Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

1. kolovoza 2025.*

[Tekst ispravljen rješenjem od 27. listopada 2025.]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Odgovornost države članice u slučaju povrede prava Unije – Dovoljno ozbiljna povreda – Politika azila – Direktiva 2013/33/EU – Standardi za prihvat podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Znatan priljev podnositeljâ zahtjeva za privremenu ili međunarodnu zaštitu – Nedostatak pristupa materijalnim uvjetima prihvata – Osnovne potrebe – Privremena popunjenost smještajnih kapaciteta”

U predmetu C-97/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska), odlukom od 1. veljače 2024., koju je Sud zaprimio 6. veljače 2024., u postupku

S. A.,

R. J.

protiv

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth,

Ireland,

Attorney General,

uz sudjelovanje:

United Nations High Commissioner for Refugees,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, S. Rodin, O. Spineanu-Matei i N. Fenger, suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

* Jezik postupka: poljski

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 6. veljače 2025.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za S. A., C. O'Dwyer, *SC*, C. Smith, *BL*, i K. Mannion, *solicitor*,

– [ispravljeno rješenjem od 27. listopada 2025.] za R. J., P. Brazil, *SC*, L. Frawley, *BL*, G. Tierney, *BL*, i M. J. Watters, *solicitor*,

– za Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland i Attorney General, M. Browne, *Chief State Solicitor*, A. Joyce i J. Lynch, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Conlan Smytha, *SC*, J. Dohertyja, *SC*, M. J. P. Gallaghera, *BL*, i A. McMahon, *BL*,

– za United Nations High Commissioner for Refugees, M. Demetriou, *KC*, B. Hoorelbeke, *advocaat*, i S. A. Love, *BL*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, S. Fiorentino i A. Giovannini, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, F. Erlbacher, F. Ronkes Agerbeek i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 10. travnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje pretpostavki za postojanje odgovornosti države članice za povredu Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) i članka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru dvaju sporova između, S. A. odnosno R. J., s jedne strane, i Ministera for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (ministar za djecu, jednakost, invaliditet, integraciju i mlade, Irska, u daljnjem tekstu: ministar), Ireland (Irska) i Attorneyja General (glavni državni odvjetnik, Irska), s druge strane, u vezi sa zahtjevima za naknadu štete nastale zbog neosiguravanja smještaja, hrane, vode i drugih materijalnih uvjeta prihvata osobama S. A. i R. J. nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Irskoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodna izjava 11. Direktive 2013/33 glasi:

„Trebalo bi utvrditi standarde za prihvat podnositelja zahtjeva koji će biti dostatni da im se osigura dostojan životni standard i usporedivi uvjeti života u svim državama članicama."

4 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije”, određuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(g) ‚materijalni uvjeti prihvata’: znači uvjeti prihvata koji uključuju smještaj, hranu i odjeću dane u naravi ili u obliku novčane naknade ili u vaučerima ili u kombinaciji svih triju kao i novčanu naknadu za svakodnevne troškove;

[…]”

5 Članak 17. navedene direktive, naslovljen „Opća pravila o materijalnim uvjetima prihvata i zdravstvenoj skrbi”, propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da su podnositeljima zahtjeva dostupni materijalni uvjeti prihvata kada podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu.

2. Države članice osiguravaju da materijalni uvjeti prihvata pružaju odgovarajući životni standard podnositeljima zahtjeva koji osigurava njihovu egzistenciju i štiti njihovo fizičko i duševno zdravlje.

Države članice osiguravaju da se taj životni standard u skladu s člankom 21. postigne u posebnom položaju ranjivih osoba i u vezi s položajem zadržanih osoba.

3. Države članice mogu osiguranje svih ili nekih materijalnih uvjeta prihvata i zdravstvenu skrb uvjetovati tim da podnositelji zahtjeva nemaju dovoljno sredstava za životni standard koji je primjeren njihovu zdravlju i koji omogućuje njihovu egzistenciju.

