

Sprawa C-97/24

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data złożenia:

6 lutego 2024 r.

Sąd odsyłający:

High Court (wysoki trybunał, Irlandia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1 lutego 2024 r.

Strona skarżąca:

S.A.

R.J.

Strona przeciwna:

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth

Irlandia

Attorney General

HIGH COURT

ORZEKAJĄC W PRZEDMIOCIE SKARGI W POSTĘPOWANIU

[...]

pomiędzy:

S.A.

Strona skarżąca

-oraz-

MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY, INTEGRATION
AND YOUTH, IRELAND AND THE ATTORNEY

Strona przeciwna

WYSOKI KOMISARZ NARODÓW ZJEDNOCZONYCH DS.
UCHODźCÓW

Interwenient

oraz

[...]

między:

R.J.

Strona skarżąca

~~-oraz-~~

THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, IRELAND AND THE ATTORNEY
GENERAL

Strona przeciwna

WNIOSEK O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE
PREJUDYCJALNYM

WSTĘP

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy przesłanek, które należy spełnić, aby móc dochodzić prawa do odszkodowania za naruszenie praw przyznanych przez prawo Unii Europejskiej.

PYTANIA PREJUDYCJANLE

- 2 Trybunał uważa, że w celu rozstrzygnięcia kwestii dotyczących prawa Unii, które pojawiają się w niniejszych sprawach, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:
 - i) *Czy w przypadku gdy sporna dyrektywa lub wykonujące tę dyrektywę sporne przepisy krajowe nie dopuszczają możliwości powołania się na „siłę wyższą” w charakterze środka obrony, to czy możliwość powołania się na taki środek obrony jest jednak dostępna w kontekście roszczenia o odszkodowanie sformułowanego na podstawie wyroku Francovich*

w związku z naruszeniem wynikającego z prawa Unii obowiązku przyznania osobom fizycznym praw wynikających z podstawowego prawa do godności ludzkiej zawartego w art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (czy to jako środka obrony w ramach drugiej części testu sformułowanego w wyroku Brasserie du pêcheur/Factortame, czy też w inny sposób)?

ii) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, jakie są granice i właściwy zakres środka obrony opartego na sile wyższej?

KONTEKST

- 3 Niniejsza skarga została złożony w ramach sporu pomiędzy A i J (zwanymi dalej „skarżącymi”) a Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (ministrem ds. dzieci, równości, niepełnosprawność, integracji i młodzieży), Irlandią i Attorney General (prokuratorem generalnym) (zwanymi dalej „stroną przeciwną”) (przy udziale UNHCR) w przedmiocie ich prawa do odszkodowania z tytułu nieudostępnienia im zakwaterowania, wyżywienia, wody i innych świadczeń materialnych w ramach przyjmowania mających służyć zaspokojeniu ich podstawowych potrzeb.
- 4 Strona przeciwna nie kwestionuje, że nie zapewniła skarżącym zakwaterowania zgodnie z krajowymi przepisami wdrażającymi dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) (dyrektywa 2013/33/UE) (zwaną dalej „dyrektywą”) w przedłużonych się okresach – 11 tygodni w przypadku A, od lutego do kwietnia 2023 r., i 9 tygodni w przypadku J, od marca do maja 2023 r. Na tej podstawie strona przeciwna nie zakwestionowała, że należy uznać za zasadne dwa pierwsze żądania skarżących, w których podniesiono naruszenie krajowych przepisów wdrażających dyrektywę i art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”). Kwestionuje ona jednak, że skarżącym przysługuje prawo do odszkodowania, ponieważ przedmiotowe naruszenia były spowodowane okolicznościami stanowiącymi przejaw siły wyższej, a zatem nie były „wystarczająco istotne”, aby spełnić przesłanki prawa do odszkodowania ustalone w wyroku z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79 (zwanym dalej „wyrokiem Brasserie/Factortame”).

KONTEKST PRAWNY

- 5 Artykuł 1 Karty stanowi, że „Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona.” Dyrektywa ustanawia minimalne normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, takich jak skarżący w niniejszej sprawie. Artykuł 17 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do „zapewni[enia] udostępni[ania] wnioskodawcom świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w momencie złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” [...] oraz „zapewni[enia] świadcze[ń] materialn[ych] w ramach przyjmowania pozwalając[ych] wnioskodawcom na odpowiedni poziom życia, gwarantujący im utrzymanie oraz ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego”.

