Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

8. svibnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Direktiva 2013/32/UE – Članak 4. stavak 1. i članak 31. stavak 3. treći podstavak točka (b) – Postupak odobravanja međunarodne zaštite – Produljenje roka od šest mjeseci za razmatranje od strane tijela za odlučivanje – Velik broj istodobno podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Pojam – Uzimanje u obzir drugih okolnosti”

U predmetu C-662/23 [Zimir] [i],

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 8. studenoga 2023., koju je Sud zaprimio 9. studenoga 2023., u postupku

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

protiv

X

SUD (peto vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún, predsjednica vijeća, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (izvjestitelj) i B. Smulders, suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: A. Lamote, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 23. listopada 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za X, M. F. Wijngaarden, *advocaat*, i S. Rafi, vještakinja,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i A. Hanje, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, A. Edelmannová, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

– za francusku vladu, R. Bénard, B. Dourthe, O. Duprat-Mazaré i B. Fodda, u svojstvu agenata,

– za mađarsku vladu, Zs. Biró-Tóth i M. Z. Fehér, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Azema, A. Baeckelmans, F. Blanc i S. Van den Bogaert, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. prosinca 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L), u vezi s člankom 4. stavkom 1. te direktive.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) i osobe X, državljanina treće zemlje, u vezi s time što taj državni tajnik u zakonskom roku od šest mjeseci nije donio odluku o zahtjevu za izdavanje dozvole privremenog boravka za azilante.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U uvodnim izjavama 3. i 18. Direktive 2013/32 određeno je:

„(3) Europsko se Vijeće na posebnom zasjedanju u Tempereu dana 15. i 16. listopada 1999. usuglasilo da će raditi na uspostavi Zajedničkog europskog sustava azila, koji se temelji na punoj i zajedničkoj primjeni Ženevske konvencije o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951. *[Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)] kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967. („Ženevska konvencija”), pri čemu se potvrđuje načelo zabrane vraćanja i osiguravanje da se nitko ne dostavlja natrag na područje na kojem je trpio progon.

[…]

(18) U interesu je država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi.”

4 U skladu s člankom 1. te direktive, naslovljenom „Svrha”:

„Svrha je ove Direktive uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite u skladu s Direktivom 2011/95/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L)].”

5 Člankom 4. navedene direktive, naslovljenim „Nadležna tijela”, u stavku 1. određuje se:

„Države članice za sve postupke određuju tijelo odlučivanja koje je nadležno za odgovarajuće razmatranje zahtjeva u skladu s ovom Direktivom. Države članice osiguravaju da takvo tijelo ima na raspolaganju odgovarajuća sredstva, uključujući dovoljno osposobljeno osoblje za izvršavanje zadaća u skladu s ovom Direktivom.”

6 Člankom 31. iste direktive, naslovljenim „Postupak razmatranja”, propisuje se:

„1. Države članice obrađuju zahtjeve za međunarodnu zaštitu u postupku razmatranja u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

2. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja što prije zaključi ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje.

3. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja zaključi u roku od šest mjeseci od ulaganja zahtjeva.

Ako se zahtjev rješava u postupku iz Uredbe (EU) br. 604/2013 [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.)], rok od šest mjeseci počinje teći od trenutka kada država članica koja je nadležna za njegovo razmatranje bude utvrđena u skladu s tom Uredbom, podnositelj zahtjeva je još na državnom području te države članice i pod nadzorom je nadležnog tijela.

Države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci koji je utvrđen ovim stavkom [za] vrijeme koje ne prelazi daljnjih devet mjeseci, ako:

[…]

(b) veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva [istodobno] podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci;

[…]

Iznimno u opravdanim slučajevima države članice mogu produljiti rokove iz ovog stavka do najdulje tri mjeseca ako je to potrebno za osiguranje odgovarajućeg i cjelovitog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

[…]

5. U svakom slučaju države članice zaključuju postupak razmatranja najkasnije u roku od 21 mjesec od podnošenja zahtjeva.

