Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 1. avgusta 2025*

[besedilo, popravljeno s sklepom z dne 27. oktobra 2025]

„Predhodno odločanje – Odgovornost države članice v primeru kršitve prava Unije – Dovolj resna kršitev – Azilna politika – Direktiva 2013/33/EU – Standardi za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito – Velik naval prosilcev za začasno ali mednarodno zaščito – Neobstoj dostopa do materialnih pogojev za sprejem – Osnovne potrebe – Začasno izčrpanje nastanitvenih kapacitet“

V zadevi C-97/24,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska) z odločbo z dne 1. februarja 2024, ki je na Sodišče prispela 6. februarja 2024, v postopkih

S. A.,

R. J.

proti

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

Ireland,

Attorney General,

ob udeležbi

United Nations High Commissioner for Refugees,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi C. Lycourgos (poročevalec), predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika tretjega senata, S. Rodin, sodnik, O. Spineanu-Matei, sodnica, in N. Fenger, sodnik,

generalna pravobranilka: L. Medina,

sodna tajnica: R. Stefanova-Kamisheva, administratorka,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. februarja 2025,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– [popravljeno s sklepom z dne 27. oktobra 2025] za R. J. P. Brazil, SC, L. Frawley, BL, G. Tierney, BL, in J. Watters, solicitor,

– za Minister for Children Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland in Attorney General M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce in J. Lynch, agenta, skupaj z D. Conlan Smyth, SC, J. Doherty, SC, J. P. Gallagher, BL, in A. McMahon, BL,

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

– za italijansko vlado G. Palmieri, S. Fiorentino in A. Giovannini, agenti, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,

– za Evropsko komisijo F. Erlbacher, F. Ronkes Agerbeek in J. Tomkin, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 10. aprila 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago pogojev za uveljavljanje odgovornosti države članice za kršitev Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96) in člena 1 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru dveh sporov, in sicer med S. A. in R. J. na eni strani ter Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (minister za otroke, enakost, invalidnost, integracijo in mladino, Irska; v nadaljevanju: minister), Ireland (Irska) in Attorney General (generalni državni tožilec, Irska) na drugi strani v zvezi z odškodninskima zahtevkoma glede škode, ki naj bi nastala, ker S. A. in R. J. niso bili zagotovljeni nastanitev, hrana, voda in drugi materialni pogoji za sprejem, ki bi ustrezali njunim osnovnim potrebam, po vložitvi prošnje za mednarodno zaščito na Irskem.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 11 Direktive 2013/33 je navedeno:

„Treba bi bilo določiti standarde za sprejem prosilcev, ki bi zadoščali, da se jim zagotovi dostojen življenjski standard in primerljivi življenjski pogoji v vseh državah članicah."

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive:

[…]

(g) ‚materialni pogoji za sprejem‘ pomenijo pogoje za sprejem, ki vključujejo nastanitev, hrano in obleko, zagotovljeno v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kombinacija vseh treh, ter dodatek za dnevne izdatke;

[…].“

5 Člen 17 navedene direktive, naslovljen „Splošna pravila o materialnih pogojih za sprejem in zdravstvenem varstvu,“ določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so prosilcem ob podaji prošnje za mednarodno zaščito na voljo materialni pogoji za sprejem.

2. Države članice zagotovijo, da materialni pogoji za sprejem omogočajo ustrezen življenjski standard prosilcev, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje.

Države članice zagotovijo, da se ta življenjski standard v skladu s členom 21 doseže v posebnem položaju ranljivih oseb in v zvezi s položajem pridržanih oseb.

3. Države članice lahko zagotavljanje vseh ali nekaterih materialnih pogojev za sprejem in zdravstveno varstvo pogojujejo s tem, da prosilci nimajo zadostnih sredstev za življenjski standard, ki je primeren za njihovo zdravje in ki omogoča njihovo preživetje.