- 6 Artykuł 18 dyrektywy określa formy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania. W art. 18 ust. 9 dopuszczono możliwość ustalenia w wyjątkowych przypadkach innych form świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, w szczególności jeżeli „zwykle dostępne zasoby mieszkaniowe są tymczasowo wyczerpane”, pod warunkiem że „takie inne warunki w każdym przypadku zaspokaja[ją] podstawowe potrzeby”.
- 7 Trybunał wyraźnie przyjął w swoich orzecznictwie, że obowiązek zapewnienia świadczeń materialnych w ramach przyjmowania ma charakter imperatywny, przy czym państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania co do sposobu, w jaki jest to osiąganе – zob. wyroki: z dnia 27 września 2012 r., *Cimade i GISTI*, C-179/11, EU:C:2012:594; z dnia 27 lutego 2014 r., *Saciri i in.*, C-79/13, EU:C:2014:103; z dnia 12 listopada 2019 r., *Haqbin*, C-233/18, EU:C:2019:956; z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Ministero dell’Interno (Cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania)*, C-422/21, EU:C:2022:616.

Odszkodowanie za naruszenie prawa Unii

- 8 Przesłanki prawa do odszkodowania od państwa członkowskiego z tytułu odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa Unii zostały po raz pierwszy sformułowane w pkt 40 wyroku z dnia 19 listopada 1991 r., *Francovich i in.*, C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428 (zwanym dalej „wyrokiem *Francovich*”) – „Pierwsza z nich polega na tym, by rezultat zamierzony w dyrektywie obejmował przyznanie jednostkom określonych uprawnień. Drugą przesłanką jest możliwość określenia treści tych uprawnień na podstawie przepisów dyrektywy. Trzecia przesłanka to istnienie związku przyczynowego między naruszeniem zobowiązania ciążącego na państwie, a poniesioną przez poszkodowanych szkodą”.
- 9 Wymogi te zostały doprecyzowane w wyroku *Brasserie/Factortame*, w którym TSUE dodał w pkt 51, że „naruszenie musi być wystarczająco istotne”. TSUE rozwinął ten warunek w następujący sposób:

„55. Jeśli chodzi o drugą przesłankę, zarówno w odniesieniu do odpowiedzialności Wspólnoty na podstawie art. 215, jak i w odniesieniu do odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego, rozstrzygające znaczenie dla stwierdzenia, czy wyczerpane zostały znamiona naruszenia prawa, ma oczywiste i poważne wykroczenie przez państwo członkowskie lub przez instytucję Wspólnoty poza granice przysługujące im swobodnego uznania.

56. W tej kwestii wśród elementów, jakie właściwy sąd winien wziąć pod uwagę, należy wymienić stopień jasności i precyzji naruszonej normy, zakres swobodnego uznania, jaki naruszona norma pozostawia władzom krajowym lub wspólnotowym, umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, okoliczność, że postępowanie jednej

z instytucji Wspólnoty mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem wspólnotowym”.

Sila wyższa

- 10 Strona przeciwna powołała się w odpowiedzi na skargę na pojęcie siły wyższej, podnosząc, że okoliczności panujące w Irlandii, które zostaną opisane poniżej, są tego rodzaju, że naruszenie prawa Unii rozpatrywane w tych sprawach nie jest wystarczająco istotne, aby spełnić przesłankę wystarczająco poważnego charakteru wskazaną przez TSUE w wyroku *Brasserie/Factortame*.
- 11 Ponieważ pojęcie siły wyższej nie ma jednakowej treści w różnych dziedzinach stosowania prawa Unii, jego znaczenie powinno zostać ustalone w oparciu o ramy prawne, w których ma wywierać skutki – zob. wyroki: z dnia 25 stycznia 2017 r., *Vilkas*, C-640/15, EU:C:2017:39 (zwany dalej „wyrokiem *Vilkas*”), pkt 54; z dnia 8 czerwca 2023 r., *UFC – Que choisir i CLCV*, C-407/21, EU:C:2023:449 (zwany dalej „wyrokiem *UFC*”), pkt 53.
- 12 Granice tej przesłanki zostały sformułowane w różny sposób, co zdaje się odzwierciedlać jej zależność od kontekstu. O ile w orzecznictwie panuje zgoda, że siła wyższa może wystąpić jedynie w odniesieniu do nadzwyczajnych/nietypowych lub nieprzewidywalnych okoliczności, pozostających poza kontrolą strony powołującej się na ten środek obrony, wydaje się, że istnieją pewne różnice w określeniu dokładnych granic tej obrony. I tak, w pkt 23 wyroku z dnia 17 grudnia 1970 r., *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, Trybunał zdefiniował pojęcie siły wyższej (w kontekście uregulowań dotyczących rolnictwa) jako nieograniczone do całkowitej niemożności, lecz do „nadzwyczajnych okoliczności niezależnych od woli importera lub eksportera, których skutków, pomimo zachowania wszelkiej należytej staranności, nie można było uniknąć, chyba że za cenę poniesienia nadmiernych kosztów”. W pkt 53 wyroku *Vilkas*, w kontekście decyzji ramowej dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania, pojęcie siły wyższej zostało zdefiniowane jako konsekwencje nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych okoliczności, których następstwa nie można było uniknąć „mimo zachowania należytej staranności” przez organy, przy czym w pkt 56 wyjaśniono, że pojęcie to należy interpretować w sposób zawężający. To ostatnie sformułowanie zostało niedawno użyte w wyroku *UFC* (pkt 53).
- 13 Bardziej wyśrubowany standard zastosowano w pkt 31 wyroku z dnia 17 października 2013 r., *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblackska*, C-203/12, EU:C:2013:664, w kontekście dyrektywy w sprawie emisji gazów cieplarnianych Trybunał (opierając się na pkt 140 wyroku z dnia 18 marca 1980 r., *Ferriera Valsabbia i in./Komisja*, 154/78, 205/78, 206/78, od 226/78 do 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 i 85/79, EU:C:1980:81) odniósł się do przyczyn zewnętrznych, które „w sposób nieodparty i nieunikniony »obiektywnie

