

Věc C-97/24

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

6. února 2024

Předkládající soud:

High Court (Irsko)

Datum předkládacího usnesení:

1. února 2024

Žalobci:

S. A.

R. J.

Žalovaní:

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth

Irsko

Attorney General

---

HIGH COURT (VRCHNÍ SOUD, IRSKO)

SOUDNÍ PŘEZKUM

[omissis]

mezi:

S. A.

Žalobce

-a-

MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY, INTEGRATION  
AND YOUTH (MINISTR PRO ZÁLEŽITOSTI TÝKAJÍCÍ SE DĚTÍ,

**ROVNOSTI, OSOB SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM, INTEGRACE  
A MLÁDEŽE, IRSKO), IRSKO A ATTORNEY GENERAL**

**Žalovaní**

**VYSOKÝ KOMISAŘ ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ PRO  
UPRCHLÍKY**

**Vedlejší účastník řízení**

**a**

**[omissis]**

**mezi:**

**R. J.**

**Žalobce**

**-a-**

**MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY, INTEGRATION  
AND YOUTH (MINISTR PRO ZÁLEŽITOSTI TÝKAJÍCÍ SE DĚTÍ,  
ROVNOSTI, OSOB SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM, INTEGRACE  
A MLÁDEŽE, IRSKO), IRSKO A ATTORNEY GENERAL**

**Žalovaní**

**ŽÁDOST O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE**

**ÚVOD**

- 1 Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká kritéria použitelného na posouzení nároku na náhradu újmy za porušení práv přiznaných unijním právem.

**PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY**

- 2 Tento soud má za to, že k vyřešení otázek unijního práva, které vyvstaly v projednávaných věcech, je nezbytné odpovědět na následující otázky:
  - i) *Je pojem „vyšší moc“ přípustný jako prostředek obrany proti žalobě na náhradu újmy podle rozsudku Francovich způsobené porušením povinnosti vyplývající z unijního práva, která přiznává jednotlivcům práva vyplývající ze základního práva na lidskou důstojnost zakotveného v článku 1 Listiny (ať už jako prostředek obrany v rámci druhé podmínky kritéria dle rozhodnutí Brasserie du pêcheur/Factortame, či jinak), přestože tento pojem není ve směrnici ani v dotčených prováděcích nařízeních z roku 2018 jako prostředek obrany uveden?*

- ii) *V případě kladné odpovědi na první otázku, jaké jsou parametry a řádný rozsah této obrany dovolávající se vyšší moci?*

### ZÁKLADNÍ SKUTEČNOSTI

- 3 Tato žádost byla předložena v rámci řízení vedeného mezi S. A. a R. J. (dále jen „žalobci“) na jedné straně a Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (ministr pro záležitosti týkající se dětí, rovnosti, osob se zdravotním postižením, integrace a mládeže, Irsko), Irskem a Attorney General (dále jen „žalovaní“) na druhé straně (za účasti UNHCR jako vedlejšího účastníka řízení), přičemž toto řízení se týká nároku žalobců na náhradu újmy za nesplnění povinnosti poskytnout žalobcům ubytování, stravu, vodu a jiné materiální podmínky přijetí za účelem uspokojení jejich základních potřeb.
- 4 Žalovaní nerozporují skutečnost, že žalobcům nebylo po delší dobu zajištěno ubytování, jak požadují vnitrostátní předpisy provádějící směrnici o přijímání (přepracované znění) (směrnice 2013/33/EU) (dále jen „směrnice“), a to po dobu 11 týdnů v případě S. A., konkrétně od února do dubna 2023, a po dobu 9 týdnů v případě R. J., konkrétně od března do května 2023. Na tomto základě žalovaní nezpochybnili, že by mělo být vyhověno požadavku žalobců na vydání dvou deklaratorních výroků rozhodnutí, jichž se v řízení domáhají, a sice výroku týkajícího se porušení vnitrostátních pravidel provádějících směrnici a článku 1 Listiny základních práv [Evropské unie]. Popírají však, že by žalobci měli mít nárok na náhradu újmy, neboť dle tvrzení žalovaných byla tato porušení způsobena okolnostmi, které lze kvalifikovat jako vyšší moc, a nebyla tedy „dostatečně závažná“ k tomu, aby splňovala kritéria pro přiznání nároku na náhradu újmy stanovená ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA v. Německo a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (dále jen „Brasserie/Factortame“).

