



## Zbornik sudske prakse

**Predmet C-123/22**

**Europska komisija  
protiv  
Mađarske**

**Presuda Suda (četvrto vijeće) od 13. lipnja 2024.**

„Povreda obveze države članice – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktive 2008/115/EZ, 2013/32/EU i 2013/33/EU – Postupak odobravanja međunarodne zaštite – Djelotvoran pristup – Postupak na granici – Postupovna jamstva – Vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Tužbe podnesene protiv upravnih odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Pravo ostanka na državnom području – Presuda Suda kojom je utvrđena povreda obveze – Neprovedba – Članak 260. stavak 2. UFEU-a – Novčane sankcije – Proporcionalni i odvraćajući karakter – Paušalni iznos – Novčana kazna”

1. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Rok za provedbu – Relevantan datum za ocjenu postojanja povrede obveze – Dan isteka roka određenog u opomeni (čl. 260. st. 2. UFEU-a)*

(t. 56.)

2. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Učinci – Obveze države članice koja je povrijedila obvezu – Potpuno izvršenje presude – Obveze tijela uključenih u izvršavanje zakonodavnih ovlasti – Izmjena nacionalnih zakonodavnih odredbi na način da ih se uskladi sa zahtjevima prava Unije (čl. 260. st. 1. UFEU-a)*

(t. 57.)

3. *Države članice – Obveze – Povreda obveze – Opravdanje utemeljeno na nacionalnom pravnom poretku – Opravdanje utemeljeno na praktičnim, administrativnim ili financijskim poteškoćama – Nedopuštenost (čl. 4. st. 3. UFEU-a; čl. 260. st. 2. UFEU-a)*

(t. 74., 121., 122.)

4. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Učinci – Obveze države članice koja je povrijedila obvezu – Potpuno izvršenje presude –*

*Obveza izmjene nacionalnih zakonodavnih odredbi na način da ih se uskladi sa zahtjevima prava Unije – Jednostavna promjena upravne prakse – Povreda obveze  
(čl. 260. st. 1. UFEU-a)*

(t. 80., 81.)

5. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Povreda obveze izvršenja presude – Novčane sankcije – Svrha – Sprečavanje ponavljanja sličnih povreda  
(čl. 260. st. 2. UFEU-a)*

(t. 96., 97.)

6. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Povreda obveze izvršenja presude – Novčane sankcije – Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa – Diskrecijska ovlast Suda – Kriteriji za ocjenu – Učinkovita prevencija budućeg ponavljanja sličnih povreda  
(čl. 260. st. 2. UFEU-a)*

(t. 98.-101.)

7. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Povreda obveze izvršenja presude – Novčane sankcije – Paušalni iznos – Određivanje iznosa – Kriteriji – Težina povrede – Produljeno neizvršenje presude Suda – Temeljni značaj odredbi koje su predmet utvrđene povrede obveze – Sustavno i namjerno izbjegavanje primjene zajedničke politike u njezinoj cijelosti – Povreda obveze koja proizlazi iz opće i opetovane prakse, čime se ugrožava načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama – Učestalo protupravno postupanje dotične države članice  
(čl. 260. st. 2. UFEU-a)*

(t. 102., 104.-118., 120.)

8. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Povreda obveze izvršenja presude – Novčane sankcije – Paušalni iznos – Određivanje iznosa – Kriteriji – Trajanje povrede – Ocjena u trenutku ispitivanja činjenica od strane Suda  
(čl. 260. st. 2. UFEU-a)*

(t. 126., 127.)

9. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Rok za provedbu – Izvršenje koje treba započeti odmah i dovršiti u najkraćem mogućem roku  
(čl. 260. st. 1. UFEU-a)*

(t. 130.)

10. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Povreda obveze izvršenja presude – Novčane sankcije – Paušalni iznos – Određivanje iznosa – Kriteriji – Bruto domaći proizvod dotične države članice – Datum ocjene*  
(čl. 260. st. 2. UFEU-a)

(t. 131.)

11. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Povreda obveze izvršenja presude – Novčane sankcije – Novčana kazna – Paušalni iznos – Kumuliranje dviju sankcija – Dopuštenost*  
(čl. 260. st. 2. UFEU-a)

(t. 134.)

12. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Povreda obveze izvršenja presude – Novčane sankcije – Novčana kazna – Nalaganje plaćanja – Uvjet – Trajanje povrede obveze do ispitivanja činjenica od strane Suda*  
(čl. 260. st. 2. UFEU-a)

(t. 135.)

13. *Tužba zbog povrede obveze – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Povreda obveze izvršenja presude – Novčane sankcije – Novčana kazna – Određivanje oblika i iznosa – Diskrecijska ovlast Suda – Kriteriji*  
(čl. 260. st. 2. UFEU-a)

(t. 138.-141.)

### **Kratak prikaz**

Sud je Mađarskoj naložio plaćanje paušalnog iznosa od 200 000 000 eura i novčane kazne u ukupnom iznosu od 1 000 000 eura dnevno jer ta država članica nije izvršila presudu Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Presuda od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite) (C-808/18, EU:C:2020:1029; u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Mađarska iz 2020.)

Sud je tom presudom, objavljenom 17. prosinca 2020., presudio da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive o postupcima<sup>2</sup>, Direktive o prihvatu<sup>3</sup> i Direktive o vraćanju<sup>4</sup>. Konkretnije, Mađarska je povrijedila svoje obveze koje se odnose, kao prvo, na pristup postupku za međunarodnu zaštitu, kao drugo, na zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, kao treće, na udaljavanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom i, kao četvrto, na pravo tražitelja međunarodne zaštite da ostanu na mađarskom državnom području do isteka roka predviđenog za ostvarivanje njihova prava na djelotvoran pravni lijek i, ako je to pravo ostvareno u predviđenom roku, do okončanja postupka povodom pravnog lijeka.

Europska je komisija 9. lipnja 2021. Mađarskoj uputila pismo opomene, u skladu s postupkom predviđenim u članku 260. stavku 2. UFEU-a<sup>5</sup>, u kojem je smatrala da Mađarska nije poduzela mjere za izvršenje presude Komisija/Mađarska iz 2020. Stoga je pozvala tu državu članicu da u roku od dva mjeseca podnese svoja očitovanja.

Budući da nije bila zadovoljna odgovorima Mađarske, Komisija je Sudu podnijela tužbu zbog povrede obveze na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a kako bi se utvrdilo da ta država članica, unatoč zatvaranju tranzitnih zona Röszke i Tompa, nije postupila u skladu s tom presudom te kako bi joj se naložilo da plati paušalni iznos i dnevnu novčanu kaznu do potpunog izvršenja navedene presude.

Sud je prihvatio Komisijinu tužbu.

### *Ocjena Suda*

Sud je u današnjoj presudi utvrdio da na dan isteka roka određenog u pismu opomene, odnosno 9. kolovoza 2021., Mađarska nije poduzela mjere za izvršenje presude Komisija/Mađarska iz 2020. Naime, te mjere nužno moraju biti u skladu s odredbama prava Unije čija je povreda utvrđena u toj presudi i omogućiti pravilnu primjenu tih odredbi. Međutim, na dan isteka roka određenog u pismu opomene, osim zatvaranja tranzitnih zona Röszke i Tompa, nacionalno zakonodavstvo koje je bilo predmet presude Komisija/Mađarska iz 2020. nije izmijenjeno na način da ga se uskladi s tim zahtjevima. Konkretno, izmjena nacionalnog zakonodavstva koja je bila predmet presude Komisija/Mađarska (Izjava namjere koja prethodi zahtjevu za azil)<sup>6</sup> ne može se smatrati mjerom za izvršenje presude Komisija/Mađarska iz 2020., s obzirom na to da ta izmjena nije u skladu s obvezama koje proizlaze iz članka 6. Direktive 2013/32, čija je povreda utvrđena u potonjoj presudi.

<sup>2</sup> Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L) (u daljnjem tekstu: Direktiva o postupcima). Sud je utvrdio povredu obveza koje proizlaze iz članka 6., članka 24. stavka 3., članka 43. i članka 46. stavka 5. te direktive.

<sup>3</sup> Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o prihvatu). Sud je utvrdio povredu obveza koje proizlaze iz članaka 8., 9. i 11. te direktive.

<sup>4</sup> Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju). Sud je utvrdio povredu obveza koje Mađarska ima na temelju članka 5., članka 6. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 13. stavka 1. te direktive.