[…]

5. Kada države članice osiguravaju materijalne uvjete prihvata u obliku financijske pomoći ili vaučera, iznos se određuje na temelju razine/razina koju/koje utvrđuje/utvrđuju dotična država članica zakonom ili u praksi da državljanima osigura odgovarajući životni standard. Države članice mogu u vezi s tim podnositeljima zahtjeva osigurati nepovoljnije postupanje u usporedbi s državljanima, posebno kada se materijalna potpora daje djelomično u naravi ili kad ta razina/te razine koja/koje se primjenjuje/primjenjuju za državljane osigurava/osiguravaju viši životni standard nego što je predviđen ovom Direktivom.”

6 Članak 18. te direktive, naslovljen „Modaliteti materijalnih uvjeta prihvata”, u stavcima 1. i 9. propisuje:

„1. Kada se smještaj osigurava u naravi, mora biti u jednome od sljedećih oblika ili u njihovoj kombinaciji:

(a) prostorijama koje se upotrebljavaju za smještaj podnositelja zahtjeva tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sastavljenog na granici ili područjima tranzita;

(b) centru za smještaj koji osigurava odgovarajući životni standard;

(c) privatnim kućama, stanovima, hotelima ili drugim prostorijama prilagođenim za smještaj podnositelja zahtjeva.

[…]

9. U propisno utemeljenim slučajevima države članice iznimno mogu odrediti modalitete za materijalne uvjete prihvata koji se razlikuju od uvjeta predviđenih ovim člankom za razumno razdoblje koje mora biti što je moguće kraće, kad:

[…]

(b) su smještajni kapaciteti koji su uobičajeno raspoloživi privremeno puni.

Takvi različiti uvjeti u svakom slučaju pokrivaju osnovne potrebe.”

Irsko pravo

7 Člankom 1. European Communities (Reception Conditions) Regulationsa 2018, SI 230/2018 (Pravilnik iz 2018. o Europskim zajednicama (Uvjeti prihvata)) predviđa se da materijalne uvjete prihvata čine:

„(a) smještaj, hrana i prateća davanja u naravi,

(b) naknada za svakodnevne troškove, i

(c) odjeća osigurana kroz novčanu naknadu […]”

8 U tom se članku također pojašnjava da „izraz ‚naknada za svakodnevne troškove’ označava onaj dio materijalnih uvjeta prihvata koji predstavlja tjednu isplatu primatelju […] kako bi primatelj podmirio usputne, osobne troškove”.

9 Člankom 4. tog pravilnika predviđa se:

„(1) Podložno odredbama ovog pravilnika, primatelj ima pravo koristiti se materijalnim uvjetima prihvata ako ne raspolaže dostatnim sredstvima za odgovarajući životni standard.

[…]

(5) [Ministar] može, iznimno i podložno stavku 6., osigurati materijalne uvjete prihvata na način različit od onog predviđenog ovim pravilnikom u sljedećim slučajevima:

(a) potrebno je provesti procjenu posebnih potreba primatelja; ili

(b) su smještajni kapaciteti koji su uobičajeno raspoloživi privremeno popunjeni.

(6) Uspostavljanje materijalnih uvjeta prihvata dopuštenih u skladu sa stavkom 5. mora

(a) biti što je moguće kraće i

(b) zadovoljiti osnovne potrebe primatelja.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

10 S. A., afganistanski državljanin, i R. J., indijski državljanin, podnijeli su zahtjeve za međunarodnu zaštitu u Irskoj 15. veljače odnosno 20. ožujka 2023.

11 Irska su tijela svakom od njih izdala jedinstveni vaučer od 25 eura. S druge strane, ta su tijela smatrala da im ne mogu dodijeliti smještaj jer su prihvatni centri za tražitelje azila bili puni, unatoč dostupnosti pojedinačnih i privremenih smještaja u Irskoj. Budući da nisu raspolagali smještajem u takvom prihvatnom centru, S. A. i R. J. nisu, na dan kada su podnijeli svoje zahtjeve za međunarodnu zaštitu, imali pravo na naknadu za svakodnevne troškove za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, predviđenu irskim pravom.

12 S. A. i R. J. spavali su na ulici ili, povremeno, u nesigurnim smještajima u Dublinu (Irska). Naveli su da nisu uvijek imali dovoljno za jelo, da nisu mogli održavati higijenu i da su se našli u situaciji nevolje s obzirom na svoje životne uvjete i nasilje s kojim su bili suočeni. Osim toga, S. A. je mogao koristiti određene oblike hitne medicinske skrbi.