### PRÁVNÍ RÁMEC

- 5 Článek 1 Listiny stanoví, že „[l]idská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna.“ Směrnice stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, jako jsou žalobci v projednávané věci. Článek 17 směrnice ukládá členským státům povinnost „zajist[it], aby žadatelé měli k dispozici materiální podmínky přijetí, jakmile učiní žádost o mezinárodní ochranu [...] aby materiální podmínky přijetí umožňovaly odpovídající životní úroveň žadatelů, která jim zaručí živobytí a ochranu jejich tělesného a duševního zdraví“.
- 6 Článek 18 směrnice obsahuje další ustanovení o materiálních podmínkách přijetí. Umožňuje (v čl. 18 odst. 9), aby byla v řádně odůvodněných případech výjimečně přijata odchýlná pravidla pro materiální podmínky přijetí, pokud „běžně dostupné ubytovací kapacity jsou dočasně vyčerpány“, přičemž „[i] za těchto jiných podmínek musí být zajištěny základní potřeby žadatele“.

- 7 Judikatura SDEU jasně uvádí, že povinnost poskytovat materiální podmínky přijetí je závazná, avšak členské státy mají určitý prostor pro uvážení, pokud jde o způsob, jakým je splnění této povinnosti dosaženo: věc C-179/11, Cimade a GISTI; věc C-79/13, Saciri; věc C-233/18, Haqbin; věc C-422/21, TO.

### **Náhrada škody za porušení unijního práva**

- 8 Podmínky přiznání náhrady škody proti členskému státu z titulu odpovědnosti státu za porušení unijního práva byly poprvé stanoveny v rozsudku Francovich, a to následovně (bod 40): *„První z těchto podmínek je, že výsledek stanovený směrnicí zakládá práva ve prospěch jednotlivců. Druhou podmínkou je, že obsah těchto práv je identifikovatelný na základě ustanovení směrnice. Konečně třetí podmínkou je existence příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti ze strany státu a škodou utrpěnou poškozenými.“*
- 9 Tyto podmínky byly dále specifikovány v rozhodnutí Brasserie/Factortame, v němž SDEU v bodě 51 doplnil upřesnění „pokud je porušení dostatečně závažné“. Soudní dvůr EU tuto podmínku rozvinul takto:

*„55. Co se týče druhé podmínky, jak pokud jde o odpovědnost Společenství podle článku 215, tak i odpovědnost členských států za porušení práva Společenství, rozhodným měřítkem pro zjištění, zda je porušení právních předpisů Společenství dostatečně závažné, je, zda dotčený členský stát nebo orgán Společenství zjevně a závažným způsobem překročily meze své posuzovací pravomoci.*

*56. Mezi skutečnosti, ke kterým musí příslušný soud v tomto ohledu přihlídnout, patří především stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo Společenství, úmyslná, nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu Společenství, přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem Společenství.“*

### **Vyšší moc**

- 10 Žalovaní se v řízení v projednávané věci na svou obranu dovolávali institutu vyšší moci a tvrdili, že v Irsku, jak je popsáno níže, převážně platí, že takové porušení unijního práva, jako je porušení, k němuž došlo v projednávaných věcech, není dostatečně závažné na to, aby splňovalo kritérium dostatečné závažnosti určené SDEU ve věci Brasserie du Pêcheur.
- 11 Jelikož pojem „vyšší moc“ nemá totožný obsah v různých oblastech uplatňování unijního práva, musí být jeho význam určen v závislosti na právním rámci, v němž se mají projevit jeho účinky: věc C-640/15, Vilkas (dále jen „Vilkas“), bod 54; věc C-407/21, Union federale des consommateurs (dále jen „UFC“), bod 53.

