



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY  
ELEANOR SHARPSTON  
prednesené 31. októbra 2019<sup>1</sup>

**Vec C-715/17**

**Európska komisia  
proti  
Poľskej republike  
Vec C-718/17  
Európska komisia  
proti  
Maďarskej republike  
Vec C-719/17  
Európska komisia  
proti  
Českej republike**

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Nesplnenie povinnosti členským štátom – Rozhodnutia (EÚ) 2015/1523 a (EÚ) 2015/1601 – Dočasné opatrenia v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Helénskej republiky a Talianskej republiky – Núdzová situácia v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie určitých členských štátov – Premiestnenie takých štátnych príslušníkov na územie iných členských štátov – Postup premiestnenia – Povinnosť členských štátov pravidelne a minimálne každé tri mesiace uvádzať počet žiadateľov, ktorí môžu byť urýchlene premiestnení na ich územie – Následná povinnosť vykonať účinné premiestnenie – Článok 72 ZFEÚ a vnútorná bezpečnosť“

1. Nariadenie č. 604/2013 (ďalej len „nariadenie Dublin III“)<sup>2</sup> za normálnych okolností upravuje rozdelenie osôb, ktoré žiadajú o medzinárodnú ochranu v Európskej únii, medzi členské štáty. Pokračujúci konflikt v Sýrii však viedol k dramatickému nárastu celkového počtu osôb žiadajúcich o takú ochranu.<sup>3</sup> Nebezpečná plavba cez Stredozemné more bola a stále je hlavnou trasou, ktorou tieto osoby (a ďalší potenciálni utečenci) vstupujú na územie EÚ.<sup>4</sup> Táto trasa znamená enormný tlak na dva členské štáty EÚ, Taliansko a Grécko (ďalej len „členské štáty v prvej línii“), ktoré majú dlhé

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: angličtina.

<sup>2</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31). Nariadenie Dublin III je tretím takým opatrením, ktoré má stanoviť, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu na základe Dohovoru, ktorým sa určuje štát zodpovedný za preskúmanie žiadosti o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev – (Ú. v. ES C 254, 1997, s. 1) (ďalej len „Dublinský dohovor“), ktorý bol nahradený nariadením Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúcim kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 50, 2003, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109; ďalej len „nariadenie Dublin II“).

<sup>3</sup> Pokiaľ ide o podrobnejší opis týchto udalostí, pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci A.S. a Jafari (C-490/16 a C-646/16, EU:C:2017:443, body 1 až 18).

<sup>4</sup> Významný počet osôb vstúpil aj po „západobalkánskej trase“, ako opisujem v návrhoch, ktoré som predniesla vo veci A.S. a Jafari (C-490/16 a C-646/16, EU:C:2017:443, body 7 až 18).

stredomorské pobrežie, dohľad nad ktorým je z praktického hľadiska nemožný. Za normálnych okolností by tieto členské štáty boli v súlade s článkom 13 nariadenia Dublin III<sup>5</sup> zodpovedné za posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu podané osobami, ktoré vstúpili do Európskej únie cez ich územie.<sup>6</sup> Oba tieto štáty však boli zaplavené prudko rastúcim počtom potenciálnych žiadateľov.<sup>7</sup>

2. Dňa 14. a 22. septembra 2015 prijala Rada dve rozhodnutia, ktorými zaviedla dočasné opatrenia v prospech členských štátov v prvej línii: rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1523<sup>8</sup> a rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1601<sup>9</sup>. Obe rozhodnutia použili ako svoj právny základ článok 78 ods. 3 ZFEÚ. Týmto dvoma rozhodnutiami bolo podrobne upravené premiestnenie 40 000 a 120 000 žiadateľov o medzinárodnú ochranu. V nasledujúcich bodoch budem tieto dve rozhodnutia nazývať spoločne „rozhodnutiami o premiestnení“ a jednotlivo sa na ne budem odvolávať iba v prípade potreby.

3. Žaloba, ktorou bola spochybnená zákonnosť rozhodnutia 2015/1601, nebola úspešná.<sup>10</sup>

4. Komisia teraz podala žaloby pre nesplnenie povinnosti proti trom členským štátom: Poľsku (vec C-715/17), Maďarsku (vec C-718/17) a Českej republike (vec C-719/17). V prípade potreby budem tieto členské štáty nazývať spoločne „tri žalované členské štáty“.

5. V týchto paralelných konaniach Komisia tvrdí, že tri žalované členské štáty porušili, a to Poľsko a Česká republika, článok 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1523 a rozhodnutia 2015/1601 (ďalej len „požiadavka na príslub“) a Maďarsko len článok 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1601, t. j. aj svoje následné povinnosti podľa článku 5 ods. 4 až 11 týchto rozhodnutí, a teda Taliansku a Grécku neposkytli pomoc pri premiestňovaní žiadateľov o medzinárodnú ochranu na svoje územie, na ktorom mali z vecného hľadiska preskúmať jednotlivé žiadosti.<sup>11</sup>

6. Poľsko, Maďarsko a Česká republika namietajú neprípustnosť žalôb. Subsidiárne tvrdia, že článkom 72 ZFEÚ môžu odôvodniť nevykonanie týchto rozhodnutí (ktorých platnosť teraz *nespochybňujú*), lebo opatreniami EÚ prijatými na základe tretej časti hlavy V ZFEÚ (ktorej súčasťou je článok 78 ZFEÚ, právny základ rozhodnutí o premiestnení) „nie je dotknutý výkon právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“.

7. V týchto troch veciach sa uskutočnilo spoločné pojednávanie a ja prednesiem spoločné návrhy, ktoré sa týkajú všetkých troch konaní pre nesplnenie povinnosti.

5 Článok 13 nariadenia Dublin III stanovuje, že „keď... žiadateľ protiprávne prekročil hranicu do členského štátu po súši, mori alebo letecky po príchode z tretej krajiny, za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu je zodpovedný členský štát, do ktorého takto vstúpil“. Všeobecne povedané, toto ustanovenie sa vzťahovalo na väčšinu osôb žiadajúcich o medzinárodnú ochranu, ktoré vstúpili do Talianska a Grécka.

6 V návrhoch, ktoré som predniesla vo veci Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480, body 69 až 73), som upozornila na niekoľko zásadných problémov spojených s automatickým pripisovaním zodpovednosti podľa článku 13 nariadenia Dublin III „pobrežnému“ členskému štátu, ktorý prijme osoby, ktoré sa vylodia po pátracjej a záchranej operácii na mori (SAR). Tieto (zložité) problémy stále nie sú vyriešené.

7 Už v roku 2011 Súdny dvor v rozsudku z 21. decembra 2011, N.S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 81 až 94), uznal, že môžu nastať okolnosti, za ktorých členský štát (v danom prípade Spojené kráľovstvo) *nemôže* vrátiť žiadateľa o azyl do Grécka, lebo systém spracovania žiadostí o medzinárodnú ochranu v tomto členskom štáte sa blíži k bodu zlomu.