uniemożliwia[ją]« zainteresowanemu dopełnienie ciężących na nim obowiązków”.

- 14 Trybunał podkreślił również, że możliwość powołania się na środek obrony oparty na sile wyższej zawsze będzie ograniczona pod względem czasowym – zob. wyrok Vilkas, pkt 57.
- 15 Nie ulega też wątpliwości, że uchybienie zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii nie może być uzasadnione trudnościami o charakterze wewnętrznym (wyrok UFC, pkt 72). Ponadto siła wyższa nie może odnosić się do trudności wewnętrznych wynikających z organizacji politycznej lub administracyjnej państwa członkowskiego lub z powodu braku kompetencji, wiedzy, środków lub zasobów – zob. wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, pkt 28.

Prawo irlandzkie

- 16 Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) została transponowana do prawa irlandzkiego przez European [Union] (Receptions Conditions) Regulations 2018 [rozporządzenie w sprawie Unii Europejskiej (warunki przyjmowania) z 2018 r.], SI 230/2018 (zwane dalej „rozporządzeniem” lub „przepisami krajowymi”).
- 17 Rozporządzenie definiuje świadczenia materialne w ramach przyjmowania jako „świadczenia zapewniane wnioskodawcy w celu spełnienia wymogów dyrektywy”, obejmujące:
 - „a) zakwaterowanie, wyżywienie i powiązane świadczenia świadczone w naturze,
 - b) dietyienne, oraz
 - c) odzież zapewnianą w postaci zasiłku pieniężnego na podstawie art. 201 Social Welfare Consolidation Act 2005 [ujednoliconej ustawy o ochronie socjalnej z 2005 r.]”.
- 18 Dieta dzienna została zdefiniowana jako „część świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w postaci świadczenia pieniężnego wypłacanego w ramach programu zarządzanego przez Minister for Employment Affairs and Social Protection [ministra ds. zatrudnienia i ochrony socjalnej], przeznaczona na pokrycie drobnych wydatków osobistych wnioskodawcy”.
- 19 Artykuł 4 rozporządzenia ustanawia wyjątek, o którym mowa w art. 18 ust. 9 dyrektywy, regulujący sytuację, w której zwykle dostępne zasoby mieszkaniowe są tymczasowo wyczerpane, precyzując, że ten przepis szczególny musi jednak odpowiadać „podstawowym potrzebom wnioskodawcy”.

- 20 Na początku 2023 r. do sądów irlandzkich wpłynęło szereg spraw dotyczących osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, którym International Protection Accommodation Service (służba ds. zakwaterowania w ramach ochrony międzynarodowej) (IPAS), działająca pod nadzorem ministra, początkowo nie zapewniała zakwaterowania. Jedną z nich była sprawa SY przeciwko Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth [2023] IEHC 187 (zwana dalej „sprawą SY”). W swoim wyroku wysoki trybunał (pod przewodnictwem sędziego C. Meenana) stwierdził, że minister uchybił zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy rozporządzenia i art. 1 Karty poprzez niezapewnienie osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową zakwaterowania, wyżywienia i opieki zdrowotnej, i orzekł, co następuje:
- i) Niezapewnienie wnioskodawcy przez ministra „świadczeń materialnych w ramach przyjmowania” na podstawie rozporządzenia w sprawie Unii Europejskiej (warunki przyjmowania) jest niezgodne z prawem;
 - ii) Niezapewnienie wnioskodawcy przez ministra „świadczeń materialnych w ramach przyjmowania” na podstawie rozporządzenia w sprawie Unii Europejskiej (warunki przyjmowania) z 2018 r. narusza prawa wnioskodawcy wynikające z art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 21 Minister nie odwołał się od wyroku w sprawie SY i nie zakwestionował w niniejszym postępowaniu, że skarżący winni uzyskać takie samo rozstrzygnięcie co w sprawie SY. SY nie zażądał jednak odszkodowania.