- 12 Existují různé formulace parametrů tohoto kritéria, což patrně odráží jeho citlivost na související okolnosti. Judikatura se sice ustálila na požadavku, podle kterého může vyšší moc nastat pouze v souvislosti s abnormálními/neobvyklými a nepředvídatelnými okolnostmi, které účastník řízení, jenž se této obrany dovolává, nemůže ovlivnit, nicméně podle všeho existují určité rozdíly ve vyjádření přesných mezí této obrany. Ve věci 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tedy Soudní dvůr (v bodě 23) definoval použitelný pojem „vyšší moc“ (v kontextu zemědělských nařízení) tak, že vyšší moc není omezena na absolutní nemožnost, ale musí být chápána ve smyslu „*neobvyklých a nepředvídatelných okolností, které jsou mimo kontrolu dovozce nebo vývozce, přičemž následkům vyšší moci se přes veškerou opatrnost nedalo zabránit jinak než za cenu nadměrných obětí*“ (bod 23). Ve věci Vilkas bylo toto kritérium v rámci rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu formulováno ve smyslu nepředvídaných a nepředvídatelných jednání, jejichž důsledkům nemohlo být ze strany orgánů „*přes veškerou vynaloženou péči*“ zabráněno (bod 53), přičemž tento pojem musí být vykládán striktně (bod 56). Tato formulace byla nejnověji převzata v rozsudku UFC (v bodě 53).
- 13 Přísnější kritérium bylo patrně uplatněno ve věci C-203/12, Billerud, a to v kontextu směrnice o emisích skleníkových plynů, kde Soudní dvůr (s odkazem na rozsudek ve věci C-154/78, Valsabbia v. Komise, bod 140) odkázal na vnější příčiny, které mají „*takové nezadržitelné a nevyhnutelné dopady, že bylo pro dané osoby objektivně nemožné dodržet své povinnosti*“ (bod 31).
- 14 Soudní dvůr rovněž zdůraznil, že obrana založená na vyšší moci bude vždy časově omezená: Vilkas, bod 57.
- 15 Podle ustálené judikatury rovněž platí, že obtíže vnitrostátní povahy nemohou odůvodnit nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva (rozsudek UFC, bod 72). Vyšší moc navíc nemůže odkazovat na obtíže vnitrostátní povahy vyplývající z politické nebo správní organizace členského státu nebo způsobené nedostatkem pravomocí, znalostí, prostředků nebo zdrojů: věc C-424/97, Haim, bod 28.

### **Irské právo**

- 16 Směrnice o přijímání (přepracované znění) byla do irského práva provedena prostřednictvím European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 [nařízení z roku 2018 o Evropských společenstvích (podmínky přijetí)], SI 230/2018 (dále jen „nařízení z roku 2018“).
- 17 Nařízení z roku 2018 definují materiální podmínky přijetí jako „poskytnuté příjemci za účelem dodržení směrnice“, přičemž se jedná o:

*„a) ubytování, stravu a související plnění poskytovaná ve formě věcného plnění,*

*b) denní příspěvek a*

*c) ošacení poskytované ve formě peněžitých dávek podle článku 201 Social Welfare Consolidation Act 2005 (konsolidovaný zákon o sociálním zabezpečení z roku 2005).“*

- 18 Denní příspěvek (dále jen „denní příspěvek“) je definován jako „*ta část materiálních podmínek přijetí, která představuje týdenní platbu poskytovanou příjemci v rámci systému spravovaného Minister for Employment Affairs and Social Protection (ministr pro pracovněprávní záležitosti a sociální ochranu, Irsko), aby mohl příjemce hradit vedlejší osobní výdaje“.*
- 19 Nařízení 4 nařízení z roku 2018 upravuje formu výjimky zakotvené v čl. 18 odst. 9 směrnice, pokud je běžně dostupná ubytovací kapacita dočasně vyčerpána, ale jasně stanoví, že toto výjimečné ustanovení musí přesto zajistit uspokojení „*základních potřeb příjemce“.*
- 20 Na začátku roku 2023 bylo irským soudům předloženo několik věcí týkajících se žadatelů o mezinárodní ochranu, kterým zprvu nebylo poskytnuto ubytování ze strany International Protection Accommodation Service (Služba pro poskytování ubytování žadatelům o mezinárodní ochranu, dále jen „IPAS“), jednajícím jménem ministra. Jednou z těchto věcí byla věc SY v. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth [2023] IEHC 187 (dále jen „SY“). V uvedené věci High Court (Vrchní soud, soudce Ch. Meenan) rozhodl, že ministr tím, že žadateli o mezinárodní ochranu nezajistil ubytování, stravu nebo sanitární zařízení, porušil povinnosti, které pro něj vyplývají z nařízení z roku 2018 a z článku 1 Listiny, a vydal následující deklaratorní rozhodnutí:
- i) Určuje se, že nesplnění povinnosti ministra zajistit žadateli „materiální podmínky přijetí“ podle European Union (Reception Conditions) Regulations 2018 [nařízení z roku 2018 o Evropské unii (podmínky přijetí)] je nezákonné;*
- ii) Určuje se, že nesplnění povinnosti ministra zajistit žadateli „materiální podmínky přijetí“ podle European Union (Reception Conditions) Regulations 2018 [nařízení z roku 2018 o Evropské unii (podmínky přijetí)] představuje porušení práv žadatele podle článku 1 Listiny základních práv Evropské unie.*
- 21 Ministr nepodal opravný prostředek proti rozsudku ve věci SY, ani v řízení v projednávané věci nerozporoval skutečnost, že žalobci mají nárok na stejná deklaratorní rozhodnutí, jaká byla vydána ve věci SY. Ve věci SY se ovšem žalobce nedomáhal náhrady újmy.