8 Rozhodnutie zo 14. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka (Ú. v. EÚ L 239, 2015, s. 146).

9 Rozhodnutie z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka (Ú. v. EÚ L 248, 2015, s. 80).

10 Rozsudok zo 6. septembra 2017, Slovenská republika a Maďarsko/Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631 (ďalej len „rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada“). Pozri ďalej body 62 až 69 nižšie.

11 Pozri ďalej body 86 až 88 nižšie, pokiaľ ide o žalobné návrhy jednotlivých žalôb.

## Právny rámec

8. Rozhodnutia o premiestnení nemožno posudzovať izolovane. Boli prijaté na pozadí (veľmi komplexného) súboru záväzkov a následných dojednaní v medzinárodnom práve a v práve EÚ spolu s dôkladným a podrobným rozhodnutím Súdneho dvora v rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada. Pokúsim sa tento kontext čo najstručnejšie opísať.

## Všeobecná deklarácia ľudských práv

9. Článok 14 ods. 1 Všeobecnej deklarácie ľudských práv<sup>12</sup> všeobecne stanovuje, že „každý má právo vyhľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním“. Jej článok 14 ods. 2 však stanovuje, že „tohto práva sa nemožno dovolávať v prípade stíhania vznikajúceho skutočne na základe nepolitických trestných činov alebo konaní, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie spojených národov“.<sup>13</sup>

## Ženevský dohovor

10. Článok 1 ods. A bod 2 Dohovoru o právnom postavení utečencov<sup>14</sup> v prvom pododseku stanovuje, že pojem „utečenec“ sa vzťahuje na ktorúkoľvek osobu, ktorá „má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu“. V druhom pododseku je objasnené, že v prípade osôb bez štátnej príslušnosti označuje výraz „svoj štát“ štát ich doterajšieho pobytu.

11. Článok 1 ods. F však stanovuje, že ustanovenia Ženevského dohovoru „sa nevzťahujú na žiadnu osobu, u ktorej sú vážne dôvody domnievať sa, že a) sa dopustila trestného činu proti mieru, trestných činov vojenských alebo trestných činov proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov obsahujúcich ustanovenia o takýchto trestných činoch, b) sa dopustila vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom bola prijatá ako utečenec, c) je vinná za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov“.

## Zmluva o Európskej únii

12. Článok 4 ods. 2 ZEÚ stanovuje: „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu“.

## Zmluva o fungovaní Európskej únie

13. Článok 72 ZFEÚ je súčasťou kapitoly 1 („Všeobecné ustanovenia“) v rámci hlavy V ZFEÚ („Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“; ďalej len „PSBS“). Stručne stanovuje, že „touto hlavou nie je dotknutý výkon právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“.

12 Vyhlásená na Valnom zhromaždení OSN v Paríži 10. decembra 1948, rezolúcia Valného zhromaždenia 217 A.

13 Aj keď Všeobecná deklarácia ľudských práv nie je právne záväzná, predstavuje referenciu v medzinárodnom práve i v práve EÚ. Pozri ZAMFIR, I.: *The Universal Declaration of Human Rights and its relevance for the European Union*. Európsky parlament, 2018, EPRS\_ATA (2018)628295\_EN.

14 Podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 a vstúpil do platnosti 22. apríla 1954 (Zbierka zmlúv Spojených národov, zv. 189, s. 137), zmenený a doplnený Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov, ktorý bol uzatvorený v New Yorku 31. januára 1967 (Zbierka zmlúv Spojených národov, zv. 606, s. 267) a vstúpil do platnosti 4. októbra 1967 (spolu len „Ženevský dohovor“).

14. Článok 78 ods. 1 ZFEÚ, ktorý je súčasťou kapitoly 2 („Politiky vzťahujúce sa na hraničné kontroly, azyl a prístahovalectvo“), stanovuje: „Únia tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement. Táto politika musí byť v súlade so [Ženevským dohovorom], ako aj inými príslušnými zmluvami“. Článok 78 ods. 2 ZFEÚ tvorí právny základ pre opatrenia prijaté v rámci budovania spoločného európskeho azylového systému (ďalej len „SEAS“).<sup>15</sup>

15. Článok 78 ods. 3 ZFEÚ stanovuje: „Ak sa jeden alebo viac členských štátov ocitne v núdzovej situácii v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín, môže Rada na návrh Komisie prijať dočasné opatrenia v prospech dotknutého, respektíve dotknutých členských štátov. Uznáva sa po porade s Európskym parlamentom“.

16. Článok 80 ZFEÚ stanovuje: „Politiky Únie uvedené v tejto kapitole a ich vykonávanie sa spravujú zásadou solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi vrátane finančných dôsledkov. Právne akty Únie prijaté podľa tejto kapitoly obsahujú vždy, keď je to potrebné, vhodné opatrenia na uplatnenie tejto zásady“.

### *Charta základných práv*

17. Článok 18 Charty základných práv Európskej únie<sup>16</sup> stanovuje, že „právo na azyl sa zaručuje dodržiavaním pravidiel [Ženevského dohovoru] a v súlade so [ZEÚ] a [ZFEÚ]“.

### *Relevantné prvky azylového acquis*

18. Rozsiahle sekundárne právne predpisy EÚ upravujú SEAS a stanovujú jednotné procesné a hmotnoprávne pravidlá, ktoré členské štáty uplatňujú pri spracovaní žiadostí o medzinárodnú ochranu a rozhodovaní o nich.

### *Smernica o oprávnení*

19. Smernica 2011/95 (ďalej len „smernica o oprávnení“)<sup>17</sup> obsahuje jednotné normy, ktoré sa uplatnia pri určovaní, či sú štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti oprávnení získať postavenie utečenca alebo doplnkovú ochranu. Obsahuje aj ustanovenia upravujúce vylúčenie z takého postavenia, na základe ktorých môže členský štát za určitých okolností zrušiť, ukončiť alebo odmietnuť obnoviť toto postavenie.

15 V odôvodnení 2 nariadenia Dublin III je spoločná azylová politika vrátane SEAS opísaná ako „základn[á] časť cieľa Európskej únie, ktorým je postupné vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti otvoreného pre tých, ktorých okolnosti oprávnené donútili hľadať ochranu v [EÚ]“.

16 Ú. v. EÚ C 326, 2012, s. 391.

17 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9). Smernicou o oprávnení bola zrušená skoršia smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96). Smernica 2004/83 rovnako obsahovala ustanovenia upravujúce vylúčenie z postavenia utečenca (článok 12) alebo z doplnkovej ochrany (článok 17) a ustanovenia umožňujúce ukončiť alebo zrušiť také postavenie, ak bolo priznané [článok 14 (utečenci) a článok 19 (osoby s doplnkovou ochranou)], pokiaľ existovali primerané dôvody domnievať sa, že táto osoba ohrozuje bezpečnosť členského štátu, v ktorom sa zdržiava.

