



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

17. prosince 2020*

Obsah

Právní rámec	4
Unijní právo	4
Směrnice 2008/115	4
Směrnice 2013/32	5
Směrnice 2013/33	10
Maďarské právo	13
Zákon o azylu	13
Zákon o státních hranicích	20
Soudní řád správní	21
Vládní nařízení 301/2007	21
Postup před zahájením soudního řízení	21
K žalobě	23
Úvodní poznámky	23
K prvnímu žalobnímu důvodu týkajícímu se přístupu k řízení o mezinárodní ochraně	23
Argumentace účastníků řízení	23
Závěry Soudního dvora	25
Ke druhému a třetímu žalobnímu důvodu, které se týkají zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu	29
Argumentace účastníků řízení	29

* Jednací jazyk: maďarština.

– Ke druhému žalobnímu důvodu	29
– Ke třetímu žalobnímu důvodu	31
Závěry Soudního dvora	32
– K zajišťování v tranzitních prostorech Röszke a Tompa	32
– Ke slučitelnosti zajištění v tranzitních prostorech Röszke a Tompa s požadavky stanovenými ve směrniciích 2013/32 a 2013/33	34
– K článku 72 SFEU	38
Ke čtvrtému žalobnímu důvodu týkajícímu se vyhoštění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí	40
Argumentace účastníků řízení	40
Závěry Soudního dvora	42
K pátému žalobnímu důvodu týkajícímu se práva setrvat na území dotčeného členského státu	45
Argumentace účastníků řízení	45
Závěry Soudního dvora	47
– K první části pátého žalobního důvodu týkající se čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32	47
– Ke druhé části pátého žalobního důvodu týkající se čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32	49
– Ke třetí části pátého žalobního důvodu týkající se čl. 46 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32	50
K nákladům řízení	51

„Nesplnění povinnosti státem – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví – Směrnice 2008/115/ES, 2013/32/EU a 2013/33/EU – Řízení o přiznání mezinárodní ochrany – Účinný přístup – Řízení na hranicích – Procesní záruky – Povinné umístění v tranzitních prostorech – Zajištění – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Opravné prostředky proti správním rozhodnutím o zamítnutí žádostí o mezinárodní ochranu – Právo setrvat na území“

Ve věci C-808/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 21. prosince 2018,

Evropská komise, zastoupená M. Condou-Durande, A. Tokárem a J. Tomkinem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Maďarsku, zastoupenému M. Z. Fehérem a M. M. Tátraí, jako zmocněnci,

žalovanému,

SODNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, E. Regan, M. Ilešič a N. Wahl, předsedové senátů, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (zpravodaj), P. G. Xuereb a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. února 2020,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 25. června 2020,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise se v rámci své žaloby domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 3 a 6, čl. 24 odst. 3, článku 43 a čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60), z čl. 2 písm. h) a článků 8, 9 a 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96), jakož i z článku 5, čl. 6 odst. 1 čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98), ve spojení s články 6, 18 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), a to tím, že:
 - stanovilo, že žádost o azyl musí být podána u příslušného orgánu osobně a výlučně v tranzitních prostorech, do kterých tento orgán povoluje vstup pouze malému počtu osob;
 - zpravidla uplatňuje zvláštní postup, v jehož průběhu nejsou zajištěny záruky stanovené ve směrnici 2013/32;
 - stanovilo, že se na všechny žadatele o azyl, s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let, vztahuje řízení, v jehož důsledku jsou tito žadatelé po celou dobu azylového řízení povinně zajištěni v zařízeních v tranzitních prostorech, která lze opustit pouze směrem do Srbska, aniž jsou při tomto zajištění dodržovány záruky stanovené ve směrnici 2013/33;
 - přemísťuje státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na maďarském území na druhou stranu hraničního oplocení a nedodržuje přitom postupy a záruky vymezené v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115;
 - neprovedlo do vnitrostátního práva čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 a přijalo ustanovení odchylné od obecného pravidla automatického odkladného účinku opravného prostředku žadatelů o mezinárodní ochranu v situacích, na které se nevztahuje čl. 46 odst. 6 této směrnice.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2008/115

2 Článek 2 směrnice 2008/115 stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu.

2. Členské státy mohou rozhodnout, že tuto směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí,

a) jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1)] nebo kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu;

[...]“

3 Článek 3 této směrnice zní:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

2. „neoprávněným pobytem“ přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu;

[...]“

4 Článek 5 uvedené směrnice stanoví:

„Při provádění této směrnice členské státy náležitě zohlední

a) nejvlastnější zájem dítěte,

b) rodinný život a

c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země

a dodržují zásadu nenavracení.“

5 Článek 6 odst. 1 a 2 téže směrnice stanoví:

„1. Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.

2. Státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1.“

6 V článku 12 odst. 1 směrnice 2008/115 je uvedeno:

„Rozhodnutí o navrácení, a pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy.

Informace o věcných důvodech mohou být omezeny v případě, že vnitrostátní právní předpisy umožňují omezení práva na informace, zejména za účelem zajištění národní bezpečnosti, obrany, veřejné bezpečnosti a pro předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů.“

7 Článek 13 odst. 1 této směrnice zní:

„Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení uvedenému v čl. 12 odst. 1 nebo návrhu na jeho přezkum příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.“

8 Článek 18 uvedené směrnice zní:

„1. Vznikne-li důsledkem výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni, nepředvídatelně velká zátěž pro kapacitu zajišťovacích zařízení členského státu nebo pro jeho správní či soudní zaměstnance, může tento členský stát po dobu trvání uvedené mimořádné situace rozhodnout o poskytnutí delší lhůty pro soudní přezkum, než je lhůta stanovená podle čl. 15 odst. 2 třetího pododstavce, a přijmout naléhavá opatření, pokud jde o podmínky zajištění odchylné od opatření stanovených v čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2.

2. Uchýlí-li se dotčený členský stát k takovým mimořádným opatřením, uvědomí o tom Komisi. Rovněž uvědomí Komisi, jakmile důvody pro uplatnění těchto mimořádných opatření pominou.

3. Žádné ustanovení tohoto článku nelze vykládat tak, že by umožňovalo členským státům odchylně od své obecné povinnosti přijmout veškerá přiměřená obecná či konkrétní opatření k plnění svých povinností vyplývajících z této směrnice.“

Směrnice 2013/32

9 Bod 29 odůvodnění směrnice 2013/32 zní následovně:

„Někteří žadatelé mohou potřebovat zvláštní procesní záruky mimo jiné vzhledem ke svému věku, pohlaví, sexuální orientaci, pohlavní identitě, postižení, závažným zdravotním problémům, mentální poruše nebo následkům mučení, znásilnění nebo jiných vážných forem psychického, fyzického nebo sexuálního násilí. Členské státy by měly usilovat o to, aby žadatelé, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, byli identifikováni dříve, než dojde k přijetí rozhodnutí v prvním stupni. Těmto žadatelům by měla být poskytnuta přiměřená [náležitá] podpora, včetně dostatku času, s cílem vytvořit nezbytné podmínky pro účinný přístup k řízení, které by jim umožňovaly splnit veškeré náležitosti žádosti o mezinárodní ochranu.“

10 Článek 2 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- c) ‚žadatelem‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která učinila žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;
- d) ‚žadatelem, který potřebuje zvláštní procesní záruky‘ žadatel, u něž je možnost požívat práv a plnit povinnosti podle této směrnice vzhledem k jeho situaci omezena;
- e) ‚pravomocným rozhodnutím‘ rozhodnutí, zda je státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti přiznáno postavení uprchlíka nebo doplňková ochrana na základě směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2011/95/EU [ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9)] a které již nepodléhá opravnému prostředku podle kapitoly V této směrnice bez ohledu na to, zda takový opravný prostředek vede k tomu, že žadateli může být až do rozhodnutí o opravném prostředku dovoleno setrvat v dotyčném členském státě;

[...]

- p) ‚setrváním v členském státě‘ setrvání na území členského státu, včetně na jeho hranicích nebo v tranzitním prostoru, ve kterém byla žádost o mezinárodní ochranu podána [učiněna] nebo se posuzuje;

[...]“

11 Článek 3 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na všechny žádosti o mezinárodní ochranu podané [učiněné] na území členského státu, včetně na jeho hranicích, v jeho teritoriálních vodách nebo tranzitním prostoru, a na odnětí mezinárodní ochrany.“

12 Článek 6 téže směrnice stanoví:

„1. Učiní-li určitá osoba žádost o mezinárodní ochranu u orgánu, který je podle vnitrostátního práva příslušný k registraci této žádosti, provede se tato registrace do třech pracovních dnů od učinění žádosti.

Pokud je žádost o mezinárodní ochranu učiněna u jiných orgánů, u nichž je pravděpodobné, že budou takové žádosti dostávat, ale nejsou podle vnitrostátního práva příslušné k jejich registraci, členské státy zajistí, aby byla registrace provedena do šesti pracovních dnů od učinění žádosti.

Členské státy zajistí, aby těmto jiným orgánům, u nichž je pravděpodobné, že budou žádosti o mezinárodní ochranu dostávat, jako jsou policejní orgány, pohraniční stráž, imigrační orgány a pracovníci detenčních zařízení, byly poskytnuty příslušné informace a aby jejich pracovníkům byla poskytnuta úroveň školení nezbytná pro plnění jejich úkolů a povinností a pokyny pro poskytování informací žadatelům ohledně místa a způsobu podávání žádostí o mezinárodní ochranu.

2. Členské státy zajistí, aby osoba, která učinila žádost o mezinárodní ochranu, měla příležitost podat žádost co možná nejdříve. Pokud žadatel této příležitosti nevyužije, může členský stát odpovídajícím způsobem použít článek 28 této směrnice.

3. Aniž je dotčen odstavec 2, mohou členské státy požadovat, aby se žádosti o mezinárodní ochranu podávaly osobně nebo na určitém místě.

4. Bez ohledu na odstavec 3 se považuje žádost o mezinárodní ochranu za podanou, jakmile ji příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží od žadatele nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní právo, jakmile o ní obdrží úřední zápis.

5. Pokud v důsledku žádostí o mezinárodní ochranu učiněných současně velkým počtem státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti je v praxi velice obtížné dodržet lhůtu stanovenou v odstavci 1, mohou členské státy stanovit, že lze tuto lhůtu prodloužit na 10 pracovních dní.“

13 Článek 7 směrnice 2013/32 zní:

„1. Členské státy zajistí, aby každá zletilá osoba způsobilá k právním úkonům měla právo učinit svým jménem žádost o mezinárodní ochranu.

[...]

3. Členské státy zajistí, aby nezletilá osoba měla právo učinit žádost o mezinárodní ochranu buď vlastním jménem, pokud je způsobilá k právním úkonům v rámci řízení v souladu s vnitrostátním právem dotčeného členského státu, nebo prostřednictvím svých rodičů či jiných zletilých rodinných příslušníků či zletilé osoby, která za ni nese zodpovědnost ze zákona nebo podle vnitrostátních zvyklostí dotčeného členského státu, nebo prostřednictvím zástupce.“

14 Článek 8 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Existují-li údaje o tom, že státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti nacházející se v detenčních zařízeních nebo na hraničních přechodech na vnějších hranicích, včetně tranzitního prostoru, chtějí učinit žádost o mezinárodní ochranu, členské státy jim poskytnou informace k tomu nezbytné. V těchto detenčních zařízeních a na hraničních přechodech zajistí členské státy tlumočení nezbytné pro usnadnění přístupu k azylovému řízení.“

15 V článku 24 odst. 3 zmíněné směrnice je uvedeno:

„Členské státy zajistí, aby žadatelům, u nichž bylo zjištěno, že potřebují zvláštní procesní záruky, byla poskytnuta náležitá podpora, jež jim umožní v průběhu azylového řízení požívat práv a plnit povinnosti stanovené v této směrnici.

V případech, kdy nelze tuto přiměřenou [náležitou] podporu poskytnout v rámci řízení podle čl. 31 odst. 8 a článku 43, a zejména pokud se členské státy domnívají, že žadatel potřebuje zvláštní procesní záruky v důsledku mučení, znásilnění nebo jiných vážných forem psychického, fyzického nebo sexuálního násilí, členské státy nepoužijí nebo přestanou používat čl. 31 odst. 8 a článek 43. Pokud na žadatele, na něž nelze podle tohoto pododstavce použít čl. 31 odst. 8 a článek 43, použijí členské státy čl. 46 odst. 6, musí poskytnout alespoň záruky stanovené v čl. 46 odst. 7.“

16 Článek 26 téže směrnice zní:

„1. Členské státy nesmějí nikoho zadržet [zajistit] pouze proto, že se jedná o žadatele. Důvody a podmínky zajištění a záruky dané zajištěným žadatelům musí být v souladu se směrnicí [2013/33].

2. Je-li žadatel o mezinárodní ochranu zajištěn, členské státy zajistí možnost rychlého soudního přezkumu podle směrnice [2013/33].“

17 Podle čl. 28 odst. 1 směrnice 2013/32 platí:

„Existuje-li důvod se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu vzal konkludentně svou žádost zpět nebo od ní odstoupil, zajistí členské státy, aby rozhodující orgán rozhodl buď o zastavení posuzování žádosti, nebo o jejím zamítnutí v případě, že rozhodující orgán považuje žádost za nedůvodnou na základě přiměřeného posouzení její věcné stránky podle článku 4 směrnice [2011/95].“

18 Článek 31 odst. 8 této směrnice zní:

„Členské státy mohou stanovit, že se řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II urychlí nebo uskuteční na hranicích nebo v tranzitním prostoru podle článku 43, pokud:

- a) žadatel při předkládání své žádosti a jejím zdůvodňování uvedl pouze záležitosti, které nejsou důležité pro posouzení toho, zda může být uznán za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95], nebo
- b) žadatel pochází z bezpečné země původu ve smyslu této směrnice nebo
- c) žadatel uvedl orgány v omyl tím, že předložil nepravdivé údaje nebo doklady nebo neposkytl důležité údaje nebo doklady ohledně své totožnosti nebo státní příslušnosti, které by mohly mít negativní dopad na rozhodnutí, nebo
- d) žadatel zničil doklady totožnosti nebo cestovní doklady, které by pomohly určit jeho totožnost nebo státní příslušnost, nebo se těchto dokladů ve zlém úmyslu pravděpodobně zbavil, nebo
- e) žadatel uvedl zjevně nesouvislé a protichůdné, zjevně nepravdivé či očividně nepravděpodobné údaje, které jsou v rozporu s dostatečně ověřenými informacemi ze země původu, a jsou tudíž zjevně nepřesvědčivé, pokud jde o jeho tvrzení v souvislosti s tím, zda ho lze uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95], nebo
- f) žadatel podal [učinil] následnou žádost o mezinárodní ochranu, která není podle čl. 40 odst. 5 nepřípustná, nebo
- g) žadatel podává [činí] žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, nebo
- h) žadatel vstoupil na území členského státu protiprávně nebo si na něm protiprávně prodloužil svůj pobyt a podle okolností svého vstupu se bez řádného zdůvodnění buď co nejdříve nedostavil k orgánům, nebo nepodal žádost o mezinárodní ochranu, nebo
- i) žadatel odmítá splnit povinnost nechat si odebrat otisky prstů [...], nebo
- j) žadatel může být ze závažných důvodů považován za hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek členského státu nebo byl podle vnitrostátních právních předpisů ze závažných důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti či veřejného pořádku vykonatelně vypovězen.“

19 Článek 33 odst. 2 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřijatelnou, pouze pokud:

- a) mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát;
- b) země, která není členským státem, je podle článku 35 považována za první zemi azylu pro žadatele;
- c) země, která není členským státem, je podle článku 38 považována za bezpečnou třetí zemi pro žadatele;
- d) žádost je následnou žádostí, v níž se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95], nebo
- e) osoba závislá na žadateli podá žádost poté, co v souladu s čl. 7 odst. 2 souhlasila, aby její případ byl součástí žádosti podané jejím jménem, a neexistují žádné skutečnosti týkající se situace této závislé osoby, které by odůvodňovaly samostatnou žádost.“

20 Článek 39 odst. 1 téže směrnice zní:

„Členské státy mohou stanovit, že posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a posouzení bezpečnosti žadatele v jeho konkrétní situaci podle kapitoly II se neprovede vůbec nebo se neprovede zcela, pokud příslušný orgán na základě skutečností zjistil, že žadatel chce vstoupit na jeho území protiprávně nebo na něj protiprávně vstoupil z bezpečné třetí země podle odstavce 2.“

21 Podle čl. 41 odst. 1 směrnice 2013/32 platí:

„Členské státy mohou učinit výjimku z práva setrvat na jejich území, pokud osoba:

- a) podala první následnou žádost, která není předmětem dalšího posouzení podle čl. 40 odst. 5, pouze proto, aby pozdržela nebo zmařila výkon rozhodnutí, které by vedlo k jejímu okamžitému vyhoštění z daného členského státu, nebo
- b) učinila další žádost o mezinárodní ochranu ve stejném členském státě po pravomocném rozhodnutí, jež považuje první následnou žádost za nepřijatelnou podle čl. 40 odst. 5, nebo po pravomocném rozhodnutí, kterým se zamítá tato žádost jako nedůvodn[á].

Členské státy mohou tuto výjimku učinit pouze za předpokladu, že se rozhodující orgán domnívá, že rozhodnutí o navrácení nepovede k přímému nebo nepřímému navrácení v rozporu se závazky daného členského státu vyplývajícími z mezinárodního práva nebo práva Unie.“

22 Článek 43 této směrnice, nadepsaný „Řízení na hranicích“, stanoví:

„1. Členské státy mohou v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II stanovit řízení, kterými se na hranicích nebo v tranzitních prostorách členského státu rozhoduje o:

- a) přípustnosti žádostí podle článku 33 podaných [učiněných] na těchto místech nebo
- b) věcné strážce žádostí v řízení podle čl. 31 odst. 8.

2. Členské státy zajistí, aby rozhodnutí bylo v řízení podle odstavce 1 vydáno v přiměřené době. Není-li rozhodnutí vydáno do čtyř týdnů, povolí se žadateli vstup na území členského státu, aby mohla být jeho žádost zpracována v souladu s ostatními ustanoveními této směrnice.

3. V případě příjezdu velkého počtu státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, které podávají žádost o mezinárodní ochranu na hranici nebo v tranzitním prostoru, kdy není v praxi možné použít ustanovení odstavce 1, lze tato řízení uplatnit také v případech a po dobu, kdy jsou tyto státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti běžně ubytovány v blízkosti hranice nebo tranzitního prostoru.“

23 Článek 46 uvedené směrnice stanoví:

„[...]

5. Aniž je dotčen odstavec 6, umožní členské státy žadatelům setrvat na území, dokud neuplyne lhůta, v níž mohou uplatnit právo na účinný opravný prostředek, nebo v případě, že v dané lhůtě toto právo uplatní, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku.

6. V případě rozhodnutí:

- a) o tom, že je žádost zjevně nedůvodná, podle čl. 32 odst. 2 nebo nedůvodná po posouzení podle čl. 31 odst. 8, s výjimkou případů, kdy jsou tato rozhodnutí založena na okolnostech uvedených v čl. 31 odst. 8 písm. h);
- b) o nepřípustnosti žádosti podle čl. 33 odst. 2 písm. a), b) nebo d);
- c) o zamítnutí znovuotevření případu žadatele, který byl zastaven podle článku 28, nebo
- d) o neposouzení žádosti nebo o neposouzení žádosti v celém rozsahu podle článku 39,

musí mít soud pravomoc rozhodnout, zda žadatel smí či nesmí setrvat na území členského státu, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku, buď na žádost dotyčného žadatele, nebo v případě jednání z moci úřední pokud v důsledku rozhodnutí již žadatel není oprávněn setrvat v daném členském státě a pokud v takových případech vnitrostátní právo nezakládá jeho právo setrvat v členském státě.

[...]

