

**Vec C-97/24**

**Návrh na začatie prejudiciálneho konania**

**Dátum podania:**

6. február 2024

**Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania:**

High Court

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

1. február 2024

**Navrhovatelia:**

S.A.

R.J.

**Oporcovia:**

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

Írsko

The Attorney General

---

**HIGH COURT (Vyšší súd, Írsko)**

**SÚDNE PRESKÚMANIE**

[omissis]

medzi:

**S. A.**

Navrhovateľ

-a-

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,  
INTEGRATION AND YOUTH (minister pre deti, rovnosť, záležitosti  
spojené so zdravotným postihnutím, integráciu a mládež, Írsko), ÍRSKO A  
THE ATTORNEYGENERAL (generálny prokurátor, Írsko)**

Odporcovia

za účasti:

**VYSOKÝ KOMISÁR ORGANIZÁCIE SPOJENÝCH NÁRODOV PRE  
UTEČENCOV**

a

[omissis]

medzi:

**R. J.**

Navrhovateľ

-a-

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,  
INTEGRATION AND YOUTH, ÍRSKO A THE ATTORNEY  
GENERAL**

Odporcovia

**NÁVRH NA ZAČATIE PREJUDICIÁLNEHO KONANIA**

## ÚVOD

- 1 Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka kritéria nároku na náhradu škody spôsobenej porušením práv priznaných právom Únie.

## PREJUDICIÁLNE OTÁZKY

- 2 Súdny dvor sa domnieva, že na to, aby bolo možné rozhodnúť o otázkach práva Únie, ktoré vznikli v týchto veciach, je potrebné odpovedať na tieto otázky:
  - i) *Ak „vyššia moc“ nie je uvedená ako obrana v predmetnej smernici a ani vo vykonávacích nariadeniach, je možné túto obranu napriek tomu uplatniť ako obranu proti žalobe o náhradu škody podľa rozsudku Francovich z dôvodu porušenia povinnosti vyplývajúcej z práva Únie, ktorá priznáva jednotlivcom práva vyplývajúce zo základného práva na ľudskú dôstojnosť uvedeného v článku 1 Charty (či už ako obranu v rámci druhej časti kritéria podľa rozsudku Brasserie du Pêcheur/Factortame alebo inak)?*
  - ii) *V prípade kladnej odpovede na otázku 1), aké sú parametre a správny rozsah tejto obrany, v rámci ktorej sa odkazuje na vyššiu moc?*

## KONTEXT

- 3 Tento návrh bol podaný v rámci konania medzi pánom S. A. a pánom R. J. (ďalej len „navrhovatelia“) na jednej strane a ministrom pre deti, rovnosť, záležitosti spojené so zdravotným postihnutím, integráciu a mládež (ďalej len „minister“), Írskom a generálnym prokurátorom (ďalej len „odporcovia“) na druhej strane (za účasti Vysokého komisára OSN pre utečencov), ktoré sa týka ich nároku na náhradu škody z dôvodu, že im nebolo poskytnuté ubytovanie, strava, voda a iné materiálne podmienky prijímania na uspokojenie ich základných potrieb.
- 4 Odporcovia nespochybujú, že neposkytli navrhovateľom ubytovanie v súlade s vnútroštátnymi predpismi, ktorými sa vykonáva smernica o podmienkach prijímania (prepracované znenie) (smernica 2013/33/EÚ) (ďalej len „smernica“), a to počas dlhšieho obdobia, v prípade pána S. A. 11 týždňov od februára do apríla 2023 a v prípade pána R. J. 9 týždňov od marca do mája 2023. Odporcovia takto ani nespochybnili, že by navrhovateľom mali byť udelené dve z vyhlásení požadovaných v konaní, ktoré sa týkalo porušenia vnútroštátnych predpisov vykonávajúcich smernicu a článok 1 Charty základných práv Európskej únie. Popreli však, že by navrhovatelia mali nárok na náhradu škody, pretože porušenia boli podľa nich spôsobené okolnosťami, ktoré predstavujú vyššiu moc, a z tohto dôvodu neboli „dostatočne závažné“ na to, aby spĺňali kritériá nároku na náhradu škody stanovené v spojených veciach C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pêcheur S.A./Nemecko a Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (ďalej len „Brasserie/Factortame“).