[…]

5. Kadar države članice zagotovijo materialne pogoje za sprejem v obliki finančne pomoči ali kuponov, se njihov znesek določi na podlagi ravni, ki jo(jih) zadevna država članica določi z zakonom ali v praksi, da se državljanom zagotovi ustrezen življenjski standard. Države članice lahko glede tega prosilcem zagotovijo manj ugodno obravnavo v primerjavi z državljani, zlasti kadar se materialna pomoč delno zagotovi v naravi ali kadar je namen te(h) ravni, ki se uporablja(jo) za državljane, zagotoviti višji življenjski standard, kot je določen za prosilce v tej direktivi.“

6 Člen 18 iste direktive, naslovljen „Modalitete materialnih pogojev za sprejem“, v odstavkih 1 in 9 določa:

„1. Kadar se nastanitev zagotovi v naravi, bi morala biti v eni od naslednjih oblik ali kot njihova kombinacija:

(a) prostori, ki se uporabljajo za nastanitev prosilcev med obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito, podane na meji ali v tranzitnih območjih;

(b) nastanitveni centri, ki zagotavljajo ustrezen življenjski standard;

(c) privatne hiše, stanovanja, hoteli ali drugi prostori, prilagojeni za nastanitev prosilcev.

[…]

9. Države članice lahko izjemoma v ustrezno utemeljenih primerih za razumno obdobje, ki mora biti čim krajše, določijo modalitete materialnih pogojev za sprejem, ki so drugačni od tistih, ki jih določa ta člen, kadar:

[…]

(b) so običajno razpoložljive nastanitvene kapacitete začasno polne.

Taki drugačni pogoji v vsakem primeru zadoščajo za kritje osnovnih potreb.“

Irsko pravo

7 Člen 1 European Communities (Reception conditions) Regulations 2018, SI 230/2018 (uredba iz leta 2018 o Evropskih skupnostih (pogoji za sprejem)) določa, da materialne pogoje za sprejem sestavljajo:

„(a) namestitev, hrana in s tem povezane koristi, zagotovljene v naravi,

(b) dodatek za dnevne izdatke in

(c) oblačila, zagotovljena kot finančna pomoč […].“

8 Ta člen določa tudi, da je „‚dnevnica‘ tisti del materialnih pogojev za sprejem, ki pomeni tedensko plačilo […] upravičencu za kritje njegovih pomožnih in osebnih stroškov“.

9 Člen 4 te uredbe določa:

„1. V skladu z določbami te uredbe ima upravičenec pravico do materialnih pogojev za sprejem, če nima zadostnih sredstev za ustrezen življenjski standard.

[…]

5. [Minister] lahko v skladu z odstavkom 6 materialne pogoje za sprejem izjemoma zagotovi drugače, kot je določeno v tej uredbi, v naslednjih primerih:

(a) opraviti je treba oceno posebnih potreb upravičenca ali

(b) običajno razpoložljive nastanitvene kapacitete so začasno izčrpane.

(6) Vzpostavitev materialnih pogojev za sprejem, dovoljenih v skladu z odstavkom 5, mora

(a) trajati čim manj časa in

(b) ustrezati osnovnim potrebam upravičenca.“

Spora o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

10 S. A., ki je afganistanski državljan, in R. J., ki je indijski državljan, sta 15. februarja oziroma 20. marca 2023 vložila prošnji za mednarodno zaščito na Irskem.

11 Irski organi so vsakemu izročili bon v višini 25 EUR. Vendar so ti organi menili, da jima ne morejo zagotoviti nastanitve, ker so bili sprejemni centri za prosilce za azil polni, čeprav so bila individualna in začasna stanovanja na Irskem razpoložljiva. Ker S. A. in R. J. nista imela nastanitve v takem sprejemnem centru na dan, ko sta vložila prošnji za mednarodno zaščito, nista bila upravičena do dodatka za dnevne izdatke za prosilce za mednarodno zaščito, določenega v irskem pravu.

12 S. A. in R. J. sta spala na ulici oziroma občasno v negotovih nastanitvah v Dublinu (Irska). Navedla sta, da nista vedno imela dovolj hrane, da nista mogla vzdrževati svoje higiene in da sta se znašla v stiski zaradi življenjskih razmer in nasilja, s katerim sta se soočala. Poleg tega je bil S. A. upravičen do nekatere nujne zdravstvene oskrbe.

13 S. A. in R. J. sta pri irskih organih neuspešno zaprosila za priznanje njune ranljivost. Po spremembi pogojev za upravičenost do dodatka za dnevne izdatke je bil S. A. in R. J. 5. oziroma 20. aprila 2023 z retroaktivnim učinkom od datuma vložitve njune prošnje za mednarodno zaščito dodeljen tedenski dodatek v višini 38,80 EUR. Prejemala sta lahko tudi dodatke za kritje enkratnih dodatnih potreb.