8. Členské státy umožní žadateli setrvat na území, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku, ve kterém bude rozhodnuto, zda žadatel smí či nesmí setrvat na území, jak je stanoveno v odstavcích 6 a 7.

[...]“

Směrnice 2013/33

24 V bodě 17 odůvodnění směrnice 2013/33 je uvedeno:

„Důvody zajištění stanovenými v této směrnici nejsou dotčeny jiné důvody zajištění, včetně důvodů zajištění v rámci trestního řízení, které se podle vnitrostátního práva uplatňují nezávisle na žádosti státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti o mezinárodní ochranu.“

25 Článek 2 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

b) ‚žadatelem‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

[...]

h) ‚zajištěním‘ zadržování žadatele členským státem na určitém místě, kde je žadatel zbaven svobody pohybu;

[...]“

26 Článek 3 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, kteří na území, včetně na jeho hranicích, v teritoriálních vodách nebo tranzitním prostoru členského státu učiní žádost o mezinárodní ochranu, po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jakožto žadatelé, a na jejich rodinné příslušníky, na něž se taková žádost o mezinárodní ochranu vztahuje podle vnitrostátních právních předpisů.“

27 Článek 7 téže směrnice stanoví:

„1. Žadatelé se mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento členský stát vymezí. Vymezené území nesmí narušovat nedotknutelnost soukromí a musí poskytovat dostatečný prostor pro zajištění přístupu ke všem výhodám vyplývajícím z této směrnice.

2. Členské státy mohou z důvodů veřejného zájmu nebo veřejného pořádku, nebo je-li to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného prověření žádosti o mezinárodní ochranu, stanovit místo pobytu žadatele.

3. Členské státy mohou podmínit poskytování materiálních podmínek přijetí setrváním žadatelů v konkrétním místě pobytu určeném členskými státy. Toto rozhodnutí může být obecné povahy, avšak musí být přijato vždy v jednotlivém případě a v souladu s vnitrostátním právem.

[...]“

28 Článek 8 směrnice 2013/33 zní:

„1. Členské státy nesmějí nikoho zadržet [zajistit] pouze proto, že je žadatelem v souladu se směrnicí [2013/32].

2. V případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.

3. Žadatel může být zajištěn pouze v těchto případech:

a) za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti;

b) za účelem určení těch skutečností, na nichž je jeho žádost o mezinárodní ochranu založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat, zejména v případě nebezpečí skrývání se žadatele;

c) během příslušného řízení za účelem rozhodnutí o právu žadatele na vstup na dané území;

- d) je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle směrnice [2008/115] za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení;
- e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku;
- f) v souladu s článkem 28 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států [(Úř. věst. 2013, L 180, s. 31)].

Důvody zajištění se stanoví ve vnitrostátním právu.

4. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní právo stanovilo pravidla týkající se alternativních opatření k zajištění, jako je například pravidelné hlášení u příslušných orgánů, složení finanční záruky či povinnost zdržovat se na určeném místě.“

29 Podle čl. 9 odst. 2 této směrnice platí:

„Zajištění žadatele nařizují písemně soudní či správní orgány. Příkaz k zajištění musí obsahovat odůvodnění po skutkové i právní stránce.“

30 Článek 10 odst. 1 uvedené směrnice zní:

„Zajištění se zpravidla vykonává ve zvláštních detenčních zařízeních. Nemůže-li členský stát poskytnout ubytování ve zvláštním detenčním zařízení a musí-li se uchýlit k umístění ve věznici, musí být zajištění žadatelé odděleni od běžných vězňů a musí být splněny podmínky zajištění stanovené v této směrnici.

[...]“

31 Článek 11 téže směrnice stanoví:

„1. Hlavním zájmem vnitrostátních orgánů by mělo být zdraví, včetně zdraví duševního, zajištěných žadatelů, kteří jsou zranitelnými osobami.

Jsou-li zajištěny zranitelné osoby, členské státy zajistí, aby byly tyto osoby pravidelně kontrolovány a aby se jim dostávalo odpovídající [náležité] podpory s přihlédnutím k jejich konkrétní situaci včetně jejich zdravotního stavu.

2. Zajištění nezletilých osob je krajním opatřením, které se použije až tehdy, je-li potvrzeno, že nelze účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření. Musí trvat co nejkratší dobu a musí být vyvinuto veškeré úsilí o propuštění zajištěných nezletilých osob a jejich umístění do vhodného ubytovacího zařízení vhodného pro nezletilé osoby.

Přihlížet by se mělo zejména k nejlepšímu zájmu nezletilé osoby podle čl. 23 odst. 2.

Jsou-li nezletilé osoby zajištěny, musejí mít možnost věnovat se volnočasovým aktivitám včetně her a rekreačních aktivit přiměřených jejich věku.

3. K zajištění nezletilých osob bez doprovodu se přistupuje jen za výjimečných okolností. V případě zajištěných nezletilých osob bez doprovodu musí být vyvinuto veškeré úsilí o co nejrychlejší propuštění.

Nezletilé osoby bez doprovodu nesmějí být drženy ve věznici.

Nezletilé osoby bez doprovodu se v rámci možností umístí v zařízeních, které mají k dispozici personál a vybavení zohledňující potřeby osob jejich věku.

V případě zajištění nezletilých osob bez doprovodu členská státy zajistí, aby byly umístěny odděleně od dospělých osob.

[...]“

32 Podle čl. 18 odst. 9 směrnice 2013/33 platí:

„V řádně odůvodněných případech mohou členské státy výjimečně přijmout pravidla pro materiální podmínky přijetí odchylnější se od tohoto článku, jež se použijí po přiměřenou dobu, která musí být co nejkratší, pokud

a) je nutné posouzení zvláštních potřeb žadatele v souladu s článkem 22;

b) běžně dostupné ubytovací kapacity jsou dočasně vyčerpány.

I za těchto jiných podmínek musí být zajištěny základní potřeby žadatele.“

33 Článek 21 této směrnice zní:

„Členské státy zohlední ve vnitrostátních právních předpisech provádějících tuto směrnici zvláštní situaci zranitelných osob, například nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, zdravotně postižených osob, starších osob, těhotných žen, osamělých rodičů s nezletilými dětmi, obětí obchodování s lidmi, osob trpících závažnou chorobou, osob s duševní poruchou a osob, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí, jako jsou oběti ženské obřízky.“

34 Článek 22 odst. 1 třetí pododstavec uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby podpora poskytovaná žadatelům se zvláštními potřebami při přijetí v souladu s touto směrnicí zohledňovala jejich zvláštní potřeby při přijetí po celou dobu azylového řízení a aby byla jejich situace vhodným způsobem sledována.“

Maďarské právo

Zákon o azylu

35 Ustanovení § 4 odst. 3 *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (zákon č. LXXX z roku 2007 o azylu) (*Magyar Közlöny* 2007/83, dále jen „zákon o azylu“) stanoví:

„Pokud jde o osoby, které potřebují zvláštní zacházení, je třeba použít ustanovení tohoto zákona s přihlédnutím ke zvláštním potřebám, které vyplývají z jejich situace.“

36 V ustanovení § 5 odst. 1 zákona o azylu je uvedeno:

„Žadatel o azyl má právo

- a) v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem pobývat na maďarském území a v souladu se zvláštními právními předpisy získat povolení k pobytu na maďarském území;
- b) v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy obdržet dávky, pomoc a ubytování;
- c) v průběhu prvních devíti měsíců po podání žádosti o azyl být zaměstnán v místě, kde se nachází přijímací středisko, nebo v místě výkonu práce určeném veřejným zaměstnavatelem, nebo – po uplynutí této doby – podle obecných pravidel použitelných na cizí státní příslušníky.“

37 V ustanovení § 29 tohoto zákona je uvedeno:

„Podmínky přijetí je třeba zajistit s přihlédnutím ke zvláštním potřebám osob, které potřebují zvláštní zacházení.“

38 Podle § 30 odst. 3 uvedeného zákona platí:

„Při přijímání rozhodnutí, kterým se omezuje nebo odebírá nárok na materiální podmínky přijetí,

- a) orgán příslušný v oblasti azylu musí vzít do úvahy individuální situaci žadatele o azyl, a to zejména v případě osob, které potřebují zvláštní zacházení, a
- b) omezení nebo odnětí musí být přiměřené spáchanému protiprávnímu jednání.“

39 V ustanovení § 31/A téhož zákona je uvedeno:

„1. Orgán příslušný v oblasti azylu může pro účely azylového řízení nebo zajištění přemístění podle nařízení [č. 604/2013] – s přihlédnutím k mezím stanoveným v § 31/B – žadatele o azyl, jejichž povolení k pobytu se zakládá výlučně na podání žádosti, zajistit

- a) je-li tak v případě nejasností umožněno zjistit totožnost nebo státní příslušnost dotyčné osoby,
- b) je-li vůči dotyčné osobě vedeno řízení o navrácení a nastaly objektivní okolnosti – jako například skutečnost, že tato osoba již měla možnost přístupu k řízení o mezinárodní ochraně – na jejichž základě lze prokázat, že učinila žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržela nebo zmařila výkon rozhodnutí o navrácení, nebo se vyskytly jiné závažné důvody, na jejichž základě lze předpokládat právě uvedené,
- c) za účelem prokázání těch skutečností a okolností, na nichž je žádost o azyl založena, pokud by je bez zajištění nebylo možné zjistit, zejména v případě nebezpečí skrývání se dotyčné osoby;
- d) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku;
- e) byla-li žádost podána v mezinárodním prostoru letiště,
- f) je-li zajištění nezbytné pro řízení o přemístění podle nařízení [č. 604/2013] a existuje vážné nebezpečí, že se bude dotyčná osoba skrývat.

[...]

2. Zajištění žadatele o azyl lze nařídit na základě individuálního posouzení daného případu a pouze tehdy, pokud sledovaného cíle nelze dosáhnout opatřením zaručujícím, že tento žadatel bude orgánům i nadále k dispozici.

[...]

5. Zajištění žadatele o azyl se nařizuje rozhodnutím, které je vykonatelné od okamžiku jeho doručení.

[...]“

40 V ustanovení § 31/B zákona o azylu je uvedeno:

„1. Zajištění nelze nařídít pouze z toho důvodu, že byla podána žádost o azyl.

2. Zajištění nelze nařídít vůči nezletilému žadateli o azyl bez doprovodu.

3. Zajištění rodin s nezletilými dětmi lze nařídít pouze jako krajní opatření s tím, že se přihlíží především k nejlépeššímu zájmu dětí.

[...]“

41 V ustanovení § 32/D odst. 1 tohoto zákona je uvedeno:

„Žádostí se rozumí prohlášení dotyčné osoby, na jehož základě orgán příslušný v oblasti azylu zahájí správní řízení.“

42 Podle § 35 uvedeného zákona platí:

„1. Azylové řízení se zahajuje podáním žádosti o azyl u orgánu příslušného v oblasti azylu. Žadatel o azyl podléhá azylovému řízení

a) ode dne, kdy osobně podal žádost o mezinárodní ochranu u orgánu příslušného v oblasti azylu, nebo

b) pokud podal žádost o mezinárodní ochranu u jiného orgánu, ode dne registrace této žádosti orgánem příslušným v oblasti azylu

až do okamžiku doručení rozhodnutí vydaného na základě tohoto řízení, pokud již proti němu nelze podat opravný prostředek.

[...]“

43 V ustanovení § 51 téhož zákona je uvedeno:

„1. Nejsou-li splněny podmínky uplatnění nařízení [č. 604/2013 a č. 118/2014], rozhodne orgán příslušný v oblasti azylu o přípustnosti žádosti a o tom, zda jsou splněny podmínky pro rozhodnutí o předmětu žádosti, v rámci zrychleného řízení.

2. Žádost je nepřijatelná,

[...]

e) existuje-li v případě žadatele třetí země, kterou lze ve vztahu k němu považovat za bezpečnou třetí zemi,

[...]

7. O žádosti lze rozhodnout ve zrychleném řízení, pokud žadatel

[...]

h) protiprávně vstoupil na maďarské území nebo protiprávně prodloužil svůj pobyt a neučinil žádost o azyl v přiměřené lhůtě, i když měl možnost ji podat už dříve, a nebyl schopen uvést žádný důvod, který by toto prodloužení náležitě zdůvodnil;

[...]“

44 Ustanovení § 53 zákona o azylu zní:

„1. Orgán příslušný v oblasti azylu žádost usnesením odmítne, pokud dospěje k závěru, že je splněna některá z podmínek uvedených v § 51 odst. 2.

2. Rozhodnutí, kterým byla žádost odmítnuta pro nepřipustnost, nebo rozhodnutí, které bylo vydáno ve zrychleném řízení, lze napadnout v rámci soudního řízení správního.

[...]

6. Podání žaloby v rámci soudního řízení správního nemá za následek odklad výkonu rozhodnutí s výjimkou rozhodnutí v oblasti azylu přijatých podle § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h).“

45 Dne 15. září 2015 nabyl účinnosti egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (zákon č. CXL z roku 2015 o změně některých zákonů v souvislosti s řízením hromadného přistěhovalectví) (*Magyar Közlöny* 2015/124, dále jen „zákon o řízení hromadného přistěhovalectví“). Zákonem o řízení hromadného přistěhovalectví, kterým byl pozměněn mimo jiné i zákon o azylu, byly zavedeny pojmy „krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím“ a „řízení na hranicích“. Kromě toho tento zákon stanoví, že se utváří tranzitní prostory, ve kterých probíhají azylová řízení.

46 Podle zákona o řízení hromadného přistěhovalectví platí, že „v krizové situaci vyvolané hromadným přistěhovalectvím“ se žádosti podané v tranzitních prostorech na hranicích posuzují v souladu s ustanoveními o řízení na hranicích.

47 Ustanovení § 71/A zákona o azylu, který byl do tohoto zákona vložen zákonem o řízení hromadného přistěhovalectví, v tomto ohledu stanoví:

„1) Pokud cizí státní příslušník podá žádost v tranzitním prostoru:

a) před vstupem na maďarské území, nebo

b) poté, co byl na maďarském území zastaven v pásmu 8 km od linie vnější hranice ve smyslu čl. 2 druhého pododstavce nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) [Úř. věst. 2016, L 77, s. 1)], nebo od znaku státní hranice, a eskortován za vstup do zařízení, které slouží k ochraně pořádku na hranici, jak je stanovena v az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (zákon č. LXXXIX z roku 2007 o státních hranicích),

použijí se ustanovení této kapitoly s výjimkami uvedenými v tomto ustanovení.

2) V průběhu řízení na hranicích nemají žadatelé o azyl práva uvedená v § 5 odst. 1 písm. a) a c).

3) Orgán příslušný v oblasti azylu rozhodne přednostně o přípustnosti žádosti o azyl, a to nejpozději do 8 dnů ode dne jejího podání. Své rozhodnutí neprodleně oznámí.

- 4) Po uplynutí čtyř týdnů ode dne podání žádosti povolí cizinecká policie vstup na maďarské území v souladu se zákonem.
- 5) Není-li žádost nepřipustná, cizinecká policie povolí vstup na maďarské území v souladu se zákonem.
- 6) Je-li vstup na maďarské území povolen, orgán příslušný v oblasti azylu provede azylové řízení v souladu s obecnými pravidly.
- 7) Ustanovení o řízení na hranicích se nevztahují na osoby, které potřebují zvláštní zacházení.

[...]“

- 48 Zákonem határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (zákon č. XX z roku 2017, kterým se mění některé zákony o zpříšňování řízení uplatňovaného ve střežené pohraniční oblasti) (*Magyar Közlöny* 2017/39, dále jen „zákon č. XX z roku 2017“) byl rozšířen výčet situací, za kterých může vláda vyhlásit „krizovou situaci vyvolanou hromadným přistěhovalectvím“ ve smyslu zákona o azylu, a byla jím pozměněna ustanovení umožňující odchýlit se v takové situaci od všeobecných ustanovení tohoto zákona.
- 49 Od nabytí účinnosti zákona č. XX z roku 2017 je v ustanovení § 80/A zákona o azylu uvedeno:
- „1. Krizovou situaci vyvolanou hromadným přistěhovalectvím lze vyhlásit:
- a) pokud bude počet žadatelů o azyl přicházejících do Maďarska v průměru vyšší než:
 - aa) 500 osob denně po dobu jednoho měsíce;
 - ab) 750 osob denně po dobu dvou po sobě následujících týdnů; nebo
 - ac) 800 osob denně po dobu jednoho týdne;
 - b) pokud bude počet osob nacházejících se v tranzitních prostorech v Maďarsku – s výjimkou osob, které poskytují zahraničním státním příslušníkům pomoc – v průměru vyšší než:
 - ba) 1 000 osob denně po dobu jednoho měsíce;
 - bb) 1 500 osob denně po dobu dvou po sobě následujících týdnů; nebo
 - bc) 1 600 osob denně po dobu jednoho týdne;
 - c) pokud kromě případů uvedených v písmenech a) a b) nastane okolnost související s takovou migrační situací, která:
 - ca) přímo ohrožuje bezpečnost maďarské vnější hranice, jak je vymezena v čl. 2 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu;
 - cb) přímo ohrožuje veřejnou bezpečnost, veřejný pořádek nebo veřejné zdraví uvnitř pásma maďarského území o šířce 60 metrů od linie maďarské vnější hranice, jak je vymezena v čl. 2 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu, nebo od znaku státní hranice nebo na jakémkoliv místě na maďarském území, zejména pokud v přijímacím středisku nebo v ubytovacím zařízení pro cizince nacházejícím se v takto vymezené oblasti nebo na uvedeném místě a v jeho okolí dochází ke konfliktům a k páchání násilných činů.

2. Vláda může nařízením vyhlásit krizovou situaci vyvolanou hromadným přistěhovalectvím z podnětu velitele státní policie a vedoucího orgánu příslušného v oblasti azylu a na návrh příslušného ministra. Tato situace může být vyhlášena pro celé maďarské území nebo pro jeho určitou část.

[...]

4. Vládní nařízení uvedené v odstavci 2 je účinné nejdéle po dobu šesti měsíců s výjimkou případů, kdy vláda jeho účinnost prodlouží. Vláda může účinnost nařízení uvedeného v odstavci 2 prodloužit tehdy, pokud jsou v okamžiku prodloužení splněny podmínky pro vyhlášení krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím.

[...]

6. V krizové situaci vyvolané hromadným přistěhovalectvím je třeba ustanovení uplatňovat § 80/B až § 80/G pouze na území vymezeném vládním nařízením uvedeným v odstavci 2 a pouze v rozsahu nezbytném k odstranění hlavních příčin takové situace a k jejímu řešení.“

50 Ustanovení § 80/H zákona o azylu zní:

„V případě krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím se ustanovení kapitol I až IV a V/A až VIII použijí spolu s výjimkami stanovenými v § 80/I až § 80/K.“

51 V ustanovení § 80/I tohoto zákona je uvedeno:

„Nepoužijí se následující ustanovení:

[...]

b) § 35 odst. 1 a 6;

[...]

i) § 71/A až § 72.“

52 Podle § 80/J uvedeného zákona platí:

„1. Žádost o azyl se podává u příslušného orgánu osobně a výlučně v tranzitním prostoru, ledaže žadatel o azyl:

- a) podléhá donucovacímu opatření nebo opatření či odsuzujícímu rozhodnutí, která omezují jeho osobní svobodu;
- b) podléhá zajišťovacímu opatření nařízenému orgánem příslušným v oblasti azylu;
- c) legálně pobývá na maďarském území a nežádá o ubytování v přijímacím středisku.

2. Žadatel o azyl podléhá azylovému řízení ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu u příslušného orgánu do okamžiku doručení rozhodnutí přijatého na základě tohoto řízení, pokud již proti němu nelze podat opravný prostředek.

3. Policie eskortuje cizího státního příslušníka, který neoprávněně pobývá na maďarském území a prohlásil, že má v úmyslu podat žádost o azyl, za vstup do zařízení, které slouží k ochraně pořádku na hranici, jak je stanovena v az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (zákon č. LXXXIX z roku 2007 o státních hranicích). Dotyčná osoba může podat žádost o azyl v souladu s ustanoveními odstavce 1.