20. Článok 2 písm. a) vymedzuje „medzinárodnú ochranu“ ako „postavenie utečenca a doplnkovú ochranu, ako sú vymedzené v písmenách e) a g)“; v článku 2 písm. d) je pojem „utečenec“ vymedzený v súlade s článkom 1 ods. A bodom 2 prvým pododsekom Ženevského dohovoru; článok 2 písm. e) vysvetľuje, že „postavenie utečenca“ znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva členským štátom za utečenca; a článok 2 písm. f) obsahuje definíciu „osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu“.

21. V článku 2 písm. h) a i) je „žiadosť o medzinárodnú ochranu“ vymedzená ako „požiadavk[a] predložen[á] štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátneho občianstva... o ktorých sa predpokladá, že požadujú postavenie utečenca alebo doplnkovú ochranu“, a „žiadateľ“ ako „štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorá podala žiadosť o medzinárodnú ochranu, vo veci ktorej zatiaľ nebolo prijaté konečné rozhodnutie“.

22. Smernica o oprávnení sa ďalej postupne venuje posudzovaniu žiadostí o medzinárodnú ochranu (kapitola II, články 4 až 8) a oprávneniu na postavenie utečenca (kapitola III, články 9 až 12). Článok 12, nazvaný „Vylúčenie“, obsahuje podrobný zoznam povinných dôvodov, ktoré štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti vylučujú z postavenia utečenca. Na účely týchto návrhov je relevantné poukázať na znenie článku 12 ods. 2 obsahujúce zoznam dôvodov, ktoré vo všeobecnosti zodpovedajú dôvodom uvedeným v článku 1 ods. F Ženevského dohovoru.<sup>18</sup>

23. Kapitola IV, nazvaná „Postavenie utečenca“, obsahuje dlhé ustanovenie (článok 14) so zoznamom okolností, za ktorých je možné ukončiť alebo neobnoviť už priznané postavenie utečenca. Patria medzi ne prípady, keď by určitá osoba mala byť z takého postavenia vylúčená podľa článku 12 [článok 14 ods. 3 písm. a)], keď bolo pre priznanie postavenia rozhodujúce predchádzajúce skreslenie skutočností [článok 14 ods. 3 písm. b)], keď existujú primerané dôvody na to, aby sa dotknutý utečenec považoval za „nebezpečenstvo pre bezpečnosť členského štátu, v ktorom je prítomný“ [článok 14 ods. 4 písm. a)], a keď „po tom, ako bol odsúdený právoplatným rozsudkom za obzvlášť nebezpečný trestný čin, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto členského štátu“ [článok 14 ods. 4 písm. b)].<sup>19</sup>

24. V rámci kapitoly V, nazvanej „Predpoklady na poskytnutie doplnkovej ochrany“, článok 17 obsahuje ustanovenia, ktoré sa do veľkej miery podobajú na ustanovenia článku 12 týkajúce sa postavenia utečenca a vylučujú štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti z oprávnenia na doplnkovú ochranu. Medzi uvedené povinné dôvody vylúčenia patrí okrem dôvodov, ktoré obsahuje článok 12 smernice a sú odrazom článku 1 ods. F Ženevského dohovoru, aj prípad, keď „[žiadatelia] predstavujú nebezpečenstvo pre spoločnosť alebo bezpečnosť členského štátu, v ktorom sú prítomní“ [článok 17 ods. 1 písm. d)]. Článok 17 ods. 2 rozširuje pôsobnosť ustanovenia o povinnom vylúčení na „osoby, ktoré podnecujú trestné činy alebo sa inak podieľajú na páchaní trestných činov alebo činov uvedených [v článku 17 ods. 1]“. Okrem toho článok 17 ods. 3 dáva členským štátom možnosť vylúčiť štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátneho občianstva z oprávnenia na doplnkovú ochranu, „ak pred svojím vstupom do dotknutého členského štátu spáchali jeden alebo viacero trestných činov mimo rozsahu [článku 17 ods. 1], ktoré by boli postihnutelné trestom odňatím slobody, ak by boli spáchané v dotknutom členskom štáte, a ak opustili svoju krajinu pôvodu iba preto, aby sa vyhli sankciám vyplývajúcim z týchto trestných činov“.

18 Hlavné rozdiely spočívajú v tom, že článok 12 ods. 2 písm. b) odkazuje na „vážny nepolitický trestný čin“, pričom stanovuje, že „najmä neľudské činy, aj keď sú spáchané s údajne politickým cieľom, môžu byť klasifikované ako vážne nepolitické trestné činy“, a že článok 12 ods. 2 písm. c) výslovne uvádza ako dôvod na vylúčenie spáchanie „čin[ov], ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov, ako sú uvedené v preambule a článkoch 1 a 2 Charty Organizácie Spojených národov“.

19 Pozri tiež odôvodnenie 37, ktoré stanovuje, že „pojem vnútornej bezpečnosti a verejného poriadku sa tiež vzťahuje na prípady, v ktorých štátny príslušník tretej krajiny patrí k združeniu, ktoré podporuje medzinárodný terorizmus, alebo podporuje takéto združenie“.

25. Kapitola VI, nazvaná „Doplnková ochrana“, obsahuje v článku 19 paralelné ustanovenie k článku 14, ktorý sa týka postavenia utečenca, pričom obsahuje zoznam okolností, za ktorých je možné ukončiť alebo neobnoviť priznané postavenie doplnkovej ochrany. Také opatrenie je okrem iného prípustné, ak dotknutá osoba mohla byť vylúčená<sup>20</sup> z takej ochrany podľa článku 17 ods. 3 (článok 19 ods. 2), prípadne mala byť alebo je vylúčená podľa článku 17 ods. 1 alebo 2 [článok 19 ods. 3 písm. a)], a ak bolo pre priznanie postavenia rozhodujúce predchádzajúce skreslenie skutočností [článok 19 ods. 3 písm. b)].

26. Nakoniec v rámci kapitoly VII, nazvanej „Obsah medzinárodnej ochrany“, sa článok 21 zaoberá ochranou pred vyhodením alebo vrátením. Stanovuje, že členské štáty „rešpektujú zásadu zákazu vrátenia alebo vyhodenia v súlade so svojimi medzinárodnými záväzkami“ (článok 21 ods. 1), pričom v článku 21 ods. 2 je výslovne uvedené: „V prípade, že to nie je zakázané medzinárodnými záväzkami uvedenými v [článku 21 ods. 1], členské štáty môžu vyhostiť utečenca bez ohľadu na to, či je alebo nie je oficiálne uznaný, ak: a) existujú primerané dôvody na to, aby bol považovaný za nebezpečenstvo pre bezpečnosť členského štátu, v ktorom je prítomný, alebo b) po tom, ako bol odsúdený právoplatným rozsudkom za obzvlášť nebezpečný trestný čin, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto členského štátu.“

#### *Smernica o konaniach*

27. Smernica 2013/32 (ďalej len „smernica o konaniach“)<sup>21</sup> upravuje jednotné konania na spracovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu. Odôvodnenie 51 tejto smernice výslovne stanovuje, že „v súlade s článkom 72 [ZFEÚ] sa táto smernica nedotýka výkonu zodpovedností členských štátov za udržanie verejného poriadku a zabezpečenie vnútornej bezpečnosti“.