13 S. A. i R. J. neuspješno su zatražili od irskih tijela da im priznaju stanje ranjivosti. Nakon promjene pretpostavki za ostvarivanje prava na naknadu za svakodnevne troškove, osobama S. A. i R. J. je 5. odnosno 20. travnja 2023., s retroaktivnim učinkom od datuma podnošenja njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odobrena naknada u tjednom iznosu od 38,80 eura. Uspjeli su dobiti i naknade za zadovoljavanje *ad hoc* dodatnih potreba.

14 S. A. i R. J. dobili su smještaj 27. travnja odnosno 22. svibnja 2023.

15 Zatim su S. A. i R. J. podnijeli High Courtu (Visoki sud, Irska), sudu koji je uputio zahtjev, tužbe protiv ministra i glavnog državnog odvjetnika radi naknade štete koja je svakom od njih nastala zbog neosiguravanja smještaja, hrane, vode i drugih materijalnih uvjeta prihvata koji zadovoljavaju njihove osnovne potrebe.

16 Pred tim sudom ministar i glavni državni odvjetnik ne osporavaju da valja utvrditi povredu nacionalnih pravila kojima se provode Direktiva 2013/33 i članak 1. Povelje zbog neosiguravanja materijalnih uvjeta prihvata osobama S. A. i R. J. tijekom više tjedana.

17 Ističu, međutim, da s obzirom na to da ta povreda proizlazi iz slučaja više sile, ona se ne može smatrati „dovoljno ozbiljnom”, u smislu sudske prakse koja proizlazi iz presuda od 19. studenoga 1991. Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428), i od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79), da bi dovela do naknade štete.

18 Ne pozivajući se na nedostatak financijskih sredstava, ministar i glavni državni odvjetnik ističu da su smještajni kapaciteti za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Irskoj bili popunjeni nakon iznenadnog dolaska, u tu državu članicu, dotad nezabilježenog broja državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu. Zbog toga, tijekom razdoblja od četiri i pol mjeseca, odraslim samcima koji nisu ranjivi, a traže međunarodnu zaštitu u navedenoj državi članici nije bio nuđen smještaj. Irska su tijela ipak poduzela sve razumne napore kako bi osigurala smještaj tih osoba i zadovoljila njihove druge potrebe u vezi s prihvatom. Stoga povreda prava Unije o kojoj je riječ u glavnom postupku nije bila namjerna.

19 S. A. i R. J. prije svega tvrde da, kada su odredbe neke direktive, poput relevantnih odredbi Direktive 2013/33, formulirane na obvezujući način, pravo Unije dovodi do stroge odgovornosti države članice koja povređuje obveze navedene u tim odredbama. Nadalje, ne može se pozivati na višu silu kako bi se opravdala povreda apsolutnog temeljnog prava. Naposljetku, irska tijela u ovom slučaju nisu poduzela sve potrebne mjere kako bi zadovoljila osnovne potrebe podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu te su donijela politički izbor da se usredotoče na sveobuhvatno pronalaženje smještaja.

20 Sud koji je uputio zahtjev napominje da se u izvješću objavljenom 2020. smatralo da Irska treba predvidjeti prihvat podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju otprilike 3500 novih zahtjeva godišnje. Međutim, nakon invazije Ruske Federacije na Ukrajinu, u Irsku je od veljače 2022. do svibnja 2023. stiglo gotovo 100 000 državljana trećih zemalja koji su tražili privremenu ili međunarodnu zaštitu, od kojih su irska tijela trebala smjestiti više od 80 000. Taj sud smatra da bi, iako je točno da je nastupanje tih događaja bilo nepredvidivo, potreba za dodatnim trajnim smještajnim kapacitetima prestala nakon određenog vremenskog razdoblja. Tako se od irskih tijela, koja su raspolagala dostatnim financijskim sredstvima, moglo očekivati da, uz traženje rješenja za kolektivni smještaj u srednjoročnom razdoblju, pojačaju napore kako bi pronašla privatni smještaj za dotične osobe izdavanjem vaučera za smještaj ili dodjeljivanjem većih financijskih sredstava od naknade za svakodnevne troškove, ili da uspostave hitna skloništa.

