí marginalizace, kterému je vystaven, a „dalšího pohybu“, který by ho mohl lákat²⁹.

57. Dodržování této zásady umožňuje žadateli vykonávat jeho právo na azyl a účastnit se řízení o udělení mezinárodní ochrany v souladu s právy a povinnostmi, které mu podle směrnice 2011/95/EU³⁰ a 2013/32 náleží. Pokud by zároveň nedošlo k tomu, že žadateli byla poskytnuta nepřetržitá péče o jeho nejdůležitější potřeby, pozbyla by tato práva skutečného účinku a povinnosti by byly ztratily užitečný účinek. Takovéto poskytnutí péče zároveň umožňuje přijímajícímu členskému státu pečlivě přezkoumat žádost o mezinárodní ochranu, neboť navzdory uložené sankci je tento stát schopen dohledat místo pobytu žadatele tak, aby ho mohl informovat o jednotlivých předvoláních a setkáních³¹.

58. Zásadu stanovenou v čl. 20 odst. 5 směrnice 2013/33 doplňují procesní ustanovení uvedená v čl. 20 odst. 6 této směrnice, jejichž smysl vyložím v rámci analýzy druhé předběžné otázky.

59. S ohledem na uvedené okolnosti je třeba se nyní zabývat otázkou, zda a případně za jakých podmínek může členský stát v situaci, která nastala v projednávaném případě, rozhodnout o odnětí výhod materiálních podmínek přijetí.

24 – Tato zásada vyplývá z bodů 11 a 25 odůvodnění směrnice 2013/33.

25 – Viz v tomto ohledu ustanovení článku 9 směrnice 2013/32.

26 – Viz v tomto ohledu čl. 17 odst. 2 a 3 směrnice 2013/33.

27 – Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 18. prosince 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, body 59 až 62), týkající se výkladu článku 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že dotčený členský stát musí dle možností zabezpečit základní potřeby vážně nemocného státního příslušníka třetí země, který má být vyhoštěn, jestliže tato osoba nemá prostředky na to, aby si své potřeby zabezpečila sama.

28 – Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 19. března 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, bod 92), ve kterém Soudní dvůr uvedl, že mezi nejdůležitější potřeby patří zejména se najíst, umýt a ubytovat.

29 – Viz v tomto ohledu bod 12 odůvodnění směrnice 2013/33.

30 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).

31 – Ostatně čl. 7 odst. 2 směrnice 2013/33 opravňuje přijímající členský stát rozhodnout o místě pobytu žadatele právě proto, aby byl zajištěn rychlý a účinný přezkum žádosti o mezinárodní ochranu.

2. Povaha použitelných opatření v kontextu čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33

a) Rozsah a smysl odnětí výhod materiálních podmínek přijetí v kontextu čl. 20 odst. 1 a 3 směrnice 2013/33

60. Rozhodnutí o odnětí výhod materiálních podmínek přijetí bylo v článku 20 směrnice 2013/33 koncipováno unijním normotvůrcem restriktivně, neboť takovéto rozhodnutí zbavuje žadatele, který je zcela závislý na veřejné pomoci, výhod ubytování, stravy, ošacení a pobírání denních příspěvků³².

61. Unijní zákonodárce dovoluje přijímajícímu členskému státu přijmout takovéto rozhodnutí ve dvou případech.

62. První případ je uveden v čl. 20 odst. 1 směrnice 2013/33 a týká se situace zneužití práva. K odnětí může dojít ve výjimečných a řádně odůvodněných případech, jestliže se žadatel vyhýbá povinností spojeným s přezkumem jeho žádosti o mezinárodní ochranu, protože opustil stanovené místo pobytu či nesplnil ohlašovací povinnost, nebo pokud žadatel podal následnou žádost pouze s cílem požívat výhod podmínek přijetí.

63. Druhý případ je uveden v čl. 20 odst. 3 směrnice 2013/33 a týká se situace, ve které žadatel zatajil, že disponuje peněžními prostředky a je si ve skutečnosti schopen zabezpečit své vlastní potřeby. Toto ustanovení je třeba vykládat ve spojení s čl. 17 odst. 3 této směrnice, podle kterého přijímající členský stát může 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.

64. Pokud jde tedy o případy, v nichž může přijímající členský stát odejmout výhody materiálních podmínek přijetí, postupoval unijní normotvůrce obezřetně.