4. V průběhu řízení nemají žadatelé o azyl pobývající v tranzitním prostoru práva uvedená v § 5 odst. 1 písm. a) a c).

5. Orgán příslušný v oblasti azylu určí žadateli o azyl jako místo pobytu tranzitní prostor, dokud se nestane vykonatelným usnesení o přemístění podle nařízení [č. 604/2013] nebo rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný prostředek. Žadatel o azyl může opustit tranzitní prostor tak, že odejde východem.

6. Pokud je žadatelem o azyl nezletilá osoba bez doprovodu mladší 14 let, provede orgán příslušný v oblasti azylu po vstupu nezletilého na maďarské území azylové řízení v souladu s obecnými pravidly. Uvedený orgán nezletilému neprodleně zajistí dočasné ubytování a současně požádá orgán příslušný ve věcech opatrovnictví o ustanovení opatrovníka, který bude nezletilého chránit a zastupovat. Opatrovník musí být ustanoven do osmi dnů od obdržení žádosti orgánu příslušného v oblasti azylu. Orgán příslušný ve věcech opatrovnictví neprodleně sdělí jméno ustanoveného opatrovníka nezletilé osobě bez doprovodu a orgánu příslušnému v oblasti azylu.“

53 Ustanovení § 80/K téhož zákona zní:

„1. Rozhodnutí, kterým byla žádost odmítnuta pro nepřípustnost, nebo rozhodnutí, které bylo vydáno ve zrychleném řízení, lze napadnout ve třídní lhůtě. Orgán příslušný v oblasti azylu žalobu do tří dnů postoupí soudu spolu s dokumenty týkajícími se věci a s vyjádřením k žalobě.

2. Orgán příslušný v oblasti azylu rozhoduje na základě informací, které má k dispozici, nebo řízení zastaví, pokud žadatel o azyl:

[...]

d) opustí tranzitní prostor.

[...]

4. Rozhodnutí, kterým se řízení ukončuje podle odstavce 2, nemůže být napadeno v soudním řízení správním.

[...]

7. Rozhodnutí určená žadatelům o azyl, kteří opustili tranzitní prostor, se jim doručují prostřednictvím oznámení. [...]

[...]

10. Po doručení rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný prostředek, žadatel o azyl tranzitní prostor opustí.

11. Pokud žadatel o azyl podá novou žádost, ačkoliv bylo ve vztahu k jeho předchozí žádosti vydáno konečné rozhodnutí o zastavení řízení nebo o zamítnutí této žádosti, ztrácí práva stanovená v § 5 odst. 1) písm. a) až c).“

Zákon o státních hranicích

- 54 Ustanovení § 5 az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (zákon č. LXXXIX z roku 2007 o státních hranicích) (*Magyar Közlöny* 2007/88, dále jen „zákon o státních hranicích“) stanoví:

„1. V souladu s tímto zákonem lze na maďarském území využívat pásmo o šířce 60 metrů od linie vnější hranice, jak je vymezena v čl. 2 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu, nebo od znaku státní hranice za účelem vybudování, zavedení nebo provozování zařízení sloužících k ochraně pořádku na hranicích – a to včetně těch, která jsou uvedena v § 15/A – a plnění úkolů týkajících se národní obrany a bezpečnosti, zvládání katastrof, ostrahy hranic, azylu a migrační policie.

1a. Policie může na maďarském území zadržet cizí státní příslušníky neoprávněně pobývající na maďarském území uvnitř pásma o délce 8 km od linie vnější hranice, jak je vymezena v čl. 2 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu, nebo od znaku státní hranice a eskortovat je za vstup do nejbližšího zařízení uvedeného v odstavci 1, s výjimkou případů podezření ze spáchání trestného činu.

1b. V rámci krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím může policie na maďarském území zadržet cizí státní příslušníky neoprávněně pobývající na maďarském území a eskortovat je za vstup do nejbližšího zařízení uvedeného v odstavci 1, s výjimkou případů podezření ze spáchání trestného činu.

[...]“

- 55 V ustanovení § 15/A tohoto zákona je uvedeno:

„1. V oblasti uvedené v § 5 odst. 1 lze vytvořit tranzitní prostor sloužící jako místo dočasného pobytu osob žádajících o azyl nebo o doplňkovou ochranu [...] a jako místo, kde probíhají azylová řízení a řízení migrační policie a které poskytuje zázemí pro zařízení nezbytná k tomuto účelu.

2. Žadatel o mezinárodní ochranu nacházející se v tranzitním prostoru může vstoupit na maďarské území:

- a) pokud orgán příslušný v oblasti azylu přijme rozhodnutí o přiznání mezinárodní ochrany,
- b) pokud jsou splněny podmínky pro použití obecných pravidel azylového řízení, nebo
- c) pokud je nezbytné použít ustanovení § 71/A odst. 4 a 5 zákona o azylu.

2a. V rámci krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím lze povolit vstup žadatele o mezinárodní ochranu nacházejícího se v tranzitním prostoru na maďarské území v případech uvedených v odstavci 2 písm. a) a b).

3. Orgány veřejné správy vykonávají v tranzitním prostoru své funkce a pravomoc v souladu s právními předpisy, které se na ně vztahují.

4. V krizové situaci vyvolané hromadným přistěhovalectvím lze na rozdíl od ustanovení uvedených v odstavci 1 určit jako tranzitní prostor i zařízení nacházející se na jiném místě, než je místo uvedené v § 5 odst. 1.“

Soudní řád správní

56 V ustanovení § 39 odst. 6 közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (zákon č. I z roku 2017, soudní řád správní) (*Magyar Közlöny* 2017/30, dále jen „soudní řád správní“) je uvedeno:

„Nestanoví-li tento zákon jinak, žaloba nemá za následek odklad nabytí právní moci správního aktu.“

57 V ustanovení § 50 soudního řádu správního je uvedeno:

„1. Každý, jehož právo nebo oprávněný zájem byly porušeny jednáním správního orgánu nebo zachováním stavu, který je důsledkem tohoto jednání, může v jakékoli fázi řízení podat u příslušného soudu s cílem zabránit bezprostřednímu nebezpečí vzniku újmy žádost o okamžitou soudní ochranu, jejímž účelem je vydání předběžného rozhodnutí o sporném právním vztahu nebo zachování stavu, který vedl ke vzniku předmětného sporu.

2. V rámci žádosti o okamžitou ochranu lze požadovat:

a) odkladný účinek,

[...]“

Vládní nařízení 301/2007

58 V ustanovení § 33 a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. Rendelet [vládní nařízení 301/2007. (XI. 9.), o provedení zákona o azylu] (*Magyar Közlöny* 2007/151) je uvedeno:

„1. Je-li to odůvodněno s ohledem na individuální situaci žadatele o azyl, který potřebuje zvláštní zacházení, je orgán příslušný v oblasti azylu povinen zajistit, aby byl tento žadatel ubytován v přijímacím středisku odděleně.

2. I v případě, kdy je osoba, která potřebuje zvláštní zacházení, ubytována odděleně, je třeba v co největším možném rozsahu zachovat celistvost rodiny.“

59 V ustanovení § 34 odst. 1 tohoto nařízení je uvedeno:

„Kromě ustanovení § 26 a § 27 mají žadatelé o azyl, kteří potřebují zvláštní zacházení – pokud je to nezbytné s ohledem na jejich individuální situaci a rovněž na základě lékařského posudku – právo na bezplatný přístup ke zdravotní péči odpovídající jejich zdravotnímu stavu, k rehabilitaci, psychologické péči, včetně klinické psychologické péče, jakož i k psychoterapeutické léčbě.“

Postup před zahájením soudního řízení

60 Dne 11. prosince 2015 Komise zaslala Maďarsku výzvu dopisem, v níž tomuto členskému státu vytýkala, že porušil zejména čl. 46 odst. 1, 3, 5 a 6 směrnice 2013/32.

61 Maďarsko na tuto výzvu dopisem odpovědělo s tím, že jeho právní úprava je s unijním právem v souladu.

62 Dne 7. března 2017 přijalo Maďarsko zákon č. XX z roku 2017. Komise měla za to, že tento zákon může kromě obav, které již byly uvedeny ve zmíněné výzvě dopisem, vyvolávat i další obavy.

- 63 Dne 18. května 2017 tudíž Komise zaslala Maďarsku doplňující výzvu dopisem, v níž tomuto členskému státu vytýkala, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, z článků 3, 6 a 7, čl. 24 odst. 3, čl. 31 odst. 8, článků 33, 38, 43 a čl. 46 odst. 1, 3, 5 a 6 směrnice 2013/32, jakož i z článků 2, 8, 9, 11 a čl. 17 odst. 2 směrnice 2013/33, ve spojení s čl. 2 písm. g) a čl. 17 odst. 3 a 4 této směrnice, a konečně z článků 6, 18 a 47 Listiny.
- 64 Maďarsko na tuto doplňující výzvu dopisem odpovědělo dopisem ze dne 18. července 2017 a následně ve dnech 2. října a 20. listopadu 2017 svou odpověď doplnilo. Ačkoliv tento členský stát prohlásil, že jeho právní úprava je s unijním právem v souladu, v některých konkrétních bodech ji pozměnil.
- 65 Dne 8. prosince 2017 zaslala Komise Maďarsku odůvodněné stanovisko, které mu bylo doručeno téhož dne a ve kterém prohlásila, že tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, z článků 3 a 6, čl. 24 odst. 3, článku 43 a čl. 46 odst. 3, 5 a 6 směrnice 2013/32, jakož i z čl. 2 písm. h) a článků 8, 9 a 11 směrnice 2013/33, ve spojení s články 6, 18 a 47 Listiny, a to tím, že:
- omezilo v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu posouzení podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 na skutkovou a právní stránku posuzovanou v rámci přijímání rozhodnutí,
 - neprovedlo do vnitrostátního práva čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 a přijalo ustanovení odchylné od obecného pravidla „automatického odkladného účinku“ opravného prostředku žadatelů o mezinárodní ochranu v situacích, na které se nevztahuje čl. 46 odst. 6 této směrnice;
 - nuceně přemísťuje státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na maďarském území na druhou stranu hraničního oplocení a nedodržuje přitom postupy a záruky vymezené v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115;
 - stanovilo, že žádost o azyl musí být podána u příslušného orgánu osobně a výlučně v tranzitním prostoru;
 - stanovilo, že se na všechny žadatele o azyl, s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let, vztahuje řízení, v jehož důsledku jsou tito žadatelé po celou dobu azylového řízení povinně zajištěni v zařízeních v tranzitním prostoru, který lze opustit pouze směrem do Srbska, aniž jsou při tomto zajištění dodržovány příslušné záruky;
 - zkrátilo lhůtu pro podání žádosti o přezkum rozhodnutí vydaných v řízení v prvním stupni, kterými se zamítá žádost o azyl, z osmi dnů na tři dny.
- 66 Maďarsko odpovědělo na odůvodněné stanovisko Komise dne 8. února 2018, přičemž znovu uvedlo, že podle jeho názoru je jeho právní úprava s unijním právem v souladu.
- 67 Vzhledem k tomu, že vyjádření Maďarska Komisi nepřesvědčilo, dne 21. prosince 2018 se rozhodla podat projednávanou žalobu.

K žalobě

Úvodní poznámky

- 68 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že existence nesplnění povinnosti se musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku [rozsudek ze dne 28. ledna 2020, Komise v. Itálie (Směrnice o postupu proti opožděným platbám), C-122/18, EU:C:2020:41, bod 58 a citovaná judikatura]. Skutečnost, zda došlo k tvrzenému nesplnění povinnosti, je tudíž třeba posuzovat s ohledem na stav vnitrostátní právní úpravy platné k tomuto dni [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, body 23 a 24].
- 69 Maďarsko na jednání potvrdilo, že v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, které mu zaslala Komise, a sice dne 8. února 2018, byla na celém maďarském území použitelná ustanovení zákona č. XX z roku 2017, přičemž účinnost vládního nařízení, kterým byla na celém maďarském území vyhlášena „krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím“ ve smyslu zákona o azylu, byla prodloužena přinejmenším do tohoto data.
- 70 Z toho vyplývá, že v rámci přezkumu slučitelnosti maďarské právní úpravy s ustanoveními unijního práva, ve vztahu k nimž má Komise za to, že je Maďarsko porušilo, musí Soudní dvůr zohlednit změny, které byly provedeny v této právní úpravě zákonem č. XX z roku 2017.

K prvnímu žalobnímu důvodu týkajícímu se přístupu k řízení o mezinárodní ochraně

Argumentace účastníků řízení

- 71 Komise se domnívá, že Maďarsko porušilo články 3 a 6 směrnice 2013/32 tím, že vyžadovalo, aby byla žádost o azyl podána osobně a výlučně v tranzitních prostorech Röszke (Maďarsko) a Tompa (Maďarsko), do nichž maďarské orgány značně omezovaly přístup.
- 72 Komise v tomto ohledu zaprvé poznamenává, že v případě vyhlášení krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím § 80/J odst. 1 zákona o azylu, který byl do tohoto zákona vložen zákonem č. XX z roku 2017, v zásadě stanoví, že všechny žádosti o azyl musí být podány osobně v tranzitních prostorech Röszke a Tompa na srbsko-maďarské hranici.
- 73 Komise nadto tvrdí, že maďarské orgány denně povolují vstup do každého z těchto tranzitních prostorů pouze velmi omezenému počtu osob. V této souvislosti je prokázáno, že od 23. ledna 2018 může do každého z uvedených tranzitních prostorů vstoupit pouze jedna osoba za den, takže se na tento vstup za účelem učinění žádosti o mezinárodní ochranu čeká několik měsíců.
- 74 K přijetí do tranzitních prostorů Röszke a Tompa dochází podle Komise na základě neformálního čekacího seznamu, který maďarským orgánům předávají „vedoucí komunity“. Vzhledem k tomu, že na prostranství, které odděluje srbsko-maďarskou hranici od těchto tranzitních prostorů, není žádná infrastruktura, před vstupem do těchto prostorů vyčkává jen málo osob; většina z nich pobývá v srbských vesnicích v okolí.
- 75 Komise zadruhé poznamenává, že z článků 3 a 6 směrnice 2013/32 vyplývá, že členské státy jsou povinny zajistit, aby každá osoba, která chce získat mezinárodní ochranu, mohla v tomto smyslu učinit na jejich území žádost a měla po vstupu na toto území přístup k řízení o udělení této ochrany. Tento požadavek se uplatňuje bez ohledu na to, z jaké třetí země žadatel na hranici členského státu přichází.

- 76 Vzhledem k tomu, že Maďarsko umožňuje, aby žádost o mezinárodní ochranu učinily a nechaly zaregistrovat pouze osoby nacházející se v tranzitních prostorech Röszke a Tompa, a zároveň přístup do těchto prostorů extrémně omezuje, neposkytuje podle Komise osobám nacházejícím se na jeho hranicích možnost učinit žádost o mezinárodní ochranu a nechat ji zaregistrovat ve lhůtě stanovené směrnicí 2013/32.
- 77 Komise je toho názoru, že systém, který váže nárok na registraci přiznaný v článku 6 směrnice 2013/32 na podmínku učinění žádosti na konkrétním místě, k němuž je dlouhodobě omezen přístup, není bez ohledu na přesný počet čekajících osob v souladu s požadavkem stanoveným v tomto článku, podle kterého musí být přístup k řízení zaručen včas.
- 78 Maďarsko v reakci na tvrzení Komise zaprvé uvedlo, že žadatelé o mezinárodní ochranu nemají právo zvolit si zemi azylu a že část osob, které přicházejí na jeho hranice, neutíká před pronásledováním, které by je přímo ohrožovalo.
- 79 Kromě toho je třeba podle Maďarska vzít v úvahu nejen čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32, ale i odstavce 2 a 3 tohoto článku, z nichž vyplývá, že unijní normotvůrce členskými státním umožňuje požadovat, aby žadatel o mezinárodní ochranu podal žádost osobně na určitém místě, z čehož nutně plyne, že může nastat situace, kdy nebude možné současně podávat velmi velký počet žádostí.
- 80 Směrnice 2013/32 nadto nestanoví počet míst, na kterých musí jednotlivé členské státy zajistit možnost podávání žádostí o azyl. Maďarsko uvádí, že v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku byly na jeho území dva tranzitní prostory, a to v Röszke a Tompě, nacházející se na cestovní trase žadatelů o mezinárodní ochranu, ve kterých bylo možné takové žádosti podávat. Většina osob, které neoprávněně vstupují do Maďarska, se kromě toho pokouší překročit srbsko-maďarskou hranici v blízkosti těchto tranzitních prostorů, takže bylo možné důvodně očekávat, že tyto osoby podají žádost právě v uvedených tranzitních prostorech.
- 81 Unijní právo tedy podle názoru Maďarska nebrání § 80/J odst. 1 zákona o azylu, který se ostatně použije pouze v případě vyhlášení „krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím“.
- 82 Maďarsko dále poznamenává, že takovou krizovou situaci lze vyhlásit zejména tehdy, odůvodňují-li to vnitrostátní požadavky v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. V Maďarsku přitom bylo v roce 2018 spácháno v souvislosti s nedovoleným přistěhovalectvím více než 17 000 trestných činů. Povinnost podat žádost o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech tedy zefektivňuje boj proti převaděčství osob a odpovídá požadavku na ochranu hranic schengenského prostoru.
- 83 Maďarsko kromě toho podotýká, že v § 80/J odst. 1 zákona o azylu jsou uvedeny výjimky z povinnosti podat žádost o azyl v těchto tranzitních prostorech. Osoby, které pobývají na maďarském území legálně, mohou na tomto území podat žádost na jakémkoli místě.
- 84 Maďarsko dále uvádí, že v případě podání žádosti v dotčeném tranzitním prostoru je zahájeno řízení v souladu s obecnými pravidly. Ustanovení § 32/D zákona o azylu v této souvislosti zaručuje, že orgán příslušný v oblasti azylu zahájí toto řízení bezodkladně po učinění žádosti. Registrace uvedené žádosti se tedy v souladu s čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32 provádí bezprostředně po jejím učinění v dotčeném tranzitním prostoru nebo v každém případě nejpozději do 24 hodin.
- 85 Maďarsko zadruhé popírá, že by byl do tranzitních prostorů omezován přístup. Kromě toho uvádí, že ačkoliv maďarské orgány vědí o praxi spočívající v tom, že žadatelé o azyl, kteří mají v Srbsku přístup k azylovému řízení nebo jim je v tomto třetím státě poskytována pomoc, přicházejí před tyto tranzitní prostory v pořadí určeném na základě seznamů sepsaných jimi samými, srbskými orgány a některými organizacemi, maďarské orgány nemají na takto stanovené pořadí žádný vliv a na sepisování takových seznamů se nepodílí ani je nepoužívají.

86 Maďarsko na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, nakonec podotýká, že před vstupem do tranzitních prostorů Röszke a Tompa nejsou dlouhé fronty proto, že dotyčné osoby již jsou nebo byly účastníky azylového řízení v Srbsku a pomoc jim poskytuje tento třetí stát.

Závěry Soudního dvora

87 V rámci prvního žalobního důvodu Komise Maďarsku v podstatě vytýká, že porušilo články 3 a 6 směrnice 2013/32 tím, že umožňuje, aby do tranzitních prostorů Röszke a Tompa nacházejících se v bezprostřední blízkosti srbsko-maďarské hranice vstupoval ze Srbska každý den pouze velmi malý počet osob, ačkoli žádosti o mezinárodní ochranu lze činit pouze osobně a pouze v těchto tranzitních prostorech.

88 V prvé řadě je třeba uvést, že zaprvé podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2013/32 se tato směrnice vztahuje na všechny žádosti o mezinárodní ochranu učiněné na území členského státu, včetně na jeho hranicích, v jeho teritoriálních vodách nebo tranzitním prostoru.