## PRÁVNY KONTEXT

- 5 Článok 1 charty stanovuje, že „*ľudská dôstojnosť je nedotknuteľná. Musí sa rešpektovať a ochraňovať.*“ Smernica určuje minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ako sú žiadatelia v tejto veci. Článok 17 smernice ukladá členským štátom povinnosť „*zabezpečiť, aby boli žiadateľom, keď podajú žiadosť o medzinárodnú ochranu, poskytnuté materiálne podmienky prijímania. ...materiálne podmienky prijímania [musia poskytnúť] žiadateľom primeranú životnú úroveň, ktorá im zaručí živobytie a chráni ich fyzické a psychické zdravie.*“
- 6 V článku 18 smernice sú stanovené spôsoby poskytovania materiálnych podmienok prijímania. Smernica umožňuje (v článku 18 ods. 9) výnimočne ustanoviť odlišné spôsoby poskytovania materiálnych podmienok prijímania, ak „*sú dočasne vyčerpané ubytovacie kapacity, ktoré sú bežne k dispozícii*“, pričom „*takéto odlišné podmienky musia v každom prípade pokrývať základné potreby*“.
- 7 Z judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že záväzok poskytnúť materiálne podmienky prijímania je povinný, avšak členské štáty majú určitú voľnosť pri rozhodovaní o tom, ako zabezpečia jeho uplatnenie: vec C-179/11, Cimade a GISTI; vec C-79/13, Saciri; vec C- 233/18, Haqbin; vec C-422/21, TO.

### Náhrada škody za porušenie práva Únie

- 8 Požiadavky na priznanie náhrady škody voči členskému štátu za zodpovednosť štátu za porušenie práva Únie boli prvýkrát stanovené v rozsudku Francovich takto (v bode 40): „*Prvou podmienkou je, že výsledok stanovený smernicou obsahuje priznanie práv jednotlivcom. Druhou podmienkou je, že obsah týchto práv je možné identifikovať na základe ustanovení smernice. Nakoniec treťou podmienkou je existencia príčinnej súvislosti medzi porušením povinnosti štátu a škodou, ktorú utrpeli poškodené osoby.*“
- 9 Tieto požiadavky boli spresnené v rozsudku Brasserie/Factortame, v ktorom Súdny dvor v bode 51 dodal, že „*porušenie musí byť dostatočne závažné*“. Súdny dvor túto podmienku ďalej rozviedol takto:

„55. Pokiaľ ide o druhú podmienku, teda čo sa týka zodpovednosti Spoločenstva v zmysle článku 215, ako aj zodpovednosti členských štátov za porušenie práva Spoločenstva, rozhodujúcim kritériom na posúdenie, či porušenie práva Spoločenstva je dostatočne závažné, je, či členský štát alebo inštitúcia Spoločenstva zjavne a vážne prekročili hranice voľnej úvahy, ktoré sú im uložené.

56. Medzi prvky, ktoré príslušný súd môže vziať do úvahy, patrí predovšetkým jasnosť a presnosť porušeného právneho predpisu, miera voľnej úvahy, ktorú tento predpis ponecháva orgánom štátu alebo Spoločenstva, úmyselnosť alebo neúmyselnosť spáchaného porušenia alebo spôsobenej škody, ospravedlniteľnosť alebo neospravedlniteľnosť prípadného právneho omylu, skutočnosť, že stanovisko orgánov Spoločenstva mohlo prispieť k opomenutiu, prijatiu alebo zachovaniu vnútroštátnych opatrení alebo praktík, ktoré sú v rozpore s právom Spoločenstva.“