28. Vymedzenie pojmu „žiadateľ“ v článku 2 písm. c) tejto smernice odzrkadľuje článok 2 písm. i) smernice o oprávnení.

29. Keďže maloleté osoby bez sprievodu patria medzi najpočetnejších žiadateľov, ktorých treba premiestniť podľa rozhodnutí o premiestnení, je potrebné spomenúť článok 25 ods. 6 písm. a) bod iii) a článok 25 ods. 6 písm. b) bod iii) smernice o konaniach, ktorý členským štátom dáva možnosť odchyliť sa od inak platných procesných pravidiel, pokiaľ dotknutú maloletú osobu bez sprievodu „možno z vážnych dôvodov považovať za ohrozenie národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku členského štátu, alebo... bol[a] na základe vnútroštátneho práva nútené vyhosten[á] z vážnych príčin súvisiacich s verejnou bezpečnosťou alebo verejným poriadkom“.<sup>22</sup>

30. Všeobecne článok 31 smernice o konaniach, nazvaný „Konanie o posúdení žiadosti“, výslovne umožňuje členskému štátu skrátiť konanie o posúdení žiadosti a/alebo uskutočniť toto konanie na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch, ak okrem iného „žiadateľ môže byť z vážnych dôvodov považovaný za ohrozenie národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku členského štátu, alebo bol na základe vnútroštátneho práva nútené vyhostený z vážnych príčin súvisiacich s verejnou bezpečnosťou alebo verejným poriadkom“ [článok 31 ods. 8 písm. j)].<sup>23</sup>

20 Znenie článku 19 ods. 2 je v skutočnosti také, že „mali byť vylúčení z oprávnenia... v súlade s článkom 17 ods. 3“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Keďže však posledné uvedené ustanovenie dáva členským štátom *možnosť* vylúčiť žiadateľa, ale neukladá im to ako *povinnosť*, v texte týchto návrhov používam slovo „mohli“ – ktoré sa zdá byť logickejšie.

21 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60).

22 Znenie článku 25 je, jemne povedané, spleť. Čitateľov, ktorí majú záujem skúmať túto problematiku podrobnejšie, odkazujem na plné znenie smernice o konaniach.

23 V tejto súvislosti pozri tiež odôvodnenie 20: „Za riadne vymedzených okolností, keď... existujú závažné obavy o národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok, by členské štáty mali mať možnosť skrátiť konanie o posúdení žiadosti, najmä zavedením kratších, ale primeraných lehôt pre určité procesné úkony bez toho, aby tým bolo dotknuté vykonanie primeraného a úplného posúdenia žiadosti a účinný prístup žiadateľa k základným zásadám a zárukám stanoveným v tejto smernici“.

### *Smernica o prijímaní*

31. Smernica 2013/33 (ďalej len „smernica o prijímaní“)<sup>24</sup> dopĺňa smernicu o konaniach tým, že podrobne upravuje zaobchádzanie so žiadateľmi o medzinárodnú ochranu („ich prijatie“), kým sa ich žiadosti spracovávajú. Vymedzenie pojmu „žiadateľ“ v článku 2 písm. b) tejto smernice odzrkadľuje článok 2 písm. i) smernice o oprávnení.

32. V rámci kapitoly II, nazvanej „Všeobecné ustanovenia o podmienkach prijímania“, článok 7 ods. 1 stanovuje zásadu, podľa ktorej sa žiadatelia môžu voľne pohybovať na území hostiteľského členského štátu alebo v rámci oblasti, ktorú im tento členský štát vyčlení. Ako výnimku z tejto zásady však článok 7 ods. 2 členským štátom výslovne umožňuje „rozhodnúť o mieste pobytu žiadateľa z dôvodu verejného záujmu, verejného poriadku alebo v prípade potreby aj z dôvodu rýchleho spracovania a efektívneho monitorovania jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu“.

33. Článok 8 upravuje zaistenie žiadateľov. Článok 8 ods. 2 stanovuje, že „ak je to nevyhnutné, členské štáty môžu na základe individuálneho posúdenia každého jednotlivého prípadu žiadateľa zaistiť, ak nemožno účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia“. Do taxatívneho zoznamu prípustných dôvodov zaistenia článok 8 ods. 3 písm. e) zaraďuje situáciu, v ktorej, „si to vyžaduje ochrana národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku“.

### *Smernica o návrate*

34. Nakoniec pre prípad, že by sa žiadatelia, ktorým nebola udelená medzinárodná ochrana, naďalej neoprávnene zdržiavali na území členského štátu, smernica 2008/115 (ďalej len „smernica o návrate“)<sup>25</sup> stanovuje jednotné pravidlá na ich odsun a návrat do vlasti.

35. Článok 1 vysvetľuje, že touto smernicou „sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva [EÚ] a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv“.

36. Článok 2 stanovuje, že smernica sa s výhradou určitých výnimiek<sup>26</sup> uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu.

37. Článok 6 ods. 1 členským štátom ukladá povinnosť vydať rozhodnutie o návrate<sup>27</sup> každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území. Pokiaľ je bezodkladný odchod štátneho príslušníka tretej krajiny potrebný z dôvodov verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti, také rozhodnutie môže byť vydané, aj keď má táto osoba platné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie udeľujúce právo na pobyt, ktoré vydal iný členský štát (článok 6 ods. 2). Za bežných okolností sa poskytne primeraná lehota na dobrovoľný odchod v dĺžke 7 až 30 dní (článok 7 ods. 1), ale

24 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96).

25 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98).

26 Členské štáty nemusia smernicu uplatniť na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahuje jedna z dvoch výnimiek uvedených v článku 2 ods. 2, t. j. na osoby, „a) ktorým sa v súlade s článkom 13 Kódexu schengenských hraníc odoprel vstup, alebo ktorí boli zadržaní príslušnými orgánmi v súvislosti s neoprávneným prekročením vonkajšej pozemnej, vzdušnej alebo vodnej hranice členského štátu a ktorí následne v tomto členskom štáte nezískali oprávnenie alebo právo na pobyt“, alebo „b) ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat ako trestná sankcia alebo návrat z trestnej sankcie vyplýva, alebo voči ktorým prebieha extradičné konanie“. Smernica sa okrem toho nevzťahuje na „osoby, ktoré požívajú právo [EÚ] na voľný pohyb vymedzené v článku 2 ods. 5 Kódexu schengenských hraníc“ (je nepravdepodobné, že by táto výnimka bola relevantná na účely tohto konania).

27 Vymedzené v článku 3 bode 4 ako „správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu“ (pričom pojem „návrat“ je ďalej podrobne vymedzený v článku 3 bode 3).

„ak existuje riziko úteku... alebo ak dotknutá osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, členské štáty môžu upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní“ (článok 7 ods. 4). Ako posledná možnosť sa môžu na odsun použiť donucovacie opatrenia (článok 8 ods. 4).