89 Z druhého článku 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Přístup k řízení“, v odstavci 1 prvním pododstavci stanoví, že učiní-li určitá osoba žádost o mezinárodní ochranu u orgánu, který je podle vnitrostátního práva příslušný k registraci této žádosti, provede se tato registrace do třech pracovních dnů od učinění žádosti. V článku 6 odst. 1 druhém pododstavci téže směrnice je uvedeno, že pokud je žádost o mezinárodní ochranu učiněna u jiných orgánů, u nichž je pravděpodobné, že budou takové žádosti dostávat, ale nejsou podle vnitrostátního práva příslušné k jejich registraci, členské státy zajistí, aby byla registrace provedena do šesti pracovních dnů od učinění žádosti.

90 Unijní normotvůrce tedy zavedl široké pojetí pojmu „orgány“, které ač nejsou příslušné k registraci žádostí o mezinárodní ochranu, mohou takové žádosti dostávat ve smyslu čl. 6 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2013/32. Vnitrostátní orgán tedy v zásadě musí být za takový orgán považován, pokud lze očekávat, že u něj státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti učiní žádost o mezinárodní ochranu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. června 2020, Ministerio Fiscal (Orgán, u něhož je pravděpodobné, že bude dostávat žádosti o mezinárodní ochranu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, body 57 až 59]. V článku 6 odst. 1 třetím pododstavci této směrnice je ostatně výslovně zmíněno, že takovými orgány jsou policejní orgány, pohraniční stráž, imigrační orgány a pracovníci detenčních zařízení.

91 Zatřetí, pokud je v důsledku žádostí o mezinárodní ochranu učiněných současně velkým počtem státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti v praxi velice obtížné dodržet lhůty stanovené v čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice, čl. 6 odst. 5 téže směrnice členským státům výjimečně umožňuje, aby žádosti o mezinárodní ochranu zaregistrovaly ve lhůtě 10 pracovních dní po jejich učinění.

92 Začtvrté je třeba dodat, že podle čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32 musí mít osoby, které učinily žádost o mezinárodní ochranu, příležitost podat žádost co možná nejdříve; zároveň přitom platí, že aniž je takové právo dotčeno, členské státy mohou požadovat, aby byla taková žádost podána osobně nebo na místě k tomu určeném.

93 Z výše uvedeného vyplývá, že členské státy jsou obecně povinny zaregistrovat ve lhůtě stanovené v článku 6 směrnice 2013/32 každou žádost o mezinárodní ochranu, kterou učinil státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti u vnitrostátních orgánů, na které se vztahuje tato směrnice, a následně musí zajistit, aby dotyčné osoby měly příležitost žádost co možná nejdříve podat (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. ledna 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, bod 76).

- 94 Ve druhé řadě je však třeba zdůraznit, že jak potvrdila Komise na jednání, její první žalobní důvod se netýká postupu registrace nebo podání žádosti o mezinárodní ochranu jako takového, nýbrž podmínek, za kterých musí být předtím možné takovou žádost u maďarských orgánů učinit.
- 95 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že z článku 7 směrnice 2013/32 vyplývá, že členské státy mají povinnost zaručit každému státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti právo učinit svým jménem nebo prostřednictvím třetí osoby žádost o mezinárodní ochranu.
- 96 Tento článek 7 ve spojení s čl. 3 odst. 1 této směrnice tedy přiznává každému státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti právo učinit žádost o mezinárodní ochranu, a to i na hranicích členského státu nebo v jeho tranzitních prostorech. Ačkoliv je v tomto ohledu pravda – jak poznamenalo Maďarsko – že čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice členským státům umožňuje, aby stanovily, že se žádosti o mezinárodní ochranu podávají na určitém místě, je třeba uvést, že v souvislosti s činěním žádostí o mezinárodní ochranu žádné ustanovení téže směrnice obdobné pravidlo neobsahuje.
- 97 Kromě toho se má za to, že taková žádost byla učiněna v okamžiku, kdy dotyčná osoba projevila před orgány uvedenými v čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32 vůli požívat mezinárodní ochrany; projev této vůle přitom nemůže podléhat žádným správním formalitám [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. června 2020, *Ministerio Fiscal (Orgán, u něhož je pravděpodobné, že bude dostávat žádosti o mezinárodní ochranu)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, body 93 a 94].
- 98 Z článku 6 směrnice 2013/32 tedy vyplývá, že každý státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti má právo učinit žádost o mezinárodní ochranu u některého z orgánů uvedených v tomto článku tak, že u některého z nich projeví vůli požívat mezinárodní ochrany.
- 99 Z druhého je třeba zdůraznit, že učinění žádosti o mezinárodní ochranu u některého z orgánů uvedených v článku 6 směrnice 2013/32 je klíčovou etapou řízení o přiznání mezinárodní ochrany.
- 100 Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti totiž v okamžiku učinění takové žádosti získává postavení žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice 2013/32 [rozsudek ze dne 25. června 2020, *Ministerio Fiscal (Orgán, u něhož je pravděpodobné, že bude dostávat žádosti o mezinárodní ochranu)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, bod 92].
- 101 Kromě toho je třeba uvést, že právě ode dne učinění žádosti o mezinárodní ochranu začíná běžet lhůta, v níž musí být tato žádost zaregistrována v souladu s čl. 6 odst. 1 této směrnice, a žadatel musí mít možnost podat žádost o mezinárodní ochranu co možná nejdříve, jak vyžaduje čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice. Dále je třeba zdůraznit, že na základě podání této žádosti začíná běžet lhůta, ve které rozhodující orgán v souladu s článkem 31 téže směrnice v zásadě musí o žádosti o mezinárodní ochranu rozhodnout.
- 102 Právním učinit takovou žádost je tedy podmíněno účinné dodržování práv na to, aby byla tato žádost zaregistrována a mohla být podána a posouzena ve lhůtách stanovených směrnicí 2013/32, a v konečném důsledku jím je podmíněna i účinnost práva na azyl, jak je zaručeno v článku 18 Listiny.
- 103 Členský stát tudíž nemůže okamžik, kdy je dotyčné osobě umožněno učinit žádost o mezinárodní ochranu, neodůvodněně oddalovat; v opačném případě by byl totiž popřen užitečný účinek článku 6 této směrnice.
- 104 Zatřetí je třeba připomenout, že samotným cílem uvedené směrnice, a zejména cílem, který sleduje její čl. 6 odst. 1, je zajištění účinného, snadného a rychlého přístupu k řízení o mezinárodní ochraně [rozsudek ze dne 25. června 2020, *Ministerio Fiscal (Orgán, u něhož je pravděpodobné, že bude dostávat žádosti o mezinárodní ochranu)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, bod 82].

- 105 Tento cíl ostatně potvrzuje i čl. 8 odst. 1 téže směrnice. Účelem tohoto ustanovení je totiž usnadnit učinění žádosti o mezinárodní ochranu zejména tím, že členským státům ukládá povinnost poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti nacházející se na hraničním přechodu, včetně tranzitního prostoru na vnějších hranicích, informace o možnosti učinit takovou žádost, pokud existují údaje o tom, že by tato osoba takovou žádost mohla chtít učinit.
- 106 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že článek 6 směrnice 2013/32 ukládá členským státům povinnost zajistit, aby dotyčné osoby mohly účinně vykonat právo učinit žádost o mezinárodní ochranu, a to i na svých hranicích, jakmile v tomto směru projeví svou vůli, za účelem registrace této žádosti a možnosti jejího podání a posouzení ve lhůtách stanovených touto směrnicí.
- 107 Je třeba posoudit, zda Maďarsko v projednávané věci takový požadavek dodrželo.
- 108 Tento členský stát v tomto ohledu potvrdil, že § 80/J zákona o azylu stanoví, že státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří chtějí při příchodu ze Srbska získat v Maďarsku přístup k řízení o mezinárodní ochraně, mají povinnost nejen podat, ale i učinit žádost o mezinárodní ochranu v některém ze dvou tranzitních prostorů Röszke a Tompa.
- 109 Maďarsko v této souvislosti ve svém vyjádření upřesnilo, že lhůta stanovená v čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32 pro registraci žádosti o mezinárodní ochranu nemůže začít běžet, dokud žadatelé o mezinárodní ochranu nedorazí do některého z těchto tranzitních prostorů. Z toho vyplývá, že jejich žádosti mohou být učiněny pouze v uvedených prostorech, což Maďarsko ostatně potvrdilo na jednání.
- 110 S ohledem na toto úvodní upřesnění je třeba posoudit, zda maďarské orgány – jak tvrdí Komise – přistoupily k drastickému omezování počtu osob, které jsou ve skutečnosti oprávněny denně vstupovat do každého z těchto tranzitních prostorů, aby tam učinily žádost o mezinárodní ochranu.
- 111 V tomto ohledu je třeba předně připomenout, že správní praxe může být předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti, pokud vykazuje určitý stupeň stálosti a obecnosti [viz zejména rozsudky ze dne 9. května 1985, Komise v. Francie, 21/84, EU:C:1985:184, bod 13, a ze dne 5. září 2019, Komise v. Itálie (bakterie *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, bod 74].
- 112 Kromě toho je třeba uvést, že Komise musí prokázat tvrzené nesplnění povinnosti a předložit Soudnímu dvoru skutečnosti nezbytné k tomu, aby mohl ověřit, zda k tomuto nesplnění povinnosti došlo, a nesmí se přitom opírat o pouhé domněnky [viz zejména rozsudky ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo, C-441/02, EU:C:2006:253, bod 48, a ze dne 2. května 2019, Komise v. Chorvatsko (Skládka Biljane Donje), C-250/18, nezveřejněný, EU:C:2019:343, bod 33]. Pouze v případě, že Komise předložila dostatečné poznatky, z nichž vychází najevo určité okolnosti, které nastaly na území žalovaného členského státu, přísluší tomuto členskému státu, aby takto předložené údaje a jejich důsledky věcným a podrobným způsobem zpochybnil [viz zejména rozsudky ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko, C-494/01, EU:C:2005:250, bod 44, a ze dne 28. března 2019, Komise v. Irsko (Systém odvádění a čištění odpadních vod), C-427/17, nezveřejněný, EU:C:2019:269, bod 39].
- 113 Co se konkrétně týče žalobního důvodu týkajícího se uplatňování vnitrostátního ustanovení, Soudní dvůr rozhodl, že prokázání nesplnění povinnosti státem vyžaduje předložení důkazních materiálů zvláštní povahy ve srovnání s důkazními materiály, které jsou obvykle brány v úvahu v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti týkající se výhradně obsahu vnitrostátního ustanovení, a že za těchto podmínek může být nesplnění povinnosti prokázáno pouze dostatečně doloženým a podrobným prokázáním praxe vytykané vnitrostátním správním orgánům nebo soudům a přičitatelné dotčenému členskému státu (rozsudky ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo, C-441/02, EU:C:2006:253, bod 49, a ze dne 9. července 2015, Komise v. Irsko, C-87/14, EU:C:2015:449, bod 23).

- 114 Jak v projednávané věci uvedl generální advokát v bodě 59 svého stanoviska, Komise k žalobě přiložila několik zpráv na podporu svého tvrzení, že státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří chtěli učinit žádost o mezinárodní ochranu u orgánů působících v tranzitních prostorech Röszke a Tompa, čekali několik měsíců, a to v důsledku ustálené a obecné praxe maďarských orgánů, která se uplatňovala ještě na konci lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tj. dne 8. února 2018, a spočívala v tom, že vstup do těchto dvou tranzitních prostorů byl povolován pouze značně omezenému počtu osob za den.
- 115 Podle jedné ze tří zpráv Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), přiložených k žalobě Komise, se maďarské orgány rozhodly, že budou od října 2015 počet každodenních povolených vstupů do každého z tranzitních prostorů Röszke a Tompa omezovat. Z těchto tří zpráv rovněž vyplývá, že počet každodenních povolených vstupů do těchto tranzitních prostorů se postupně a trvale snižoval, takže v roce 2018 byly do každého z těchto tranzitních prostorů oprávněny vstoupit pouze dvě osoby za den. V tomto ohledu je třeba dodat, že uvedené zprávy jsou obzvlášť relevantní vzhledem k roli, která je UNHCR svěřena Úmluvou o právním postavení uprchlíků podepsanou dne 28. července 1951 v Ženevě [Recueil des traités des Nations unies, sv. 189, s. 137, č. 2545 (1954)], která musí být při výkladu norem unijního práva týkajících se azylu respektována (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. května 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, bod 57 a citovaná judikatura).
- 116 Informace obsažené v těchto zprávách se kromě toho do značné míry překrývají s vyjádřeními uvedenými ve dvou zprávách z roku 2017, a to ve zprávě zvláštního zástupce generálního tajemníka Rady Evropy pro migraci a uprchlíky a ve zprávě Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, které tvoří přílohu žaloby a z nichž Komise rovněž vychází.
- 117 Ze zpráv UNHCR přiložených k žalobě dále vyplývá, že v důsledku toho, že maďarské orgány stanovily maximální počet každodenních povolených vstupů do každého z tranzitních prostorů Röszke a Tompa, musí státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří se nacházejí v Srbsku v bezprostřední blízkosti srbsko-maďarské hranice a chtějí v Maďarsku učinit žádost o mezinárodní ochranu, čekat čím dál delší dobu; v únoru 2018 to bylo více než 11 měsíců.
- 118 Z toho vyplývá, že Komise dostatečně doloženým a podrobným způsobem prokázala, že v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tj. dne 8. února 2018, uplatňovaly maďarské orgány ustálenou a obecnou praxi, jejímž cílem bylo omezit přístup do tranzitních prostorů Röszke a Tompa systematickým a natolik drastickým způsobem, že pro státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří chtěli při příchodu ze Srbska získat v Maďarsku přístup k řízení o mezinárodní ochraně, bylo fakticky téměř nemožné učinit v Maďarsku žádost o mezinárodní ochranu.
- 119 Taková správní praxe je však neslučitelná s požadavky vyplývajícími z čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32.
- 120 Žádný z argumentů Maďarska tento závěr nemůže zpochybnit.
- 121 V tomto ohledu je třeba nejprve podotknout, že tento členský stát zpochybňuje skutečnost, že cílem správních pokynů bylo omezit každodenní počet žádostí o mezinárodní ochranu, které bylo možno učinit v každém z tranzitních prostorů Röszke a Tompa.
- 122 Je však třeba uvést, že kromě toho, že toto tvrzení jednoznačně vyvrací zprávy zmíněné v bodech 115 a 116 tohoto rozsudku, Maďarsko právně dostačujícím způsobem nevysvětlilo, proč byly v případě údajné neexistence takových pokynů sepisovány čekací seznamy za účelem stanovení pořadí, ve kterém mohly osoby, jež se nacházely v Srbsku v bezprostřední blízkosti tranzitních prostorů Röszke a Tompa a chtěly v některém z nich učinit žádost o mezinárodní ochranu, do těchto prostorů vstoupit; Maďarsko přitom existenci těchto seznamů připustilo.

- 123 V tomto ohledu je třeba zmínit, že i kdyby se maďarské orgány – jak tvrdí Maďarsko – na sepisování těchto seznamů nepodílely, ani neovlivňovaly pořadí přístupu do tranzitních prostorů vyplývající z uvedených seznamů, nic to nemění na tom, že samotná existence těchto seznamů musí být považována za nevyhnutelný důsledek praxe, jejíž existence byla konstatována v bodě 118 tohoto rozsudku.
- 124 Obstat kromě toho nemůže ani argumentace Maďarska, že postupné vymizení dlouhých front před vstupem do těchto tranzitních prostorů prokazuje, že vstup do těchto prostorů není nikterak omezován.
- 125 Není totiž zpochybňováno, že na prostranství, které odděluje srbsko-maďarskou hranici od vstupu do tranzitních prostorů Röszke a Tompa, není k dispozici žádná infrastruktura, takže zdržovat se na něm delší dobu je mimořádně obtížné. Jak kromě toho správně zdůraznila Komise, ze zpráv předložených v příloze její žaloby lze vyvodit, že fronty před vstupem do tranzitních prostorů se ode dne, kdy se objevily čekací seznamy zmíněné v bodě 122 tohoto rozsudku, zkrátily proto, že srbské orgány přiváděly na prostranství, které odděluje srbsko-maďarskou hranici od vstupu do dotčeného tranzitního prostoru, pouze osoby, jež byly v těchto seznamech uvedeny na příslušném místě, den předtím, než jim mělo být podle předpokladů umožněno do tohoto tranzitního prostoru vstoupit.
- 126 Z toho vyplývá, že závěr, podle něhož se maďarské orgány rozhodly přístup do tranzitních prostorů Röszke a Tompa drasticky omezovat, nemůže být vymizením dlouhých front před vstupem do těchto prostorů zpochybněn.
- 127 Nakonec je třeba uvést, že ačkoliv je pravda – jak připomíná Maďarsko –, že je na členských státech, aby mimo jiné zajistily, že vnější hranice budou překračovány řádným způsobem v souladu s nařízením 2016/399, dodržování takové povinnosti nemůže být důvodem pro to, aby členské státy porušovaly článek 6 směrnice 2013/32.
- 128 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 3 této směrnice, tím, že stanovilo, že žádosti o mezinárodní ochranu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, kteří chtějí při příchodu ze Srbska získat na území Maďarska přístup k řízení o mezinárodní ochraně, mohou být učiněny pouze v tranzitních prostorech Röszke a Tompa, a zároveň zavedlo ustálenou a obecnou správní praxi spočívající v drastickém omezování počtu žadatelů, kterým bylo denně povolováno do těchto tranzitních prostorů vstupovat.

Ke druhému a třetímu žalobnímu důvodu, které se týkají zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu

Argumentace účastníků řízení

– Ke druhému žalobnímu důvodu

- 129 V rámci druhého žalobního důvodu Komise Maďarsku vytýká, že porušilo čl. 24 odst. 3 a článek 43 směrnice 2013/32.
- 130 V první řadě Komise zaprvé zdůrazňuje, že článek 26 směrnice 2013/32 stanoví základní pravidlo, podle kterého žadatel o mezinárodní ochranu nemůže být zajištěn pouze proto, že učinil žádost o mezinárodní ochranu. I když je pravda, že článek 43 této směrnice opravňuje členské státy k tomu, aby v tomto ohledu uplatňovaly zvláštní pravidla, zavádějí-li řízení na hranicích, členské státy jsou v takovém případě povinny dodržovat požadavky stanovené v tomto článku 43. Zákonem č. XX z roku 2017 však byla podle Komise přijata nová ustanovení, která jsou s uvedeným článkem 43 neslučitelná.