*O vyššej moci*

- 10 Odporcovia sa v rámci procesnej obrany v týchto konaniach odvolávajú na pojem vyššej moci a tvrdia, že prevládajúce okolnosti v Írsku, ako je podrobne uvedené nižšie, sú také, že porušenie práva Únie v týchto veciach nie je dostatočne závažné, aby spĺňalo kritérium dostatočnej závažnosti, ktoré určil Súdny dvor vo veci *Brasserie du Pêcheur*.
- 11 Pojem vyššej moci nemá v rôznych oblastiach uplatňovania práva Únie rovnaký rozsah, takže jeho význam sa musí určiť so zreteľom na právny kontext, v ktorom sa má uplatniť: vec C-640/15, *Vilkas* (ďalej len „*Vilkas*“), bod 54; vec C-407/21, *Union federale des consommateurs* (ďalej len „*UFC*“), bod 53.
- 12 Existujú rôzne formulácie parametrov tohto kritéria, čo je možno odrazom jeho citlivosti v súvislosti s konkrétnou vecou. Aj keď judikatúra je ustálená v požiadavke, že vyššia moc môže vzniknúť len v súvislosti s neobvyklými/nezvyčajnými a nepredvídateľnými okolnosťami mimo kontroly strany, ktorá sa na túto obranu odvoláva, zdá sa, že existujú určité rozdiely vo vyjadrení presných hraníc takejto obrany. Súdny dvor vo veci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* (bod 23), definoval uplatniteľný pojem vyššej moci (v kontexte poľnohospodárskych nariadení) tak, že sa neobmedzuje na absolútnu nemožnosť, ale na „*neobvyklé okolnosti, ktoré sú mimo kontroly dovozcu alebo vývozcu a ktorých následkom sa napriek vynaloženiu všetkej starostlivosti nedalo zabrániť inak ako za cenu nadmerných obetí*“ (bod 23). V rozsudku *Vilkas* v kontexte rámcového rozhodnutia o európskom zatykači bolo toto kritérium uvedené v zmysle dôsledkov nepredvídaných a nepredvídateľných činností, ktorým nebolo možné zabrániť „*napriek vynaloženiu všetkej starostlivosti*“ zo strany orgánov (bod 53), pričom tento pojem sa má vykladať striktnie (bod 56). Táto formulácia bola najnovšie prijatá v rozsudku *UFC* (bod 53).
- 13 Pravdepodobne prísnejší štandard bol uplatnený vo veci C-203/12, *Billerud*, v kontexte smernice týkajúcej sa emisií skleníkových plynov, kde Súdny dvor (odkazom na rozsudok vo veci C-154/78, *Valsabbia/Komisia*, bod 140) poukázal na vonkajšie dôvody, „*ktoré majú taký nezadržateľný a nevyhnutný dosah, že spôsobujú „objektívnu nemožnosť“ dotknutých osôb dodržiavať svoje povinnosti*“ (bod 31).
- 14 Súdny dvor tiež zdôraznil, že obrana založená na vyššej moci bude vždy z hľadiska času obmedzená: rozsudok *Vilkas*, bod 57.
- 15 Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že ťažkosti vo vnútroštátnom právnom poriadku nemôžu odôvodniť nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie (rozsudok *UFC*, bod 72). Okrem toho sa vyššia moc nemôže vzťahovať na ťažkosti vnútroštátnej povahy vyplývajúce z politickej alebo administratívnej organizácie členského štátu alebo z nedostatku právomocí, znalostí, prostriedkov alebo zdrojov: vec C-424/97, *Haim*, bod 28.

**Írske právo**

- 16 Smernica o podmienkach prijímania (prepracované znenie) je transponovaná do írskoho práva nariadeniami Európskych spoločenstiev (podmienky prijímania) z roku 2018, SI 230/2018 (ďalej len „nariadenia“).
- 17 V nariadeniach sú definované materiálne podmienky prijímania ako podmienky „poskytované príjemcovi na účely dodržiavania smernice“, pričom týmito podmienkami sú:
- „a) bývanie, strava a súvisiace vecné dávky poskytované ako vecné plnenia,*
- b) príspevok na denné výdavky, a*
- c) ošatenie poskytované vo forme finančného príspevku podľa § 201 Social Welfare Consolidation Act 2005 (konsolidované znenie zákona o sociálnom zabezpečení z roku 2005).“*
- 18 Príspevok na denné výdavky (ďalej len „DEA“) je definovaný ako „*časť materiálnych podmienok prijímania, ktorá predstavuje týždennú platbu poskytovanú v rámci systému spravovaného ministrom práce a sociálneho zabezpečenia príjemcovi na pokrytie vedľajších osobných výdavkov.*“
- 19 Nariadenie č. 4 uvedených nariadení stanovuje formu výnimky, ktorá sa nachádza v článku 18 ods. 9 smernice, ak je bežne dostupná ubytovacia kapacita dočasne vyčerpaná, ale jasne sa v ňom uvádza, že takéto výnimočné poskytovanie musí napriek tomu pokrývať „*základné potreby príjemcu*“.
- 20 Začiatkom roka 2023 sa na írske sudy dostalo niekoľko vecí týkajúcich sa žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorým International Protection Accommodation Service (Služba pre ubytovanie v rámci medzinárodnej ochrany, ďalej len „IPAS“) konajúca v mene ministra najprv neposkytla ubytovanie. Jednou z týchto vecí bola vec *SY/Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth* [2023] IEHC 187 (ďalej len „SY“). High Court (Vyšší súd) (sudca Meenan J) vo svojom rozsudku uviedol, že minister porušil svoje povinnosti vyplývajúce z nariadení a článku 1 Charty, keď žiadateľovi o medzinárodnú ochranu neposkytol ubytovanie, stravu alebo hygienické zariadenia, a vydal tieto vyhlásenia:
- i) Vyhlásenie, že neposkytnutie „materiálnych podmienok prijímania“ žiadateľovi podľa nariadení Európskej únie (podmienky prijímania) z roku 2018 zo strany ministra je nezákonné;*
- ii) Vyhlásenie, že neposkytnutie „materiálnych podmienok prijímania“ žalobcovi podľa nariadení Európskej únie (podmienky prijímania) z roku 2018 zo strany ministra je porušením práv žalobcu podľa článku 1 Charty základných práv Európskej únie.*

- 21 Proti rozsudku vo veci SY sa uvedený minister neodvolal a minister v tomto konaní ani nespochybnil, že navrhovatelia majú nárok na rovnaké vyhlásenia ako vo veci SY. SY si však neuplatnil nárok na náhradu škody.