14 S. A. in R. J. sta 27. aprila oziroma 22. maja 2023 dobila nastanitev.

15 Nato sta S. A. in R. J. pri High Court (višje sodišče, Irska), ki je predložitveno sodišče, zoper ministra in generalnega državnega tožilca vložila tožbi, s katerima sta zahtevala odškodnino za škodo, ki naj bi vsakemu od njiju nastala, ker jima niso bili zagotovljeni nastanitev, hrana, voda in drugi materialni pogoji za sprejem, ki ustrezajo njunim osnovnim potrebam.

16 Minister in generalni državni tožilec pred tem sodiščem ne izpodbijata, da je treba ugotoviti kršitev nacionalnih pravil, s katerimi se izvajata Direktiva 2013/33 in člen 1 Listine, ker S. A. in R. J. več tednov nista imela zagotovljenih materialnih pogojev za sprejem.

17 Vendar trdita, da ta kršitev izhaja iz višje sile, zato je ni mogoče šteti za „dovolj resno“ v smislu sodne prakse, ki izhaja iz sodb z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428), in z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79), da bi lahko bila podlaga za odškodnino.

18 Ne da bi se sklicevala na pomanjkanje finančnih sredstev, minister in generalni državni tožilec poudarjata, da so bile nastanitvene kapacitete za prosilce za mednarodno zaščito na Irskem izčrpane po nenadnem prihodu doslej največjega števila državljanov tretjih držav, ki prosijo za začasno ali mednarodno zaščito, v to državo članico. Zato v obdobju štirih mesecev in pol odrasli samski neranljivi moški, ki so zaprosili za mednarodno zaščito v navedeni državi članici, niso prejeli ponudb za nastanitev. Irski organi naj bi si kljub temu po najboljših močeh prizadevali, da bi tem osebam zagotoviti nastanitev in zadovoljili njihove druge potrebe po sprejemu. Tako naj kršitev prava Unije iz postopkov v glavni stvari ne bi bila namerna.

19 S. A. in R. J. najprej trdita, da kadar so določbe direktive, tako kot upoštevne določbe Direktive 2013/33, oblikovane zavezujoče, pravo Unije povzroči strogo odgovornost države članice, ki krši obveznosti iz teh določb. Dalje, na višjo silo naj se ne bi bilo mogoče sklicevati za to, da se opravičijo kršitve absolutne temeljne pravice. Nazadnje, irski organi naj v obravnavanem primeru ne bi sprejeli vseh ukrepov, potrebnih za zadovoljitev osnovnih potreb prosilcev za mednarodno zaščito, in naj bi sprejeli politično odločitev z osredotočanjem na globalno oskrbo z nastanitvami.

20 Predložitveno sodišče navaja, da je bilo v poročilu, objavljenem leta 2020, ocenjeno, da bi morala Irska pri sprejemanju prosilcev za mednarodno zaščito računati na približno 3500 novih prošenj na leto. Vendar je po invaziji Ruske federacije na Ukrajino med februarjem 2022 in majem 2023 na Irsko prispelo skoraj 100.000 državljanov tretjih držav, ki so zaprosili za začasno ali mednarodno zaščito, pri čemer so irski organi morali zagotoviti nastanitev za več kot 80.000 teh državljanov. To sodišče meni, da je bil nastop teh dogodkov sicer res nepredvidljiv, vendar naj bi potreba po dodatnih stalnih nastanitvenih kapacitetah po določenem času prenehala biti nepredvidljiva. Od irskih organov, ki so imeli dovolj finančnih sredstev, naj bi tako bilo mogoče pričakovati, da bodo poleg iskanja srednjeročnih kolektivnih rešitev za nastanitev razvili prizadevanja za iskanje zasebnih nastanitev za zadevne osebe, in sicer z izdajo bonov za nastanitev ali z zagotavljanjem finančne pomoči, višje od dnevnic, oziroma da bodo zagotovili zasilna zatočišča.

21 Glede na te dejavnike in sodno prakso Sodišča se predložitveno sodišče sprašuje o možnosti sklicevanja na višjo silo za izključitev odgovornost Irske v postopkih v glavni stvari.