65. Stejně obezřetný je třeba být i v rámci čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33, neboť na rozdíl od výše uvedených dvou případů žadateli i nadále *a priori* přísluší právo na přijetí a nemá prostředky na zabezpečení svých základních potřeb. Vzhledem k těmto okolnostem je tedy nutné, aby opatření týkající se odnětí výhod materiálních podmínek přijetí podléhala striktním podmínkám a zohledněny byly nejen závažnost příslušného jednání, ale též věk, postavení a zvláštní potřeby nezletilé osoby bez doprovodu.

b) Rozsah a smysl odnětí výhod materiálních podmínek přijetí v kontextu čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33

66. Každý žadatel má povinnosti vůči členskému státu, ve kterém žádá o mezinárodní ochranu. V důsledku těchto povinností musí zejména dodržovat jeho zákony a předpisy a podřídit se veškerým opatřením směřujícím k zachování bezpečnosti a veřejného pořádku³³. Je proto legitimní, aby přijímající členský stát přijal ustanovení zaručující ochranu fyzické a duševní integrity zaměstnanců i obyvatel azylového zařízení, a to zejména tehdy, představuje-li dotčené jednání zjevné riziko pro bezpečnost a dodržování veřejného pořádku v tomto zařízení.

67. Takovéto jednání vede k uložení sankce, ale především svědčí o nutnosti zajistit péči, která se liší od péče poskytované v rámci přijetí, a to tím spíše, je-li toto jednání opakované a násilné. Postavení nezletilé osoby totiž vyžaduje, aby byla chráněna bez ohledu na situaci, ve které se nachází, a závažnost příslušného jednání.

32 – Pokud jsou materiální podmínky přijetí poskytovány ve formě peněžitých dávek, je v případě jejich odnětí vyplácení těchto dávek ukončeno.

33 – Viz v tomto ohledu obdobný názor UNHCR uvedený v jeho komentáři, poznámka pod čarou č. 16 tohoto stanoviska (<https://www.refworld.org/docid/5746b44b4.html>, bod 20).

68. Omezení výhod materiálních podmínek přijetí může představovat opatření, které není přizpůsobeno postavení nezletilé osoby a neodpovídá jejím zvláštním potřebám³⁴.

69. Ani přizpůsobení těchto podmínek nemusí být dostačujícím opatřením. Související ustanovení uvedené v tomto ohledu v čl. 18 odst. 9 písm. a)³⁵ a čl. 22 odst. 1 a 3 směrnice 2013/33³⁶ se týkají zejména osob, jejichž zranitelnost může s ohledem na jejich stav narůstat, jako jsou těhotné ženy, osoby trpící závažnou chorobou nebo duševní poruchou či obětí znásilnění nebo obchodování s lidmi. Domnívám se, že tato ustanovení nejsou použitelná v případě nezletilé osoby bez doprovodu, u které lze vzhledem k opakovaným násilnostem, jichž se dopustila, předpokládat, že podmínky pro její výchovu a rozvoj jsou ohroženy.

70. Rozhodnout o odnětí výhod materiálních podmínek přijetí může být za těchto podmínek nutné, jestliže nezletilá osoba bez doprovodu musí být podrobena péči, která vzhledem k vyžadovaným prostředkům a sledovaným cílům nemůže spadat do rámce opatření stanovených směrnicí 2013/33.

71. Rozhodnout o odnětí výhod materiálních podmínek přijetí, které byly nezletilé osobě bez doprovodu na začátku přiznány, je tedy možné pouze tehdy, je-li její případ zároveň předložen orgánům sociální péče nebo soudním orgánům odpovědným za ochranu dětí. Ty mohou lépe posoudit zvláštní potřeby nezletilé osoby a zejména rozhodnout o podpurných opatřeních, jež vykonávají kvalifikovaní zaměstnanci v rámci ubytovacího zařízení, které je k tomu uzpůsobeno.

72. Tento způsob analýzy se *a fortiori* použije v případě, kdy dotčené jednání porušující zákony a předpisy přijímajícího členského státu představuje trestný čin. Spáchání přečinu či trestného činu totiž *ipso facto* vede k zahájení řízení před soudními orgány odpovědnými za ochranu dětí, k zbavení svobody nezletilé osoby v rámci zařízení, které je k tomu uzpůsobeno, a současně s tím k odnětí výhod materiálních podmínek přijetí. K tomuto odnětí výhod dochází v rámci trestního řízení, které je schopno zaručit veškerá práva nezletilé osoby, a zahrnuje proto výchovná a donucovací opatření odůvodněná postavením nezletilé osoby a závažností jejího jednání.

B. K druhé předběžné otázce

73. Ve druhé a třetí předběžné otázce si předkládající soud klade otázku ohledně kroků, jež musí příslušný vnitrostátní orgán učinit na základě čl. 20 odst. 5 a 6 směrnice 2013/33 tak, aby nezletilé osobě bez doprovodu dočasně vyloučené z azylového zařízení zaručil důstojnou životní úroveň.