## **SPOR VO VECI SAMEJ**

### **Skutkové okolnosti vo veci pána S. A.**

- 22 Pán S. A., štátny príslušník Afganistanu, 15. februára 2023 požiadal o medzinárodnú ochranu v Írsku, pričom mu vznikol nárok na materiálne podmienky prijímania podľa nariadení. Nebolo mu však poskytnuté ubytovanie, pretože kapacity prijímacích stredísk pre žiadateľov o azyl prevádzkovaných ministrom boli obsadené. Namiesto miesta v prijímacom stredisku dostal pán S. A. jednorazový poukaz v hodnote 25 eur. V čase podania žiadosti nemal nárok na príspevok na denné výdavky (DEA) pre žiadateľov o azyl, pretože nárok na tento príspevok bol podmienený pobytom v prijímacom stredisku. Pán S. A. uvádza, že nedostal žiadne informácie o ďalších platbách na dodatočné potreby. Pánovi S. A. pomohla mimovládna organizácia Irish Refugee Council (Írska rada pre utečencov, ďalej len „IRC“), ktorá mu poskytla zoznam charitatívnych organizácií v Dubline, ktoré poskytujú ľuďom bez domova stravu a prístup k sociálnym zariadeniam. Pán S. A. ich niekedy využíval, keď prespával v centre Dublinu.
- 23 Pánovi S. A. bola poskytnutá urgentná lekárska starostlivosť v súvislosti so zraneniami, ktoré utrpel pri dopravnej nehode v Maďarsku počas cesty do Írska. Získal lekárske správy s podrobnými údajmi o otrase mozgu a bolesti, ktoré utrpel, a poslal ich ministrovi, a na ich základe žiadal o prednostné ubytovanie z dôvodu zraniteľnosti. Takéto prednostné zaobchádzanie mu nebolo priznané.
- 24 Pán S. A. nemal inú možnosť ako prespávať v uliciach Dublinu v často vlhkom a mrazivom počasí (vo februári a marci 2023). Počas takéhoto prespávania na ulici bol svedkom a účastníkom násilia, mal strach z napadnutia a obával sa, že mu ukradnú veci. Po niekoľkých týždňoch núteného prespávania v centre Dublinu sa pán S. A. presťahoval do viacposchodového parkoviska v dedine Skerries neďaleko Dublinu, v ktorom začal prespávať. Príležitostne ho pozývali prespávať do domovov afganských spoluobčanov, ale väčšinou prespával na parkovisku. Niekedy aj dva dni nemal poriadne jedlo, pretože si nemohol dovoliť cestovať do centra mesta, aby sa dostal k jedlu od charitatívnych organizácií alebo aby si ho kúpil. Často sa päť alebo šesť dní nespričhoval alebo neumýval, pretože bolo veľmi ťažké dostať sa k týmto zariadeniam. Vo svojej výpovedi uviedol, že mu bola zima, bol hladný, ponížený a vystrašený.
- 25 V čase, keď bol pán S. A. na ulici, bolo naďalej k dispozícii individuálne a dočasné ubytovanie v ubytovniach a penziónoch v Dubline a na iných miestach v Írsku. Minister uviedol, že také voľné miesta, ktoré boli k dispozícii, nemusia byť nevyhnutne k dispozícii, keď sa ministerstvo na takúto dostupnosť opýta, a že niektorí poskytovatelia ubytovania by neprijali rezerváciu bez dokladov totožnosti

a kreditných kariet osoby. Minister sa rozhodol nasmerovať dostupné zdroje na riešenia, ktoré ponúkali značný počet lôžok na určité zmluvné obdobie, teda na zákazky, ktoré si vyžadovali určitú mieru prípravy a plánovania.

- 26 Podmienky oprávnenosti boli zmenené koncom marca 2023 a pán S. A. požiadal o DEA 31. marca 2023. Jeho platba DEA vo výške 38,80 eura týždenne bola zaplatená spätne aj za obdobie od podania žiadosti o medzinárodnú ochranu 15. februára 2023 a bola vyplatená 5. apríla 2023. Dňa 15. júna 2023 požiadal o platbu na dodatočné potreby na oblečenie. Jeho žiadosť bola spracovaná a platba bola vyplatená 20. júna 2023.
- 27 Pán S. A. bol ubytovaný 27. apríla 2023 po 71 dňoch strávených na ulici ako bezdomovec.