PRZEMIOT SPORU W POSTĘPOWANIU GŁÓWNYM

Okoliczności faktyczne w sprawie A

- 22 A, obywatel afgański, złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Irlandii w dniu 15 lutego 2023 r., nabywając prawo do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania na podstawie rozporządzenia. Nie zapewniono mu jednak zakwaterowania, ponieważ prowadzone przez ministra ośrodki dla osób ubiegających się o azyl były zapełnione. Zamiast miejsca w ośrodku recepcyjnym A otrzymał pojedynczy talon w wysokości 25 EUR. W chwili składania wniosku nie był uprawniony do otrzymywania diety dziennej dla osób ubiegających się o azyl, ponieważ uprawnienie to zależało od zamieszkiwania w ośrodku recepcyjnym. A twierdzi, że nie otrzymał informacji na temat możliwości ubiegania się o zasiłek na pokrycie szczególnych potrzeb bytowych. A otrzymał wsparcie od NGO, Irish Refugee Council (IRC), która wręczyła mu listę organizacji charytatywnych w Dublinie dostarczających posiłki i oferujących dostęp do pomieszczeń sanitarnych dla osób bezdomnych. A czasami z nich korzystał w trakcie okresu bezdomności w centrum Dublina.
- 23 Po odniesieniu obrażeń w wypadku samochodowym na Węgrzech w drodze do Irlandii A skorzystał z doraźnej opieki medycznej. A otrzymał orzeczenie lekarskie szczegółowo opisujące przebyte wstrząs mózgu i odniesione obrażenia,

i przesłał je do ministra, prosząc o priorytetowe zakwaterowanie ze względu na jego sytuację. Takie priorytetowe traktowanie nie zostało mu przyznane.

- 24 A nocował na ulicach Dublina często w deszczowych i mroźnych warunkach (w lutym i marcu 2023 roku). Był świadkiem przemocy, której też sam doświadczał; obawiał się ataków i martwił się o kradzież swojego mienia. Po kilku tygodniach mieszkania na ulicy w centrum Dublina, A przeniósł się na parking wielopoziomowy w miejscowości Skerries koło Dublina, gdzie zaczął nocować. Czasami był zapraszany przez innych Afgańczyków do spędzenia nocy w ich domach, ale zazwyczaj spał na parkingu. Czasami nawet przez dwa dni z rzędu nie jadł posiłków, ponieważ nie mógł pozwolić sobie na podróż do centrum miasta, aby skorzystać z posiłków oferowanych przez organizacje charytatywne, ani nie było go stać na zakup jedzenia. Często przez pięć lub sześć dni nie mógł skorzystać z prysznicy ani się umyć, ponieważ miał trudności z uzyskaniem dostępu do łazienki. Jak stwierdził w swoim zeznaniu, odczuwał zimno, głód, upokorzenie i strach.
- 25 W czasie, gdy A był bezdomny, nadal były dostępne indywidualne i tymczasowe miejsca zakwaterowania w schroniskach i pensjonatach w Dublinie oraz w innych miejscach na terenie Irlandii. Minister twierdził, że miejsca te niekoniecznie były dostępne w momencie gdy podległe mu służby sprawdzały ich dostępność i że niektóre obiekty noclegowe nie przyjmowały rezerwacji bez dokumentów tożsamości i kart kredytowych. Minister postanowił przekierować dostępne środki w stronę rozwiązań, które oferowały znaczną liczbę łóżek w oparciu o umowy na czas określony – wymagało to przeprowadzenia stosownych postępowań przetargowych, co wymagało pewnego stopnia przygotowania i planowania.
- 26 Warunki uprawniające do skorzystania ze świadczeń zmieniono pod koniec marca 2023 r., wskutek czego w dniu 31 marca 2023 r. A złożył wniosek o dietę dzienną. Jego wniosek został zaakceptowany z mocą wsteczną od dnia złożenia przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, czyli od 15 lutego 2023 r., dzięki czemu w dniu 5 kwietnia 2023 r. zostały mu wypłacone kwoty z tytułu diety dziennej w wysokości 38,80 EUR tygodniowo. W dniu 15 czerwca 2023 r. J złożył wniosek o zasiłek na pokrycie szczególnych potrzeb bytowych w postaci odzieży. Jego wniosek został rozpatrzony pozytywnie, co doprowadziło do wypłacenia mu świadczenia w dniu 20 czerwca 2023 r.
- 27 A został zakwaterowany w dniu 27 kwietnia 2023 r., po 71 dniach bezdomności.