- 131 Komise uvádí, že v této souvislosti je v § 80/J odst. 5 zákona o azylu v rozporu s tím, co stanoví tentýž článek 43, uvedeno, že celé řízení o posuzování žádosti o mezinárodní ochranu musí probíhat v tranzitním prostoru.
- 132 V tomto § 80/J odst. 5 kromě toho podle Komise není omezena délka řízení na hranicích na čtyři týdny, jak vyžaduje článek 43 směrnice 2013/32.
- 133 Komise má zadruhé za to, že nejsou dodržovány ani zvláštní procesní záruky obsažené v kapitole II směrnice 2013/32. V průběhu řízení upraveného v § 80/J zákona o azylu v této souvislosti není zajištěna „náležitá podpora“, jež musí být podle čl. 24 odst. 3 této směrnice poskytnuta osobám, které potřebují tyto zvláštní procesní záruky, jelikož na základě zákona č. XX z roku 2017 se v případě krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím přestávají používat ustanovení zákona o azylu, podle nichž se řízení na hranicích neuplatní na žadatele, kteří potřebují takové zvláštní procesní záruky.
- 134 Komise je tedy toho názoru, že § 80/J odst. 5 zákona o azylu v rozporu s čl. 24 odst. 3 a článkem 43 směrnice 2013/32 ukládá žadatelům povinnost setrvat v dotyčném tranzitním prostoru za účelem posouzení jejich žádosti v plném rozsahu i po uplynutí lhůty čtyř týdnů; toto posouzení se přitom neomezuje na případy nepřijatelnosti stanovené v článku 33 této směrnice nebo na posouzení věcné stránky žádosti v případech stanovených v čl. 31 odst. 8 této směrnice a osobám, které potřebují zvláštní procesní záruky obsažené v kapitole II směrnice 2013/32, není poskytována „náležitá podpora“.
- 135 Komise má ve druhé řadě za to, že článek 72 SFEU neumožňuje členským státům odmítnout použití unijního práva na základě všeobecného odkazu na udržování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.
- 136 Komise v tomto ohledu poznamenává, že krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím zřejmě nebyla na maďarském území vyhlášena na přechodnou dobu.
- 137 Kromě toho podotýká, že unijní normotvůrce předvídal situaci, kdy žádost o mezinárodní ochranu současně učiní velký počet státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, a to zejména v čl. 6 odst. 5, čl. 14 odst. 1, čl. 31 odst. 3 písm. b) a čl. 43 odst. 3 směrnice 2013/32, v čl. 10 odst. 1 a čl. 18 odst. 9 směrnice 2013/33, jakož i v článku 18 směrnice 2008/115. Cílem těchto pravidel je umožnit členským státům, aby si v případě naléhavosti zvolily flexibilní řešení a do určité míry se odchýlily od obecně použitelných pravidel. Krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím, které se Maďarsko dovolává, proto může a musí být vyřešena v rámci unijního práva.
- 138 Maďarsko v reakci na tvrzení Komise zaprvé uvedlo, že řízení v tranzitních prostorech jsou vedena na základě obecných pravidel stanovených směrnicí 2013/32, takže tato řízení nemusí být v souladu s článkem 43 této směrnice, který se týká řízení na hranicích.
- 139 Maďarsko podotýká, že tranzitní prostory Rösze a Tompa jsou na základě právní úpravy účinné v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku v podstatě otevřenými přijímacími středisky, která se nacházejí v blízkosti srbsko-maďarské hranice, kde probíhá celé řízení o posuzování žádostí o azyl.
- 140 Pokud jde zadruhé o dodržování čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32, Maďarsko tvrdí, že § 4 odst. 3 zákona o azylu stanoví zásadu, podle níž se ustanovení tohoto zákona použijí s přihlédnutím ke zvláštním potřebám žadatelů, kteří potřebují zvláštní procesní zacházení. Orgán příslušný v oblasti azylu tudíž zvláštním potřebám těchto žadatelů věnuje pozornost neustále, po celou dobu řízení. Zvláštní potřeby uvedených žadatelů jsou konkrétně zohledňovány i v dalších ustanoveních.

141 Maďarsko zatřetí uvádí, že článek 72 SFEU mu v každém případě umožňuje, aby vyhlásilo krizovou situaci vyvolanou hromadným přistěhovalectvím a používalo v takové situaci odchylná procesní pravidla. Tento členský stát se v tomto ohledu domnívá, že vyšlo najevo, že ustanovení sekundárního práva, jichž se dovolává Komise, jsou k tomu, aby umožnila náležité vyřešení situace panující od krize v roce 2015, nedostatečná.

– *Ke třetímu žalobnímu důvodu*

142 Komise Maďarsku vytýká, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 2 písm. h), jakož i z článků 8, 9 a 11 směrnice 2013/33, tím, že všechny žadatele o mezinárodní ochranu s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let zajišťuje na celou dobu řízení o posuzování jejich žádosti a nedodržíje přitom v tomto směru stanovené záruky.

143 Komise zaprvé poznamenává, že povinný pobyt žadatelů v některém z tranzitních prostorů Röszke nebo Tompa má za následek omezení jejich osobní svobody v takovém rozsahu, že je třeba jej považovat za zajištění ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33.

144 Tyto tranzitní prostory jsou totiž podle názoru Komise uzavřená místa, která žadatelé mohou opustit pouze směrem do Srbska. Podle § 80/K odst. 2 písm. d) zákona o azylu kromě toho platí, že orgán příslušný v oblasti azylu může řízení zastavit, pokud žadatel dotčený tranzitní prostor opustí. Tento žadatel tedy ve skutečnosti tento prostor opustit nemůže, jelikož by mu pak hrozilo, že posuzování jeho žádosti bude zastaveno, a on tak pozbude možnosti získat mezinárodní ochranu.

145 Komise rovněž poznamenává, že důležitým ukazatelem pro určení toho, zda lze pobyt v tranzitních prostorech považovat za zajištění, je doba, kterou žadatel o mezinárodní ochranu v těchto prostorech stráví. Zástupci Komise přitom na místě konstatovali, že někteří žadatelé v tranzitních prostorech pobývají déle než čtrnáct měsíců.

146 Komise zadruhé tvrdí, že takové zajištění odporuje článku 26 směrnice 2013/32, jakož i čl. 8 odst. 2 a 3, článku 9 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2013/33, jelikož se uplatňuje systematicky coby všeobecné pravidlo s tím, že se neprovádí žádné individuální posouzení, ani se nevydává písemné odůvodněné rozhodnutí, a týká se i nezletilých osob s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let.

147 I když § 80/I zákona o azylu nevyklučuje v případě krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím použití vnitrostátních ustanovení provádějících ustanovení unijního práva o zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, Komise má za to, že tato vnitrostátní ustanovení nejsou v takové situaci relevantní, jelikož všichni žadatelé jsou za této situace podle § 80/J odst. 5 tohoto zákona povinni pobývat v některém ze dvou tranzitních prostorů.

148 Maďarsko v reakci na tvrzení Komise uvádí, že tyto tranzitní prostory nejsou zajišťovací zařízení, nýbrž v podstatě přijímací střediska, která se nacházejí na jeho území na vnější hranici schengenského prostoru a jsou určena jako místa, kde probíhá azylové řízení v souladu s unijním právem.

149 Tento členský stát tvrdí, že osoba, která chce přicestovat na jeho území, může využít hraničního přechodu, aniž vstoupí do některého z uvedených tranzitních prostorů, má-li platné doklady. Tyto tranzitní prostory jsou kromě toho uzavřeny pouze ve směru do Maďarska, a to za účelem ochrany vnější hranice schengenského prostoru; směrem do Srbska je však osoby v nich pobývající mohou opustit. Maďarsko kromě toho podotýká, že délku pobytu v přijímacím středisku, ani kvalitu tamějších podmínek nelze při zjišťování toho, zda lze pobyt v tomto středisku považovat za zajištění, zohledňovat.

- 150 Žadatel, který tranzitní prostor opustí, nadto nemusí být podle názoru Maďarska nutně vystaven nepříznivým důsledkům. V ustanovení § 80/K odst. 2 písm. d) zákona o azylu je totiž uvedeno, že v takovém případě orgán příslušný v oblasti azylu rozhodne na základě informací, které má k dispozici, nebo řízení zastaví. I v případě nepřítomnosti žadatele tudíž tento orgán může o žádosti o mezinárodní ochranu rozhodnout, a tedy jí případně i vyhovět.
- 151 Podávání žádostí o azyl ostatně podle Maďarska automaticky nevede k systematickému zbavování svobody, neboť podle § 80/J odst. 1 písm. c) zákona o azylu platí, že osoba, která pobývá na maďarském území legálně, může žádost podat, i když se nedostaví do některého z tranzitních prostorů nebo i když se v takovém prostoru nezdržuje.
- 152 Dále je třeba podle názoru Maďarska zohlednit § 80/J odst. 1 písm. b) zákona o azylu, který se konkrétně týká podávání žádostí o azyl zajištěnými osobami. Zvláštní pravidla týkající se zajištění a jeho dalšího trvání jsou jako taková upravena v § 31/A až 31/I tohoto zákona a plně zaručují dodržování ustanovení směrnice 2013/33 o zajištění.
- 153 Pokud jde o návštěvu zástupců Komise, Maďarsko kromě toho zdůrazňuje, že se tato návštěva týkala pouze tranzitního prostoru Röszke a nelze vyloučit, že osoby, kterých se zástupci Komise při této příležitosti dotazovali, nebyly žadatelé o mezinárodní ochranu, ale osobami, ve vztahu k nimž bylo vedeno řízení spadající do pravomoci cizinecké policie.
- 154 Maďarsko nakonec tvrdí, že orgán příslušný v oblasti azylu vydává v každém případě rozhodnutí o ubytování v dotčeném tranzitním prostoru jakožto místě pobytu určeném dotčené osobě v průběhu azylového řízení ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2013/33; toto rozhodnutí přitom lze napadnout opravným prostředkem. O individualizované povaze ubytování a péče o dotčenou osobu kromě toho svědčí zejména seskupování žadatelů v ubytovacích zařízeních podle státní příslušnosti, možnost zvláštního stravování, jakož i poskytování vybavení a zdravotní péče, zejména péče psychologické.

Závěry Soudního dvora

- 155 V rámci druhého a třetího žalobního důvodu, které je třeba zkoumat společně, Komise Maďarsku v podstatě vytýká, že porušilo čl. 24 odst. 3 a článek 43 směrnice 2013/32, jakož i čl. 2 písm. h) a články 8, 9 a 11 směrnice 2013/33 tím, že zavedlo systém obecného zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa a nedodržovalo přitom podmínky a záruky vyplývající z těchto ustanovení.
- 156 Úvodem je třeba poznamenat, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, není uzavření těchto dvou tranzitních prostorů v návaznosti na rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), v rámci posuzování projednávané žaloby relevantní. Jak totiž bylo připomenuto v bodě 68 tohoto rozsudku, existence nesplnění povinnosti se musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku zaslaném Komisí, v projednávané věci dne 8. února 2018.

– K zajišťování v tranzitních prostorech Röszke a Tompa

- 157 Z ustanovení § 80/J odst. 1, 5 a 6 zákona o azylu vyplývá, že každý žadatel o mezinárodní ochranu, který ještě nemá povolení k pobytu na maďarském území, se musí zdržovat v některém ze dvou tranzitních prostorů Röszke a Tompa po celou dobu posuzování jeho žádosti a případně i v průběhu soudního řízení o posouzení opravného prostředku podaného proti případnému rozhodnutí o zamítnutí této žádosti, ledaže se jedná o nezletilou osobu bez doprovodu mladší 14 let nebo se již na dotčeného vztahuje opatření spočívající v zajištění nebo omezení jeho osobní svobody ve smyslu § 80/J odst. 1 tohoto zákona.

- 158 Maďarsko však tvrzení Komise, že taková povinnost zdržovat se v některém z těchto dvou tranzitních prostorů představuje zajištění ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33, zpochybňuje.
- 159 V tomto ohledu je třeba uvést, že zajištění žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu tohoto ustanovení je autonomním pojmem unijního práva, který zahrnuje jakékoliv donucovací opatření, kterým je tento žadatel zbaven svobody pohybu a oddělen od zbytku obyvatelstva, neboť mu ukládá, aby se neustále zdržoval v omezeném a uzavřeném prostoru (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 223).
- 160 V projednávané věci z žaloby a z dokumentů, které jsou k ní přiloženy, vyplývá, že žadatelé o mezinárodní ochranu, jejichž místem pobytu je tranzitní prostor Röszke nebo tranzitní prostor Tompa, jsou povinni se neustále zdržovat v dotyčném tranzitním prostoru, který je uzavřen a obehnan železným ostnatým drátem. Tito žadatelé jsou ubytováni v kontejnerech, jejichž plocha nepřesahuje 13 m². Nemohou navázat kontakt s osobami pohybujícími se mimo dotyčný tranzitní prostor, s výjimkou jejich právního zástupce, a jejich pohyb uvnitř uvedeného prostoru je omezen a sledován příslušníky bezpečnostních složek, kteří jsou nepřetržitě přítomni v tomto prostoru i v jeho bezprostředním okolí.
- 161 Maďarsko tyto skutečnosti nezpochybňuje.
- 162 Z toho vyplývá – jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 134 svého stanoviska – že umístění žadatelů o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa se neliší od režimu zajištění.
- 163 Argumentace Maďarska, že tito žadatelé mohou dotčený tranzitní prostor opustit směrem do Srbska, nemůže tento závěr zpochybnit.
- 164 Aniž by totiž Soudnímu dvoru v rámci projednávané věci příslušelo vyjádřit se k souladu jednání srbských orgánů s dohodou mezi Evropským společenstvím a Republikou Srbsko o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob, která je přílohou rozhodnutí Rady 2007/819/ES ze dne 8. listopadu 2007 (Úř. věst. 2007, L 334, s. 45), je třeba uvést, že případný vstup těchto žadatelů o mezinárodní ochranu do Srbska by tento třetí stát se vši pravděpodobností považoval za neoprávněný, a těmto žadatelům by tudíž byly v uvedeném státě uloženy sankce. Nelze tedy mít za to, že by žadatelé o mezinárodní ochranu umístění v tranzitních prostorech Röszke a Tompa měli zejména z tohoto důvodu skutečnou možnost tyto tranzitní prostory opustit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 229).
- 165 Dále je třeba uvést, že pokud by tito žadatelé maďarské území opustili, hrozilo by jim, že ztratí veškerou šanci získat v Maďarsku postavení uprchlíka. Podle § 80/J odst. 1 zákona o azylu totiž tito žadatelé mohou podat novou žádost o azyl pouze v některém z těchto dvou tranzitních prostorů. Z ustanovení § 80/K odst. 2 a 4 tohoto zákona kromě toho vyplývá, že orgán příslušný v oblasti azylu může v případě, že žadatel některý z těchto dvou prostorů opustí, rozhodnout o zastavení řízení o mezinárodní ochraně, přičemž toto rozhodnutí nelze napadnout v rámci soudního řízení správního (rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 230).
- 166 Z toho vyplývá, že povinnost žadatelů o mezinárodní ochranu pobývat v tranzitních prostorech Röszke a Tompa, jak vyplývá z § 80/J odst. 5 zákona o azylu, musí být považována za zajištění ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33.

– Ke slučitelnosti zajištění v tranzitních prostorech Röszke a Tompa s požadavky stanovenými ve směrnici 2013/32 a 2013/33

- 167 Komise Maďarsku v první řadě vytýká, že v tranzitních prostorech Röszke a Tompa zavedlo systém zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu, který neodpovídá podmínkám stanoveným v článku 43 směrnice 2013/32 a není odůvodněn žádným z případů uvedených v čl. 8 odst. 3 prvním pododstavci směrnice 2013/33.
- 168 Podle ustálené judikatury platí, že v čl. 8 odst. 3 první pododstavec směrnice 2013/33 je uveden taxativní výčet jednotlivých důvodů, na jejichž základě lze žadatele o mezinárodní ochranu zajistit. Každý z těchto důvodů odpovídá specifické potřebě a je autonomní (rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 250 a citovaná judikatura).
- 169 I když je pravda – jak je uvedeno v bodě 17 odůvodnění této směrnice – že tato směrnice nebrání tomu, aby členské státy stanovily jiné důvody zajištění, včetně důvodů v rámci trestního řízení, pokud jsou nezávislé na postavení žadatele o mezinárodní ochranu, v projednávané věci je třeba uvést, že systém zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu, zavedený v § 80/J odst. 5 zákona o azylu, není založen na důvodu nezávislém na postavení posledně uvedených.
- 170 Je tedy třeba posoudit, zda zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu uvedených v bodě 157 tohoto rozsudku v tranzitních prostorech Röszke a Tompa od okamžiku jejich vstupu na maďarské území spadá pod alespoň jeden z případů uvedených v čl. 8 odst. 3 prvním pododstavci směrnice 2013/33.
- 171 V tomto ohledu je třeba zaprvé vyloučit, že by takové zajištění mohlo být odůvodněno některým z důvodů uvedených v písmenech d) až f) tohoto čl. 8 odst. 3 prvního pododstavce.
- 172 Co se totiž týče důvodu zajištění uvedeného v čl. 8 odst. 3 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2013/33, není zpochybňováno, že žadatelé o mezinárodní ochranu uvedení v bodě 157 tohoto rozsudku jsou v tranzitních prostorech Röszke a Tompa zajišťováni, aniž bylo předtím prokázáno, že jejich individuální chování představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti nebo vnitřní či vnější bezpečnosti Maďarska (v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 67).
- 173 Co se dále týče důvodů zajištění vyjmenovaných v čl. 8 odst. 3 prvním pododstavci písm. d) a f) směrnice 2013/33, je stejně tak nesporné, že tito žadatelé jsou povinni zdržovat se v tranzitních prostorech Röszke nebo Tompa, i když dosud nebyli zajištěni v rámci řízení o navrácení podle článku 15 směrnice 2008/115 a nehledě na to, že nebylo přijato rozhodnutí podle článku 28 nařízení č. 604/2013.
- 174 Zadruhé je pravda, že žadatel o mezinárodní ochranu může být podle čl. 8 odst. 3 prvního pododstavce písm. a) a b) směrnice 2013/33 zajištěn zejména v bezprostřední blízkosti hranic členského státu za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti nebo za účelem určení těch skutečností, na nichž je založena jeho žádost o mezinárodní ochranu a jež by bez jeho zajištění nebylo možné získat.
- 175 Je však třeba uvést, že ačkoliv řádné fungování společného evropského azylového systému vyžaduje, aby příslušné vnitrostátní orgány měly k dispozici spolehlivé informace o totožnosti a státní příslušnosti žadatele o mezinárodní ochranu a o skutečnostech, na nichž je jeho žádost založena, takový účel nemůže odůvodnit, aby o zajištění bylo rozhodováno, aniž by vnitrostátní orgány v každém jednotlivém případě předem ověřily, zda je takové zajištění přiměřené sledovaným cílům; takové ověření přitom vyžaduje ujištění se zejména o tom, že zajištění je použito až v krajním případě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. září 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, bod 48).

- 176 Maďarsko přitom nepochybně, že systém zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu zavedený v § 80/J odst. 5 zákona o azylu nepočítá s žádným individualizovaným přezkumem přiměřenosti zajištění těchto žadatelů z hlediska sledovaného účelu, který by spočíval v ověření jejich totožnosti nebo státní příslušnosti či skutečnosti, na nichž je založena jejich žádost.
- 177 Zatřetí tedy zbývá posoudit, zda režim zajišťování zavedený v § 80/J odst. 5 zákona o azylu lze odůvodnit na základě čl. 8 odst. 3 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2013/33, podle něhož může členský stát žadatele o mezinárodní ochranu zajistit, aby během příslušného řízení rozhodl o právu tohoto žadatele na vstup na své území.
- 178 V tomto ohledu je třeba předně uvést, že situace zmíněná v uvedeném čl. 8 odst. 3 prvním pododstavci písm. c) zahrnuje režim zajištění, který mohou členské státy zavést tehdy, pokud se rozhodnou provádět řízení na hranicích ve smyslu článku 43 směrnice 2013/32 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 237 a 238).
- 179 Podle tohoto článku 43 jsou totiž členské státy oprávněny „zajistit“ – ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33 – žadatele o mezinárodní ochranu, kteří přijdou na jejich hranice, před tím, než jim povolí vstup na své území, a to za podmínek uvedených ve zmíněném článku 43 a za účelem zajištění účinnosti řízení, které tento článek 43 upravuje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 237 a 238).
- 180 Ačkoli tedy Maďarsko výslovně nesouhlasí s tím, že by řízení o posuzování žádostí o mezinárodní ochranu vedená v tranzitních prostorech Röszke a Tompa podle § 80/J zákona o azylu byla řízeními na hranicích ve smyslu článku 43 směrnice 2013/32, Soudní dvůr na základě této okolnosti nemůže postupovat tak, že by dodržení tohoto článku v rámci posouzení souladu maďarské právní úpravy s čl. 8 odst. 3 prvním pododstavcem písm. c) směrnice 2013/33 nevzal do úvahy, neboť systém zajišťování zavedený v § 80/J odst. 5 tohoto zákona nelze odůvodnit žádným jiným důvodem vyjmenovaným ve zmíněném ustanovení směrnice 2013/33.
- 181 Dále je třeba zdůraznit, že čl. 43 odst. 2 směrnice 2013/32 stanoví, že doba zajištění žadatele o mezinárodní ochranu na základě tohoto článku nesmí nikdy překročit čtyři týdny ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 6 odst. 2 směrnice 2013/32, přičemž odstavec 3 tohoto článku 43 se omezuje na to, že členským státům umožňuje, aby za okolností, které stanoví, pokračovaly v řízení na hranicích i po uplynutí této čtyřtýdenní lhůty, pokud jsou žadatelé po konci této lhůty běžně ubytováni v blízkosti hranice nebo dotčeného tranzitního prostoru, což vylučuje možnost trvání jejich zajištění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 241 až 245).
- 182 Z žádného ustanovení relevantní maďarské právní úpravy však nevyplývá, že by zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa bylo omezeno na dobu čtyř týdnů ode dne podání jejich žádosti.
- 183 Z článku 43 odst. 1 směrnice 2013/32 kromě toho vyplývá, že zajištění na základě tohoto ustanovení je odůvodněno pouze proto, aby bylo dotčenému členskému státu před tím, než žadatelé o mezinárodní ochranu povolí vstup na své území, umožněno posoudit, zda žádost tohoto žadatele není nepřijatelná podle článku 33 směrnice 2013/32 nebo zda tato žádost nemusí být zamítnuta jako nedůvodná kvůli některému z důvodů vyjmenovaných v čl. 31 odst. 8 této směrnice.