22 V teh okoliščinah je High Court (višje sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je, kadar ‚višje sile‘ ni mogoče uveljavljati na podlagi direktive ali uredbe, ki direktivo izvaja in se obravnava v tej zadevi, višjo silo vseeno mogoče uveljavljati zoper odškodninski zahtevek v smislu [sodbe z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi, (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428)] za kršitev obveznosti prava Unije, ki posameznikom podeljuje pravice, ki izhajajo iz temeljne pravice do človekovega dostojanstva iz člena 1 Listine (bodisi kot obrambo v smislu drugega dela preizkusa iz sodbe z dne 5. marca 1996, Brasserie du Pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79) bodisi kako drugače)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, kakšni so parametri in ustrezen obseg tega uveljavljanja višje sile?“

Vprašanji za predhodno odločanje

23 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je v okviru sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenim s členom 267 PDEU, naloga Sodišča dati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, in zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe razbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej sodbi z dne 17. julija 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, točki 22 in 23, in z dne 25. februarja 2025, Alphabet in drugi, C-233/23, EU:C:2025:110, točka 33).

24 V obravnavani zadevi je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da v postopkih v glavni stvari ni sporno, da so irski organi s tem, da tožečima strankama iz postopkov v glavni stvari več tednov niso zagotavljali materialnih pogojev za sprejem iz Direktive 2013/33, kršili obveznosti, ki zanje izhajajo iz te direktive.

25 V tem okviru iz navedb v tem predlogu izhaja, da je namen postavljenih vprašanj izključno omogočiti predložitvenemu sodišču, da odloči o trditvi irskih organov, da bi bilo mogoče njihovo odgovornost v zvezi s tem v okviru odškodninske tožbe izključiti zaradi višje sile. Ti organi se tako, natančneje, sklicujejo na dejstvo, da so bile v času, ko sta tožeči stranki iz postopkov v glavni stvari vložili prošnji za mednarodno zaščito, nastanitvene kapacitete, ki so običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito na Irskem, po nenadnem prihodu doslej največjega števila državljanov tretjih držav, ki so zaprosili za začasno ali mednarodno zaščito, v to državo članico izčrpane, pri čemer naj bi ta prihod bil nepredvidljiv in neizogiben. Nasprotno pa navedeni organi ne trdijo, da jim je bilo objektivno preprečeno, da bi zagotovili materialne pogoje za sprejem, ki bi krili temeljne potrebe teh državljanov tretjih držav.

26 Glede na te elemente je treba šteti, da predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da se država članica, ki prosilcu za mednarodno zaščito več tednov ni zagotovila dostopa do materialnih pogojev za sprejem, določenih z Direktivo 2013/33, lahko izogne svoji odgovornosti na podlagi prava Unije s tem, da se sklicuje na začasno izčrpanje nastanitvenih kapacitet, ki so na njenem ozemlju običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito, zaradi navala državljanov tretjih držav – ki zaprosijo za začasno ali mednarodno zaščito – ki naj bi bil zaradi svojega obsega in nenadnosti nepredvidljiv in neizogiben.

27 V skladu z ustaljeno sodno prakso imajo posamezniki, ki jim je nastala škoda zaradi kršitve prava Unije, za katero odgovarja država članica, pravico do odškodnine, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer da je namen kršenega pravila prava Unije priznavanje pravic posameznikom, da je kršitev tega pravila dovolj resna ter da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno tem posameznikom (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 51, in z dne 22. decembra 2022, Ministre de la Transition écologique in Premier ministre (Odgovornost države za onesnaženje zraka), C-61/21, EU:C:2022:1015, točka 44).