## **SPOR V PŮVODNÍM ŘÍZENÍ**

### **Skutkové okolnosti věci týkající se S. A.**

- 22 S. A., afghánský státní příslušník, podal dne 15. února 2023 v Irsku žádost o mezinárodní ochranu a získal nárok na materiální podmínky přijetí podle nařízení z roku 2018. Nebylo mu však poskytnuto ubytování, neboť příjmací střediska pro žadatele o azyl provozovaná ministrem byla plně obsazená. Namísto

umístění v přijímacím středisku obdržel S. A. jedinou poukázku na částku ve výši 25 eur. V době podání žádosti neměl nárok na denní příspěvek pro žadatele o azyl, protože vznik tohoto nároku byl závislý na pobytu v přijímacím středisku. S. A. uvádí, že mu nebyly poskytnuty žádné informace o jiných platbách na zajištění dalších potřeb. Žalobci S. A. pomohla nevládní organizace Irish Refugee Council (Irská rada pro uprchlíky, dále jen „IRC“), která mu poskytla seznam charitativních organizací v Dublinu, jež osobám bez domova zajišťují stravu a přístup k sociálním zařízením. Těchto možností S. A. v době, kdy přespával na ulicích v centru města Dublin, občas využil.

- 23 Žalobci S. A. byla též poskytnuta neodkladná zdravotní péče, pokud jde o zranění, která S. A. utrpěl při dopravní nehodě v Maďarsku, na cestě do Irska. S. A. obdržel lékařské zprávy, v nichž byl podrobně popsán otřes mozku a bolest, které utrpěl, přičemž S. A. tyto zprávy zaslal ministrovi a domáhal se přednostního ubytování z důvodu zranitelnosti. Takové přednostní ubytování mu přiznáno nebylo.
- 24 S. A. přespával na ulicích Dublinu, často za deštivého a mrazivého počasí (v únoru a březnu 2023). Po dobu, kdy přespával venku na ulici, viděl i zažil násilí a měl obavy z napadení i z toho, že mu budou odcizeny jeho věci. Po několika týdnech přespávání na ulicích Dublinu se S. A. přemístil do vícepodlažního parkovacího domu ve vesnici Skerries blízko Dublinu, kde začal přespávat. Příležitostně mohl přespát v domovech svých krajanů z Afghánistánu, kam jej pozvali, obvykle ale přespával v uvedeném parkovacím domě. Někdy se i celé dva dny musel obejít bez řádné stravy, protože si nemohl dovolit vydat se do centra města, aby získal jídlo od charitativních organizací nebo aby si ho koupil. Často se nemohl osprchovat ani umýt po dobu pěti nebo šesti dnů, protože bylo velmi těžké získat přístup do sociálních zařízení. Ve svém vyjádření popsal, že mu byla zima, měl hlad, cítil se poníženy a měl strach.
- 25 V době, kdy S. A. přebýval na ulici, bylo stále dostupné individuální a dočasné ubytování v hostelech a penzionech nabízejících nocleh se snídaní v Dublinu, jakož i na jiných místech po celém Irsku. Ministr uvedl, že tyto kapacity, které byly uváděny jako volné, nebyly vždy volné, jakmile se na jejich obsazenost dotázalo ministerstvo, přičemž někteří poskytovatelé ubytování nepřijímali rezervace bez dokladů totožnosti a osobních kreditních karet. Ministr se rozhodl vynaložit dostupné zdroje na řešení, která nabízela velký počet lůžek na smluvně stanovenou dobu určitou, přičemž zajištění těchto řešení vyžadovalo určité přípravné práce a plánování.
- 26 Na konci března 2023 došlo ke změně podmínek způsobilosti a dne 31. března 2023 podal S. A. žádost o denní příspěvek. Výše jeho denního příspěvku činila 38,80 eur týdně a tento příspěvek mu byl přiznán zpětně ke dni podání žádosti o mezinárodní ochranu, tedy k 15. únoru 2023, přičemž vyplacen mu byl dne 5. dubna 2023. Dne 15. června 2023 požádal o platbu na zajištění dalších potřeb, konkrétně na ošacení. Jeho žádost byla vyřízena a platba byla provedena dne 20. června 2023.

- 27 Dne 27. dubna 2023, poté, co strávil 71 dní jako bezdomovec na ulici, bylo S. A. poskytnuto ubytování.