### **Skutkové okolnosti vo veci pána R. J.**

- 28 Pán R. J. je 22-ročný kresťan z Indie. Do Írska prišiel 16. marca 2023. Niekoľko nocí prespával na uliciach, než sa 20. marca 2023 dostavil na úrad IPO, kde požiadal o medzinárodnú ochranu. Rovnako ako pán S. A., aj pán R. J. dostal pri prvej návšteve IPO 20. marca poukážku Dunnes Stores v hodnote 25 eur. Pán R. J. spal 64 nocí na ulici, až kým mu 22. mája 2023 nebolo poskytnuté ubytovanie. Počas noci prespával v uliciach Dublinu v blízkosti kancelárií IPO v stane, ktorý mu poskytla charitatívna organizácia. Uviedol, že mu bola zima, bolo mokro a cítil sa veľmi zle. Každú noc sa obával, že jeho stan podpália ľudia, ktorí takto zaútočili na iných žiadateľov o medzinárodnú ochranu. Často býval hladný.
- 29 Pán R. J. s pomocou svojich právnych zástupcov predložil 16. mája 2023 formulár na posúdenie zraniteľnosti, ale táto jeho žiadosť nebola akceptovaná.
- 30 Pán R. J. dostal od charitatívnej organizácie stan, jedlo a oblečenie počas obdobia, keď bol bez domova a na ulici. Tvrdí, že niekedy dostával jedlo od charitatívnych organizácií. Nemal možnosť dodržiavať osobnú hygienu a väčšinu času sa cítil špinavý, čo mu bolo veľmi nepríjemné.
- 31 Pán R. J. sa o nároku na DEA dozvedel až 17. apríla 2023, pričom o tento príspevok následne požiadal. Pán R. J. dostal 20. apríla 2023 platbu DEA (vo výške 38,80 eura týždenne), ktorá zahŕňala platby spätne za obdobia od 20. marca 2023. Pán R. J. potreboval, ale nemohol si dovoliť oblečenie a toaletné potreby, pričom peniaze, ktoré dostával, míňal na potraviny, keď nemal možnosť dostať jedlo z centier pre bezdomovcov.
- 32 Pán R. J. podal tri žiadosti o platby na dodatočné potreby (ANP). Prvú žiadosť podal 28. marca a na jej základe mu bolo priznaných 100 eur. Druhá žiadosť o ANP zo 7. apríla bola zamietnutá. Na základe tretej žiadosti podanej 6. apríla a vybavenej približne o 7 týždňov neskôr, t. j. 28. mája, mu bola vyplatená suma 120 eur. a to až po tom, čo mu bolo poskytnuté ubytovanie.



- 33 Pán R. J. uviedol, že začínal byť zúfalý a bál sa o svoju budúcnosť a o svoje dobré životné podmienky. Cítil sa osamelý a mal strach. Uviedol, že prežil niekoľko veľmi temných chvíľ, keď si myslel, že už nemôže pokračovať. Cítil sa bezcenný a nemyslel si, že sa to niekedy zmení alebo zlepší. Uviedol, že v stane nemohol dobre spať kvôli chladnému a vlhkému počasiu. Počas života na ulici sa u neho objavili vážne tráviace problémy (myslí si, že v dôsledku stresu, starostí a zlej stravy) a veľmi schudol. Uviedol, že počas života na ulici nebol nijako chránený a že počas mnohých nocí prichádzali k budove IPO, kde žil s ďalšími žiadateľmi, rasisti, ktorí sa vyhrážali, že podpália ich stany. Pán R. J. tvrdil, že bol vystrašený.
- 34 Pán R. J. uviedol, že mu zo stanu ukradli batoh a veci, takže mu nezostalo nič. Uviedol, že týždenná platba vo výške 38,80 eura nestačila na to, aby si za ňu mohol kúpiť náhradné veci, a že mesiac mal na sebe to isté oblečenie. Pán R. J. uviedol, že toto obdobie bolo najhorším obdobím jeho života a že ho to navždy zmenilo.
- 35 Pánovi R. J. bolo poskytnuté ubytovanie 22. mája 2023, a to po tom, čo 64 dní strávil na ulici ako bezdomovec.