28 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da ni sporno, da določbe Direktive 2013/33 o materialnih pogojih za sprejem prosilcem za mednarodno zaščito, na katere se nanašajo, podeljujejo pravice in da se postavljeni vprašanji ne nanašata na obstoj neposredne vzročne zveze med kršitvijo teh določb, ki so jo storili irski organi, in škodo, ki naj bi jo utrpeli tožeči stranki iz postopkov v glavni stvari. Ker se ti vprašanji torej nanašata le na drugega od pogojev, navedenih v prejšnji točki te sodbe, je treba opozoriti, da mora nacionalno sodišče, ki odloča o odškodninskem zahtevku, pri ugotavljanju, ali je podana dovolj resna kršitev prava Unije, upoštevati vse okoliščine primera, ki ga mora obravnavati. Med okoliščinami, ki jih je treba v zvezi s tem upoštevati, so zlasti stopnja jasnosti in natančnosti kršenega pravila, obseg polja proste presoje, ki jo nacionalnim organom daje kršeno pravilo, naklepnost ali nenaklepnost storjene kršitve ali povzročene škode, opravičljivost ali neopravičljivost morebitne napačne uporabe prava in okoliščina, da so ravnanja institucije Unije lahko prispevala k sprejetju ali ohranitvi nacionalnih ukrepov ali praks, ki so v nasprotju s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, točka 42 in navedena sodna praksa).

29 V zvezi s tem je Sodišče natančneje pojasnilo, da je kršitev prava Unije dovolj resna, če je država članica očitno in resno prestopila meje svojih pooblastil, in da v primeru, v katerem je imela zadevna država članica precej omejeno polje proste presoje oziroma ga celo ni imela, za dokaz take resne kršitve prava Unije zadostuje že sama kršitev prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 23. maja 1996, Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, točka 28, in z dne 15. junija 1999, Rechberger in drugi, C-140/97, EU:C:1999:306, točka 50).

30 Kršitev prava Unije je treba vsekakor šteti za dovolj resno, kadar je bila storjena z očitnim neupoštevanjem sodne prakse Sodišča s tega področja (glej v tem smislu sodbo z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, točka 43 in navedena sodna praksa).

31 Čeprav morajo načeloma nacionalna sodišča ugotoviti, ali so izpolnjeni pogoji za uveljavljanje odgovornosti države članice za kršitev prava Unije, lahko Sodišče vseeno opredeli nekatere okoliščine, ki jih morajo ta sodišča pri presoji upoštevati (glej v tem smislu sodbi z dne 26. marca 1996, British Telecommunications, C-392/93, EU:C:1996:131, točka 41, in z dne 18. januarja 2001, Stockholm Lindöpark, C-150/99, EU:C:2001:34, točka 38).

32 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 17(1) Direktive 2013/33 določa, da države članice zagotovijo, da so prosilcem za mednarodno zaščito ob podaji prošnje na voljo materialni pogoji za sprejem.

33 Iz člena 2(g) te direktive je razvidno, da materialni pogoji za sprejem vključujejo nastanitev, hrano in obleko, zagotovljeno v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kombinacija teh treh, ter dodatek za dnevne izdatke.

34 Ne glede na način zagotavljanja teh pogojev, ki ga izbere država članica, člen 17(2) navedene direktive zahteva, da navedeni pogoji prosilcem za mednarodno zaščito omogočajo ustrezen življenjski standard, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje. Vendar člen 17(3) te direktive državam članicam omogoča, da zagotavljanje vseh ali nekaterih materialnih pogojev za sprejem in zdravstveno varstvo pogojujejo s tem, da prosilci nimajo zadostnih sredstev za življenjski standard, ki je primeren za njihovo zdravje in ki omogoča njihovo preživetje.

35 Poleg tega člen 17(5) Direktive 2013/33 določa, da kadar države članice zagotovijo materialne pogoje za sprejem v obliki finančne pomoči ali kuponov, se njihov znesek določi na podlagi ravni, ki jo (jih) zadevna država članica uvede, da svojim državljanom zagotovi ustrezen življenjski standard, pri čemer je obravnavanje prosilcev za mednarodno zaščito lahko manj ugodno od obravnavanja teh državljanov. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da mora biti znesek take finančne pomoči ali kuponov zadosten za zagotovitev dostojnega življenjskega standarda, primernega za zdravje in za zagotovitev preživetja prosilcev za mednarodno zaščito, tako da se jim po potrebi omogoči pridobitev nastanitve na zasebnem najemniškem trgu (glej po analogiji sodbo z dne 27. februarja 2014, Saciri in drugi, C-79/13, EU:C:2014:103, točka 42).