**Skutkové okolnosti věci týkající se R. J.**

- 28 R. J. je 22letý muž z Indie křesťanského vyznání. Na území státu vstoupil dne 16. března 2023. Předtím, než se dne 20. března 2023 dostavil do kanceláře IPO, kde požádal o mezinárodní ochranu, strávil řadu nocí na ulici. Stejně jako S. A., i R. J. obdržel poukázku Dunnes Stores v hodnotě 25 eur v den, kdy se poprvé dostavil k IPO, tedy 20. března. Dne 22. května 2023 mu bylo poskytnuto ubytování, přičemž předtím strávil přibližně 64 nocí na ulici. Přespával v dublinských ulicích poblíž kanceláří IPO, a to ve stanu, který mu byl poskytnut jistou charitativní organizací. Uvedl, že byla zima, vlhko a měl strach. Každou noc měl strach, že jeho stan zapálí lidé, kteří útočili na jiné žadatele o mezinárodní ochranu. Častokrát měl hlad.
- 29 Dne 16. května 2023 předložil R. J. za pomoci svých právních zástupců formulář pro posouzení zranitelnosti, avšak jeho žádosti, aby byl vyhodnocen jako zranitelná osoba, nebylo vyhověno.
- 30 V době, kdy přespával na ulicích, měl R. J. k dispozici stan, stravu a ošacení, které mu poskytla charita. Uvádí, že občas dostal jídlo od charitativních organizací. Nebyl schopen udržovat osobní hygienu v míře, jak potřeboval, a po většinu času se cítil velmi špinavý, z čehož byl zoufalý.
- 31 R. J. se o nároku na denní příspěvek dozvěděl až dne 17. dubna 2023 a následně o něj požádal. Tento denní příspěvek (ve výši 38,80 eur týdně) obdržel R. J. dne 20. dubna 2023, přičemž mu byl vyplacen zpětně za dobu od 20. března 2023. R. J. potřeboval ošacení a toaletní potřeby, ale nemohl si je dovolit, přičemž peníze, které obdržel, vynakládal na jídlo v době, kdy toto jídlo nemohl získat od středisek pro osoby bez domova.
- 32 R. J. podal tři žádosti o platby na zajištění dalších potřeb (dále jen „platby na další potřeby“). Poprvé o takovou platbu požádal, a tato mu byla přiznána, dne 28. března ve výši 100 eur. Druhá žádost o platbu na další potřeby byla dne 7. dubna zamítnuta. Třetí žádost byla podána dne 6. dubna a platba byla přiznána přibližně o 7 týdnů později, dne 28. května, a to ve výši 120 eur, poté, co mu bylo zajištěno ubytování.
- 33 R. J. tvrdil, že byl zoufalý a měl obavy o svou budoucnost a životní podmínky. Cítil se osamělý a měl strach. Uvedl, že zažil několik opravdu velmi těžkých chvil, kdy si myslel, že už nebude moci dál. Cítil se bezcenný a nevěřil tomu, že se to někdy změní nebo zlepší. Tvrdil, že ve stanu nemohl z důvodu chladného počasí a vlhka dobře spát. V době, kdy žil na ulici, ho postihly závažné zažívací potíže (podle jeho názoru v důsledku stresu, starostí a špatné životosprávy) a výrazně zhubl. Tvrdil, že v době, kdy žil na ulici, neměl žádnou ochranu a v noci k budově IPO, kdy společně s dalšími žadateli žil, mnohokrát přišli rasisté a vyhrožovali, že jejich stany podpálí. R. J. tvrdil, že měl velký strach.



- 34 R. J. uvedl, že mu ze stanu ukradli batoh a jeho osobní věci, takže mu nezůstalo vůbec nic. Tvrdil, že týdenní platba ve výši 38,80 eur nepostačovala k tomu, aby si mohl pořídit nové osobní věci namísto těch, které mu byly ukradeny, takže musel nosit po celý měsíc stejné oblečení. R. J. tvrdil, že toto období bylo nejhorším obdobím jeho života a že jej navždy změnilo.
- 35 R. J. bylo poskytnuto ubytování dne 22. května 2023, po 64 dnech, které strávil jako bezdomovec na ulici.