Okoliczności faktyczne w sprawie J

- 28 J jest 22-letnim chrześcijaninem pochodzącym z Indii. Przyjechał do Irlandii w dniu 16 marca 2023 r. Przez kilka nocy mieszkał na ulicy, po czym w dniu 20 marca 2023 r. zgłosił się do International Protection Office (biura ochrony międzynarodowej, zwanego dalej „IPO”), w którym złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Podobnie jak A, przy swoim pierwszym zgłoszeniu do IPO w dniu 20 marca 2023 r. J otrzymał talon na zakupy w sklepie Dunnes na

kwotę 25 EUR Przez 64 dni był bezdomny, aż do dnia 22 maja 2023 r., kiedy to otrzymał zakwaterowanie. Noce spędzał na ulicach Dublina w pobliżu biur IPO w namiocie dostarczonym przez organizację charytatywną. Opisywał, że było mu zimno, mokro i odczuwał przerażenie. Każdej nocy bał się, że ktoś podłoży ogień pod jego namiot, jak to miało miejsce w przypadku innych osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Często bywał głodny.

- 29 W dniu 16 maja 2023 r. J złożył przy wsparciu swoich prawników formularz wniosku dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową dotyczący szczególnych potrzeb tych osób w kontekście przyjmowania (vulnerability assessment form), ale jego wniosek o uznanie go za osobę wymagającej specjalnej troski został oddalony.
- 30 W czasie, gdy mieszkał na ulicy J otrzymał od organizacji charytatywnej namiot, wyżywienie i odzież. Twierdzi, że czasem otrzymywał też od nich jedzenie. Nie mógł zaspokoić swoich potrzeb higienicznych i przez większość czasu czuł się brudny, co negatywnie wpływało na jego samopoczucie.
- 31 J dowiedział się o uprawnieniu do otrzymania diety dziennej dopiero w dniu 17 kwietnia 2023 r. i wówczas złożył stosowny wniosek. J wypłacono kwoty z tytułu diety dziennej (w wysokości 38,80 EUR tygodniowo) w dniu 20 kwietnia 2023 r., w tym również za okres od dnia 20 marca 2023 r. Mimo swoich potrzeb J nie mógł sobie pozwolić na zakup odzieży i kosmetyków, gdyż wszystkie pieniądze, które otrzymał, wydawał na jedzenie, kiedy nie mógł dostać go w ośrodkach dla bezdomnych.
- 32 J trzykrotnie składał wnioski o zasiłek na pokrycie szczególnych potrzeb bytowych (additional needs payments, zwany dalej „ANP”). Pierwszy z tych wniosków został złożony w dniu 28 marca 2023 r. Został on rozpatrzony pozytywnie i J otrzymał świadczenie w wysokości 100 EUR. Drugi wniosek o ANP z dnia 7 kwietnia 2023 r. został odrzucony. Trzeci wniosek został złożony w dniu 6 kwietnia 2023 r. – wnioskowane świadczenie zostało przyznane około 7 tygodni później, w dniu 28 maja 2023 r., w wysokości 120 EUR, już po uzyskaniu przez J zakwaterowania.
- 33 J przyznał, że popadł w desperację oraz obawiał się o swoją przyszłość i dobrostan. Czuł się samotny i przerażony. Twierdzi, że przeżył bardzo trudne chwile, kiedy myślał, że nie jest w stanie dłużej wytrzymać. Czuł się bezwartościowy i nie sądził, że jego sytuacja kiedykolwiek zmieni się lub poprawi. Twierdzi, że nie wysypiał się w swoim namiocie z powodu zimnej i deszczowej pogody. W okresie, gdy był bezdomny, pojawiły się u niego poważne problemy z trawieniem (myśli, że ze względu na stres, zamartwianie się i złą dietę) i stracił dużo na wadze. Twierdzi, kiedy mieszkał na ulicy, był bezbronny i narażony na ataki rasistów, którzy przychodzili do budynku IPO, gdzie mieszkał z innymi wnioskodawcami, i grozili podpaleniem ich namiotów. J był przerażony.

- 34 Według J jego plecak i rzeczy zostały mu skradzione z namiotu, przez co utracił cały dobytek. Twierdzi, że dzienna dieta w wysokości 38,80 EUR nie wystarczyła mu do zastąpienia rzeczy, które stracił, i że musiał nosić tę samą odzież przez miesiąc. J twierdzi, że nigdy nie przeżył tak trudnych chwil i że ten okres zmienił go na zawsze.
- 35 J uzyskał zakwaterowanie w dniu 22 maja 2023 r., po 64 dniach bezdomności .