21 S obzirom na te elemente i sudsku praksu Suda, sud koji je uputio zahtjev pita se o mogućnosti pozivanja na višu silu kako bi se otklonila odgovornost Irske u glavnim predmetima.

22 U tim je okolnostima High Court (Visoki sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Kada pozivanje na ‚višu silu’ nije predviđeno direktivom ili provedbenim pravilnicima, je li takvo pozivanje i dalje dopušteno protiv zahtjeva za naknadu štete u smislu [presude od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428)] zbog povrede obveze prava Unije kojom se pojedincima jamče prava koja proizlaze iz temeljnog prava na ljudsko dostojanstvo iz članka 1. Povelje (bilo kao pozivanje na drugi dio testa iz presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79) ili na drugi način)?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrdan, koji su parametri i pravilan opseg mogućnosti takvog pozivanja na višu silu?”

O prethodnim pitanjima

23 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će, prema potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena. U tu svrhu on može iz svih podataka koje mu je dostavio nacionalni sud, a osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvesti dijelove prava Unije koje valja tumačiti uzimajući u obzir predmet spora (vidjeti presude od 17. srpnja 1997., Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, t. 22. i 23., i od 25. veljače 2025., Alphabet i dr., C-233/23, EU:C:2025:110, t. 33.).

24 U ovom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da u glavnim postupcima nije sporno da su irska tijela, time što tužiteljima iz glavnih postupaka tijekom više tjedana nisu osigurala materijalne uvjete prihvata predviđene Direktivom 2013/33, povrijedila svoje obveze koje proizlaze iz te direktive.

25 U tom kontekstu, iz navoda u tom zahtjevu proizlazi da je cilj postavljenih pitanja isključivo omogućiti sudu koji je uputio zahtjev da odluči o argumentu irskih tijela prema kojem bi se njihova odgovornost u tom pogledu mogla otkloniti u okviru tužbe za naknadu štete, i to zbog slučaja više sile. Ta se tijela tako, konkretnije, pozivaju na činjenicu da su, u vrijeme kada su tužitelji iz glavnih postupaka podnijeli svoje zahtjeve za međunarodnu zaštitu, smještajni kapaciteti, koji su uobičajeno u Irskoj raspoloživi za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, bili popunjeni nakon iznenadnog dolaska, u tu državu članicu, dotad nezabilježenog broja državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu, pri čemu se taj dolazak nije moglo predvidjeti ni izbjeći. S druge strane, navedena tijela ne tvrde da su bila objektivno spriječena osigurati materijalne uvjete prihvata koji pokrivaju osnovne potrebe tih državljana trećih zemalja.

26 S obzirom na te elemente, valja smatrati da svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da država članica, koja tijekom više tjedana nije zajamčila pristup podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu materijalnim uvjetima prihvata predviđenima Direktivom 2013/33, može izbjeći svoju odgovornost na temelju prava Unije pozivajući se na privremenu popunjenost smještajnih kapaciteta koji su uobičajeno raspoloživi na njezinu državnom području za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, prouzročenu priljevom državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu koji se, zbog njegove znatne i iznenadne prirode, nije moglo predvidjeti ni izbjeći.

27 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojedinci kojima je prouzročena šteta povredom prava Unije koja se može pripisati državi članici imaju pravo na naknadu štete kada se ispune tri uvjeta, odnosno da je svrha povrijeđenog pravnog pravila Unije da im se priznaju prava, da je povreda tog pravila dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su pojedinci pretrpjeli (vidjeti u tom smislu presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51., i od 22. prosinca 2022., Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odgovornost države za onečišćenje zraka), C-61/21, EU:C:2022:1015, t. 44.).

28 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da nije sporno da odredbe Direktive 2013/33 koje se odnose na materijalne uvjete prihvata daju prava podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu na koje se odnose i da se postavljena pitanja ne odnose na postojanje izravne uzročne veze između povrede tih odredbi koju su počinila irska tijela i štete koju su pretrpjeli tužitelji iz glavnih postupaka. U mjeri u kojoj se ta pitanja stoga odnose samo na drugi uvjet naveden u prethodnoj točki ove presude, valja podsjetiti na to da, kako bi se utvrdilo postoji li dovoljno ozbiljna povreda prava Unije, nacionalni sud kojem je podnesen zahtjev za naknadu štete mora uzeti u obzir sve elemente koji obilježavaju situaciju koja mu je podnesena. Među elementima koji se u tu svrhu mogu uzeti u obzir u ovom primjeru nalaze se osobito potrebna razina jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, doseg margine prosudbe koju nacionalna tijela imaju na temelju povrijeđenog pravila, okolnost da su povreda i nastala šteta uzrokovane s namjerom ili bez nje, opravdiva ili neopravdiva narav eventualne pogreške koja se tiče prava, kao i mogućnost da su stajališta institucije Unije pridonijela donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