#### **Skutkové okolnosti ako ich uviedli odporcovia**

- 36 Odporcovia uviedli, že vynaložili všetku primeranú starostlivosť v snahe zabezpečiť materiálne podmienky prijímania, ako to vyžadujú vnútroštátne nariadenia, a uspokojiť základné potreby navrhovateľov, a to vzhľadom na úplne neobvyklé a nepredvídateľné okolnosti, ktoré predstavoval masívny prílev osôb, ktoré potrebujú dočasnú ochranu, do Írska v období od konca februára 2022 do konca mája 2023 v dôsledku invázie na Ukrajinu a v kontexte súbežného a neočakávane veľkého nárastu počtu osôb, ktoré prichádzali do Írska a žiadali o medzinárodnú ochranu v tom istom období. V oficiálnej správe uverejnenej v roku 2020 (Day Report, ďalej len „Day Report“) sa Írsku odporúčalo prijať plán, ktorý by počítal s približne 3 500 novými žiadosťami o medzinárodnú ochranu ročne. V Day Report sa tiež uvádza, že štát by mal mať okrem toho pripravené pohotovostné plány, aby mohol rýchlo reagovať, ak by došlo k nepredvídanému nárastu žiadateľov nad tento počet.
- 37 Od konca februára 2022 do konca mája 2023 prišlo do Írska viac ako 83 000 ukrajinských štátnych príslušníkov, pričom takmer 64 000 z nich poskytol minister ubytovanie, keďže im bola poskytnutá dočasná ochrana.
- 38 V roku 2022 bolo v Írsku podaných 13 651 nových žiadostí o medzinárodnú ochranu. Od januára do mája 2023 bolo podaných 4 556 nových žiadostí. K 22. máju 2023 bolo v systéme prijímania žiadateľov o medzinárodnú ochranu ubytovaných 20 485 osôb, pričom na konci januára 2022 to bolo 8 555 osôb (počas pandémie COVID došlo k výraznému poklesu počtu žiadostí o medzinárodnú ochranu).
- 39 Stručne povedané, odporcovia sa dostali z pozície na konci roka 2020, keď podľa odborného stanoviska v Day Report mala vláda prijať plán, ktorý by počítal

s ubytovaním pre približne 3 500 žiadateľov o medzinárodnú ochranu ročne, do pozície, keď (medzi osobami, ktorým bola poskytnutá dočasná ochrana pred konfliktom na Ukrajine, a žiadateľmi o medzinárodnú ochranu) prišlo do Írska od konca februára 2022 do konca mája 2023 približne 100 000 ľudí, z ktorých viac ako 80 000 musela írsky vláda poskytnúť ubytovanie prostredníctvom úradov ministra.

- 40 Odporcovia uvádzajú, že sa snažili získať núdzové ubytovanie z rôznych zdrojov, ako aj v určitých obdobiach využívať stanové ubytovanie. IPAS sa dohodla s charitatívnymi organizáciami tretích strán, aby mohla pomôcť uspokojiť potreby žiadateľov. Tieto organizácie sa nachádzali v Dubline a žiadateľom, ktorí ešte neboli ubytovaní, poskytovali denné služby vrátane stravy a sprch, wifi, stanov a spacích vakov v prípade, že to bolo potrebné.
- 41 Pred marcom 2023 sa DEA vyplácal v kontexte medzinárodnej ochrany len v prípade, ak osoba bývala v ubytovaní poskytnutom ministrom. Minister 9. marca 2023 požiadal ministra sociálneho zabezpečenia, aby prijal opatrenia na priznanie DEA žiadateľom o medzinárodnú ochranu, ktorým nebolo poskytnuté ubytovanie. Tieto opatrenia nadobudli účinnosť 28. marca 2023. DEA sa vypláca v štandardnej výške 38,80 eura týždenne.
- 42 Do skončenia tohto prejudiciálneho konania vnútroštátny súd neurobil žiadne skutkové ani právne zistenia, pokiaľ ide o primeranosť reakcie štátu na krízu v oblasti ubytovania v rámci medzinárodnej ochrany.

#### **Argumenty účastníkov konania**

- 43 Odporcovia sa odvolávajú na vyššiu moc z titulu obrany proti nároku navrhovateľov na náhradu škody na základe rozsudku Francovich. Ako už bolo uvedené, tvrdia, že okolnosti vyššej moci spadajú pod kritérium týkajúce sa uplatnenia „druhej časti“ kritéria stanoveného v rozsudku Brasserie/Factortame, takže požiadavka „dostatočne závažného porušenia“ nemôže byť splnená. Tvrdia, že je to tak z troch dôvodov. Po prvé vyššia moc bola zohľadnená v druhej časti kritéria, ktorá sa zaoberá „úmyselnosťou alebo neúmyselnosťou spáchaného porušenia alebo spôsobnej škody“. Odporcovia tvrdia, že vyššie uvedené okolnosti vyššej moci, ktoré viedli k porušeniam, boli v právnom zmysle neúmyselné alebo nedobrovoľné. Po druhé odkaz na „právny omyl“ v bode 56 rozsudku Brasserie/Factortame zahŕňal porušenie záväznej právnej povinnosti. Po tretie odporcovia tvrdia, že kroky prijaté na úrovni Únie na vytvorenie nového Paktu o migrácii a azyle, ktoré by zahŕňali spravodlivejšie rozdelenie žiadostí o medzinárodnú ochranu v členských štátoch, sa rovnali „stanovisku orgánov Spoločenstva“ (v zmysle bodu 56 rozsudku Brasserie/Factortame), ktoré preukázalo, že orgány Únie si uvedomujú potrebu spravodlivejšieho rozdelenia žiadostí o azyl na území Únie, ktoré súčasný legislatívny rámec nespĺňa.
- 44 Odporcovia sa neodvolávali na nedostatok finančných prostriedkov na zabezpečenie materiálnych podmienok prijímania, ktoré vyžadujú vnútroštátne