74. Předkládající soud se zejména táže Soudního dvora, zda a) povinnost uvedená v čl. 20 odst. 5 této směrnice je splněna v případě, že příslušný vnitrostátní orgán připojí ke svému rozhodnutí o vyloučení z azylového zařízení seznam míst k ubytování pro osoby bez přístřeší, o které by žadatel mohl požádat, nebo b) zda je naopak nezbytné, aby tento orgán zabezpečil žadateli ubytování před tím, než vydá takovéto rozhodnutí.

75. Odpověď na tuto otázku vyplývá z čl. 20 odst. 6 směrnice 2013/33, podle kterého „[č]lenské státy zajistí, aby výhody materiálních podmínek přijetí nebyly odejmuty ani omezeny *před* přijetím rozhodnutí podle odstavce 5 [tohoto ustanovení]“³⁷, jakož i ze systematiky a účelu této směrnice.

34 – V Belgii, kde materiální pomoc zahrnuje větší množství služeb, než vyžadují materiální podmínky přijetí vymezené směrnicí 2013/33, se omezení může týkat přístupu k určitým službám. Článek 45 zákona o přijímání cizinců opravňuje Fedasil k omezení přístupu k určitým službám či k tomu, aby bylo ukončeno nebo přerušeno vyplácení denních příspěvků. Tato sankce se týká méně závažného jednání, než ke kterému došlo v projednávaném případě.

35 – Podle tohoto ustanovení může členský stát výjimečně a v řádně odůvodněných případech přijmout pravidla pro materiální podmínky přijetí, pokud je nutné posouzení zvláštních potřeb zranitelné osoby.

36 – Podle tohoto ustanovení je členský stát povinen vhodným způsobem sledovat situaci žadatele a zohlednit jeho zvláštní potřeby za účelem poskytnutí zvláštní podpory, pokud tyto potřeby vyjdou najevo až v pozdějším stadiu azylového řízení.

37 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

76. Článek 20 odst. 6 směrnice 2013/33 představuje především procesní ustanovení, jež poté, co byla uložena sankce přijímajícím členským státem, umožňuje zaručit nepřetržitou a důstojnou péči v souladu s požadavky uvedenými v čl. 20 odst. 5 této směrnice³⁸.

77. Tato zásada kontinuity péče vyplývá též z bodu 8 odůvodnění uvedené směrnice, který stanoví, že směrnice „by měla být uplatňována ve všech stádiích řízení o žádostech o mezinárodní ochranu, na všechny druhy uvedených řízení a ve všech místech a zařízeních, v nichž se žadatelé zdržují, a po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členských států jakožto žadatelé“.

78. Cílem této zásady není pouze zaručit dodržování základních práv žadatele, ale též zajistit užitečný účinek směrnice 2013/33. Jak už jsem uvedl, práva a povinnosti, která žadatelé náležejí z titulu směrnice 2011/95 a 2013/32, by pozbyla skutečného účinku, pokud by zároveň nebyly zabezpečeny, byť by se tak stalo jen na velmi krátkou dobu, jeho nejdůležitější potřeby, zejména jde-li o žadatele, který je nezletilou osobou bez doprovodu.

79. Soudní dvůr tuto zásadu uvedl již v rozsudku ze dne 27. února 2014, Saciri a další³⁹, který se týkal výkladu článku 13 směrnice 2003/9/ES⁴⁰. Konstatoval, že „systematika a účel směrnice 2003/9, jakož i úcta k základním právům, zejména pak k požadavkům článku 1 [Listiny], podle kterého musí být respektována a chráněna lidská důstojnost, brání tomu, aby byl žadatel o azyl zbaven ochrany minimálních norem stanovených touto směrnicí, *byť by tomu tak bylo jen dočasně* po podání žádosti o azyl“⁴¹.

80. Stejnou zásadu nalezneme též v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. V rozsudku Winterstein a další v. Francie⁴², který se týkal legality řízení o naléhavém vyhoštění Romů, Soud shledal, že příslušné orgány musí zohlednit důsledky vyhoštění a zranitelnost stěžovatelů před tím, než zahájí řízení o vyhoštění.

81. Článek 20 odst. 6 tak nepřipouští jakékoliv přerušování péče o nezletilou osobu, neboť vyžaduje, aby dotyčná osoba nebyla zbavena záruk uvedených v čl. 20 odst. 5 této směrnice, a to ani po velmi krátkou dobu.

82. Vzhledem k povinnosti dodržovat tyto požadavky musí přijímající členský stát před tím, než rozhodne o omezení či odnětí výhod materiálních podmínek přijetí nebo o sankci uvedené v čl. 20 odst. 4 směrnice 2013/33, zabezpečit základní potřeby žadatele tak, aby mu zaručil živobytí a důstojnou životní úroveň odpovídající jeho zdraví, a umožnit mu přístup k ubytování, stravě a ošacení s přihlédnutím k jeho případným zvláštním potřebám.