Okoliczności wskazane przez stronę przeciwną

- 36 Strona przeciwna twierdzi, że podjęła wszelkie możliwe wysiłki w zapewnianiu materialnych świadczeń w ramach przyjmowania wymaganych na gruncie przepisów krajowych oraz w zaspokojeniu podstawowych potrzeb osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w obliczu zupełnie nietypowych i nieprzewidywalnych okoliczności spowodowanych masowym napływem osób potrzebujących tymczasowej ochrony do Irlandii w okresie od końca lutego 2022 r. do końca maja 2023 r. z powodu inwazji na Ukrainę, a także w kontekście równoległego i nieoczekiwanego wzrostu liczby osób przybywających do Irlandii i ubiegających się o ochronę międzynarodową w tym samym okresie. W oficjalnym sprawozdaniu opublikowanym w 2020 r. (przez grupę doradczą pod przewodnictwem C. Day) zalecono Irlandii podjęcie działań w celu przygotowania się na około 3500 nowych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej rocznie. W sprawozdaniu tym uznano również, że państwo powinno dysponować planami gotowości, aby móc szybko reagować, jeśli wystąpią nieprzewidziane wzrosty liczby wnioskodawców przekraczających te liczby.
- 37 W okresie od końca lutego 2022 r. do końca maja 2023 r. do Irlandii przybyło ponad 83 000 obywateli ukraińskich, z czego prawie 64 000 zostało zakwaterowanych przez ministra po otrzymaniu tymczasowej ochrony.
- 38 W 2022 r. w Irlandii złożono 13 651 nowych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Od stycznia do maja 2023 r. złożono 4556 nowych wniosków. Do dnia 22 maja 2023 r. 20 485 osób było zakwaterowanych w systemie przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w porównaniu z 8555 osób pod koniec stycznia 2022 r. (w czasie pandemii COVID odnotowano znaczny spadek wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej).
- 39 W skrócie, strona przeciwna przeszła z sytuacji na koniec 2020 roku, w której ekspertyza zawarta w sprawozdaniu sugerowała, że rząd powinien planować zakwaterowanie około 3500 osób ubiegających się o ochronę międzynarodową rocznie, do sytuacji, gdzie (pomiędzy osobami otrzymującymi tymczasową ochronę w następstwie konfliktu ukraińskiego a osobami ubiegającymi się o udzielenie ochrony międzynarodowej) między końcem lutego 2022 r. a końcem maja 2023 r., do Irlandii przybyło około 100 000 osób, spośród których ponad 80 000 musiało być zakwaterowanych przez irlandzki rząd za pośrednictwem biur działających pod nadzorem ministra.

- 40 Strona przeciwna twierdzi, że podejmowała wysiłki w celu znalezienia miejsc tymczasowego zakwaterowania u różnych źródeł oraz że przez pewien czas korzystała z zakwaterowania w namiotach. IPAS nawiązała współpracę z organizacjami charytatywnymi w celu uzyskania ich wsparcia w zaspokajaniu potrzeb wnioskodawców. Organizacje te miały siedzibę w Dublinie i świadczyły usługi dziennej opieki na wnioskodawcami, którzy nie mieli jeszcze zakwaterowania, w tym oferowały posiłki oraz dostęp do pryszniców i WiFi, a w razie potrzeby dostarczały namioty i śpiwory.
- 41 Do marca 2023 r. dieta dzienna była wypłacana tylko w kontekście rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i tylko pod warunkiem, że dana osoba mieszkała w ośrodku zakwaterowania zapewnionym przez ministra. W dniu 9 marca 2023 r. minister poprosił Minister for Social Protection (ministra ds. ochrony społecznej) o zorganizowanie wypłaty diety dziennej dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, którzy nie otrzymali jeszcze zakwaterowania. Te ustalenia weszły w życie od 28 marca 2023 r. Podstawowa stawka dziennej diety wynosi 38,80 EUR tygodniowo.
- 42 Do czasu rozstrzygnięcia niniejszego odesłania, sąd odsyłający nie wypowiedział się pod względem faktycznym lub prawnym w przedmiocie adekwatności reakcji państwa na kryzys dotyczący zakwaterowania osób w kontekście e ochrony międzynarodowej.

Argumenty stron

- 43 Strona przeciwna powołuje się na siłę wyższą jako środek obrony przed żądaniem skarżących zmierzających do uzyskania odszkodowania opartym na wyroku Francovich. Jak wskazano, utrzymuje ona, że wystąpienie siły wyższej wchodzi w zakres testu zastosowania „drugiej przesłanki”, o której mowa w wyroku Brasserie/Factortame, w związku z czym wymóg „wystarczająco istotnego naruszenia” nie może zostać wykazany. Podnosi ona, że jest tak z trzech powodów. Po pierwsze, siła wyższa została uwzględniona w części drugiej powyższego kryterium, która bierze pod uwagę „umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody”. Strona przeciwna utrzymuje, że opisane powyżej okoliczności siły wyższej, które doprowadziły do naruszeń w niniejszej sprawie, były niezamierzone lub nieumyślne w sensie prawnym. Po drugie, odniesienie do „naruszonej normy” w pkt 56 wyroku Brasserie/Factortame obejmowało naruszenie bezwzględnie obowiązującego obowiązku prawnego. Po trzecie, strona przeciwna twierdzi, że działania podjęte na szczeblu Unii Europejskiej w celu ustanowienia nowego Paktu o Migracji i Azylu, który wymagałby bardziej sprawiedliwego rozdziału wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wśród państw członkowskich, są równoznaczne z „postępowaniem jednej z instytucji Wspólnoty” (w rozumieniu pkt 56 wyroku Brasserie/Factortame), co pokazało, że unijne instytucje były świadome potrzeby bardziej sprawiedliwego podziału wniosków o udzielenie azylu na terytorium Unii, które nie są spełnione przez obecne ramy prawne.