29 U tom je pogledu Sud osobito pojasnio da je povreda prava Unije dovoljno ozbiljna ako je država članica očito i grubo povrijedila granice svojih ovlasti i da je, u slučaju kada je dotična država članica imala znatno smanjenu ili nije imala nikakvu marginu prosudbe, obična povreda prava Unije dostatna za utvrđivanje postojanja takve povrede prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 23. svibnja 1996., Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, t. 28., i od 15. lipnja 1999., Rechberger i dr., C-140/97, EU:C:1999:306, t. 50.).

30 U svakom slučaju, povreda prava Unije dovoljno je ozbiljna ako je do nje došlo očitim nepoštovanjem sudske prakse Suda u tom području (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

31 Iako je načelno na nacionalnim sudovima da utvrde jesu li ispunjene pretpostavke za utvrđivanje odgovornosti države članice za povredu prava Unije, Sud ipak može pojasniti određene okolnosti koje ti sudovi moraju uzeti u obzir u svojoj ocjeni (vidjeti u tom smislu presude od 26. ožujka 1996., British Telecommunications, C-392/93, EU:C:1996:131, t. 41., i od 18. siječnja 2001., Stockholm Lindöpark, C-150/99, EU:C:2001:34, t. 38.).

32 U tu svrhu valja navesti da se člankom 17. stavkom 1. Direktive 2013/33 predviđa da države članice osiguravaju da su podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu dostupni materijalni uvjeti prihvata kada podnose svoj zahtjev.

33 Iz članka 2. točke (g) te direktive proizlazi da materijalni uvjeti prihvata podrazumijevaju uvjete prihvata koji uključuju smještaj, hranu i odjeću dane u naravi ili u obliku novčane naknade ili u vaučerima ili u kombinaciji svih triju kao i novčanu naknadu za svakodnevne troškove.

34 Neovisno o načinu osiguravanja tih uvjeta koji je odabrala država članica, članak 17. stavak 2. navedene direktive zahtijeva da navedeni uvjeti pružaju podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovarajući životni standard koji osigurava njihovu egzistenciju i štiti njihovo fizičko i duševno zdravlje. Člankom 17. stavkom 3. te direktive ipak se dopušta državama članicama da osiguranje svih ili nekih materijalnih uvjeta prihvata i zdravstvenu skrb uvjetuju time da podnositelji zahtjeva nemaju dovoljno sredstava za životni standard koji je primjeren njihovu zdravlju i koji omogućuje njihovu egzistenciju.

35 Usto, člankom 17. stavkom 5. Direktive 2013/33 određuje se da kada države članice osiguravaju materijalne uvjete prihvata u obliku financijske pomoći ili vaučera, iznos se određuje na temelju razine/razina koju/koje utvrđuje/utvrđuju dotična država članica da državljanima osigura odgovarajući životni standard, pri čemu postupanje prema podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu može biti nepovoljnije u usporedbi s postupanjem prema tim državljanima. U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da iznos takve financijske pomoći ili vaučera mora biti dovoljan da jamči razinu dostojanstvenog življenja primjerenog očuvanju zdravlja te osiguranje egzistencije podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu, omogućujući im pronalaženje stanovanja, ako je potrebno, na privatnom tržištu najma stanova (vidjeti po analogiji presudu od 27. veljače 2014., Saciri i dr., C-79/13, EU:C:2014:103, t. 42.).