<sup>5</sup> Na temelju članka 260. stavaka 1. i 2. UFEU-a, država članica za koju je Sud ustanovio da nije ispunila neku od obveza koje ima na temelju Ugovora dužna je poduzeti potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Suda, pri čemu Komisija može predmet uputiti Sudu ako smatra da, nakon što je toj državi pružila priliku za očitovanje, te mjere nisu poduzete. Utvrdi li Sud da država članica nije postupila sukladno njegovoj presudi, može joj odrediti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne.

<sup>6</sup> Presuda od 22. lipnja 2023., Komisija/Mađarska (Izjava namjere koja prethodi zahtjevu za azil) (C-823/21, EU:C:2023:504)

Usto, neizvršenje te presude od strane Mađarske iznimno teško ugrožava javni interes i određene privatne interese, osobito interese državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva koje žele zatražiti međunarodnu zaštitu.

Naime, prije svega treba naglasiti važnost odredbi koje su predmet utvrđene povrede obveze. U tom pogledu, kao prvo, povreda temeljne odredbe članka 6. Direktive o postupcima sustavno sprečava svaki pristup postupku međunarodne zaštite, onemogućavajući, kad je riječ o Mađarskoj, primjenu cijele zajedničke politike azila. Činjenica da država članica sustavno i svjesno izbjegava primjenu zajedničke politike u njezinoj cijelosti čini novu i iznimno tešku povredu prava Unije koja predstavlja znatnu prijetnju za jedinstvo tog prava i načela jednakosti država članica, navedenog u članku 4. stavku 2. UEU-a. Kao drugo, poštovanje članka 46. stavka 5. Direktive o postupcima nužno je kako bi se u pogledu tražitelja međunarodne zaštite osigurala primjena načela djelotvorne sudske zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Unije, koje je opće načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama. Kao treće, temeljna jamstva utvrđena člancima 5., 6., 12. i 13. Direktive o vraćanju predstavljaju bit zahtjeva koji su primjenjivi na vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, što je ključna sastavnica zajedničke politike useljavanja.

Nadalje, postupanje Mađarske ima za učinak prenošenje na druge države članice njezine odgovornosti, uključujući na financijskom planu, da osigura prihvata tražitelja međunarodne zaštite u Uniji, da ispita zahtjeve u skladu s postupcima za priznavanje i oduzimanje te zaštite te da jamči načine vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom koji su u skladu s pravom Unije. Takvo ponašanje iznimno ozbiljno ugrožava načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama u području azila. U tom je pogledu Sud podsjetio na to da je načelo solidarnosti jedno od temeljnih načela prava Unije i da je dio vrijednosti zajedničkih državama članicama na kojima se temelji Unija u skladu s člankom 2. UEU-a. Činjenica da država članica jednostrano prekida ravnotežu između koristi i troškova koji proizlaze iz njezine pripadnosti Uniji dovodi u pitanje poštovanje načela jednakosti država članica pred pravom Unije. Ta povreda obveza solidarnosti koje su prihvatile države članice zbog svojeg pristupanja Uniji utječe na ključne temelje pravnog poretka Unije.

Osim toga, ponavljanje protupravnog ponašanja Mađarske, koje je dovelo do nekoliko drugih presuda Suda u području međunarodne zaštite<sup>7</sup>, predstavlja otegotnu okolnost. Postupanje Mađarske nakon presude Komisija/Mađarska iz 2020. pokazuje da ta država članica nije djelovala u skladu sa svojom obvezom lojalne suradnje kako bi prestala s povredom obveze koju je utvrdio Sud, što je dodatna otegotna okolnost.

U tim okolnostima, uzimajući osobito u obzir iznimnu težinu predmetnih povreda i izostanak lojalne suradnje Mađarske kako bi ih okončala, trajanje povrede obveze te platežnu sposobnost te države članice, Sud je naložio navedenoj državi članici da Komisiji plati paušalni iznos od 200 000 000 eura i novčanu kaznu u ukupnom iznosu od 1 000 000 eura po danu, računajući od danas do dana izvršenja presude Komisija/Mađarska iz 2020.

<sup>7</sup> Presude od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257); od 16. studenoga 2021., Komisija/Mađarska (Inkriminacija pomaganja tražiteljima azila) (C-821/19, EU:C:2021:930) i od 22. lipnja 2023., Komisija/Mađarska (Izjava namjere koja prethodi zahtjevu za azil) (C-823/21, EU:C:2023:504)