38. Článok 11 sa zaoberá zákazom vstupu, ktorý sa pripojí k rozhodnutiu o odsune. Taký zákaz je povinný, ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod [článok 11 ods. 1 písm. a)]. Dĺžka trvania zákazu vstupu „sa určí s náležitým zohľadnením všetkých relevantných okolností konkrétneho prípadu a v zásade nesmie presiahnuť päť rokov. Päť rokov však môže presiahnuť v prípade, ak štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť“ (článok 11 ods. 2). Za osobitných okolností, ak sú také donucovacie opatrenia primerané a riadne odôvodnené, členské štáty môžu zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny na účely odsunu (pozri podrobné ustanovenia článku 15).

### ***Rozhodnutia o premiestnení***

39. Ešte pred prijatím rozhodnutí o premiestnení Európska únia prijala opatrenia na riešenie situácie, ktorá bola uznaná za celosvetovú migračnú krízu. Na základe odporúčania Komisie z 8. júna 2015<sup>28</sup> sa 27 členských štátov (bez Maďarska) spolu s Islandom, Lichtenštajnskom, Nórskom a Švajčiarskom (ďalej len „dubľinské štáty“) 20. júla 2015 dohodlo na tom, že prostredníctvom mnohostranných a vnútroštátnych mechanizmov presídlia 22 504 vysídlených osôb z krajín mimo EÚ, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu.<sup>29</sup> Miesta presídlenia boli rozdelené medzi členské štáty a dubľinské štáty podľa záväzkov uvedených v prílohe k uzneseniu z 20. júla 2015.<sup>30</sup>

40. V dňoch 14. a 22. septembra 2015 prijala Rada rozhodnutia 2015/1523 a 2015/1601, pričom použila článok 78 ods. 3 ZFEÚ ako právny základ na zavedenie dočasných opatrení na riešenie núdzovej situácie, ktorej čelili členské štáty v prvej línii. Obe rozhodnutia boli prijaté na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom. Rozhodnutie 2015/1523 bolo prijaté konsenzom,<sup>31</sup> zatiaľ čo rozhodnutie 2015/1601 bolo prijaté kvalifikovanou väčšinou.<sup>32</sup> Znenie týchto dvoch rozhodnutí o premiestnení nie je vo všetkých smeroch totožné. Podľa rozhodnutia 2015/1523 malo byť 40 000 žiadateľov o medzinárodnú ochranu premiestnených z Talianska a Grécka na základe dohody, ktorú dosiahli členské štáty v uznesení z 20. júla 2015. Podľa rozhodnutia 2015/1601 malo byť 120 000 žiadateľov o medzinárodnú ochranu premiestnených z Talianska a Grécka. V prílohách k tomuto rozhodnutiu sú uvedené konkrétne počty osôb, ktoré mali byť premiestnené do jednotlivých členských štátov.

28 Odporúčanie Komisie (EÚ) 2015/914 z 8. júna 2015 týkajúce sa európskeho systému presídľovania, C(2015) 3560 final.

29 Pozri dôvodovú správu k návrhu rozhodnutia Rady z dielne Komisie, ktorým sa mení rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka [COM(2016) 171 final], s. 2. Dubľinské štáty sa spolu s členskými štátmi EÚ zúčastnili na následnej iniciatíve.

30 Dokument Rady 11130/15: „Záver zástupcov vlád členských štátov zasadaúcich v Rade o presídlení 20 000 osôb, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu, prostredníctvom mnohostranných a vnútroštátnych mechanizmov“ (ďalej len „uznesenie z 20. júla 2015“).

31 Pozri dokument Rady 11969/15, PRESSE 53, PR CO 45 o 3498. zasadnutí Rady. V súlade s Protokolmi č. 21 a 22 k Zmluvám Únie sa Dánsko, Írsko a Spojené kráľovstvo na prijatí rozhodnutia 2015/1523 nepodieľali.

32 Pozri rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada, bod 11. Pôvodný návrh tohto rozhodnutia z dielne Komisie pozmenila Rada na žiadosť Maďarska v tom zmysle, že odstránila všetky odkazy na Maďarsko ako členský štát, v prospech ktorého sa premiestnenie uskutočňuje. Česká republika, Maďarsko, Rumunsko a Slovensko v následnom hlasovaní hlasovali proti prijatiu pozmeneného návrhu. Fínsko sa zdržalo hlasovania. Rovnako ako v prípade rozhodnutia 2015/1523 sa Dánsko, Írsko a Spojené kráľovstvo v súlade s Protokolmi č. 21 a 22 k Zmluvám Únie nepodieľali na prijatí rozhodnutia 2015/1601.

41. Komisia 15. decembra 2015 prijala odporúčanie o dobrovoľnom systéme prijímania osôb z humanitárnych dôvodov s Tureckom, v ktorom navrhuje, aby zúčastnené štáty prijali osoby vysídlené v dôsledku konfliktu v Sýrii, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu a ktoré turecké orgány zaregistrovali pred 29. novembrom 2015. Takýto systém by bol jedným zo sprievodných opatrení k vzájomným záväzkom, ktoré sú uvedené v spoločnom akčnom pláne medzi EÚ a Tureckom z 29. novembra 2015.<sup>33</sup>

#### *Rozhodnutie 2015/1523*

42. Odôvodnenia rozhodnutia 2015/1523 obsahovali tieto vyhlásenia:<sup>34</sup>

- „(1) Podľa článku 78 ods. 3 [ZFEÚ], ak sa jeden alebo viac členských štátov ocitne v núdzovej situácii v dôsledku náhleho prívlevu štátnych príslušníkov tretích krajín, môže Rada na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom prijať dočasné opatrenia v prospech dotknutého členského štátu, respektíve dotknutých členských štátov.
- (2) Podľa článku 80 ZFEÚ sa politiky Únie v oblasti hraničných kontrol, azylu a prisťahovalectva a ich vykonávanie majú spravovať zásadou solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi a právne akty Únie prijaté v tejto oblasti majú obsahovať vhodné opatrenia na uplatnenie tejto zásady.
- (3) Nedávna krízová situácia v Stredozemí podnietila inštitúcie Únie, aby okamžite uznali mimoriadne migračné toky v tomto regióne a vyzvali na prijatie konkrétnych opatrení solidarity s členskými štátmi v prvej línii. Komisia predovšetkým predložila na spoločnom zasadnutí ministrov zahraničných vecí a ministrov vnútra 20. apríla 2015 desaťbodový plán okamžitých opatrení, ktoré sa majú prijať v reakcii na túto krízu, medzi ktorými bol aj záväzok zvážiť možnosti mechanizmu núdzového premiestnenia.
- (4) Európska rada na svojom zasadnutí 23. apríla 2015 okrem iného rozhodla o posilnení vnútornej solidarity a zodpovednosti, a predovšetkým sa zaviazala zvýšiť núdzovú pomoc členským štátom v prvej línii a zvážiť možnosti organizovania núdzového premiestnenia medzi členskými štátmi na dobrovoľnom základe, ako aj rozmiestniť tímy Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO) v členských štátoch v prvej línii na účely spoločného vybavovania žiadostí o medzinárodnú ochranu vrátane evidencie a odberu odtlačkov prstov.
- (5) Vo svojom uznesení z 28. apríla 2015 Európsky parlament opätovne zdôraznil, že je potrebné, aby Únia založila svoju reakciu na najnovšie tragické udalosti v Stredozemí na solidarite a spravodlivom rozdelení zodpovednosti a aby zintenzívnila svoje úsilie v tejto oblasti v prospech tých členských štátov, do ktorých či už z absolútneho, alebo relatívneho hľadiska prúdi najvyšší počet utečencov a žiadateľov o medzinárodnú ochranu.
- ...
- (9) Spomedzi členských štátov, ktoré zaznamenávajú značný tlak, najmä Taliansko a Grécko čelia vo svetle nedávnych tragických udalostí v Stredozemnom mori nebývalým tokom migrantov, medzi nimi aj žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu, prichádzajú na ich územia a vytvárajú značný tlak na ich migračné a azylové systémy.