nariadenia a smernica. Ich obrana spočíva v tom, že bezprecedentný počet osôb prichádzajúcich do Írska a žiadajúcich o dočasnú alebo medzinárodnú ochranu v rozhodnom období prevyšoval stanovenú ubytovaciu kapacitu pre žiadateľov o medzinárodnú ochranu, takže na prechodné obdobie štyri a pol mesiaca zostali slobodní dospelí muži, ktorí nie sú zraniteľnými osobami, na rôzne obdobia bez ponuky na ubytovanie zo strany IPAS, pričom odporcovia vynaložili všetko primerané úsilie na zabezpečenie takéhoto ubytovania a na uspokojenie ostatných potrieb prijímania vrátane stravy, hygienických zariadení a oblečenia.

- 45 Odporcovia tiež tvrdia, že vyššia moc je v každom prípade dostupná ako samostatný dôvod na obranu v zmysle práva Únie.
- 46 Navrhovatelia tvrdia, že boli splnené tri časti kritéria náhrady škody podľa rozsudku Francovich: smernica a vnútroštátne nariadenia priznávajú navrhovateľom práva (túto skutočnosť štát nespochybnil); porušenia týchto povinností boli z každého uhľa pohľadu závažné; a existovala jasná príčinná súvislosť medzi porušením povinností štátu a škodou, ktorá bola navrhovateľom spôsobená v podobe utrpenia a straty dôstojnosti spojenej s núteným bývaním na ulici počas dlhých období.
- 47 Pokiaľ ide o obranu štátu poukazovaním na vyššiu moc, navrhovatelia tvrdia, že časť kritéria vyplývajúceho z rozsudku Brasserie/Factortame, ktorá sa týka sa „dostatočnej závažnosti“, zahŕňa prísnu zodpovednosť, keď sú povinnosti v smernici jasne vyjadrené kogentným spôsobom a nestanovujú výnimku v prípade naplnenia ubytovacích kapacít; v skutočnosti je to naopak. Navrhovatelia tvrdia, že judikatúra Súdneho dvora – Cimade a GISTI, Saciri, Haqbin a TO – podporuje toto stanovisko.
- 48 Navrhovatelia tiež tvrdia, že vyššia moc nemôže vzniknúť v špecifickom kontexte uznaných porušení nedotknuteľných základných práv.
- 49 Navrhovatelia tvrdia, že aj keby sa vyššia moc mohla v zásade uplatniť, nie je založená na skutkových okolnostiach. Dôkazy nepotvrdzujú tvrdenie štátu, že prijal všetky primerané opatrenia na zabezpečenie základných potrieb vrátane potravín a vody, ktoré sú stanovené v nariadeniach. Navrhovatelia tvrdia, že odporcovia sa rozhodli zamerať na globálne zabezpečenie ubytovania na úkor individuálnych požiadaviek na ubytovanie a že ich celková reakcia bola príliš slabá a príliš oneskorená.

#### **Možnosť uplatnenia vyššej moci ako obrany proti nároku na náhradu škody podľa rozsudku Francovich**

- 50 V zásade by sa dalo argumentovať tým, že pojem neúmyselného porušenia, na ktorý sa odkazuje v bode 56 rozsudku Brasserie/Factortame, by mohol zahŕňať okolnosti vyššej moci spôsobujúce porušenie a že tento pojem by sa mohol uplatňovať rovnako na záväzné povinnosti vyplývajúce z práva Únie, ako aj na opatrenia práva Únie, ktoré ponechávajú členským štátom priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o ich vykonávanie: v oboch prípadoch je členskému štátu

znemožnené splniť si svoje povinnosti v dôsledku nepredvídateľných okolností, ktoré nemôže ovplyvniť, a nesplnenie príslušných povinností nevyplýva z nesprávneho posúdenia rozsahu voľnej úvahy.