36 Če se država članica odloči za zagotovitev nastanitve v naravi, mora načeloma izpolnjevati vrsto posebnih zahtev iz člena 18, od (1) do (8), Direktive 2013/33. Kljub temu člen 18(9)(b) te direktive državam članicam izjemoma in v ustrezno utemeljenih primerih omogoča, da za razumno obdobje, ki mora biti čim krajše, določijo drugačne modalitete materialnih pogojev za

sprejem od tistih, ki so določeni v tem členu 18, kadar so običajno razpoložljive nastanitvene kapacitete začasno izčrpane. Vendar člen 18(9), *in fine*, navedene direktive določa, da morajo ti pogoji vsekakor zadoščati za kritje osnovnih potreb zadevnih oseb.

37 Ne glede na izbiro države članice med različnimi možnostmi, določenimi v členih 17 in 18 Direktive 2013/33, iz sodne prakse Sodišča v zvezi z Direktivo Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101), katere spoznanja so v zvezi s tem upoštevna tudi za Direktivo 2013/33, s katero je bila Direktiva 2003/9 prenovljena, izhaja, da splošna sistematika in namen teh direktiv ter spoštovanje temeljnih pravic, zlasti zahtev iz člena 1 Listine, v skladu s katerim je treba človeško dostojanstvo spoštovati in varovati, nasprotujejo temu, da bi bil prosilec za mednarodno zaščito izključen – čeprav le začasno – iz zaščite minimalnih standardov, ki jih določata navedeni direktivi (glej v tem smislu sodbi z dne 27. septembra 2012, Cimade in GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, točka 56, in z dne 27. februarja 2014, Saciri in drugi, C-79/13, EU:C:2014:103, točka 35).

38 Natančneje, zasedenost mreže za sprejem ne more upravičiti nikakršnega odstopanja od minimalnih standardov za sprejem teh prosilcev, določenih s pravom Unije (glej po analogiji sodbo z dne 27. februarja 2014, Saciri in drugi, C-79/13, EU:C:2014:103, točka 50).

39 Iz kombinacije pravil, ki so tako navedena v členih 17 in 18 Direktive 2013/33, izhaja, da lahko država članica v primeru začasnega izčrpanja nastanitvenih kapacitet, ki so na njenem ozemlju običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito, izbira med dvema možnostma.

40 Prvič, če so pogoji iz člena 18(9) te direktive izpolnjeni, se lahko zadevna država članica odloči, da zagotovi nastanitev v naravi, ne da bi morala izpolnjevati vse zahteve iz tega člena 18, vendar tako, da vsekakor krije osnovne potrebe zadevnih oseb.

41 Drugič, če ta država članica ne želi več zagotavljati materialnih pogojev za sprejem v naravi ali jih ne more več zagotavljati, mora te pogoje zagotoviti v obliki finančne pomoči ali kuponov v višini, ki zadostuje za kritje osnovnih potreb prosilcev za mednarodno zaščito, vključno z dostojnim življenjskim standardom, primernim za zdravje in za zagotovitev njihovega preživetja (glej po analogiji sodbo z dne 27. februarja 2014, Saciri in drugi, C-79/13, EU:C:2014:103, točka 48).

42 Iz tega sledi, da imajo države članice sicer nekaj polja proste presoje pri določanju oblike in natančne ravni materialnih pogojev za sprejem, ki jih zagotovijo, vendar ne smejo, čeprav le začasno, opustiti zagotavljanja materialnih pogojev za sprejem, ki pokrivajo osnovne potrebe prosilca za mednarodno zaščito, ki nima zadostnih sredstev za življenjski standard, ki je primeren za njegovo zdravje in ki omogoča njegovo preživetje, vključno z dostopom do nastanitve, sicer očitno in resno prekoračijo to polje proste presoje ter očitno kršijo sodno prakso Sodišča.

43 Zato je razvidno, da taka opustitev lahko pomeni dovolj resno kršitev prava Unije v smislu sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 27 te sodbe, tudi če nastopi v položaju, v katerem so nastanitvene kapacitete, ki so na ozemlju zadevne države članice običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito, začasno izčrpane.

44 V tem okviru je treba glede na vprašanja predložitvenega sodišča vseeno ugotoviti, ali bi okoliščina, da tako začasno izčrpanje nastanitvenih kapacitet izhaja, kot trdi Irska, iz velikega in nenadnega navala državljanov tretjih držav – ki so zaprosili za začasno ali mednarodno zaščito – ki je nepredvidljiv in neizogiben, državi članici, ki je kršila svoje obveznosti, na katere je bilo opozorjeno v točki 42 te sodbe, omogočila, da se izogne svoji odgovornosti na podlagi prava Unije.