- 184 Jak bylo ovšem uvedeno v bodě 157 tohoto rozsudku, žadatelé o mezinárodní ochranu jsou povinni se v tranzitních prostorech Rösztke a Tompa zdržovat po celou dobu posuzování jejich žádosti, a dokonce v průběhu soudního řízení o posouzení opravného prostředku podaného proti případnému rozhodnutí o zamítnutí této žádosti, a nikoli pouze za účelem ověření, zda lze jejich žádosti zamítnout z některého z důvodů uvedených v předchozím bodě.
- 185 Z toho vyplývá, že systém zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu zavedený v § 80/J odst. 5 zákona o azylu neodpovídá podmínkám stanoveným v článku 43 směrnice 2013/32, a v daném případě ho tedy nelze odůvodnit na základě čl. 8 odst. 3 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2013/33.
- 186 Z výše uvedeného vyplývá, že § 80/J odst. 5 zákona o azylu stanovuje zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu nad rámec podmínek uvedených v článku 43 směrnice 2013/32 a taxativně vyjmenovaných případů, kdy je takové zajištění povoleno podle článku 8 směrnice 2013/33.
- 187 Komise Maďarsku ve druhé řadě vytýká, že porušilo čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32, jelikož v průběhu řízení probíhajícího v tranzitních prostorech Rösztke a Tompa není zajištěna „náležitá podpora“ ve smyslu tohoto ustanovení, která musí být poskytována žadatelům o mezinárodní ochranu, již potřebují zvláštní procesní záruky.
- 188 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle čl. 2 písm. d) směrnice 2013/32 je „žadatelem, který potřebuje zvláštní procesní záruky“, žadatel, u něž je vzhledem k jeho situaci omezena možnost požívat práv a plnit povinnosti podle této směrnice. Z bodu 29 odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že mezi tyto okolnosti patří věk dotyčné osoby, její pohlaví, sexuální orientace, pohlavní identita, postižení, závažné zdravotní problémy, mentální porucha nebo následky mučení, znásilnění nebo jiných vážných forem psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.
- 189 Jak vyplývá z článků 21 a 22 směrnice 2013/33, těmto žadatelům musí členské státy s ohledem na jejich zranitelnost věnovat zvláštní pozornost po celou dobu azylového řízení, zejména pokud jde o podmínky, za kterých jsou v průběhu tohoto řízení přijati na území dotčeného členského státu.
- 190 Z článku 11 této směrnice konkrétně vyplývá, že i když zajištění žadatelů, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, není ze zásady vyloučeno, jejich zdraví, včetně zdraví duševního, musí být v případě jejich zajištění hlavním zájmem členských států, které musí zajistit, aby byly tyto osoby pravidelně kontrolovány a aby se jim dostávalo „odpovídající [náležité] podpory“ s přihlédnutím k jejich konkrétní situaci.
- 191 Článek 24 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2013/32 v této souvislosti stanoví, že v případech, kdy náležitou podporu, jež musí být poskytnuta žadatelům, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, nelze poskytnout v rámci řízení na hranicích ve smyslu článku 43 této směrnice, členské státy toto řízení nepoužijí nebo ho přestanou používat.
- 192 Vnitrostátní orgány jsou tudíž po individuálním posouzení povinny dbát na to, aby žadatel o mezinárodní ochranu, který potřebuje zvláštní procesní záruky, nebyl na základě zajištění podle článku 43 směrnice 2013/32 připraven o „náležitou podporu“, které se může dovolávat v rámci posuzování své žádosti.
- 193 V projednávané věci je třeba uvést – jak tvrdí Maďarsko – že zohlednění zvláštních potřeb všech žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří potřebují zvláštní procesní záruky ve smyslu čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32, je cílem několika ustanovení relevantní maďarské právní úpravy.
- 194 V ustanovení § 4 odst. 3 zákona o azylu je v této souvislosti uvedeno, že orgány jsou povinny použít ustanovení tohoto zákona na žadatele, kteří potřebují zvláštní zacházení, s přihlédnutím k jejich zvláštním potřebám. Stejně tak je v § 29 a § 30 zmíněného zákona uvedeno, že podmínky přijetí

těchto žadatelů musí být zajištěny s ohledem na jejich zvláštní potřeby, přičemž takové potřeby musí být vzaty v úvahu i tehdy, pokud příslušný orgán omezuje nebo odebrává nárok na materiální podmínky přijetí.

- 195 Z ustanovení § 33 odst. 1 a 2 vládního nařízení 301/2007 dále vyplývá, že orgán příslušný v oblasti azylu musí zajistit, aby žadatel, který potřebuje zvláštní procesní záruky, měl v přijímacím středisku, které v co největším možném rozsahu zachovává celistvost jeho rodiny, samostatné ubytování. Z ustanovení § 34 tohoto nařízení rovněž plyne, že tento žadatel má v případě nutnosti právo na bezplatné využití zdravotní péče, včetně péče psychologické.
- 196 Nic to však nemění na tom, že Maďarsko uznává, že od nabytí účinnosti § 80/J odst. 5 zákona o azylu jsou všichni žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří potřebují zvláštní procesní záruky – a to s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let a těch, kteří buď již mají povolení k pobytu na maďarském území, nebo se na ně vztahuje jiné opatření spočívající v zajištění nebo omezení jejich osobní svobody – povinni pobývat v tranzitních prostorech Röszke a Tompa po celou dobu řízení o posuzování jejich žádosti o mezinárodní ochranu, a případně dokonce i v průběhu soudního řízení o posouzení opravného prostředku podaného proti rozhodnutí o zamítnutí této žádosti.
- 197 Z žádného z vnitrostátních ustanovení, kterých se tento členský stát dovolává, kromě toho nevyplývá, že by příslušné maďarské orgány musely zkoumat, zda je takové zajištění slučitelné s potřebou poskytnout během tohoto období těmto zranitelným žadatelům „náležitou podporu“ ve smyslu čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32.
- 198 Takový režim zajišťování je neslučitelný s požadavkem zohlednění zvláštních potřeb těchto kategorií žadatelů, jak vyplývá z čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32.
- 199 Jak totiž bylo zdůrazněno v bodech 191 a 192 tohoto rozsudku, čl. 24 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2013/32 brání tomu, aby byl žadatel o mezinárodní ochranu, který potřebuje zvláštní procesní záruky, na základě článku 43 směrnice 2013/32 automaticky zajištěn, aniž bylo předtím ověřeno, zda tímto zajištěním nebude připraven o „náležitou podporu“, na kterou má nárok. Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že vzhledem k tomu, že – jak bylo uvedeno v bodech 181 až 185 tohoto rozsudku – režim zajišťování zavedený v § 80/J odst. 5 zákona o azylu překračuje meze, ve kterých článek 43 směrnice 2013/32 povoluje zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, tím spíše z toho vyplývá, že nelze mít za to, že uplatňování takového režimu zajišťování na všechny žadatele, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let a žadatelů, kteří buď již mají povolení k pobytu na maďarském území nebo se na ně vztahuje jiné opatření spočívající v zajištění nebo omezení jejich osobní svobody, aniž je ověřeno, zda je zajištění těchto žadatelů slučitelné s jejich zvláštními potřebami, je v souladu s čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32.
- 200 Komise Maďarsku ve třetí řadě vytýká, že porušilo článek 11 směrnice 2013/33 tím, že stanovilo, že všichni nezletilí žadatelé o mezinárodní ochranu, s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let, musí být po celou dobu posuzování jejich žádosti zajištěni v tranzitních prostorech Röszke a Tompa.
- 201 Článek 11 odst. 2 směrnice 2013/33 zejména stanoví, že zajištění nezletilých osob je krajním opatřením, které se použije až tehdy, je-li potvrzeno, že nelze účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.
- 202 Ochrana, která je takto poskytována konkrétně nezletilým osobám, doplňuje všeobecné záruky, které tento článek 11 přiznává všem žadatelům, kteří potřebují zvláštní podmínky přijetí.
- 203 Maďarsko přitom nezpochybňuje, že všichni nezletilí žadatelé o mezinárodní ochranu, s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších než 14 let, jsou nuceni zdržovat se v některém ze dvou tranzitních prostorů Röszke nebo Tompa až do ukončení řízení o posuzování jejich žádosti,

a případně dokonce až do ukončení soudního řízení o posouzení opravného prostředku podaného proti rozhodnutí o zamítnutí této žádosti, a to s výjimkou případů, kdy se na tyto osoby vztahuje jiné opatření spočívající v zajištění nebo omezení jejich osobní svobody, nebo již mají povolení k pobytu na maďarském území, což je neslučitelné ze zvláštními zárukami vyplývajícími z čl. 11 odst. 2 směrnice 2013/33.

- 204 Komise Maďarsku ve čtvrté řadě vytýká, že porušilo článek 9 směrnice 2013/33, jelikož zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa není nařizováno písemně a neumožňuje žadateli seznámit se s odůvodněním tohoto zajištění po skutkové i právní stránce.
- 205 Podle čl. 9 odst. 2 směrnice 2013/33 platí, že zajištění žadatele o mezinárodní ochranu nařizují písemně soudní či správní orgány, přičemž příkaz k zajištění kromě toho musí obsahovat odůvodnění po skutkové i právní stránce.
- 206 Maďarsko tvrdí, že orgán příslušný v oblasti azylu přijímá v každém případě rozhodnutí o ubytování v dotčeném tranzitním prostoru jakožto místě pobytu určeném žadateli o mezinárodní ochranu v průběhu řízení o posuzování jeho žádosti.
- 207 Toto tvrzení však není podloženo žádným odkazem na ustanovení relevantní vnitrostátní právní úpravy. I když je pravda, že podle § 80/J odst. 5 zákona o azylu platí, že orgán příslušný v oblasti azylu určí žadateli dotčený tranzitní prostor jakožto místo jeho pobytu, z tohoto ustanovení nevyplyvá, že takový příkaz musí mít formu písemnosti, jejíž odůvodnění by splňovalo požadavky uvedené v čl. 9 odst. 2 směrnice 2013/33.
- 208 Z toho vyplývá, že Komise právně dostačujícím způsobem prokázala, že Maďarsko nesplnilo požadavky vyplývající z článku 9 směrnice 2013/33.
- 209 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Maďarsko nedodrželo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32, jakož i z článků 8, 9 a 11 směrnice 2013/33.
- 210 Komise naproti tomu nevysvětlila, proč by Maďarsko mělo porušit čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33; toto ustanovení pouze definuje pojem „zajištění“ ve smyslu této směrnice.
- 211 V tomto ohledu je třeba uvést, že okolnost, že Maďarsko zavedlo v tranzitních prostorech Röszke a Tompa systém zajišťování nad rámec případů, v nichž unijní právo umožňuje zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, a nedodržovalo přitom záruky, které podle tohoto práva musí takové zajištění doprovázet, nemůže postačovat k prokázání toho, že tento členský stát neprovedl nebo nesprávně provedl samotnou definici pojmu „zajištění“, která je obsažena v čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33.

– K článku 72 SFEU

- 212 Podle článku 72 SFEU platí, že ustanovení obsažená v hlavě V Smlouvy o FEU týkající se prostoru bezpečnosti, svobody a práva se nedotýkají výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.
- 213 Jak bylo uvedeno v bodě 141 tohoto rozsudku, Maďarsko tvrdí, že tento článek 72 umožňuje členským státům odchýlit se od unijních pravidel přijatých podle článku 78 SFEU v oblasti azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany, pokud by dodržování těchto pravidel bránilo členským státům v tom, aby mohly odpovídajícím způsobem řešit mimořádnou situaci vyznačující se příjezdem velkého počtu žadatelů o mezinárodní ochranu. V projednávaném případě z toho podle Maďarska konkrétně plyne, že vnitrostátní pravidla pro řízení vedená v tranzitních prostorech Röszke a Tompa se mohou odchýlovat od čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32.

- 214 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ačkoliv členským státům přísluší přijmout opatření způsobilá k zajištění veřejného pořádku na jejich území a jejich vnitřní a vnější bezpečnosti, nevyplývá z toho, že se na taková opatření vůbec neuplatní unijní právo. Jak totiž Soudní dvůr rozhodl, Smlouva o FEU stanoví výslovné odchylky použitelné v situacích, jež mohou mít vliv na veřejný pořádek nebo na veřejnou bezpečnost, pouze v člancích 36, 45, 52, 65, 72, 346 a 347, které se týkají výjimečných a jasně vymezených případů. Z toho nelze vyvodit závěr, že existuje obecná výhrada, která by byla inherentně obsažena ve Smlouvě o FEU a vylučovala by všechna opatření přijatá za účelem zajištění veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti z rozsahu působnosti unijního práva. Uznání existence takové výhrady nezávisle na zvláštních podmínkách ustanovení této Smlouvy by mohlo ohrozit závazný charakter unijního práva a jeho jednotné uplatňování [rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu), C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 143 a citovaná judikatura].
- 215 Mimoto podle ustálené judikatury, která se týká zejména odchylek stanovených v člancích 346 a 347 SFEU, musí být odchylka stanovená v článku 72 SFEU vykládána striktně. Z toho vyplývá, že tento článek 72 nelze vykládat tak, že členským státům přiznává pravomoc odchýlit se od ustanovení unijního práva prostým odkazem na odpovědnost, kterou mají za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu), C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, body 144 a 145, jakož i citovaná judikatura].
- 216 Dosah požadavků týkajících se udržování veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti tedy nemůže být jednostranně určován jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany unijních orgánů. Je tudíž na členském státu, který se článku 72 SFEU dovolává, aby prokázal potřebu využít odchylky v něm stanovené za účelem výkonu své odpovědnosti v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti [rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu), C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, body 146 a 147].
- 217 Zprv je přitom třeba uvést, že Maďarsko se v rámci projednávané žaloby omezilo na to, že v obecné rovině poukázalo na riziko narušení veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, které by mohl způsobit příjezd velkého počtu žadatelů o mezinárodní ochranu, aniž právně dostačujícím způsobem prokázalo, že se vzhledem k situaci panující na jeho území v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, a sice dne 8. února 2018, muselo odchýlit právě od čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32.
- 218 I když je v této souvislosti pravda, že tento členský stát na podporu své obhajoby týkající se prvního žalobního důvodu poukazuje na značný počet trestných činů spáchaných v roce 2018, o nichž měl za to, že souvisejí s nedovoleným přistěhovalectvím, nic to nemění na tom, že neupřesňuje, jaký dopad mohly mít tyto trestné činy na udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti na jeho území do 8. února 2018. Maďarsko neupřesňuje ani to, proč bylo nezbytné se za účelem udržování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti s ohledem na takový počet trestných činů odchýlit od čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32.
- 219 Právě naopak je třeba uvést, že podle vlastních tvrzení tohoto členského státu souvisela většina trestných činů, na které poukázal, s neoprávněným vstupem a pobytem na jeho území. V ustanovení § 80/J odst. 5 zákona o azylu je přitom stanovena povinnost zajistit žadatele o mezinárodní ochranu, kteří nechtěli vstoupit do Maďarska neoprávněně a které vzhledem k tomuto postavení žadatele o mezinárodní ochranu nelze považovat za osoby neoprávněně pobývající na území tohoto členského státu.

- 220 Z toho vyplývá, že Maďarsko nedoložilo, proč bylo v důsledku trestných činů, kterých se dovolává, nutné se za účelem udržování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti odchýlit způsobem stanoveným v tomto § 80/J odst. 5 od záruk pro zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, které jsou stanoveny v čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32.
- 221 Z druhé je třeba zdůraznit, že unijní normotvůrce náležitě zohlednil výkon odpovědnosti, kterou mají členské státy na základě článku 72 SFEU, když jim umožnil v souladu s čl. 8 odst. 3 prvním pododstavcem písm. e) směrnice 2013/33 zajistit všechny žadatele o mezinárodní ochranu, pokud to vyžaduje ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku; předpokladem tohoto postupu – jak bylo připomenuto v bodě 172 tohoto rozsudku – je nicméně prokázání toho, že individuální chování žadatele o mezinárodní ochranu představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti nebo vnitřní či vnější bezpečnosti dotčeného členského státu.
- 222 Jak kromě toho zdůrazňuje Komise, při přijímání směrnic 2013/32 a 2013/33 dbal unijní normotvůrce rovněž na to, aby byla vzata do úvahy situace, kdy by členský stát musel čelit velmi významnému zvýšení počtu žádostí o mezinárodní ochranu.
- 223 Zejména čl. 10 odst. 1 a čl. 18 odst. 9 směrnice 2013/33 v této souvislosti umožňují se od ustanovení této směrnice zčásti odchýlit, jsou-li vyčerpány kapacity detenčních zařízení nebo ubytovací kapacity v přijímacích střediscích.
- 224 Dále je třeba uvést, že čl. 43 odst. 3 směrnice 2013/32 umožňuje v případě příjezdu velkého počtu žadatelů o mezinárodní ochranu na hranice členského státu nebo do jeho tranzitních prostorů pokračovat v řízeních na hranicích podle tohoto článku 43 i po uplynutí lhůty čtyř týdnů stanovené v odstavci 2 tohoto článku a v souladu s článkem 7 směrnice 2013/33 přitom omezovat svobodu pohybu těchto žadatelů na oblast nacházející se v blízkosti hranic nebo tranzitních prostorů tohoto členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 247).
- 225 Z toho vyplývá, že Maďarsko v rámci projednávané žaloby nemůže zdůvodňovat nesplnění povinností, které pro něj vyplývají z čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32, na základě článku 72 SFEU.
- 226 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32, jakož i z článků 8, 9 a 11 směrnice 2013/33 tím, že zavedlo systém obecného zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa a nedodržovalo přitom záruky uvedené v těchto ustanoveních.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu týkajícímu se vyhoštění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

Argumentace účastníků řízení

- 227 Komise Maďarsku vytýká, že na základě § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích umožnilo, aby v krizové situaci vyvolané hromadným přistěhovalectvím byli státní příslušníci třetích zemí neoprávněně pobýající na jeho území nuceně přemístováni na prostranství mezi hraničním oplocením na maďarském území a srbsko-maďarskou hranicí jako takovou, kde není žádná infrastruktura, a to bez dodržování postupů a záruk vymezených v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115.