<sup>33</sup> COM(2016) 171 final, bod 1.2, s. 2.

<sup>34</sup> Odôvodnenia 1 až 5 rozhodnutia 2015/1601 odzrkadľujú odôvodnenia 1 až 5 rozhodnutia 2015/1523. Nebudem ich preto znova uvádzať v bode 51 nižšie. Po vyhláseniach uvedených v prvých piatich odôvodneniach sa číslovanie líši, obsah je však často v podstate rovnaký.

(10) Podľa údajov Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach (Frontex) boli hlavnými oblasťami neregulárneho prekračovania hraníc do Únie v roku 2014 trasy vedúce stredným a východným Stredozemím. Len do Talianska prišlo v roku 2014 neregulárnym spôsobom vyše 170 000 migrantov, čo v porovnaní s rokom 2013 predstavuje nárast o 277 %. Neustály nárast sa zaznamenal aj v Grécku, na ktorého územie vstúpilo viac ako 50 000 neregulárnych migrantov, čo oproti roku 2013 predstavuje nárast o 153 %. Celkové počty sa ešte zvýšili v priebehu roka 2015. Za prvých šesť mesiacov roka 2015 Taliansko zaznamenalo 5 % nárast počtu neregulárnych prekročení hraníc v porovnaní s rovnakým obdobím minulého roka. Grécko počas rovnakého obdobia čelilo prudkému nárastu počtu neregulárnych prekročení hraníc, ktorý zodpovedá šesťnásobnému zvýšeniu v porovnaní s prvými šiestimi mesiacmi roka 2014 (viac ako 76 000 v období januára až júna 2015 v porovnaní s 11 336 v období januára až júna 2014). Významný podiel celkového počtu neregulárnych migrantov odhalených v týchto dvoch regiónoch zahŕňal migrantov so štátnou príslušnosťou, ktorá na základe údajov Eurostatu spĺňa podmienky vysokej miery uznávania na úrovni Únie.

...

(13) Z dôvodu pokračujúcej nestability a konfliktov v bezprostrednom susedstve Talianska a Grécka je veľmi pravdepodobné, že na ich migračné a azylové systémy bude naďalej vyvíjaný významný a zvýšený tlak, pričom veľká časť migrantov môže potrebovať medzinárodnú ochranu. To dokazuje naliehavú potrebu preukázať solidaritu s Talianskom a Gréckom a doplniť doteraz prijaté opatrenia na ich podporu dočasnými opatreniami v oblasti azylu a migrácie.

...

(16) Ak by podobnej núdzovej situácii v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín čelil ktorýkoľvek členský štát, môže Rada na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom prijať dočasné opatrenia v prospech dotknutého členského štátu na základe článku 78 ods. 3 ZFEÚ. Takéto opatrenia môžu prípadne zahŕňať pozastavenie plnenia povinností tohto členského štátu stanovených v tomto rozhodnutí.

(17) V súlade s článkom 78 ods. 3 ZFEÚ by plánované opatrenia v prospech Talianska a Grécka mali mať dočasnú povahu. Obdobie 24 mesiacov je primerané na zabezpečenie toho, aby opatrenia stanovené v tomto rozhodnutí mali skutočný účinok, pokiaľ ide o podporu Talianska a Grécka pri zvládaní významných migračných tokov na ich územiach.

(18) Opatrenia zamerané na premiestnenie z Talianska a Grécka stanovené v tomto rozhodnutí zahŕňajú dočasnú výnimku z pravidla ustanoveného v článku 13 ods. 1 [nariadenia Dublin III], podľa ktorého by inak Taliansko a Grécko boli zodpovedné za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu na základe kritérií stanovených v kapitole III uvedeného nariadenia, ako aj dočasnú výnimku z procesných krokov ustanovených v článkoch 21, 22 a 29 uvedeného nariadenia vrátane lehôt. Ostatné ustanovenia [nariadenia Dublin III] vrátane vykonávacích pravidiel ustanovených v nariadení Komisie (ES) č. 1560/2003<sup>35</sup> a vykonávacom nariadení Komisie (EÚ) č. 118/2014<sup>36</sup> sa uplatňujú naďalej, vrátane pravidiel v nich obsiahnutých o povinnosti odovzdávajúcich členských štátov hradiť náklady potrebné na odovzdanie žiadateľa do členského štátu premiestnenia a pravidiel o spolupráci týkajúcej sa odovzdania medzi členskými štátmi, ako aj o prenose informácií cez elektronickú komunikačnú sieť Dublinet.

35 Nariadenie Komisie (ES) č. 1560/2003 z 2. septembra 2003, ktoré ustanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia č. 343/2003 (Ú. v. EÚ L 222, 2003, s. 3; Mim. vyd. 19/006, s. 200).

36 Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 118/2014 z 30. januára 2014, ktorým sa mení nariadenie č. 1560/2003 (Ú. v. EÚ L 39, 2014, s. 1).

Z tohto rozhodnutia tiež vyplýva výnimka zo súhlasu žiadateľa o medzinárodnú ochranu, ako sa uvádza v článku 7 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 516/2014.<sup>37</sup>

- (19) Opatreniami zameranými na premiestňovanie sa členské štáty nezaviazujú povinnosti uplatňovať v plnej miere [nariadenie Dublin III] vrátane ustanovení týkajúcich sa zlúčenia rodiny, osobitnej ochrany maloletých osôb bez sprievodu a diskrečnej doložky o humanitárnych dôvodoch.

...