### **Skutkové okolnosti týkající se žalovaných**

- 36 Žalovaní tvrdili, že vynaložili veškerou přiměřenou péči ve snaze zajistit materiální podmínky přijetí, jak požadovala vnitrostátní nařízení z roku 2018, a uspokojit základní potřeby žalobců, přestože museli čelit zcela neobvyklým a nepředvídatelným okolnostem způsobeným hromadným přílivem osob, které potřebovaly dočasnou ochranu, do Irska v období od konce února 2022 do konce května 2023, jehož příčinou byla invaze na Ukrajinu, a současně bylo nutno se vypořádat se souběžně probíhajícím a neočekávaně velkým nárůstem počtu osob, které ve stejném období přijížděly do Irska a žádaly o mezinárodní ochranu. Oficiální zpráva zveřejněná v roce 2020 (zpráva C. Day) doporučila Irsku, aby každoročně počítalo přibližně se 3 500 novými žádostmi o mezinárodní ochranu. Ve zprávě C. Day bylo rovněž uvedeno, že stát bude dále potřebovat plány pro mimořádné situace, aby mohl rychle reagovat, pokud dojde k nepředvídanému nárůstu počtu žadatelů nad rámec uvedených odhadů.
- 37 Od konce února 2022 do konce května 2023 přicestovalo do Irska více než 83 000 ukrajinských státních příslušníků, přičemž téměř 64 000 těchto osob bylo ministrem poskytnuto ubytování, jelikož jim byla přiznána dočasná ochrana.
- 38 V roce 2022 bylo v Irsku podáno 13 651 nových žádostí o mezinárodní ochranu. Od ledna do května 2023 bylo podáno 4 556 nových žádostí. Ke dni 22. května 2023 bylo v rámci přijímacího systému mezinárodní ochrany ubytováno 20 485 osob, a to ve srovnání s 8 555 osobami na konci ledna 2022 (během pandemie COVID-19 počet žádostí o mezinárodní ochranu výrazně poklesl).
- 39 Stručně řečeno, žalovaní se museli vypořádat se situací, kdy podle odborného stanoviska vyjádřeného ve zprávě C. Day na konci roku 2020 měla vláda počítat s nutností vyřídit přibližně 3 500 žádostí o mezinárodní ochranu ročně, ovšem v období od konce února 2022 do konce května 2023 přicestovalo do Irska přibližně 100 000 osob (osob, jimž byla přiznána dočasná ochrana před konfliktem na Ukrajině, a žadatelů o mezinárodní ochranu), z nichž více než 80 000 osobám muselo být irskou vládou, prostřednictvím úřadu ministra, zajištěno ubytování.
- 40 Žalovaní uvádějí, že aktivně zajišťovali nouzové ubytování u nejrůznějších poskytovatelů ubytovacích služeb a někdy využívali i ubytování ve stanech. IPAS uzavřela dohody s charitativními organizacemi z řad třetích osob s cílem přispět k uspokojení potřeb žadatelů. Tyto organizace se nacházely v Dublinu

a poskytovaly denní služby žadatelům, kterým ještě nebylo zajištěno ubytování, včetně jídla a sprch, wifi a, pokud to bylo potřeba, stanů a spacích pytlů.

- 41 Před březnem 2023 mohl být denní příspěvek vyplácen v rámci mezinárodní ochrany pouze v případech, kdy určitá osoba pobývala v ubytovacím zařízení zajištěném ministrem. Ministr požádal dne 9. března 2023 ministra pro sociální zabezpečení o přijetí opatření k zajištění toho, aby byl denní příspěvek vyplácen i žadatelům o mezinárodní ochranu, kterým nebylo poskytnuto ubytování. Tato opatření nabyla účinnosti dne 28. března 2023. Denní příspěvek je splatný ve standardní výši 38,80 eur týdně.
- 42 Dokud nebude rozhodnuto o této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, nečiní předkládající soud žádná skutková ani právní zjištění, pokud jde o adekvátnost reakce státu na krizi v oblasti zajištění ubytování pro žadatele o mezinárodní ochranu.