- 51 Ak by v zásade bolo možné uplatniť zásah vyššej moci ako reakciu na žalobu o náhradu škody spôsobenej porušením smernice Únie členským štátom (bez ohľadu na to, že smernica takúto obranu výslovne nestanovuje), vzniká otázka, či by v zásade bolo možné uplatniť zásah vyššej moci v súvislosti s povinnosťami vyplývajúcimi z práva Únie, ktoré sú odvodené z nedotknuteľných práv Charty (v tomto prípade z článku 1) a ktoré sú v smernici vyjadrené kogentným a neodvolateľným spôsobom a týkajú sa najzákladnejších potrieb vyžadovaných pre minimálnu úroveň ľudskej dôstojnosti.

### **O parametroch takejto obrany (ak je možné ju uplatniť)**

- 52 Vzniká tu aj otázka vhodných parametrov týkajúcich sa obrany odkazom na vyššiu moc, ak je možné takúto obranu uplatniť, vrátane stupňa vyššej moci, ktorý je potrebný na úspešné využitie takejto obrany v kontexte, ktorý je tu uvedený. Mal by sa zvoliť prístup, ktorý nevyžaduje „nadmerné obete“ na zabránenie následkom nepredvídateľných udalostí, alebo prístup, ktorý vyžaduje skôr prijatie všetkých náležitých alebo primeraných opatrení vzhľadom na takéto následky, alebo prístup, ktorý vyžaduje prijatie všetkých opatrení, ktoré nie sú „objektívne nemožné“? Alebo sú všetky tieto zjavne odlišné formulácie, ktoré sa nachádzajú v judikatúre Súdneho dvora, variáciou toho istého prístupu, ktorý je citlivý na skutočnosť a kontext, vo vzťahu k posúdeniu, či je vyššia moc za daných okolností k dispozícii ako obrana?
- 53 Ak je takáto obrana v zásade možná, konkrétny kontext nezabezpečenia základných potrieb, ako je ubytovanie a strava, ktoré sú spojené s ľudskou dôstojnosťou, si určite musí vyžadovať veľmi prísne preskúmanie toho, či takéto zlyhanie možno skutočne ospravedlniť ako dôsledok vyššej moci. Do úvahy prichádza možnosť, že v takomto kontexte by bolo vhodné kritérium neprekonateľných ťažkostí/objektívnej nemožnosti, alebo kritérium podobné takémuto kritériu, na rozdiel od prístupu založeného na vynaložení všetkej náležitej starostlivosti. Aj keď je samozrejme pravda, že ruská invázia na Ukrajinu a následný exodus ukrajinských utečencov do zvyšku Európy (vrátane Írska) sa nedali predvídať, možno povedať, že dôsledky potreby ďalších ubytovacích kapacít v systéme medzinárodnej ochrany vyplývajúce z tejto invázie sa po určitom čase dali predvídať. V súlade s vyššie uvedeným by sa síce dalo povedať, že v širšom zmysle bolo rozumné, aby sa štát zamerlal na hľadanie kolektívnych zmluvných riešení ubytovacej krízy, ktorej čelil od januára do júna 2023, ale rovnako by sa dalo usúdiť, že presnejšie posúdenie toho, čo sa od štátu vyžadovalo, by od štátu (ktorý mal k dispozícii dostatočné finančné zdroje) vyžadovalo, aby sa okrem hľadania strednodobých kolektívnych riešení súčasne zamerlal aj na zachovanie svojho úsilia na hľadanie súkromného ubytovania pre jednotlivých žiadateľov, ktorí boli alebo by sa inak stali bezdomovcami žijúcimi na ulici, či už prostredníctvom ubytovacích poukazov, výrazne zvýšenej finančnej

pomoci (nad rámec DEA), vybudovaním bezpečného núdzového prístrešia (vrátane prípadného bezpečného stanového prístrešia) na krátke obdobie a podobne.

**Nevyhnutnosť podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor**

- 54 Ide o závažné otázky, na ktoré v súčasnom stave práva Únie neexistujú jasné a zrejmé odpovede. Súd preto nemôže s istotou povedať, že odpovede na tieto otázky sú *acte claire*. Sú to otázky, ku ktorým súd potrebuje usmernenie, aby mohol správne rozhodnúť v prebiehajúcich konaniach (a tiež aj v približne 50 konaniach, ktoré v súčasnosti riešia írsky súdy a v ktorých sa vyskytujú rovnaké otázky). Súd sa za daných okolností domnieva, že je nevyhnutné predložiť predmetné prejudiciálne otázky Súdnemu dvoru podľa ustanovení článku 267 ZFEÚ.
- 55 Táto otázka je z pohľadu írskych súdov naliehavá, keďže na írskych súdoch prebieha veľké množstvo konaní, v ktorých sa žiada náhrada škody za porušenie povinností štátu podľa smernice, a na írsky súdy naďalej prichádzajú návrhy na začatie konania týkajúce sa poskytovania medzinárodnej ochrany.

[omissis]

PRACOVNÝ DOKUMENT