36 Ako se država članica odluči za osiguravanje smještaja u naravi, načelno mora poštovati niz posebnih zahtjeva iz članka 18. stavaka 1. do 8. Direktive 2013/33. Međutim, člankom 18. stavkom 9. točkom (b) te direktive omogućuje se državama članicama da, u propisno utemeljenim slučajevima, iznimno odrede modalitete za osiguravanje materijalnih uvjeta prihvata koji se razlikuju od uvjeta predviđenih u tom članku 18., za razumno razdoblje koje mora biti što je

moguće kraće, kad su smještajni kapaciteti koji su uobičajeno raspoloživi privremeno popunjeni. Međutim, članak 18. stavak 9. *in fine* navedene direktive nalaže da ti uvjeti u svakom slučaju pokrivaju osnovne potrebe dotičnih osoba.

37 Neovisno o odabirima koje je država članica donijela među različitim mogućnostima predviđenima u člancima 17. i 18. Direktive 2013/33, iz sudske prakse Suda koja se odnosi na Direktivu Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za azil (SL 2003., L 31, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 29.), sudske prakse čije su pouke u tom pogledu također relevantne za Direktivu 2013/33 – koja predstavlja preinaku Direktive 2003/9 – proizlazi da se općoj strukturi tih direktiva kao i poštovanju temeljnih prava, osobito zahtjevâ iz članka 1. Povelje, prema kojem ljudsko dostojanstvo mora biti poštovano i zaštićeno, protivi to da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu bude lišen, čak i samo privremeno, zaštite na temelju minimalnih standarda ustanovljenih navedenim direktivama (vidjeti u tom smislu presude od 27. rujna 2012., Cimade i GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, t. 56., i od 27. veljače 2014., Saciri i dr., C-79/13, EU:C:2014:103, t. 35.).

38 Konkretno, popunjenost mreže za prihvat podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može opravdati bilo kakvu iznimku od poštovanja minimalnih standarda za prihvat tih podnositelja zahtjeva, koji su utvrđeni pravom Unije (vidjeti po analogiji presudu od 27. veljače 2014., Saciri i dr., C-79/13, EU:C:2014:103, t. 50.).

39 Iz kombinacije pravila tako navedenih u člancima 17. i 18. Direktive 2013/33 proizlazi da, u slučaju privremene popunjenosti smještajnih kapaciteta koji su na njezinu državnom području uobičajeno raspoloživi za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, država članica ima izbor između dviju mogućnosti.

40 Kao prvo, ako su ispunjeni uvjeti iz članka 18. stavka 9. te direktive, dotična država članica može odlučiti osigurati smještaj u naravi a da pritom ne mora poštovati sve zahtjeve navedene u tom članku 18., ali u svakom slučaju pokrivajući osnovne potrebe dotičnih osoba.

41 Kao drugo, ako ta država članica više ne želi dodjeljivati materijalne uvjete prihvata u naturi ili ako to više nije u mogućnosti, ona mora osigurati te uvjete u obliku novčane naknade ili vaučera, u iznosu koji je dostatan za osiguranje osnovnih potreba podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući razinu dostojanstvenog življenja, primjerenog očuvanju zdravlja, kao i njihove egzistencije (vidjeti po analogiji presudu od 27. veljače 2014., Saciri i dr., C-79/13, EU:C:2014:103, t. 48.).

42 Iz toga slijedi da, iako države članice raspolažu određenom marginom prosudbe za određivanje točnog oblika i razine materijalnih uvjeta prihvata koje dodjeljuju, one se ne mogu, a da pritom očito i ozbiljno ne prekorače tu marginu prosudbe i da očito ne povrijede sudsku praksu Suda, suzdržati od osiguravanja, makar i privremenog, materijalnih uvjeta prihvata kojima se pokrivaju osnovne potrebe podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji nema dovoljno sredstava za životni standard prilagođen njegovu zdravlju i za osiguranje njegove egzistencije, uključujući u pogledu njegova pristupa smještaju.

43 Stoga takvo suzdržavanje može predstavljati dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije u smislu sudske prakse navedene u točki 27. ove presude, čak i ako do njega dođe u situaciji u kojoj su smještajni kapaciteti koji su uobičajeno raspoloživi za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na državnom području dotične države članice privremeno popunjeni.

44 U tom kontekstu, s obzirom na pitanja suda koji je uputio zahtjev, ipak je potrebno utvrditi može li okolnost da takva privremena popunjenost smještajnih kapaciteta, kao što to tvrdi Irska, proizlazi iz znatnog i iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu, a koji nije moguće predvidjeti ni izbjeći, omogućiti državi članici koja je povrijedila svoje obveze navedene u točki 42. ove presude da izbjegne svoju odgovornost na temelju prava Unije.