6. Države članice osiguravaju da, ako se odluka ne može donijeti u roku od šest mjeseci, podnositelj zahtjeva treba:

(a) biti obaviješten o kašnjenju;

(b) na svoj zahtjev dobiti informacije o razlozima kašnjenja i u roku u kojem se može očekivati donošenje odluke o njegovom ili njezinom zahtjevu.

[…]”

Nizozemsko pravo

7 Članak 42. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000, br. 495) propisuje:

„1. Odluka o odobrenju zahtjeva za dozvolu privremenog boravka u smislu članka 28. ili dozvolu boravka neograničenog trajanja u smislu članka 33. donosi se u roku od šest mjeseci od zaprimanja zahtjeva.

[…]

4. Rok iz stavka 1. može se produljiti za najviše devet mjeseci ako:

[…]

b. činjenica da je velik broj stranaca istodobno podnio zahtjev u praksi jako otežava zaključenje postupka u roku od šest mjeseci; ili

[…]”

8 Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost donio je 21. rujna 2022., na temelju članka 42. stavka 4. točke (b) Zakona o strancima iz 2000., kojim se u nizozemsko pravo prenosi članak 31. stavak 3. treći podstavak Direktive 2013/32, Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Odluka o izmjeni Okružnice o strancima iz 2000.; u daljnjem tekstu: WBV 2022/22), koja je stupila na snagu 27. rujna 2022. Na temelju WBV-a 2022/22 državni tajnik za pravosuđe i sigurnost produljio je za devet mjeseci zakonski rok od šest mjeseci za donošenje odluke o zahtjevu za dozvolu privremenog boravka za azilante. Ta se odluka primjenjuje na sve zahtjeve podnesene prije 1. siječnja 2023. za koje rok za razmatranje nije istekao do 27. rujna 2022.

Glavni postupak i prethodna pitanja

9 Osoba X, koja je turski državljanin, podnijela je 10. travnja 2022. zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj.

10 Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost 21. rujna 2022. donio je WBV 2022/22 kojim je za devet mjeseci produljen zakonski rok od šest mjeseci za razmatranje zahtjeva za dozvolu privremenog boravka za azilante.

11 Osoba X uputila je 13. listopada 2022. pismo opomene državnom tajniku za pravosuđe i sigurnost zbog toga što nije donio odluku u roku od šest mjeseci.

12 Budući da državni tajnik za pravosuđe i sigurnost nije odgovorio tijekom dva tjedna nakon tog pisma opomene, osoba X podnijela je tužbu rechtbanku Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska).

13 Taj je sud presudom od 6. siječnja 2023. tužbu osobe X proglasio osnovanom i utvrdio da produljenje roka za razmatranje zahtjeva za dozvolu privremenog boravka za azilante na temelju WBV-a 2022/22, koje je poduzeo državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, nije bilo zakonito. Taj je sud navedenom presudom usto naložio državnom tajniku da u roku od osam tjedana od donošenja presude provede početno saslušanje te da u roku od osam tjedana od tog saslušanja donese odluku o zahtjevu osobe X i to pod prijetnjom novčane kazne u iznosu od 100 eura za svaki dan kašnjenja.

14 Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost protiv te presude podnio je žalbu Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska), sudu koji je uputio zahtjev.

15 Državni tajnik u prilog toj žalbi tvrdi da se, u svrhu primjene članka 42. stavka 4. točke (b) Zakona o strancima iz 2000. i članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32, ne zahtijeva da nacionalno tijelo bude suočeno s brzim povećanjem ili „vrhuncem” broja istodobno podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu. To tijelo može također rok za razmatranje tih zahtjeva produljiti i u slučaju sporijeg povećanja broja tih zahtjeva, kao i u vezi s drugim okolnostima, kada je takvo produljenje nužno kako bi se osiguralo odgovarajuće i cjelovito razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu u skladu s obvezom iz članka 31. stavka 2. Direktive 2013/32. Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost usto tvrdi da može, kada odlučuje hoće li produljiti rok za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u obzir uzeti zaostatke u razmatranju zahtjevâ jer ti zaostaci uzimaju kapacitet za donošenje odluka te doprinose tomu da se u praksi jako otežava uredno zaključivanje postupka u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva.