45 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da začasno izčrpanje nastanitvenih kapacitet, ki so običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito, ne glede na razlog za to samo po sebi ne pomeni, da zagotavljanje materialnih pogojev za sprejem v obliki finančne pomoči ali kuponov, ki je ena od možnosti, ki jih imajo države članice na voljo za izpolnitev svojih obveznosti na podlagi Direktive 2013/33, naleti na posebne težave ali, *a fortiori*, se izkaže za nemogoče.

46 Drugič, kadar želi zadevna država članica zagotoviti materialne pogoje za sprejem v naravi, je iz točke 36 te sodbe razvidno, da je zakonodajalec Unije v členu 18(9)(b) te direktive uvedel odstopanje, ki se pod nekaterimi pogoji uporablja v primeru začasnega izčrpanja običajno razpoložljivih nastanitvenih kapacitet, in hkrati določil podrobna pravila za to odstopanje. Ta zakonodajalec je državam članicam med drugim naložil obveznost rezultata, da se zadevnim prosilcem za mednarodno zaščito „v vsakem primeru“ zagotovi kritje njihovih osnovnih potreb, s čimer je izključil možnost, da bi se države članice, ki izvajajo to ureditev odstopanja, izognile nudenju za to potrebnih jamstev.

47 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 18(9)(b) Direktive 2013/33 ne vsebuje nobene navedbe, ki bi kazala na to, da bi bilo treba njegovo uporabo zavrniti, če je začasno izčrpanje običajno razpoložljivih nastanitvenih zmogljivosti posledica velikega in nenadnega navala državljanov tretjih držav – ki zaprosijo za začasno ali mednarodno zaščito – ki je nepredvidljiv in neizogiben.

48 Poleg tega je v tej določbi izrecno navedeno, prvič, da se lahko odstopanje, ki ga uvaja, izvaja le „izjemoma v ustrezno utemeljenih primerih“, in drugič, da je treba ukrepe, sprejete v tem okviru, uporabljati „za razumno obdobje, ki mora biti čim krajše“.

49 Glede na kumulativne zahteve, ki tako veljajo za uporabo člena 18(9)(b) Direktive 2013/33, je treba šteti, da se ureditev odstopanja, uvedena s to določbo, uporablja, kadar se razumno skrbna država članica ni mogla objektivno izogniti začasnemu izčrpanju nastanitvenih kapacitet, ki so običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito. Zato se ta ureditev odstopanja, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 44 sklepnih predlogov, uporablja zlasti v primerih, v katerih je začasno izčrpanje običajno razpoložljivih nastanitvenih kapacitet posledica velikega in nenadnega navala državljanov tretjih držav – ki zaprosijo za začasno ali mednarodno zaščito – ki je nepredvidljiv in neizogiben.

50 Sodišče je sicer že razsodilo, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 18(9) Direktive 2013/33 poskrbel za upoštevanje položaja, v katerem bi se morala država članica soočiti z zelo velikim povečanjem števila prošenj za mednarodno zaščito (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točki 222 in 223), ki je lahko nepredvidljivo in neizogibno (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 114).

51 V primerih, v katerih je zakonodajalec Unije sprejel pravila za opredelitev ureditve, ki nalaga nekatere obveznosti rezultata, če pride do nepredvidljivih ali neizogibnih dogodkov ali drugega slučaja, ne glede na to, zakaj je do teh dogodkov ali do tega slučaja prišlo, iz sodne prakse Sodišča

izhaja, da se tem obveznostim ni mogoče izogniti s sklicevanjem na take dogodke ali slučaj, ki so zajeti z zadevno ureditvijo (glej v tem smislu sodbi z dne 15. junija 1999, Rechberger in drugi, C-140/97, EU:C:1999:306, točki 74 in 75, in z dne 8. junija 2023, UFC – Que choisir in CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, točki 56 in 57).