- 228 Komise zaprvé uvádí, že § 5 odst. 1a zákona o státních hranicích je za situace, kdy je vyhlášena krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím, nahrazen § 5 odst. 1b tohoto zákona, který se týká všech státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na maďarském území. Maďarsko se tedy nemůže opírat o výjimku z působnosti směrnice 2008/115 stanovenou v jejím čl. 2 odst. 2 písm. a).
- 229 Komise zadruhé uvádí, že i když není státní příslušník třetí země přemístěn na hranici jako takovou, je eskortován do úzkého pohraničního pásma na maďarském území, kde není k dispozici žádná infrastruktura a není možné z něj odejít do zbývajících částí maďarského území, s výjimkou tranzitních prostorů Röszke a Tompa, a s ohledem na dlouhou čekací dobu na vstup do některého z těchto tranzitních prostorů fakticky nemá jinou možnost než toto území opustit.
- 230 Opatření stanovené v § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích tedy podle názoru Komise odpovídá pojmu „vyhoštění“, jak je definován v čl. 3 bodu 5 směrnice 2008/115, i když fyzické dopravení nemusí být ukončeno mimo území dotyčného členského státu.
- 231 Vyhoštění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí se nicméně podle Komise uskutečňuje tak, že vůči nim není vydáno rozhodnutí o navrácení, není provedeno žádné rozlišení, není zohledněn nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život ani zdravotní stav dotyčného a není dodržována zásada nenavrácení. Není poskytnuto žádné písemné odůvodnění, a jelikož není vydáno rozhodnutí o navrácení, dotyčný nemá k dispozici žádný opravný prostředek.
- 232 Komise má zatřetí za to, že taková podstatná, obecná a dlouhotrvající odchylka od ustanovení směrnice 2008/115 nemůže být odůvodněna na základě článku 72 SFEU. Unijní normotvůrce ostatně postupoval v souladu s tímto ustanovením primárního práva, když v článku 18 směrnice 2008/115 stanovil zvláštní pravidla, která mají být použita na mimořádné situace vzniklé v důsledku výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni.
- 233 Maďarsko zaprvé tvrdí, že § 5 odst. 1a zákona o státních hranicích spadá pod výjimku stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2008/115. Pokud jde o § 5 odst. 1b tohoto zákona, tento členský stát uvádí, že může být použit pouze v případě krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím, a to za účelem ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.
- 234 Článek 72 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 2 SEU přitom podle Maďarska členskými státním umožňují přijmout a uplatňovat pravidla týkající se udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti, která se odchyľují od ustanovení unijního práva. Maďarsko v tomto ohledu uvádí, že právní rámec stanovený sekundárním právem pro účely řešení krizových situací vyvolaných hromadným přistěhovalectvím se ukázal jako nedostatečný i z pohledu samotné Komise, která z toho vyvodila důsledky, když v roce 2016 předložila ve vztahu ke směrnicím 2013/32 a 2008/115 významnou reformu.
- 235 Ustanovení § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích se tedy podle Maďarska v takové krizové situaci, jako je situace, která nastala v tomto členském státě, může odchyľovat od ustanovení směrnice 2008/115, o nichž má Komise za to, že byla tímto členským státem porušena.
- 236 Maďarsko zadruhé tvrdí, že policejní orgány podle tohoto § 5 odst. 1b v žádném případě nejsou oprávněny přesunout neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří byli zadrženi na maďarském území, za srbsko-maďarskou hranici, nýbrž pouze za hraniční oplocení, které se nachází v Maďarsku nedaleko této hranice, i když na prostranství, které odděľuje toto oplocení od uvedené hranice jako takové, není žádná infrastruktura. Státní příslušníci třetích zemí tudíž nejsou vyhošťováni do Srbska. V případě neexistence skutečného návratu je použití ustanovení směrnice 2008/115 z podstaty věci vyloučeno, neboť členský stát nemůže vykonat rozhodnutí o vyhoštění na svém vlastním území.

- 237 Maďarsko uvádí, že cílem dopravení prováděného podle § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích je ve skutečnosti umožnit těmto státním příslušníkům, aby co nejdříve podali žádost o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa.
- 238 V unijním právu podle Maďarska ostatně není uvedeno, na jaké místo je třeba dopravit neoprávněně pobývající osoby, ani v něm není stanovena povinnost poskytnout těmto osobám jakoukoli péči.
- 239 Maďarsko zatřetí zdůrazňuje, že způsob zacházení se státními příslušníky třetích zemí při uplatňování policejních opatření přijatých na základě § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích v praxi odpovídá požadavkům stanoveným v čl. 3 bodu 5 směrnice 2008/115.
- 240 Maďarsko uvádí, že všeobecné záruky týkající se policejních opatření, zejména požadavek přiměřenosti, jsou stanoveny v Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (zákon č. XXXIV z roku 1994 o policii) (*Magyar Közlöny* 1994/41). Kromě toho podotýká, že osoba, vůči níž byla přijata donucovací opatření, má možnost podat opravný prostředek podle § 92 tohoto zákona. Nakonec uvádí, že v § 33 zmíněného zákona je podrobně definováno, jaké požadavky je třeba dodržet v rámci policejního opatření uplatněného na základě § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích.

Závěry Soudního dvora

- 241 V rámci čtvrtého žalobního důvodu Komise Maďarsku v podstatě vytýká, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, tím, že umožnilo, aby neoprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí, kteří byli zadrženi na maďarském území, byli nuceně přemístováni na druhou stranu hraničního oplocení postaveného na tomto území několik metrů od srbsko-maďarské hranice, a to bez dodržování postupů a záruk upravených v těchto ustanoveních.
- 242 V tomto ohledu je třeba zaprvé zdůraznit, že podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 se tato směrnice v zásadě vztahuje na všechny státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu.
- 243 Pojem „neoprávněný pobyt“ je definován v čl. 3 bodu 2 této směrnice jako přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 6 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu. Z této definice vyplývá, že každý státní příslušník třetí země, který je přítomen na území členského státu a nesplňuje podmínky vstupu, pobytu či bydliště v tomto státě, již z tohoto samotného důvodu pobývá v tomto státě neoprávněně a tato jeho přítomnost není podmíněna žádnou minimální dobou či záměrem na tomto území zůstat (rozsudek ze dne 7. června 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, bod 48).
- 244 V projednávané věci není zpochybňováno, že § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích umožňuje přijetí opatření spočívajícího v nuceném přemístění státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají na maďarském území neoprávněně ve smyslu čl. 3 bodu 2 směrnice 2008/115, na druhou stranu hraničního oplocení, a to s výjimkou případu, kdy jsou tyto státní příslušníci podezřelí ze spáchání trestného činu.
- 245 Z druhého je třeba uvést, že v čl. 2 odst. 2 této směrnice jsou vyjmenovány důvody, proč se členské státy mohou rozhodnout vyloučit z oblasti působnosti uvedené směrnice neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země ve smyslu tohoto čl. 3 bodu 2.

- 246 Není však zpochybňováno, že § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích neomezuje svou působnost na kategorie neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, ve vztahu k nimž čl. 2 odst. 2 směrnice 2008/115 členským státům povoluje, aby se od této směrnice odchýlily. Maďarsko ostatně netvrdí, že tento § 5 odst. 1b spadá pod některou z výjimek stanovených v tomto čl. 2 odst. 2.
- 247 Zatřetí je třeba uvést, že jakmile státní příslušník třetí země spadá do působnosti směrnice 2008/115, v zásadě vůči němu musí být uplatněny společné normy a postupy, které tato směrnice upravuje za účelem jeho vyhoštění, a to do doby než bude neoprávněnost jeho pobytu případně zhojena (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. června 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, bod 61, jakož i ze dne 19. března 2019, *Arib a další*, C-444/17, EU:C:2019:220, bod 39).
- 248 Na základě těchto norem a postupů musí být s neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země vedeno řízení o navrácení, přičemž pořadí fází tohoto řízení odpovídá tomu, jak se stupňují opatření, která je třeba přijmout za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení, které vůči němu v zásadě musí být přijato, aby byl navrácen humánním způsobem a při plném respektování jeho základních práv a důstojnosti [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. června 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, bod 62, jakož i ze dne 8. května 2018, *K. A. a další (Sloučení rodiny v Belgii)*, C-82/16, EU:C:2018:308, bod 100 a citovaná judikatura].
- 249 V této souvislosti je třeba uvést, že jakmile je konstatována neoprávněnost pobytu, musí příslušné vnitrostátní orgány na základě čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 přijmout rozhodnutí o navrácení, aniž jsou tím dotčeny výjimky stanovené v jejím čl. 6 odst. 2 až 5 (rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida*, C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 46 a citovaná judikatura).
- 250 Z bodu 6 odůvodnění směrnice 2008/115 dále vyplývá, že toto rozhodnutí o navrácení musí být přijato na základě spravedlivého a průhledného řízení. Konkrétně je třeba uvést, že podle článku 5 této směrnice platí, že pokud příslušný vnitrostátní orgán zamýšlí přijmout rozhodnutí o navrácení, musí jednak dodržovat zásadu nenavrácení a náležitě zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země a jednak musí dotyčnou osobu v této věci vyslechnout [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. května 2018, *K. A. a další (Sloučení rodiny v Belgii)*, C-82/16, EU:C:2018:308, body 101 až 103].
- 251 Směrnice 2008/115 kromě toho stanoví pro rozhodnutí o navrácení formální podmínky. Podle čl. 12 odst. 1 uvedené směrnice musí být tato rozhodnutí vydávána v písemné podobě a musí být odůvodněna. Článek 13 odst. 1 této směrnice kromě toho ukládá členským státům povinnost, aby zavedly účinné prostředky právní ochrany proti těmto rozhodnutím (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 40).
- 252 Po přijetí rozhodnutí o navrácení musí být státnímu příslušníkovi třetí země, vůči kterému bylo vydáno, podle článku 7 uvedené směrnice v zásadě poskytnuta určitá lhůta k dobrovolnému opuštění území dotčeného členského státu. Nucené vyhoštění je podle článku 8 téže směrnice až krajní možností a uplatní se s výhradou článku 9 této směrnice, který členským státům ukládá, aby vyhoštění v případech, které stanoví, odložily.
- 253 Z toho vyplývá, že aniž jsou dotčeny výjimky stanovené v čl. 6 odst. 2 až 5 směrnice 2008/115, členské státy musí vůči státním příslušníkům třetích zemí neoprávněně pobývajícím na jejich území, kteří spadají do působnosti této směrnice, přijmout před jejich případným vyhoštěním rozhodnutí o navrácení a dodržet přitom hmotněprávní a procesní záruky, které tato směrnice stanoví.
- 254 V projednávané věci je třeba zaprvé uvést, že Maďarsko nezpochybňuje, že podle § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích platí, že státní příslušníci třetích zemí neoprávněně pobývajících na jeho území mohou být nuceně přemístěni na druhou stranu hraničního oplocení, aniž jsou předtím dodrženy postupy a záruky stanovené v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115.

V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že zjevně nelze mít za to, že by zárukám stanoveným ve směrnici 2008/115 odpovídaly záruky související se zásahem policejních orgánů, na které poukazuje Maďarsko a které byly shrnuty v bodě 240 tohoto rozsudku.

- 255 Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, je třeba nucené přemístění neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země na druhou stranu hraničního oplocení postaveného na území tohoto členského státu považovat za vyhoštění z tohoto území.
- 256 I když je totiž pravda, že podle čl. 3 bodu 5 směrnice 2008/115 se vyhoštěním rozumí fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu na základě výkonu povinnosti návratu, nic to nemění na tom, že pokud by se členský stát mohl zprostit povinnosti dodržování záruk souvisejících s řízeními o navrácení a vyhoštění, které jsou stanoveny v této směrnici, ačkoliv by prováděl nucené přemísťování státních příslušníků třetí země, které fakticky odpovídá fyzickému dopravení těchto osob mimo jeho území, tyto záruky by byly zbaveny užitečného účinku.
- 257 Maďarsko přitom připouští, že prostor nacházející se mezi hraničním oplocením, na jehož druhou stranu mohou být neoprávněně pobýající státní příslušníci třetích zemí nuceně přemístěni, a srbsko-maďarskou hranicí je pouze úzké prostranství bez jakékoliv infrastruktury. Poté, co je státní příslušník třetí země maďarskými policejními orgány na toto úzké prostranství nuceně přemístěn, nemá tudíž jinou možnost než maďarské území opustit a odejít do Srbska, aby si tam mohl najít ubytování a stravu.
- 258 V tomto ohledu je třeba uvést, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, tento státní příslušník nemá skutečnou možnost vstoupit z tohoto prostranství do některého ze dvou tranzitních prostorů Röszke a Tompa za účelem učinění žádosti o mezinárodní ochranu.
- 259 Jak bylo uvedeno v bodě 128 tohoto rozsudku, přinejmenším do konce lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, které Komise zaslala Maďarsku, totiž maďarské orgány uplatňovaly ustálenou a obecnou praxi spočívající v drastickém omezování přístupu do těchto tranzitních prostorů, v jejímž důsledku bylo pro neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země nucené přemístěného na druhou stranu hraničního oplocení zcela nemožné do některého z uvedených tranzitních prostorů v krátké době vstoupit.
- 260 Ke stejnému závěru ostatně ve svých zprávách připojených k žalobě Komise v podstatě dospěli i zvláštní zástupce generálního tajemníka Rady Evropy pro migraci a uprchlíky a Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.
- 261 Konečně je třeba odmítnout argumentaci Maďarska, podle níž je § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích odůvodněn na základě článku 72 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 2 SEU, a to z důvodů obdobných těm, které jsou uvedeny v bodech 216 a 217 tohoto rozsudku; tento členský stát se totiž v tomto ohledu omezil na to, že v obecné rovině poukázal na riziko narušení veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, aniž právně dostačujícím způsobem prokázal, že se vzhledem k situaci panující na jeho území ke dni 8. února 2018 musel odchýlit právě od směrnice 2008/115 (obdobně viz rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, body 27 až 29 a citovaná judikatura).
- 262 Co se konkrétně týče čl. 4 odst. 2 SEU, Maďarsko neprokázalo, že s ohledem na tuto situaci mohlo být efektivní plnění základních funkcí státu podle tohoto ustanovení, jakou je i ochrana národní bezpečnosti, zajištěno pouze na základě odchýlení se od směrnice 2008/115 [obdobně viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu), C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 170].

- 263 Je třeba rovněž uvést, že unijní normotvůrce náležitě zohlednil výkon odpovědnosti, kterou mají členské státy na základě článku 72 SFEU, tím, že přijal zejména čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 4, čl. 11 odst. 2 a 3, jakož i čl. 12 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/115. Tato ustanovení totiž těmto státům umožňují se od některých pravidel stanovených v této směrnici odchýlit, vyžaduje-li to ochrana veřejného pořádku nebo veřejné či národní bezpečnosti.
- 264 Jak kromě toho tvrdí Komise, článek 18 směrnice 2008/115, jehož se Maďarsko nedovolává, je výslovně věnován mimořádným situacím, kterým může členský stát čelit v případě, kdy důsledkem výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni, vznikne nepředvídatelně velká zátěž pro kapacitu zajišťovacích zařízení členského státu nebo pro jeho správní či soudní zaměstnance. Členské státy, které musí takové situaci čelit, se podle tohoto článku 18 mohou odchýlit od některých pravidel týkajících se zajištění a trvání zajištění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, aniž by tím porušovaly obecnou povinnost přijmout veškerá přiměřená opatření k plnění svých povinností vyplývajících ze směrnice 2008/115.
- 265 Na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, je třeba nakonec uvést, že k prokázání toho, že v aktuálně platných ustanoveních směrnice 2008/115 není náležitě zohledněna odpovědnost, kterou mají členské státy v oblastech uvedených v článku 72 SFEU, nepostačuje pouhá okolnost, že se uvažuje o revizi této směrnice.
- 266 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Maďarsko tím, že umožnilo vyhoštění všech státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na jeho území, s výjimkou těch, kteří jsou podezřelí ze spáchání trestného činu, a to bez dodržení postupů a záruk stanovených v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z těchto ustanovení.

K pátému žalobnímu důvodu týkajícímu se práva setrvat na území dotčeného členského státu

Argumentace účastníků řízení

- 267 Komise má zaprvé za to, že Maďarsko nesprávně provedlo čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32, který žadateli o mezinárodní ochranu zaručuje právo setrvat na území dotčeného členského státu, dokud nebude znám výsledek řízení o posouzení opravného prostředku podaného u soudu proti rozhodnutí, kterým byla zamítnuta jeho žádost v prvním stupni.
- 268 V tomto ohledu uvádí, že podání opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí podle maďarského práva v zásadě nemá odkladný účinek, jelikož § 50 soudního řádu správního stanoví pouze to, že je možné, aby o takovém účinku za určitých podmínek rozhodl soud.
- 269 Komise podotýká, že pravidla pro soudní řízení správní, která se použijí na přezkum azylových rozhodnutí, upravuje zákon o azylu jakožto *lex specialis*. Zákonem o řízení hromadného přistěhovalectví, který nabyl účinnosti dne 1. srpna 2015, přitom byla zrušena ustanovení zákona o azylu, která výslovně zaručovala odkladný účinek opravných prostředků směřujících proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu. Toto zrušení platí i pro případ, že nebyla vyhlášena krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím.
- 270 Komise uvádí, že je pravda, že § 5 odst. 1 písm. a) zákona o azylu přiznává žadateli právo pobytu. Toto ustanovení nicméně takové právo váže na další podmínky, které nejsou výslovně vymezeny. Ustanovení § 80/J odst. 5 zákona o azylu, které se uplatní v krizové situaci vyvolané hromadným přistěhovalectvím, kromě toho nezaručuje náležitě provedení čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32. Povinnost pobytu v tranzitním prostoru stanovená v tomto § 80/J odst. 5 totiž musí být považována za zajištění a neodpovídá požadavkům uvedeným v článku 46 této směrnice.

- 271 Komise zadruhé tvrdí, že pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí, kterými se žádosti o azyl odmítají jako nepřipustné, ve smyslu čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32, čl. 53 odst. 6 zákona o azylu stanoví, že podání opravného prostředku za tímto účelem v zásadě nemá odkladný účinek, což není v souladu s tímto čl. 46 odst. 6, podle něhož členské státy musí buď zaručit automatický odkladný účinek opravných prostředků proti rozhodnutím o nepřipustnosti, nebo zajistit, aby rozhodnutí o takovém odkladném účinku přijal soud.
- 272 V zákoně o azylu kromě toho podle Komise není jednoznačně upřesněno, zda se § 50 soudního řádu správního vztahuje i na soudní řízení spadající do působnosti zákona o azylu.
- 273 Co se zatřetí týče případů uvedených v čl. 46 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32, na které se použije pravidlo stanovené v čl. 46 odst. 5 této směrnice, Komise připouští, že se jich týká § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h) zákona o azylu a že § 53 odst. 6 tohoto zákona stanoví, že podání žaloby nemá za následek odklad výkonu napadeného rozhodnutí s výjimkou rozhodnutí v oblasti azylu přijatých podle tohoto § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h).
- 274 Zákon o azylu však jednoznačně nestanoví, že podání žaloby, jejímž cílem je zpochybnit rozhodnutí přijatá na základě uvedeného § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h), má odkladný účinek. Pouze na základě argumentace *a contrario* lze podle Komise dospět k závěru, že se použije jiné pravidlo než pravidlo o neexistenci odkladného účinku. Ve znění zákona o azylu každopádně není upřesněno, zda má toto odlišné pravidlo za následek automatický odkladný účinek, jak vyžaduje čl. 46 odst. 5 a odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32.
- 275 Maďarsko v reakci na tvrzení Komise uvádí, že jeho právní úprava žadatelům o mezinárodní ochranu přiměřeně zajišťuje možnost setrvat na jeho území v souladu s článkem 46 směrnice 2013/32, i když tento článek nebyl do jeho vnitrostátního práva doslovně proveden.
- 276 V ustanovení § 5 odst. 1 zákona o azylu je zaprvé stanoveno, že žadatel má právo pobývat na maďarském území v souladu s podmínkami stanovenými v tomto zákoně. Maďarsko uvádí, že toto právo musí být zaručeno každému žadateli, na kterého se vztahuje azylové řízení, což v souladu s § 35 odst. 1 uvedeného zákona znamená, že toto právo má žadatel až do okamžiku doručení rozhodnutí vydaného na základě azylového řízení, které případně odpovídá soudnímu rozhodnutí vydanému po posouzení opravného prostředku směřujícího proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu.
- 277 Odkaz na zákonem stanovené podmínky uvedený v § 5 odst. 1 zákona o azylu podle názoru Maďarska znamená, že státní příslušník třetí země musí splňovat zákonem stanovené požadavky týkající se postavení žadatele. Další podmínkou může být povinnost žadatele pobývat v místě určeném orgánem příslušným v oblasti azylu. Takové pravidlo zavádí § 80/J odst. 5 zákona o azylu. Maďarsko nakonec uvádí, že cílem těchto podmínek je rovněž vyloučit možnost přiznání práva pobytu žadateli o mezinárodní ochranu, který znovu podá žádost o mezinárodní ochranu podle § 80/K odst. 11 tohoto zákona.
- 278 Maďarsko kromě toho podotýká, že podle § 80/J odst. 5 zákona o azylu platí, že je-li vyhlášena krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím, žadatel má právo pobývat v dotčeném tranzitním prostoru, a tedy na maďarském území, až do okamžiku doručení konečného rozhodnutí v souladu s § 80/J odst. 2 tohoto zákona.
- 279 Co se zadruhé týče případů uvedených v čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32, žadatel podle § 50 soudního řádu správního může požádat o okamžitou soudní ochranu, na jejímž základě lze přiznat odkladný účinek, a žadatel tudíž může na maďarském území setrvat.