16 Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost izdao je 14. travnja 2023. osobi X dozvolu privremenog boravka za azilante te joj je isplatio dugovani iznos novčane kazne.

17 Sud koji je uputio zahtjev smatra da državni tajnik za pravosuđe i sigurnost ipak i dalje ima pravni interes za svoju žalbu, s obzirom na to da se njome pobija presuda od 6. siječnja 2023., u kojoj je rechtbank Den Haag (Sud u Haagu) presudio da je to tijelo WBV-om 2022/22 nezakonito produljilo rok za razmatranje zahtjeva za izdavanje dozvole privremenog boravka za azilante.

18 Taj sud napominje da bi izraz „istodobno” iz članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32, ako se tumači široko, značio „u kratkom vremenskom roku”, s obzirom na to da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu zapravo rijetko podnose doslovno u istom trenutku. Međutim, prema mišljenju navedenog suda, ipak je nužno odrediti vrijeme tijekom kojeg dolazi do povećanja broja tih zahtjeva koje može predstavljati njihov vrhunac. Štoviše, uzimajući u obzir činjenicu da ta povećanja nisu odmah uočljiva, Raad van State (Državno vijeće) ističe da se ta odredba može učinkovito provesti tek nakon proteka određenog vremena.

19 Sud koji je uputio zahtjev pita se dopušta li Direktiva 2013/32, u okviru šireg tumačenja, produljenje roka za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kada se njihov broj tek postupno povećava, u kojem slučaju bi državni tajnik za pravosuđe i sigurnost imao dovoljno vremena i mogućnost povećati svoje kapacitete za razmatranje tih zahtjeva. To tumačenje moglo bi se prihvatiti jer je u skladu s ciljem Direktive 2013/32 prema kojem tijelo za odlučivanje što prije, ali istodobno na temeljit način, donosi odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu.

20 Usto, taj sud ističe da članak 31. stavak 2. Direktive 2013/32 također ima ulogu u tumačenju njezina članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) jer predviđa da se postupak razmatranja mora zaključiti što prije, ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje. Stoga je odnos između tih dvaju zahtjeva važan, ali nejasan.

21 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev navodi da je izraz „veliki broj” koji se odnosi na državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koje podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu također nejasan. Pita se treba li taj broj utvrditi u apsolutnom smislu ili je moguće uzeti u obzir brojčane podatke o tokovima tih zahtjeva u određenoj državi članici.

22 Taj se sud također pita može li poteškoća zaključivanja, u praksi, postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u roku od šest mjeseci iz članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32 proizlaziti iz okolnosti koje su različite od one samo velikog broja tih zahtjeva koji su istodobno podneseni.

23 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Može li tijelo odlučivanja, u slučaju velikog broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su istodobno podneseni u smislu članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32, iskoristiti mogućnost produljenja roka od šest mjeseci za donošenje odluke ako se taj veliki broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu postupno povećava tijekom određenog razdoblja zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci? Kako u tom kontekstu treba tumačiti izraz ‚istodobno’?

(b) Na temelju kojih kriterija treba ocijeniti je li riječ o ‚velikom broju’ zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32?

2. Postoji li vremensko ograničenje u smislu razdoblja u kojem se treba povećati broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu kako bi to povećanje još bilo obuhvaćeno područjem primjene članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32? U slučaju potvrdnog odgovora, koliko može trajati to razdoblje?