83. V souvislosti s vyloučením nezletilé osoby bez doprovodu z azylového zařízení musí příslušný vnitrostátní orgán před tím, než vydá rozhodnutí o vyloučení, předložit její případ orgánům sociální péče nebo soudním orgánům odpovědným za ochranu dětí tak, aby tyto orgány mohly umístit nezletilou osobu do zařízení odpovídajícího jejím potřebám a případně nařídit podpůrná opatření, pokud to okolnosti a situace nezletilé osoby vyžadují.

38 – V tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 252 až 263), ve kterém Evropský soud pro lidská práva shledal, že situace žadatele o azyl, „který několik měsíců pobýval na ulici, bez příjmů, bez přístupu k hygienickým zařízením a bez prostředků na zabezpečení svých základních potřeb“, dosáhla míry závažnosti požadované článkem 3 EÚLP. Viz též rozsudek ESLP ze dne 18. června 2009, Budina v. Rusko (CE:ECHR:2009:0618DEC004560305).

39 – C-79/13, EU:C:2014:103.

40 – Směrnice Rady ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (JO 2003, L 31, s. 18; Zvl. vyd. 190/6, s. 101).

41 – Rozsudek ze dne 27. února 2014, Saciri a další (C-79/13, EU:C:2014:103, bod 35 a citovaná judikatura), kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

42 – ESLP, 17. října 2013 (CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, bod 161).

84. Na rozdíl od toho, co tvrdí Fedasil, tedy nestačí připojit k rozhodnutí o vyloučení seznam míst k ubytování pro osoby bez přístřeší, o které by nezletilá osoba bez doprovodu nebo její zástupce mohli žádat.

85. Takovéto řízení nepřikládá dostatečnou váhu nejlepšímu zájmu dítěte. Jak ukazuje projednávaný případ, řízení je spojeno s nebezpečím, že kontinuita péče o nezletilou osobu bude přerušena. Očekávat od nezletilé osoby, že si sama nebo s pomocí opatrovníka najde ubytování na základě seznamu míst k ubytování, představuje nebezpečnou sázku, neboť i v případě, že možnosti ubytování existují, je nutné, aby takovéto ubytování bylo volné a bylo uzpůsobeno postavení nezletilého cizince bez doprovodu. Místa k ubytování pro osoby bez přístřeší však nedovolují zaručit, že nezletilé osobě bude poskytováno ubytování, strava a ošacení během celé doby, po kterou bude z azylového zařízení vyloučena, a neumožňují zabezpečit zvláštní potřeby vyplývající z jejího věku, postavení a situace⁴³.

86. Výklad, který prosazoval Fedasil před předkládajícím soudem, nebere v potaz nejisté postavení, zranitelnost a nouzi, v nichž se nezletilá osoba bez doprovodu může nacházet, a nezaručuje, že práva priznaná nezletilé osobě směrnicí 2013/33 a Listinou budou dodržována.

87. Vzhledem ke všem těmto okolnostem mám za to, že v případě, že se nezletilá osoba bez doprovodu dopustí závažného porušení řádu ubytovacích středisek nebo hrubého násilí, jež představují zjevné riziko pro dodržování veřejného pořádku v tomto středisku nebo pro bezpečnost jeho zaměstnanců či obyvatel, je třeba vykládat čl. 20 odst. 5 a 6 směrnice 2013/33 v tom smyslu, že příslušný vnitrostátní orgán musí před tím, než rozhodne o vyloučení, předložit věc orgánům sociální péče nebo soudním orgánům odpovědným za ochranu dětí tak, aby byla nezletilé osobě zaručena nepřetržitá péče přizpůsobená zvláštním potřebám, které vyplývají z jejího věku, postavení a situace.

V. Závěry

88. Na základě výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené *arbeidshof te Brussel* (pracovní soud v Bruselu, Belgie) odpověděl následovně:

„Za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v projednávané věci, kdy se nezletilá osoba bez doprovodu dopustila hrubého násilí, jež představuje zjevné riziko pro dodržování veřejného pořádku a bezpečnosti v azylovém zařízení, musí být čl. 20 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jež umožňuje rozhodnout o odnětí materiálních podmínek přijetí, za podmínky, že věc je před tím předložena orgánům sociální péče nebo soudním orgánům odpovědným za ochranu dětí tak, aby byla nezletilé osobě zaručena nepřetržitá péče přizpůsobená zvláštním potřebám, které vyplývají z jejího věku, postavení a situace.“

43 – Jak vyplývá z článku 18 zákona o přijímání cizinců, pobyt v nouzovém ubytovacím zařízení nemůže přesahovat deset dnů a základní potřeby osoby požívající výhod přijetí jsou zde zabezpečeny. Tyto potřeby zahrnují jakoukoliv nutnou pomoc a zejména stravu, ubytování, přístup k hygienickým zařízením a zdravotní péči.