### Argumenty účastníků řízení

- 43 Žalovaní se dovolávají vyšší moci jako obrany proti žalobnímu návrhu žalobců na náhradu újmy podle rozsudku Francovich. Jak je uvedeno výše, žalovaní tvrdí, že okolnosti vyšší moci spadají do rámce kritéria týkajícího se uplatnění „druhé podmínky“ kritéria stanoveného v rozhodnutí Brasserie/Factortame, takže splnění požadavku „dostatečně závažného porušení“ nelze prokázat. Tvrdí, že tento závěr platí ve třech ohledech. Zaprvé, vyšší moc byla brána v úvahu v té části druhé podmínky, v níž je předmětem zkoumání „*úmyslná, nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody*“. Žalovaní tvrdí, že výše popsané okolnosti vyšší moci, které vedly k porušením v projednávané věci, byly v právním smyslu neúmyslné, resp. nedobrovolné. Zadruhé, odkaz na „nesprávné právní posouzení“ v bodě 56 rozhodnutí Brasserie/Factortame zahrnoval porušení závazné právní povinnosti. Zatřetí, žalovaní uvádějí, že kroky podniknuté na unijní úrovni za účelem přijetí nového paktu o migraci a azylu, který by zahrnoval i spravedlivější rozdělování žádostí o mezinárodní ochranu mezi členské státy, byly rovnocenné „chování orgánu Společenství“ (ve smyslu bodu 56 rozhodnutí Brasserie/Factortame), což dokazuje, že unijní orgány si byly vědomy potřeby spravedlivějšího rozdělování žádostí o azyl na celém území EU, když stávající právní rámec tento požadavek nesplňuje.
- 44 Žalovaní se nedovolávali nedostatku finančních prostředků při zajišťování materiálních podmínek přijetí požadovaných vnitrostátními nařízeními z roku 2018 a směrnicí. Žalovaní zastávají stanovisko, podle kterého bezprecedentní počet osob, které v rozhodném období přijížděly do Irska a domáhaly se dočasné nebo mezinárodní ochrany, zahltil stávající ubytovací kapacitu vyčleněnou pro žadatele o mezinárodní ochranu takovým způsobem, že po přechodnou dobu čtyř a půl měsíce nebylo svobodným dospělým mužům, kteří nepatřili mezi zranitelné osoby, po různě dlouhou dobu nabízeno ubytování ze strany IPAS, nicméně žalovaní vynaložili veškeré přiměřené úsilí k zajištění takového ubytování i k zajištění dalších potřeb přijetí, včetně stravy, hygienických zařízení a ošacení.

- 45 Žalovaní rovněž tvrdí, že vyšší moci je v každém případě možno se dovolávat jako samostatného prostředku obrany z hlediska unijního práva.
- 46 Žalobci tvrdí, že splnili uvedené tři podmínky kritéria pro přiznání náhrady újmy podle rozsudku Francovich: směrnice a vnitrostátní nařízení z roku 2018 zakládají práva ve prospěch žalobců (což stát nerozporoval); porušení těchto povinností bylo v každém případě závažné; a existovala zjevná příčinná souvislost mezi porušením povinností státu a újmou, která žalobcům vznikla, a to v podobě útrap a ztráty důstojnosti spjatých s dlouhodobým nuceným bezdomoveckým životem na ulici.
- 47 Pokud jde o argument vyšší moci uplatňovaný státem, žalobci tvrdí, že podmínka „dostatečné závažnosti“ v rámci kritéria Brasserie/Factortame zahrnuje objektivní odpovědnost, když povinnosti stanovené ve směrnici jsou jasně vyjádřeny jako závazné povinnosti a nestanoví odchylku pro případ naplnění ubytovacích kapacit; je tomu totiž právě naopak. Žalobci tvrdí, že judikatura SDEU – Cimade a GISTI, Saciri, Haqbin a TO – podporuje toto stanovisko.
- 48 Žalobci dále uvedli, že vyšší moc nemůže nastat ve specifickém kontextu přiznaných porušení nedotknutelných základních práv.
- 49 Žalobci tvrdí, že i kdyby se vyšší moc v zásadě uplatnit mohla, není na základě skutkových okolností věci prokázána. Důkazy nespovídají tvrzení státu, že přijal veškerá přiměřená opatření k tomu, aby zajistil uspokojení základních potřeb, včetně stravy a vody, stanovených v nařízeních z roku 2018. Žalobci uvedli, že žalovaní učinili politické rozhodnutí, když se zaměřili na komplexní zajišťování ubytovacích kapacit na úkor individuálních požadavků na ubytování, a že celkově reagovali příliš málo a příliš pozdě.

#### **Přípustnost argumentu vyšší moci jako obrany proti žalobě na náhradu újmy podle rozsudku Francovich**

- 50 V zásadě by bylo možné si představit argumentaci, podle které by úmyslné nebo neúmyslné nesplnění ve smyslu bodu 56 rozhodnutí Brasserie/Factortame mohlo zahrnovat nesplnění v důsledku okolností vyšší moci, a potenciální uplatnění tohoto institutu jak na závazné povinnosti vyplývající z unijního práva, tak na opatření unijního práva, která ponechávají členským státům prostor pro uvážení, pokud jde o jejich provedení: v obou případech platí, že členský stát není schopen splnit své povinnosti z důvodu nepředvídatelných okolností, které nemůže ovlivnit, přičemž nesplnění dotčených povinností nevyplývá z nesprávného náhledu na rozsah tohoto prostoru pro uvážení.
- 51 Pokud by v zásadě bylo možné dovolávat se vyšší moci jako obrany proti žalobě na náhradu újmy způsobené porušením směrnice Evropské unie členským státem (přestože žádná taková obrana není ve směrnici výslovně upravena), vyvstává otázka, zda by obrana dovolávající se vyšší moci byla v zásadě přípustná v kontextu povinností vyplývajících z unijního práva, které vyplývají z nedotknutelných práv zakotvených v Listině (zde z článku 1), které jsou ve

směrnici vyjádřeny v podobě kogentních norem, od kterých se nelze odchýlit, a které se týkají nejzákladnějších potřeb vyžadovaných pro zajištění minimální úrovně lidské důstojnosti.