3. Mogu li se prilikom ocjene pitanja je li u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci u skladu s člankom 31. stavkom 3. trećim podstavkom točkom (b) Direktive 2013/32, među ostalim i s obzirom na članak 4. stavak 1. te direktive, uzeti u obzir okolnosti koje nisu posljedica povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao što je okolnost da se tijelo odlučivanja suočava sa zaostacima koji su postojali još prije povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili s manjkom osoblja?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

24 Francuska vlada u svojim je pisanim očitovanjima istaknula sumnje u dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, u biti tvrdeći da je spor u glavnom postupku postao bespredmetan, s obzirom na to da je osobi X već izdana dozvola privremenog boravka za azilante.

25 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a predstavlja instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi. Smisao zahtjeva za prethodnu odluku nije oblikovanje savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego njegova nužnost za stvarno rješenje spora. Kao što to proizlazi iz samog teksta članka 267. UFEU-a, zahtijevana prethodna odluka treba biti „nužna” kako bi sudu koji je uputio zahtjev omogućila „[da] don[ese] presudu” u predmetu o kojem odlučuje (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 44. i 45. i navedena sudska praksa).

26 Tako je Sud više puta podsjetio na to da iz izričaja i strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da je pretpostavka za odlučivanje u prethodnom postupku, među ostalim, činjenica da je pred nacionalnim sudovima uistinu u tijeku postupak u okviru kojeg ti sudovi trebaju donijeti odluku kojom se može uzeti u obzir presuda kojom se odlučuje o prethodnom pitanju (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 46. i navedena sudska praksa).

27 Stoga Sud može po službenoj dužnosti provjeriti postojanje glavnog postupka (presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 24.).

28 U tom pogledu, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se presuda od 6. siječnja 2023. kojom je rechtbank den Haag (Sud u Haagu) proglasio osnovanom tužbu osobe X i naložio državnom tajniku za pravosuđe i sigurnost da provede saslušanje i donese odluku o zahtjevu osobe X u roku koji je odredio, osporava u žalbenom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev. Iz spisa također proizlazi da time što je to tijelo osobi X izdalo 14. travnja 2023. dozvolu privremenog boravka za azilante nije okončan taj spor, koji je na dan podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku bio u tijeku i da sud koji je uputio zahtjev smatra da navedeno tijelo i dalje ima pravni interes za svoju žalbu jer se u presudi koja se tom žalbom pobija utvrdilo da je to tijelo nezakonito produljilo rok za odluku u području azila.

29 Stoga treba utvrditi da se pred sudom koji je uputio zahtjev i dalje vodi glavni postupak i da je taj sud dužan odlučiti o zakonitosti tog produljenja te da je odgovor Suda na postavljena pitanja nužan za rješavanje tog spora.

30 U tim je okolnostima zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

31 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja zajedno razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive 2013/32 tumačiti na način da rok od šest mjeseci predviđen za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz te odredbe tijelo

nadležno za odlučivanje o tom zahtjevu može produljiti za devet mjeseci u slučaju postupnog povećanja broja tih zahtjeva tijekom duljeg razdoblja ili da li je, u svrhu primjene te odredbe, razdoblje tijekom kojeg mora doći do povećanja tog broja zahtjeva vremenski ograničeno.

32 Člankom 31. stavkom 3. trećim podstavkom točkom (b) Direktive 2013/32 predviđa se da države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako je, zbog činjenice da velik broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva istodobno podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu, u praksi jako teško zaključiti postupak u tom roku.

33 Stoga mogućnost država članica da na temelju te odredbe produlje rok od šest mjeseci za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ovisi o ispunjenju triju međusobno usko povezanih i kumulativnih uvjeta, odnosno, kao prvo, da su zahtjevi za takvu zaštitu podneseni „istodobno”, kao drugo, da te zahtjeve podnosi „velik broj” državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva i, kao treće, da je stoga „tijelima države članice u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci”. Te međuovisne uvjete treba tumačiti zajedno.