45 U tom pogledu valja naglasiti, s jedne strane, da privremena popunjenost smještajnih kapaciteta koji su uobičajeno raspoloživi za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, bez obzira na uzrok, ne podrazumijeva, kao takva, da osiguravanje materijalnih uvjeta prihvata u obliku novčane naknade ili vaučera – što je jedna od mogućnosti koje države članice imaju kako bi ispunile svoje obveze na temelju Direktive 2013/33 – nailazi na posebne poteškoće ili je, *a fortiori*, nemoguće.

46 S druge strane, kada dotična država članica želi osigurati materijalne uvjete prihvata u naravi, iz točke 36. ove presude proizlazi da je zakonodavac Unije u članku 18. stavku 9. točki (b) te direktive uveo sustav odstupanja koji se primjenjuje, pod određenim uvjetima, u slučaju privremene popunjenosti uobičajeno raspoloživih smještajnih kapaciteta, pri čemu je uredio pravila za to odstupanje. Taj je zakonodavac, među ostalim, državama članicama nametnuo obvezu postizanja rezultata kojom se dotičnim podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu „u svakom slučaju” osigurava pokrivanje njihovih osnovnih potreba, čime je isključeno da se države članice koje provode taj sustav odstupanja mogu osloboditi od toga da pružaju nužna jamstva u tu svrhu.

47 U tom pogledu valja istaknuti da tekst članka 18. stavka 9. točke (b) Direktive 2013/33 ne sadržava nikakvu naznaku koja bi upućivala na to da njegovu primjenu treba otkloniti ako privremena popunjenost uobičajeno raspoloživih smještajnih kapaciteta proizlazi iz znatnog i iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu, a koji nije moguće predvidjeti ni izbjeći.

48 Usto, ta odredba izričito predviđa, s jedne strane, da se odstupanje koje se njome uvodi može primijeniti samo „[u] propisno utemeljenim slučajevima […] iznimno” i, s druge strane, da se mjere donesene u tom okviru moraju primjenjivati „za razumno razdoblje koje mora biti što je moguće kraće”.

49 S obzirom na kumulativne zahtjeve kojima je na taj način podvrgnuta primjena članka 18. stavka 9. točke (b) Direktive 2013/33, valja smatrati da se sustav odstupanja uveden tom odredbom primjenjuje kada razumno pažljiva država članica nije objektivno mogla izbjeći privremenu popunjenost smještajnih kapaciteta koji su uobičajeno raspoloživi za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Stoga se taj sustav odstupanja osobito primjenjuje, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 44. svojeg mišljenja, u slučajevima u kojima je privremena popunjenost uobičajeno raspoloživih smještajnih kapaciteta posljedica znatnog i iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu, a koji nije moguće predvidjeti ni izbjeći.

50 Sud je uostalom već presudio da je, donošenjem članka 18. stavka 9. Direktive 2013/33, zakonodavac Unije nastojao uzeti u obzir situacije kad država članica mora odgovoriti na vrlo veliko povećanje broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite), C-808/18,

EU:C:2020:1029, t. 222. i 223.), koje može biti takvo da ga nije moguće predvidjeti ni izbjeći (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 114.).

51 U situacijama u kojima je zakonodavac Unije donio pravila za definiranje sustava kojim se uvode određene obveze rezultata u slučaju nastupanja nepredvidivih ili neizbježnih događaja odnosno druge nepredvidive okolnosti, bez obzira na uzroke tih događaja ili te okolnosti, iz sudske prakse Suda proizlazi da se te obveze ne mogu otkloniti pozivanjem na nastupanje takvih događaja ili okolnosti koji su obuhvaćeni predmetnim sustavom (vidjeti u tom smislu presude od 15. lipnja 1999., Rechberger i dr., C-140/97, EU:C:1999:306, t. 74. i 75., i od 8. lipnja 2023., UFC – Que choisir i CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, t. 56. i 57.).