- (21) Dočasné opatrenia sú určené na zmiernenie značného azylového tlaku, ktorému je vystavené Taliansko a Grécko, a to najmä prostredníctvom premiestnenia významného počtu žiadateľov, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu a ktorí prídu na územie Talianska alebo Grécka po dni, keď toto rozhodnutie nadobudne účinnosť. Na základe celkového počtu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí v roku 2014 neregulárne vstúpili na územie Talianska alebo Grécka, a počtu tých, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu, by sa malo z Talianska a Grécka premiestniť celkovo 40 000 žiadateľov, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu. Tento počet zodpovedá približne 40 % celkového počtu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu a ktorí v roku 2014 neregulárne vstúpili na územie Talianska alebo Grécka. Opatrenie týkajúce sa premiestnenia navrhnuté v tomto rozhodnutí teda predstavuje spravodlivé rozdelenie zaťaženia medzi Taliansko a Grécko na jednej strane a ostatné členské štáty na strane druhej. Na základe porovnania rovnakých dostupných celkových údajov za Taliansko a Grécko za rok 2014 a za prvé štyri mesiace roku 2015 by 60 % týchto žiadateľov malo byť premiestnených z Talianska a 40 % z Grécka.

...

- (24) Vzhľadom na uplatňovanie zásady solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti a na to, že toto rozhodnutie predstavuje ďalší vývoj politiky v tejto oblasti, je vhodné zabezpečiť, aby členské štáty premiestňujúce žiadateľov, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu, z Talianska alebo Grécka podľa tohto rozhodnutia dostali na každú premiestnenú osobu jednorazovú platbu, ktorá sa rovná jednorazovej platbe stanovenej v článku 18 nariadenia (EÚ) č. 516/2014, konkrétne 6 000 EUR, a vypláca sa podľa rovnakých postupov. S týmto opatrením je spojená obmedzená a dočasná výnimka z článku 18 nariadenia (EÚ) č. 516/2014, pretože jednorazová platba by sa mala vyplácať za premiestnených žiadateľov, a nie za osoby s postavením medzinárodnej ochrany. Takéto dočasné rozšírenie okruhu možných prijímateľov jednorazovej platby je skutočne neoddeliteľnou súčasťou núdzového systému zriadeného týmto rozhodnutím.

- (25) Je potrebné zabezpečiť zavedenie rýchleho postupu premiestnenia a doplniť vykonávanie dočasných opatrení úzkou administratívnou spoluprácou medzi členskými štátmi a operačnou podporou, ktoré poskytne EASO.

- (26) Počas celého postupu premiestňovania, až kým sa nevykoná odovzdanie žiadateľa, by sa mala zohľadňovať národná bezpečnosť a verejný poriadok. Ak členský štát z opodstatnených dôvodov považuje žiadateľa za nebezpečenstvo pre svoju národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok, mal by o tom pri úplnom rešpektovaní základných práv žiadateľa vrátane príslušných pravidiel o ochrane údajov informovať ostatné členské štáty.

...

<sup>37</sup> Nariadenie zo 16. apríla 2014, ktorým sa zriaďuje Fond pre azyl, migráciu a integráciu, a ktorým sa mení rozhodnutie Rady 2008/381/ES a rušia rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady č. 573/2007/ES a č. 575/2007/ES a rozhodnutie Rady 2007/435/ES (Ú. v. EÚ L 150, 2014, s. 168).

(32) Mali by sa prijať opatrenia na zabránenie sekundárnemu pohybu premiestnených osôb z členského štátu premiestnenia do iných členských štátov, ktorý by mohol brániť uplatňovaniu tohto rozhodnutia. Žiadatelia by predovšetkým mali byť informovaní o následkoch ďalšieho neregulárneho pohybu v rámci členských štátov a o skutočnosti, že v prípade, ak im členský štát premiestnenia poskytne medzinárodnú ochranu, majú v zásade nárok len na práva spojené s medzinárodnou ochranou v tomto členskom štáte.

...

(41) Vzhľadom na naliehavosť situácie by toto rozhodnutie malo nadobudnúť účinnosť dňom nasledujúcim po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.“

43. Článok 1 stanovoval, že rozhodnutím 2015/1523 „sa zavádzajú dočasné opatrenia v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka s cieľom podporiť ich v lepšom zvládaní núdzovej situácie v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín do týchto členských štátov“.

44. Článok 2 obsahoval tieto vymedzenia pojmov:

- „a) ‚žiadosť o medzinárodnú ochranu‘ je žiadosť o medzinárodnú ochranu podľa vymedzenia v článku 2 písm. h) [smernice o oprávnení];
- b) ‚žadateľ‘ je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorí podali žiadosť o medzinárodnú ochranu, v súvislosti s ktorou ešte nebolo prijaté konečné rozhodnutie;
- c) ‚medzinárodná ochrana‘ je postavenie utečenca podľa vymedzenia v článku 2 písm. e) [smernice o oprávnení] a doplnková ochrana podľa vymedzenia v článku 2 písm. g) uvedenej smernice;
- d) ‚rodinní príslušníci‘ sú rodinní príslušníci podľa vymedzenia v článku 2 písm. g) [nariadenia Dublin III];
- e) ‚premiestnenie‘ je odovzdanie žiadateľa z územia členského štátu, ktorý sa podľa kritérií stanovených v kapitole III [nariadenia Dublin III] považuje za zodpovedného za posúdenie jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu, na územie členského štátu premiestnenia;
- f) ‚členský štát premiestnenia‘ je členský štát, ktorý sa po premiestnení žiadateľa na územie tohto členského štátu stane zodpovedným za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa [nariadenia Dublin III].“

45. Podľa článku 3 ods. 1 sa premiestnenie v súlade s rozhodnutím 2015/1523 uskutočnilo iba v prípade žiadateľa, ktorý podal svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu v Taliansku alebo v Grécku a za ktorého by boli inak tieto štáty zodpovedné podľa kritérií na určenie zodpovedného členského štátu stanovených v kapitole III nariadenia Dublin III.

46. Článok 4 stanovoval:

„V nadväznosti na dohodu dosiahnutú medzi členskými štátmi prostredníctvom uznesenia zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade z 20. júla 2015 o premiestnení 40 000 osôb z Grécka a Talianska, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu:

- a) z Talianska sa na územie ostatných členských štátov premiestni 24 000 žiadateľov;
- b) z Grécka sa na územie ostatných členských štátov premiestni 16 000 žiadateľov.“

47. Postup premiestnenia upravoval článok 5. Toto ustanovenie malo veľmi podobné znenie ako článok 5 rozhodnutia 2015/1601, ktorý v plnom rozsahu citujem nižšie. Na tomto mieste preto nebudem toto znenie duplicitne uvádzať.

48. Článok 10 stanovoval, že „členský štát premiestnenia dostane za každú premiestnenú osobu podľa tohto rozhodnutia jednorazovú sumu vo výške 6 000 EUR. Táto finančná podpora sa vykoná podľa postupov ustanovených v článku 18 nariadenia (EÚ) č. 516/2014“.

49. Podľa článku 12 na základe informácií poskytnutých členskými štátmi a príslušnými agentúrami Komisia predkladala Rade každých šesť mesiacov správu o vykonávaní rozhodnutia 2015/1523. Na základe informácií, ktoré poskytlo Taliansko a Grécko, Komisia predkladala Rade každých šesť mesiacov aj správu o vykonávaní „plánov“ uvedených v článku 8.<sup>38</sup>

50. Článok 13 stanovoval, že rozhodnutie 2015/1523 nadobudne účinnosť 15. septembra 2015 a bude sa uplatňovať do 17. septembra 2017.