34 Kao prvo, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na to da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu podnose istodobno, valja istaknuti da nijedna odredba Direktive 2013/32 ne definira smisao i doseg pojma „istodobno”. On se stoga mora tumačiti u skladu sa svojim uobičajenim značenjem u svakodnevnom jeziku, uzimajući u obzir kontekst u kojem se koristi i ciljeve koji se nastoje ostvariti propisima kojeg je dio (vidjeti po analogiji presudu od 6. srpnja 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Osobito teško kazneno djelo), C-402/22, EU:C:2023:543, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

35 U skladu sa svojim uobičajenim značenjem u svakodnevnom jeziku, taj je pojam sinonim za pojam „u isto vrijeme”, što u načelu podrazumijeva da velik broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu na koji se upućuje u članku 31. stavku 3. trećem podstavku točki (b) Direktive 2013/32 treba podnijeti u istom trenutku.

36 Međutim, budući da se, kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 45. svojeg mišljenja, zahtjevi za međunarodnu zaštitu u praksi rijetko podnose točno u istom trenutku, kako se ta odredba ne bi lišila korisnog učinka, izraz „istodobno” treba shvatiti na način da znači „u kratkom vremenskom razdoblju”, što upućuje na to da se navedena odredba ne odnosi na slučaj postupnog povećanja broja tih zahtjeva tijekom duljeg razdoblja.

37 Kao drugo, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na to da zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnosi „veliki” broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva, u skladu s njegovim uobičajenim značenjem u svakodnevnom jeziku, pojam „veliki” upućuje na „visok” broj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

38 Budući da Direktiva 2013/32 ne sadržava kriterije na temelju kojih se takav broj, čak i relativno, može kvantificirati, kao što je to nezavisna odvjetnica u biti istaknula u točkama 46. i 48. svojeg mišljenja, ocjenu postojanja „velikog broja” tih podnositelja zahtjeva treba provesti s obzirom na uobičajeni i predvidljiv tok zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državi članici o kojoj je riječ, na temelju aktualnih i povijesnih statističkih trendova. Kako bi se radilo o „velikom broju” zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenih „istodobno” u smislu članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32, tijelo nadležno za odlučivanje tako mora na temelju usporedne analize brojčanih podataka utvrditi postojanje znatnog povećanja broja navedenih zahtjeva u kratkom vremenskom razdoblju u odnosu na uobičajenu i predvidljivu tendenciju u državi članici o kojoj je riječ.

39 Kao treće, kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na postojanje praktičnih poteškoća da se u roku od šest mjeseci zaključi razmatranje velikog broja istodobno podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ocjenu postojanja takvih poteškoća treba provesti osobito s obzirom na obveze koje države članice imaju u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2013/32.

40 U tom pogledu valja podsjetiti na to da ta odredba predviđa da države članice, s jedne strane, za sve postupke određuju tijelo odlučivanja koje je nadležno za odgovarajuće razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s tom direktivom i, s druge strane, osiguravaju da takvo tijelo ima na raspolaganju odgovarajuća sredstva, uključujući dovoljan broj osposobljenog osoblja za izvršavanje zadaća u skladu s navedenom direktivom.

41 Međutim, budući da tijelo odlučivanja mora raspolagati potrebnim sredstvima kako bi moglo obraditi uobičajeni i predvidljiv tok zahtjeva za međunarodnu zaštitu u roku od šest mjeseci, samo u slučaju znatnog povećanja takvih zahtjeva u kratkom vremenskom razdoblju u odnosu na uobičajenu i predvidljivu tendenciju u toj državi članici će se navedeno tijelo suočiti s manjkom kapaciteta koji su potrebni za razmatranje zahtjeva na prikladan i temeljit način u tom roku.