52 Prema tome, ne može se prihvatiti – a da se pritom ne povrijedi sam cilj sustava odstupanja uspostavljenog člankom 18. stavkom 9. točkom (b) Direktive 2013/33 i da ga se liši njegova korisnog učinka – to da država članica može opravdati neprimjenu obveza koje proizlaze iz tog sustava odstupanja, a osobito obvezu da se „u svakom slučaju” pokrivaju osnovne potrebe dotičnih osoba, pozivajući se na nastupanje događaja kojim je uvjetovana primjena navedenog sustava odstupanja, to jest privremena popunjenost smještajnih kapaciteta koji su uobičajeno raspoloživi za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući i kada je to posljedica znatnog i iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu, a koji nije moguće predvidjeti ni izbjeći.

53 Isto tako, ne može se prihvatiti da se na temelju pozivanja na nastupanje takvog događaja može utvrditi da povreda obveza predviđenih Direktivom 2013/33 nije dovoljno ozbiljna da bi mogla dati pravo na naknadu štete. Naime, takvim bi se rješenjem, lišavanjem podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu ključnog elementa njihove djelotvorne sudske zaštite, ugrozila učinkovitost njezina članka 18. stavka 9. točke (b), a osobito obveza rezultata u pogledu pokrivanja osnovnih potreba tih podnositelja zahtjeva, koja je predviđena tom odredbom i čiji je cilj osigurati poštovanje ljudskog dostojanstva zajamčenog člankom 1. Povelje.

54 U ovom slučaju, uostalom, valja utvrditi da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ili iz postupka pred Sudom ne proizlazi da je Irska dokazala da nije bila u mogućnosti, nakon znatnog priljeva državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu na koji se poziva, osigurati im smještaj izvan sustava koji je uobičajeno predviđen za smještaj takvih državljana trećih zemalja, po potrebi provedbom odstupanja predviđenog člankom 18. stavkom 9. točkom (b) Direktive 2013/33, ili, ako to nije moguće, dodijeliti im novčane naknade ili vaučere u iznosu dovoljnom da bi im se osigurali dostojanstveni životni uvjeti.

55 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi, naprotiv, da nije sporno da su irska tijela u glavnim predmetima raspolagala dostatnim sredstvima kako bi osigurala pružanje materijalnih uvjeta prihvata podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu i da je u Irskoj bilo dostupnih smještaja.

56 Iz toga slijedi da se ti predmeti ne odnose na situaciju u kojoj bi bilo utvrđeno da bi nastupanje nepredvidivog i neizbježnog događaja objektivno spriječilo državu članicu da osigura materijalne uvjete prihvata u naravi, uključujući na temelju sustava odstupanja predviđenog člankom 18. stavkom 9. Direktive 2013/33, ili u obliku novčane pomoći ili vaučera, u skladu s pravilima navedenima u točkama 40. i 41. ove presude. Stoga, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev

omogućilo da odluči u glavnim postupcima, nije potrebno utvrditi bi li se ta država članica u takvoj situaciji mogla valjano pozvati na nastupanje slučaja više sile kako bi izbjegla svoju odgovornost na temelju prava Unije.

57 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da pravo Unije treba tumačiti na način da država članica, koja tijekom više tjedana nije zajamčila pristup podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu materijalnim uvjetima prihvata predviđenima Direktivom 2013/33, ne može izbjeći svoju odgovornost na temelju prava Unije pozivajući se na privremenu popunjenost smještajnih kapaciteta koji su uobičajeno raspoloživi na njezinu državnom području za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, prouzročenu priljevom državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu koji se, zbog njegove znatne i iznenadne prirode, nije moglo predvidjeti ni izbjeći.

Troškovi

58 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnih postupaka 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 (treće vijeće) odlučuje:

Pravo Unije treba tumačiti na način da država članica, koja tijekom više tjedana nije zajamčila pristup podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu materijalnim uvjetima prihvata predviđenima Direktivom 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ne može izbjeći svoju odgovornost na temelju prava Unije pozivajući se na privremenu popunjenost smještajnih kapaciteta koji su uobičajeno raspoloživi na njezinu državnom području za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, prouzročenu priljevom državljana trećih zemalja koji traže privremenu ili međunarodnu zaštitu koji se, zbog njegove znatne i iznenadne prirode, nije moglo predvidjeti ni izbjeći.

Potpisi