### **Parametry takové obrany (pokud by byla přípustná)**

- 52 Vystává rovněž otázka odpovídajících parametrů obrany dovolávající se vyšší moci, pokud by taková obrana byla přípustná, včetně míry vyšší moci vyžadované k tomu, aby bylo možné úspěšně se této obrany dovolávat za okolností daných v projednávané věci. Je namístě takový přístup, který nevyžaduje „nadměrnou obět“, aby se předešlo následkům nepředvídatelných událostí, nebo spíše takový přístup, který vyžaduje přijetí všech opatření, která jsou s ohledem na tyto následky náležitá nebo přiměřená, nebo takový přístup, který požaduje přijetí všech opatření, která nejsou „objektivně nemožná“? Nebo jsou všechny tyto zdánlivě odlišné formulace nacházející se v judikatuře SDEU pouze variacemi na tentýž přístup, závislý na skutkových okolnostech a kontextu, který je potřeba zaujmout k posouzení toho, zda je za daných okolností přípustné dovolávat se vyšší moci jako prostředku obrany?
- 53 Pokud taková obrana v zásadě přípustná je, pak musí dané konkrétní okolnosti, za kterých došlo k nesplnění povinnosti uspokojit základní potřeby, jako je ubytování a strava, zasahující do lidské důstojnosti, nepochybně vyžadovat velmi důkladné posouzení otázky, zda lze takové nesplnění skutečně omlouvat okolnostmi vyšší moci. V tomto kontextu by patrně bylo namístě kritérium nepřekonatelných obtíží/objektivní nemožnosti, popřípadě kritérium podobné, nikoli přístup vycházející z premisy vynaložení veškeré řádné péče. Je samozřejmě pravda, že invaze Ruska na Ukrajinu a z toho vyplývající exodus ukrajinských uprchlíků do zbytku Evropy (včetně Irska) byly nepředvídatelné, nicméně lze říci, že důsledky potřeby zajistit trvale vyšší ubytovací kapacity v systému mezinárodní ochrany vyplývající z této invaze již po určité době přestaly být nepředvídatelné. Lze tedy sice říci, že obecně bylo rozumné, aby se stát soustředil na zajišťování hromadného ubytování poskytovaného na smluvním základě jako řešení kapacitní krize, které stát čelil od ledna do června 2023, ovšem stejně tak by bylo možno mít za to, že přísnější zhodnocení toho, co je od státu požadováno, by od státu (který měl k dispozici dostatečné finanční prostředky) vyžadovalo, nad rámec zajišťování střednědobých kolektivních řešení, i snahu souběžně vynakládat úsilí na zajištění soukromého ubytování pro jednotlivé žadatele, kteří se fakticky ocitli na ulici nebo by se tak v případě nezajištění tohoto ubytování stalo, ať již zavedením ubytovacích poukázek, vyplácením podstatně vyšší finanční pomoci (ve výši přesahující denní příspěvek), zřízením bezpečného nouzového přístřeší (včetně případného zabezpečeného stanového přístřeší) na krátkou dobu apod.

### **Potřeba předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru EU**

- 54 Jedná se o důležité otázky, na něž neexistují za stávající situace v unijním právu žádné jasné a jednoznačné odpovědi. Tento soud tak nemůže s jistotou tvrdit, že

odpovědi na tyto otázky jsou *acte claire*. Jedná se o otázky, k jejichž zodpovězení soud potřebuje určitá vodítka, aby mohl ve věcech, které mu byly předloženy (a potažmo ještě v přibližně 50 dalších věcech projednávaných v současné době u irských soudů, v nichž vyvstávají stejné otázky), řádně rozhodnout. Za těchto okolností má tento soud za to, že je nezbytné předložit tyto předběžné otázky SDEU podle ustanovení článku 267 SFEU.

- 55 Věc je z pohledu irského soudu naléhavá, neboť u irských soudů je projednáváno velké množství věcí, v nichž se žalobci domáhají náhrady újmy za porušení povinností státu vyplývajících ze směrnice, přičemž věci týkající se zajištění ubytování v rámci mezinárodní ochrany jsou irským soudům předkládány i nadále.

[omissis]

PRACOVNÍ DOKUMENT