42 Suprotno tomu, ako se broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu postupno povećava tijekom duljeg razdoblja, država članica o kojoj je riječ mora poduzeti mjere u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2013/32 kako bi prilagodila svoju sposobnost za razmatranje tih zahtjeva. Stoga trajanje razdoblja koje treba uzeti u obzir u svrhu tumačenja članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32 ne može prelaziti vrijeme koje je državi članici potrebno da poveća sredstva koja su na raspolaganju tijelu odlučivanja kako bi ono ponovno imalo dovoljne kapacitete za razmatranje tih zahtjeva u skladu s tom direktivom.

43 Kao četvrto, iz uvodnih izjava 3. i 18. Direktive 2013/32 proizlazi da je njezin cilj uspostava zajedničkog europskog sustava azila u kojem se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje prikladnost i temeljitost razmatranja koje se provodi.

44 Točno je da su mogućnosti produljenja roka od šest mjeseci iz članka 31. stavka 3. Direktive 2013/32 uvedene kako bi se odgovorilo na posebne situacije koje opravdavaju dulje razdoblje razmatranja radi osiguravanja prikladnog i temeljitog razmatranja tih zahtjeva.

45 Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 41. i 42. ove presude, samo ako se broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu znatno povećao u kratkom vremenskom razdoblju, tijelo odlučivanja moglo bi se suočiti s manjkom kapaciteta za razmatranje zahtjeva tijekom roka od 6 mjeseci za to razmatranje, što bi opravdalo produljenje tog roka na temelju članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32.

46 Stoga bi tumačenje članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32 koje omogućuje državi članici da produlji rok od šest mjeseci za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u slučaju postupnog povećanja broja tih zahtjeva tijekom duljeg razdoblja ugrozilo cilj koji se nastoji postići tom direktivom.

47 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se članak 31. stavak 3. treći podstavak točka (b) Direktive 2013/32 primjenjuje u slučaju znatnog povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u kratkom vremenskom razdoblju u odnosu na uobičajenu i predvidljivu tendenciju u državi članici o kojoj je riječ i da, slijedom toga, on ne obuhvaća slučaj postupnog povećanja broja tih zahtjeva tijekom duljeg razdoblja.

48 Stoga postoji ograničenje razdoblja tijekom kojeg treba doći do povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kako bi ono bilo obuhvaćeno područjem primjene članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32, a čije trajanje ne može biti dulje od vremena koje je državi članici potrebno da poveća sredstva koja su na raspolaganju tijelu odlučivanja kako bi ono ponovno raspolagalo dostatnim kapacitetima za razmatranje zaprimljenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu u roku od šest mjeseci predviđenom tom odredbom, u skladu s obvezama koje proizlaze iz članka 4. stavka 1. te direktive. To potrebno vrijeme treba ocijeniti s obzirom na vrijeme potrebno za zapošljavanje i osposobljavanje osoblja koje će biti stručno za razmatranje zaprimljenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu na prikladan i temeljit način.

49 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da rok od šest mjeseci predviđen za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz te odredbe tijelo odlučivanja može produljiti za devet mjeseci u slučaju znatnog povećanja, u kratkom vremenskom razdoblju, broja tih zahtjeva u odnosu na uobičajenu i predvidljivu tendenciju u državi članici o kojoj je riječ, što isključuje situaciju koju obilježava postupno povećanje broja navedenih zahtjeva tijekom duljeg razdoblja.

Treće pitanje

50 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive 2013/32, u vezi s njezinim člankom 4. stavkom 1., tumačiti na način da praktična poteškoća zaključivanja postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u roku od šest mjeseci može proizlaziti iz okolnosti različitih od one velikog broja tih zahtjeva koji su istodobno podneseni, poput prethodnog postojanja znatnog broja neobrađenih zahtjeva ili nedostatka osoblja u tijelu odlučivanja.

51 Iz teksta članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32 proizlazi da praktične poteškoće u poštovanju roka od šest mjeseci za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje opravdavaju produljenje tog roka na temelju te odredbe, moraju biti posljedica velikog broja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji su istodobno zatražili međunarodnu zaštitu.