- 44 Strona przeciwna nie powołała się na brak środków finansowych na zapewnienie materialnych warunków w ramach przyjmowania wymaganych przez przepisy krajowe i dyrektywę. Ich argumentem jest to, że bezprecedensowa liczba osób przybywających do Irlandii i ubiegających się o ochronę tymczasową lub międzynarodową w okresach zaistnienia okoliczności faktycznych przekroczyła istniejące możliwości zakwaterowania dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w taki sposób, że przez tymczasowy okres czterech i pół miesiąca dorośli mężczyźni bez rodzin i nie wymagający szczególnej troski byli pozostawieni bez ofert zakwaterowania przez IPAS przez różne okresy czasu, przy czym strona przeciwna dołożyła wszelkich starań, aby zapewnić takie zakwaterowanie i zaspokojenie innych potrzeb, w tym żywności, środków higienicznych i odzieży.
- 45 Strona przeciwna twierdzi również, że możliwość powołania się na siłę wyższą jest w każdym razie dostępna jako samodzielny środek obrony w świetle prawa Unii.
- 46 Skarżący utrzymują, że spełnili trzy przesłanki prawa do odszkodowania określone w wyroku Francovich: dyrektywa i przepisy krajowe przyznają skarżącym prawa (co nie zostało zakwestionowane przez Irlandię); naruszenia tych obowiązków były w każdym razie poważne; istniał wyraźny związek przyczynowy między uchybieniem zobowiązaniom państwa a szkodą poniesioną przez skarżących w postaci cierpienia i utraty godności poprzez przymusową bezdomność na ulicy przez długi okres czasu.
- 47 Jeżeli chodzi o możliwość powołania się na przez państwo na siłę wyższą, skarżący twierdzą, że część testu Brasserie/Factortame dotycząca „wystarczająco poważnego naruszenia” pociąga za sobą odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, w przypadku gdy obowiązki zawarte w dyrektywie są jasno wyrażone w sposób bezwzględnie obowiązujący i nie przewidują odstępstwa w przypadku przeciążenia zakwaterowania; wręcz przeciwnie. W ocenie skarżących stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, a konkretnie w wyrokach Cimade i GISTI, Saciri, Haqbin i Ministero dell’Interno.
- 48 Skarżący podnieśli również, że na siłę wyższą nie można powołać się w szczególnym przypadku, gdy przyznano się do naruszeń nienaruszalnych praw podstawowych.
- 49 Skarżący utrzymują, że nawet jeśli powołanie się na siłę wyższą byłoby co do zasady dopuszczalne, to brak jej wystąpienia nie został wykazany na podstawie okoliczności faktycznych. Dowody nie potwierdzają twierdzenia Irlandii, że podjęła ona wszelkie racjonalne środki w celu zapewnienia zaspokojenia podstawowych potrzeb, w tym żywności i wody, przewidzianych w przepisach krajowych. Skarżący podnieśli, że strona przeciwna dokonała politycznego wyboru i skoncentrowała się na pozyskiwaniu zakwaterowania kosztem indywidualnych wymogów związanych z zakwaterowaniem i że jej ogólna reakcja była zbyt mała i zbyt późna.

Możliwość powołania się na siłę wyższą jako środek obrony przed roszczeniem odszkodowawczym na podstawie wyroku Francovich

- 50 Można by zasadniczo dopuścić argument, że pojęcie niezamierzonego lub nieumyślnego uchybienia, o którym mowa w pkt 56 wyroku *Brasserie/Factortame*, może obejmować przypadki siły wyższej i że pojęcie to mogłoby mieć zastosowanie zarówno do bezwzględnie wiążących obowiązków wynikających z prawa Unii, jak i do środków prawa Unii, które pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres uznania w odniesieniu do ich wdrażania: w obu przypadkach państwo członkowskie nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu nieprzewidywalnych okoliczności, a niewykonanie danych zobowiązań nie wynika z błędnego rozumienia zakresu swobodnego uznania.
- 51 Jeżeli co do zasady można powołać się na siłę wyższą w odpowiedzi na żądanie odszkodowania za naruszenie przez państwo członkowskie dyrektywy Unii Europejskiej (choć żadna tego rodzaju ochrona nie jest wyraźnie przewidziana w dyrektywie), powstaje pytanie, czy przypadek siły wyższej mógłby co do zasady zostać podniesiony w ramach zobowiązań wynikających z prawa Unii, które wynikają z nienaruszalnych praw wynikających z Karty (w tym przypadku art. 1), a które zostały wyrażone w sposób imperatywny i niestanowiący odstępstw w dyrektywie i które dotyczą najbardziej podstawowych potrzeb wymaganych dla minimalnego poziomu godności ludzkiej.