280 Maďarsko zatřetí tvrdí, že případy uvedené v čl. 46 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32, na které se vztahuje čl. 46 odst. 5, jsou provedeny v § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h) zákona o azylu s tím, že právo setrvat na maďarském území je v obou těchto případech zaručeno ze zákona.

Závěry Soudního dvora

281 V rámci pátého žalobního důvodu Komise Maďarsku v podstatě vytýká, že nespĺnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice 2013/32, jelikož tento členský stát za podmínek uvedených v těchto ustanoveních nezaručuje právo žadatelů o mezinárodní ochranu setrvat na jeho území, dokud nebude znám výsledek řízení o posouzení opravného prostředku podaného proti rozhodnutí, kterým byla zamítnuta jejich žádost v prvním stupni.

– K první části pátého žalobního důvodu týkající se čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32

282 Zprv je třeba uvést, že podle čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 platí, že žadatelé o mezinárodní ochranu jsou s výhradou případů uvedených v čl. 41 odst. 1 a čl. 46 odst. 6 této směrnice oprávněni setrvat na území dotyčného členského státu, dokud neuplyne lhůta, v níž mohou proti rozhodnutím uvedeným v odstavci 1 tohoto článku 46 uplatnit právo na účinný opravný prostředek, nebo v případě, že v dané lhůtě toto právo uplatní, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku.

283 Podle čl. 2 písm. p) směrnice 2013/32 se výrazem „setrvání v členském státě“ rozumí setrvání na území členského státu, včetně na jeho hranicích nebo v některém z tranzitních prostorů, ve kterém byla žádost o mezinárodní ochranu učiněna nebo se posuzuje.

284 Zadruhé je třeba zdůraznit, že státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, jejichž žádost o mezinárodní ochranu rozhodující orgán v prvním stupni zamítl, mají na základě čl. 3 odst. 1 směrnice 2013/33 ve spojení s jejím čl. 2 písm. b) i nadále nárok na podmínky přijetí stanovené v této směrnici, a to po dobu, po kterou jsou oprávněni pobývat na území dotyčného členského státu podle článku 46 směrnice 2013/32 za účelem napadení takového zamítavého rozhodnutí.

285 Článek 3 odst. 1 směrnice 2013/33 totiž stanoví, že žadatel o mezinárodní ochranu má nárok na podmínky přijetí stanovené touto směrnicí, dokud je oprávněn setrvat na území dotyčného členského státu jakožto žadatel, a podle čl. 2 písm. b) uvedené směrnice platí, že státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti musí být považováni za žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu téže směrnice, dokud nebylo pravomocně rozhodnuto o jejich žádosti.

286 S ohledem na úzkou vazbu mezi oblastí působnosti směrnice 2013/32 a oblastí působnosti směrnice 2013/33 je přitom třeba pro účely čl. 2 písm. b) směrnice 2013/33 použít stejnou definici pravomocného rozhodnutí, jako je definice obsažená v čl. 2 písm. e) směrnice 2013/32 pro účely vymezení oblasti působnosti posledně uvedené směrnice, a sice že se jedná o rozhodnutí, zda je dotyčné osobě přiznáno postavení uprchlíka nebo status osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu, a které již nepodléhá opravnému prostředku podle kapitoly V uvedené směrnice bez ohledu na to, zda takový opravný prostředek vede k tomu, že žadateli o mezinárodní ochranu může být až do rozhodnutí o tomto opravném prostředku dovoleno setrvat v dotyčném členském státě.

287 Z toho vyplývá, že i když čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 stanoví pouze to, že žadateli o mezinárodní ochranu, který spadá do jeho působnosti, přiznává právo setrvat na území dotčeného členského státu, toto právo je s výhradou výjimek uvedených v čl. 41 odst. 1 a čl. 46 odst. 6 této směrnice upraveno jako bezpodmínečné, a dále že členský stát může stanovit podmínky výkonu takového práva pouze tehdy, jsou-li v souladu zejména se směrnicemi 2013/32 a 2013/33.

- 288 Zatřetí je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že má-li být naplněn požadavek právní jistoty, který vyžaduje, aby v případě, kdy je cílem směrnice založit práva jednotlivcům, bylo oprávněným osobám umožněno se s nimi v plném rozsahu seznámit, musí být ustanovení dané směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností (rozsudky ze dne 8. července 1999, Komise v. Francie, C-354/98, EU:C:1999:386, bod 11; ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie, C-177/04, EU:C:2006:173, bod 48, a ze dne 4. října 2018, Komise v. Španělsko, C-599/17, nezveřejněný, EU:C:2018:813, bod 19 a citovaná judikatura).
- 289 Z toho vyplývá, že pokud se členský stát rozhodne stanovit podmínky výkonu práva setrvat na jeho území, jak je zakotveno v čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32, tyto podmínky musí být vymezeny dostatečně jasně a přesně, aby se žadatel o mezinárodní ochranu mohl seznámit s přesným rozsahem takového práva a aby bylo možné posoudit, zda jsou takové podmínky slučitelné zejména se směrnicemi 2013/32 a 2013/33.
- 290 S ohledem na tyto úvahy je třeba v projednávané věci v první řadě uvést, že není zpochybňováno, že v případě vyhlášení krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím § 80/J odst. 5 zákona o azylu stanoví odchylně od § 5 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, že žadatelé jsou povinni setrvat v tranzitních prostorech Röszke a Tompa až do ukončení řízení o posouzení opravného prostředku podaného proti rozhodnutí orgánu příslušného v oblasti azylu, kterým byla jejich žádost zamítnuta.
- 291 Tento § 80/J odst. 5 tedy zaručuje, že žadatelé mají právo setrvat na maďarském území, dokud probíhá řízení o opravném prostředku podaném u soudu proti rozhodnutí o zamítnutí jejich žádosti. Jak ovšem bylo uvedeno v bodě 226 tohoto rozsudku, v těchto tranzitních prostorech se na uvedené žadatele v průběhu tohoto období vztahuje systém obecného zajišťování, který je v rozporu s právy, jež jsou jim přiznána v čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32, jakož i v článcích 8, 9 a 11 směrnice 2013/33.
- 292 V tomto směru je třeba s ohledem na situaci dotčenou v rámci posuzování tohoto žalobního důvodu konkrétně uvést, že případu žadatele o mezinárodní ochranu, jehož žádost rozhodující orgán v prvním stupni zamítl a kterému stále běží lhůta pro podání opravného prostředku proti tomuto rozhodnutí nebo který již takový opravný prostředek podal, se netýká žádný z důvodů zajištění vyjmenovaných v čl. 8 odst. 3 prvním pododstavci směrnice 2013/33.
- 293 Jak přitom vyplývá z bodu 287 tohoto rozsudku, členský stát nemůže stanovit podmínky výkonu práva setrvat na jeho území zaručeného v čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32, které porušují práva zaručená žadatelům o mezinárodní ochranu ve směrnicích 2013/32 a 2013/33.
- 294 Z toho vyplývá, že Maďarsko tím, že v případě vyhlášení krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím umožnilo žadatelům o mezinárodní ochranu, jejichž žádost rozhodující orgán v prvním stupni zamítl, setrvat na jeho území pouze pod podmínkou, že jsou zajištěni způsobem, který odporuje směrnicím 2013/32 a 2013/33, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32.
- 295 Ve druhé řadě není zpochybňováno, že pokud krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím vyhlášena není, ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, které nebylo zrušeno zákonem č. XX z roku 2017, stanoví, že žadatel o azyl má právo pobývat na maďarském území v souladu s podmínkami stanovenými v tomto zákoně, přičemž takové právo má podle § 35 odst. 1 zákona o azylu až do okamžiku doručení rozhodnutí vydaného na základě azylového řízení, které nelze napadnout opravným prostředkem.
- 296 Komise má nicméně za to, že tato právní úprava žadateli o mezinárodní ochranu nezaručuje právo setrvat na maďarském území za podmínek stanovených v čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32, jelikož toto právo je na základě § 5 odst. 1 zákona o azylu vázáno na podmínky, které nejsou blíže vymezeny.

- 297 Maďarsko ve svých procesních písemnostech a na jednání zdůraznilo, že podmínky, na které odkazuje tento § 5 odst. 1, spočívají v požadavku, aby dotyčná osoba splňovala zákonem vymezené požadavky týkající se postavení žadatele a vedle toho dodržovala povinnost – která jí případně může být uložena – pobývat na určitém místě, jímž může být podle § 80/J odst. 5 zákona o azylu některý ze dvou tranzitních prostorů Röszke a Tompa, je-li vyhlášena krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím. Uvedené podmínky mají dále podle tohoto členského státu za cíl odejmout v souladu s § 80/K odst. 11 tohoto zákona právo setrvat na maďarském území takovému žadateli, který podal novou žádost o azyl, ačkoliv bylo ohledně jeho předchozí žádosti vydáno konečné rozhodnutí o zastavení řízení nebo o zamítnutí této žádosti.
- 298 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že podle článku 7 směrnice 2013/33 mohou členské státy za určitých podmínek určit žadatelům o mezinárodní ochranu místo pobytu, a to i poté, co rozhodující orgán jejich žádost v prvním stupni zamítl. Nelze tudíž mít za to, že podmínění práva setrvat na území členského státu dodržáním takové podmínky pobytu odporuje čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32, je-li taková podmínka v souladu se zárukami stanovenými v článku 7 směrnice 2013/33. Je však třeba uvést, že Maďarsko neuvedlo, jaké konkrétní ustanovení zákona o azylu takovou podmínku obsahuje.
- 299 Zadruhé je třeba uvést, že § 80/J odst. 5 a § 80/K odst. 11 zákona o azylu se použijí pouze v případě, že byla vyhlášena krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím, a že – jak připustilo Maďarsko na jednání – v takovém případě se nepoužije § 5 odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Tento členský stát tedy nemůže – aniž by si protirečil – tvrdit, že podmínky, za kterých se použije § 5 odst. 1 zákona o azylu, stanoví § 80/J odst. 5 a § 80/K odst. 11 tohoto zákona.
- 300 A konečně zatřetí je třeba uvést, že podmínka, která ukládá povinnost dodržovat zákonem stanovené požadavky související s postavením žadatele o mezinárodní ochranu a na kterou je podle vlastních tvrzení Maďarska právo pobytu vyplývající z § 5 odst. 1 písm. a) zákona o azylu rovněž vázáno, připouští různé způsoby výkladu a odkazuje na další podmínky, které tento členský stát nevymezil.
- 301 Jak přitom bylo uvedeno v bodě 289 tohoto rozsudku, pokud členský stát stanoví podmínky výkonu práva setrvat na svém území, které je zaručeno v čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32, tyto podmínky musí být vymezeny dostatečně jasně a přesně, aby se žadatel o mezinárodní ochranu mohl seznámit s přesným rozsahem takového práva a aby bylo možné posoudit, zda jsou takové podmínky slučitelné zejména se směrnicemi 2013/32 a 2013/33.
- 302 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32.

– *Ke druhé části pátého žalobního důvodu týkající se čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32*

- 303 Odchylně od čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 umožňuje čl. 46 odst. 6 této směrnice členským státům, aby v případech uvedených v tomto ustanovení, mimo jiné je-li žádost o mezinárodní ochranu odmítnuta na základě určitých důvodů nepřipustnosti, automaticky nepřiznaly právo setrvat na jejich území, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku podaném žadatelem, pokud má soud pravomoc rozhodnout, zda dotyčný smí či nesmí setrvat na území dotyčného členského státu, navzdory rozhodnutí přijatému v prvním stupni, které se na něj vztahuje.
- 304 Komise je toho názoru, že Maďarsko uvedené ustanovení neprovedlo správně, jelikož § 53 odst. 6 zákona o azylu nepřiznává podání opravného prostředku proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako nepřipustné odkladný účinek a jelikož v tomto zákoně není jasné upřesněno, zda se na soudní řízení podle zákona o azylu použije § 50 soudního řádu správního, který umožňuje požádat o odklad výkonu napadeného správního rozhodnutí příslušný soud.

305 Z toho vyplývá, že Komise Maďarsku v podstatě vytýká, že dostatečně jasně a přesně neprovedlo čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32, a to z toho důvodu, že v maďarské právní úpravě není výslovně uvedeno, že se na rozhodnutí, kterými byly žádosti o mezinárodní ochranu odmítnuty jako nepřijatelné, uplatní § 50 soudního řádu správního.

306 Taková argumentace však není podložena.

307 Jak totiž v podstatě uvedl generální advokát v bodě 207 svého stanoviska, pouhá skutečnost, že § 50 soudního řádu správního má obecnou působnost a § 53 odst. 6 zákona o azylu neupřesňuje, že se tento § 50 použije v řízeních upravených tímto zákonem, nepostačuje k tomu, aby mohl být učiněn závěr, že Maďarsko nepostupovalo v souladu s čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32 přesně a dostatečně jasně. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že § 53 odst. 6 zákona o azylu použití téhož § 50 nevylučuje, ani nezavádí pravidlo, které by bylo s posledně uvedeným ustanovením neslučitelné. Komise kromě toho nepředložila žádný důkaz, který by mohl zpochybnit možnost maďarských soudů použít § 50 soudního řádu správního v rámci posuzování žaloby podané proti rozhodnutí, kterým byla žádost o mezinárodní ochranu odmítnuta jako nepřijatelná.

308 Z toho vyplývá, že druhá část pátého žalobního důvodu musí být zamítnuta jako neopodstatněná; není přitom třeba zkoumat, zda § 50 soudního řádu správního představuje ve zbývajících částech úplné a správné provedení čl. 46 odst. 6 posledního pododstavce směrnice 2013/32.

– Ke třetí části pátého žalobního důvodu týkající se čl. 46 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32

309 Odchylně od pravidla stanoveného v čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32 z písmen a) a b) tohoto ustanovení vyplývá, že pokud je žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako nedůvodná na základě okolností uvedených v čl. 31 odst. 8 písm. h) této směrnice nebo pokud je prohlášena za nepřijatelnou na základě jejího čl. 33 odst. 2 písm. c) a e), musí být právo setrvat na území členského státu přiznáno za podmínek stanovených v čl. 46 odst. 5 uvedené směrnice, a nikoli v jejím čl. 46 odst. 6 posledním pododstavci.

310 Komise Maďarsku vytýká, že toto odchylné pravidlo neprovedlo dostatečně jasně a přesně, a to z toho důvodu, že z § 53 odst. 6 zákona o azylu jasně nevyplývá, že je-li předmětem žaloby zpochybnění rozhodnutí přijatého na základě čl. 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h) zákona o azylu, podání takové žaloby má odkladný účinek.

311 Taková argumentace však musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

312 Jak totiž v podstatě uvedl generální advokát v bodě 211 svého stanoviska, ze samotného znění § 53 odst. 6 zákona o azylu jasně vyplývá, že opravné prostředky podané proti rozhodnutím přijatým na základě § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h) zákona o azylu mají automatický odkladný účinek.

313 Třetí část pátého žalobního důvodu tudíž musí být rovněž zamítnuta jako neopodstatněná; není přitom třeba zkoumat, zda § 53 odst. 6 zákona o azylu představuje ve zbývajících částech úplné a správné provedení čl. 46 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32.

314 Z toho vyplývá, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32, tím, že výkon práva setrvat na jeho území ze strany žadatelů o mezinárodní ochranu spadajících do působnosti tohoto ustanovení podřídilo podmínkám, které jsou v rozporu s unijním právem.

315 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba určit, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, z článku 6, čl. 24 odst. 3, článku 43 a čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 a z článků 8, 9 a 11 směrnice 2013/33, a to tím, že:

- stanovilo, že žádosti o mezinárodní ochranu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, kteří chtějí při příchodu ze Srbska získat na území Maďarska přístup k řízení o mezinárodní ochraně, mohou být učiněny pouze v tranzitních prostorech Röszke a Tompa, a zároveň zavedlo ustálenou a obecnou správní praxi spočívající v drastickém omezování počtu žadatelů, kterým bylo denně povolováno do těchto tranzitních prostorů vstupovat;
- zavedlo systém obecného zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa a nedodržovalo přitom záruky uvedené v čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32, jakož i v člancích 8, 9 a 11 směrnice 2013/33;
- umožnilo vyhoštění všech státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na jeho území, s výjimkou těch, kteří jsou podezřelí ze spáchání trestného činu, a to bez dodržení postupů a záruk stanovených v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115;
- podřídilo výkon práva setrvat na jeho území ze strany žadatelů o mezinárodní ochranu spadajících do působnosti čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 podmínkám, které jsou v rozporu s unijním právem.

316 Ve zbývající části se žaloba zamítá.

K nákladům řízení

317 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Článek 138 odst. 3 tohoto jednacího řádu stanoví, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení. Jeví-li se to však vzhledem k okolnostem v projednávané věci jako odůvodněné, může Soudní dvůr rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo z podstatné části ve věci úspěch, je důvodné s ohledem na okolnosti projednávané věci rozhodnout, že Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí čtyři pětiny nákladů řízení vynaložených Komisí. Komise ponese jednu pětinu svých nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, z článku 6, čl. 24 odst. 3, článku 43 a čl. 46 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a z článků 8, 9 a 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, a to tím, že:**
 - stanovilo, že žádosti o mezinárodní ochranu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, kteří chtějí při příchodu ze Srbska získat na území Maďarska přístup k řízení o mezinárodní ochraně, mohou být učiněny pouze v tranzitních

prostorech Röszke (Maďarsko) a Tompa (Maďarsko), a zároveň zavedlo ustálenou a obecnou správní praxi spočívající v drastickém omezování počtu žadatelů, kterým bylo denně povolováno do těchto tranzitních prostorů vstupovat;

- **zavedlo systém obecného zajišťování žadatelů o mezinárodní ochranu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa a nedodržovalo přitom záruky uvedené v čl. 24 odst. 3 a článku 43 směrnice 2013/32, jakož i v člancích 8, 9 a 11 směrnice 2013/33;**
- **umožnilo vyhoštění všech státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na jeho území, s výjimkou těch, kteří jsou podezřelí ze spáchání trestného činu, a to bez dodržení postupů a záruk stanovených v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115;**
- **podřídilo výkon práva setrvat na jeho území ze strany žadatelů o mezinárodní ochranu spadajících do působnosti čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 podmínkám, které jsou v rozporu s unijním právem.**

2) **Ve zbývajících částech žaloba zamítá.**

3) **Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí čtyři pětiny nákladů řízení vynaložených Evropskou komisí.**

4) **Evropská komise ponese jednu pětinu svých nákladů řízení.**

Podpisy.