52 Prihvaćanje drugih okolnosti osim velikog broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su istodobno podneseni kako bi se opravdalo produljenje roka za razmatranje na temelju navedene odredbe ugrozilo bi obveze koje države članice moraju poštovati na temelju članka 4. stavka 1. te direktive, kako su navedene u točki 40. ove presude.

53 Budući da ta odredba podrazumijeva da država članica o kojoj je riječ osigurava da se tijelo odlučivanja može nositi s fluktuacijama broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kada broj tih zahtjeva odgovara uobičajenoj i predvidljivoj tendenciji, ta država članica mora predvidjeti sredstva koja tom tijelu omogućuju odgovarajuću mogućnost razmatranja. Nasuprot tomu, kada nastanu nepredvidive okolnosti, kao što je znatno povećanje broja navedenih zahtjeva koji su istodobno podneseni, od države članice ne može se očekivati da ispuni svoje obveze u propisanom roku od šest mjeseci, s obzirom na to da prvotno predviđena sredstva možda nisu dovoljna i da ta država članica ne može nužno odmah odgovoriti na dodatne potrebe, osobito u praksi, koje se zahtijevaju tim povećanjem.

54 Naime, iako države članice moraju osigurati povećanje ljudskih resursa u tijelu odlučivanja u slučaju povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, od njih se ne može očekivati da u praksi odmah mogu udovoljiti dodatnim potrebama do kojih dolazi znatnim povećanjem broja tih zahtjeva u kratkom vremenskom razdoblju u odnosu na uobičajenu i predvidljivu tendenciju u državi članici o kojoj je riječ. Stoga moraju raspolagati vremenom potrebnim za povećanje sredstava koja su na raspolaganju tijelu odlučivanja kako bi ono ponovno raspolagalo dostatnim kapacitetima za razmatranje tih zahtjeva u skladu s tom direktivom. Stoga članak 31. stavak 3. treći podstavak točka (b) Direktive 2013/32 predviđa mogućnost produljenja roka za razmatranje navedenih zahtjeva za razdoblje koje ne prelazi dodatnih devet mjeseci.

55 Iz toga slijedi da broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji čekaju na razmatranje u trenutku znatnog povećanja broja tih istodobno podnesenih zahtjeva ne može sam po sebi biti okolnost koja opravdava produljenje na temelju članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32. Ako je broj takvih zahtjeva tijekom duljeg razdoblja stalno povišen na državi članici je da tijelu odlučivanja osigura odgovarajuća sredstva kako bi mu se osigurali dostatni kapaciteti za razmatranje, u skladu s člankom 4. stavkom 1. te direktive.

56 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive 2013/32, u vezi s njezinim člankom 4. stavkom 1., treba tumačiti na način da praktična poteškoća zaključivanja postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u roku od šest mjeseci ne može proizlaziti iz okolnosti različitih od velikog broja tih zahtjeva koji su istodobno podneseni, poput prethodnog postojanja znatnog broja neobrađenih zahtjeva ili nedostatka osoblja u tijelu odlučivanja.

Troškovi

57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite,**

   treba tumačiti na način da:

   rok od šest mjeseci predviđen za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz te odredbe tijelo odlučivanja može produljiti za devet mjeseci u slučaju znatnog povećanja, u kratkom vremenskom razdoblju, broja tih zahtjeva u odnosu na uobičajenu i predvidljivu tendenciju u državi članici o kojoj je riječ, što isključuje situaciju koju obilježava postupno povećanje broja navedenih zahtjeva tijekom duljeg razdoblja.

2. **Članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive 2013/32, u vezi s njezinim člankom 4. stavkom 1.,**

treba tumačiti na način da:

praktična poteškoća zaključivanja postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u roku od šest mjeseci ne može proizlaziti iz okolnosti različitih od velikog broja tih zahtjeva koji su istodobno podneseni, poput prethodnog postojanja znatnog broja neobrađenih zahtjeva ili nedostatka osoblja u tijelu odlučivanja.

Potpisi