52 Zato ni mogoče dopustiti – sicer bi bil kršen sam namen ureditve odstopanja iz člena 18(9)(b) Direktive 2013/33 in vzet bi ji bil polni učinek – da lahko država članica upraviči neuporabo obveznosti, ki izhajajo iz te ureditve odstopanja, med drugim obveznosti, da „v vsakem primeru“ krije osnovne potrebe zadevnih oseb, s sklicevanjem na nastop dogodka, s katerim je pogojena uporaba navedene ureditve odstopanja, in sicer začasno izčrpanje nastanitvenih kapacitet, ki so običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito, vključno z velikim in nenadnim navalom državljanov tretjih držav – ki zaprosijo za začasno ali mednarodno zaščito – ki je nepredvidljiv in neizogiben.

53 Prav tako ni mogoče sprejeti, da sklicevanje na nastop takega dogodka zadostuje za ugotovitev, da kršitev obveznosti iz Direktive 2013/33 ni dovolj resna, da bi lahko bila podlaga za pravico do odškodnine. Taka rešitev bi namreč s tem, da bi prosilcem za mednarodno zaščito odvzela bistven element njihovega učinkovitega sodnega varstva, ogrozila učinkovitost člena 18(9)(b) te direktive in zlasti obveznosti rezultata glede kritja osnovnih potreb teh prosilcev, ki je navedena v tej določbi in katere namen je zagotoviti spoštovanje človekovega dostojanstva, ki ga zagotavlja člen 1 Listine.

54 V obravnavani zadevi je treba poleg tega ugotoviti, da iz predložitvene odločbe oziroma postopka pred Sodiščem ni razvidno, da bi Irska dokazala, da zaradi velikega navala državljanov tretjih držav – ki zaprosijo za začasno ali mednarodno zaščito – na katerega se sklicuje, tem državljanom ni mogla bodisi zagotoviti nastanitve zunaj sistema, ki je običajno predviden za nastanitev takih državljanov tretjih držav, po potrebi z izvajanjem odstopanja iz člena 18(9)(b) Direktive 2013/33, bodisi – če to ni bilo mogoče – jim dodeliti finančna sredstva ali kupone v višini, ki zadostuje za zagotovitev dostojnih življenjskih pogojev.

55 V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, nasprotno, da ni sporno, da so imeli irski organi v postopkih v glavni stvari dovolj sredstev za to, da bi prosilcem za mednarodno zaščito zagotovili materialne pogoje za sprejem, in da so bile na Irskem na voljo nastanitve.

56 Iz tega sledi, da se ti zadevi ne nanašata na položaj, v katerem bi bilo dokazano, da bi nastop nepredvidljivega in neizogibnega dogodka državi članici objektivno preprečil, da zagotovi materialne pogoje za sprejem v naravi, vključno na podlagi ureditve odstopanja, določene v členu 18(9) Direktive 2013/33, ali v obliki finančne pomoči ali kuponov v skladu s podrobnimi pravili, navedenimi v točkah 40 in 41 te sodbe. Ni torej razvidno, da bi bilo treba za to, da se predložitvenemu sodišču omogoči rešitev sporov o glavni stvari, ugotoviti, ali bi se ta država članica v takem položaju lahko uspešno sklicevala na višjo silo, da bi se izognila svoji odgovornosti na podlagi prava Unije.

57 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da se država članica, ki prosilcu za mednarodno zaščito več tednov ni zagotovila dostopa do materialnih pogojev za sprejem, določenih z Direktivo 2013/33, ne more izogniti svoji odgovornosti na podlagi prava Unije s tem, da se sklicuje na začasno izčrpanje nastanitvenih kapacitet, ki so na njenem ozemlju običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito, zaradi navala državljanov tretjih držav – ki zaprosijo za začasno ali mednarodno zaščito – ki naj bi bil zaradi svojega obsega in nenadnosti nepredvidljiv in neizogiben.

Stroški

58 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Pravo Unije je treba razlagati tako, da se država članica, ki prosilcu za mednarodno zaščito več tednov ni zagotovila dostopa do materialnih pogojev za sprejem, določenih z Direktivo 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, ne more izogniti svoji odgovornosti na podlagi prava Unije s tem, da se sklicuje na začasno izčrpanje nastanitvenih kapacitet, ki so na njenem ozemlju običajno na voljo prosilcem za mednarodno zaščito, zaradi navala državljanov tretjih držav – ki zaprosijo za začasno ali mednarodno zaščito – ki naj bi bil zaradi svojega obsega in nenadnosti nepredvidljiv in neizogiben.

Podpisi