Granice możliwości skorzystania z takiego środka obrony (jeśli jest on w ogóle dostępny)

- 52 Pojawia się również kwestia określenia właściwych granic możliwości skorzystania ze środka obrony polegającego na powołaniu się na siłę wyższą, jeśli jest on w ogóle dostępny, w tym stopnia siły wyższej wymaganego, aby móc skutecznie podnieść taki zarzut w kontekście niniejszej sprawy. Czy powinno to być podejście, które nie wymaga „nadmiernego poświęcenia” w celu uniknięcia konsekwencji nieprzewidywalnych zdarzeń, czy też takie, które wymaga raczej podjęcia wszelkich należytych lub rozsądnych kroków w obliczu takich konsekwencji, czy też takie, które wymaga podjęcia wszelkich kroków, które nie są „obiektywnie niemożliwe”? Czy też takie, jak się wydaje, różne sformułowania znajdujące się w orzecznictwie TSUE są wariantami tego samego faktycznego i kontekstualnego podejścia do oceny, czy możliwość powołania się na siłę wyższą jest dostępna jako środek obrony w określonych okolicznościach?
- 53 Jeśli taki środek obrony jest co do zasady dostępny, to szczególny kontekst związany z niezapewnieniem podstawowych potrzeb, takich jak zakwaterowanie i wyżywienie, mający wpływ na godność człowieka, z pewnością wymaga bardzo rygorystycznego zbadania, czy takie zaniedbanie może być rzeczywiście usprawiedliwione działaniem siły wyższej. Można by pomyśleć, że w takim kontekście odpowiedni byłby test obejmujący niemożliwe do przewyciężenia trudności /obiektywny brak możliwości, albo zbliżony test, w przeciwieństwie do podejścia opartego na zachowaniu wszelkiej należytej staranności. O ile

oczywiście inwazja Rosji na Ukrainę i wynikający stąd napływ uchodźców ukraińskich do pozostałej części Europy (w tym do Irlandii) były nieprzewidywalne, o tyle można by argumentować, że konsekwencje potrzeby zapewnienia dodatkowych miejsc zakwaterowania w systemie ochrony międzynarodowej wynikające z tej inwazji nie były po pewnym czasie niemożliwe do przewidzenia. W związku z tym, chociaż można uznać, że ogólnie rzecz biorąc, rozsądne było skoncentrowanie się przez Irlandię na znalezieniu rozwiązań w zakresie umów zbiorowego zakwaterowania w odpowiedzi na kryzys w zakresie dostępności zasobów mieszkaniowych, z którym borykała się ona od stycznia do czerwca 2023 r., można również uznać, że bardziej wymagająca ocena tego, czego należy oczekiwać od państwa, wymagałaby od Irlandii (która dysponowała wystarczającymi zasobami finansowymi), oprócz pozyskiwania średnioterminowych rozwiązań zbiorowych, rozważenia jednoczesnego kontynuowania wysiłków w celu zapewnienia prywatnego zakwaterowania indywidualnym wnioskodawcom, którzy faktycznie byli lub mogli być bezdomni, czy to poprzez talony na zakwaterowanie, znacznie zwiększoną pomoc finansową (powyżej dziennej diety), budowę bezpiecznych schronisk awaryjnych (w tym ewentualnie bezpiecznych schronisk namiotowych) na krótkie okresy i tym podobne.

Potrzeba zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- 54 Powyższe zagadnienia są istotne, przy czym obecny stan prawa Unii nie daje na nie jasnych i oczywistych odpowiedzi. W związku z tym Trybunał nie może z całą pewnością stwierdzić, że odpowiedzi na te zagadnienia są *acte claire*. Sąd odsyłający potrzebuje wskazówek jak podejść do tych zagadnień, aby móc prawidłowo rozstrzygnąć zawisłe przed nim sprawy (a co za tym idzie, 50 spraw zawisłych obecnie przed sądami irlandzkimi, w których pojawiają się te same pytania). W tych okolicznościach sąd odsyłający uważa, że należy zwrócić się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 267 TFUE.
- 55 Sprawa jest nagłą z punktu widzenia sądu irlandzkiego, ponieważ przed sądami irlandzkimi zawisło wiele spraw, w których dochodzi się odszkodowania z tytułu naruszenia zobowiązań państwa wynikających z dyrektywy, przy czym sądy irlandzkie obserwują ciągły napływ spraw dotyczących ochrony międzynarodowej.

[...]