#### *Rozhodnutie 2015/1601*

51. Odôvodnenia rozhodnutia 2015/1601 obsahujú tieto ďalšie vyhlásenia:<sup>39</sup>

„(11) Vzhľadom na osobitnú situáciu členských štátov prijali zástupcovia vlád členských štátov zasadať v Rade 20. júla 2015 na základe konsenzu uznesenie o premiestnení 40 000 osôb, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu, z Grécka a Talianska. Počas dvoch rokov sa z Talianska premiestni 24 000 osôb a z Grécka 16 000 osôb. Rada prijala 14. septembra 2015 rozhodnutie (EÚ) 2015/1523, ktorým sa vytvoril dočasný a mimoriadny mechanizmus premiestnenia osôb, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu, z Talianska a Grécka do iných členských štátov.

(12) V posledných mesiacoch sa opäť prudko zvýšil migračný tlak na južnej vonkajšej pozemnej a námornej hranici, pričom v dôsledku zvýšeného počtu migrantov prichádzajúcich do a z Grécka sa aj naďalej presúvali migračné toky zo stredného a východného Stredozemia smerom na západobalkánsku trasu. Vzhľadom na túto situáciu by sa mali zabezpečiť ďalšie dočasné opatrenia na zmiernenie azylového tlaku z Talianska a Grécka.

...

(18) ... v rozhodnutí (EÚ) 2015/1523 sa stanovuje povinnosť pre Taliansko a Grécko zabezpečiť štrukturálne riešenia výnimočných tlakov na ich azylové a migračné systémy vytvorením stabilného a strategického rámca na riešenie krízovej situácie a zintenzívnením prebiehajúceho reformného procesu v týchto oblastiach. Plány, ktoré na tieto účely Taliansko a Grécko predložili, by sa mali aktualizovať tak, aby sa v nich toto rozhodnutie zohľadňovalo.

...

(20) Od 26. septembra 2016 by sa malo pomerným spôsobom premiestniť 54 000 žiadateľov z Talianska a Grécka do iných členských štátov. Rada a Komisia by mali neustále vyhodnocovať situáciu, pokiaľ ide o masívny prílev štátnych príslušníkov tretích krajín do členských štátov. Komisia by mala v relevantných prípadoch predložiť návrhy na zmenu tohto rozhodnutia

38 Článok 8 opisoval doplňujúce opatrenia, ktoré malo prijať Taliansko a Grécko a ktoré mali tieto členské štáty predložiť Komisii do 16. septembra 2015 v podobe „plánu“.

39 V odôvodneniach 1 až 5 rozhodnutia 2015/1601 bolo zopakované znenie odôvodnení 1 až 5 rozhodnutia 2015/1523, ktoré som uviedla v bode 42 vyššie.

s cieľom riešiť vývoj situácie na mieste a jeho dopad na mechanizmus premiestnenia ako aj rastúci tlak na členské štáty, najmä na členské štáty v prvej línii. Mal by sa pritom vziať do úvahy názor členského štátu, ktorý bude pravdepodobným príjemcom pomoci.

...

- (26) Dočasné opatrenia sú určené na zmiernenie značného azylového tlaku, ktorému je vystavené Taliansko a Grécko, a to najmä prostredníctvom premiestnenia značného počtu žiadateľov, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu a ktorí prídu na územie Talianska alebo Grécka po dni, keď toto rozhodnutie nadobudne účinnosť. Na základe celkového počtu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí v roku 2015 neregulárne vstúpili na územie Talianska a Grécka, a počtu tých, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu, by sa malo z Talianska a Grécka premiestniť celkovo 120 000 žiadateľov, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu. Tento počet zodpovedá približne 43 % celkového počtu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu a ktorí v júli a auguste roku 2015 neregulárne vstúpili na územie Talianska a Grécka. Toto opatrenie týkajúce sa premiestnenia predpokladané v tomto rozhodnutí predstavuje vzhľadom na celkové dostupné údaje o neregulárnom prekračovaní hraníc v roku 2015 spravodlivé rozdelenie zaťaženia medzi Taliansko a Grécko na jednej strane a ostatné členské štáty na strane druhej. Vzhľadom na predmetné údaje by 13 % týchto žiadateľov malo byť premiestnených z Talianska, 42 % z Grécka a 45 % by sa malo premiestniť v súlade s týmto rozhodnutím.

...

- (44) Keďže ciele tohto rozhodnutia nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni samotných členských štátov, ale z dôvodov rozsahu a dôsledkov daného opatrenia ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, môže Únia prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 [ZEÚ]. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku toto rozhodnutie neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov.

...

- (50) Vzhľadom na naliehavosť situácie by toto rozhodnutie malo nadobudnúť účinnosť dňom nasledujúcim po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.<sup>40</sup>

52. Článok 1 ods. 1 mal totožné znenie s jedinou vetou článku 1 rozhodnutia 2015/1523 (zavedenie dočasných opatrení). Podľa článku 1 ods. 2 mala Komisia neustále vyhodnocovať situáciu, pokiaľ ide o masívny prílev štátnych príslušníkov tretích krajín, a predkladať návrhy na zmenu tohto rozhodnutia s cieľom zohľadniť vývoj situácie na mieste a jeho dopad na mechanizmus premiestnenia.<sup>41</sup>

53. Vymedzenia pojmov v článku 2 boli odrazom definícií uvedených v článku 2 rozhodnutia 2015/1523. Nebudem ich znova opakovať.

54. Článok 3 („Rozsah pôsobnosti“) mal rovnako podobné znenie ako článok 3 rozhodnutia 2015/1523.

40 Odôvodneniami rozhodnutia 2015/1601, ktoré zodpovedajú odôvodneniam, ktoré som už uviedla v bode 42 vo vzťahu k rozhodnutiu 2015/1523, sú odôvodnenia 10, 16, 21, 22, 23, 24, 30, 31, 32 a 38. Aby som sa vyhla opakovaniu, druhýkrát ich neuvádzam.

41 Rozhodnutie 2015/1601 bolo riadne zmenené a doplnené rozhodnutím Rady (EÚ) 2016/1754: pozri bod 55 a poznámku pod čiarou 42 nižšie.

55. Článok 4 bol nazvaný „Premiestnenie 120 000 žiadateľov do členských štátov“. Stanovoval:

„1. 120 000 žiadateľov sa do ostatných členských štátov premiestňuje takto:

- a) Z Talianska sa na územie ostatných členských štátov premiestni 15 600 žiadateľov podľa tabuľky uvedenej v prílohe I.
- b) Z Grécka sa na územie ostatných členských štátov premiestni 50 400 žiadateľov podľa tabuľky uvedenej v prílohe II.
- c) 54 000 žiadateľov sa premiestni na územie ostatných členských štátov pomerne podľa počtov stanovených v prílohách I a II, a to buď v súlade s odsekom 2 tohto článku alebo prostredníctvom zmeny tohto rozhodnutia, ako sa uvádza v článku 1 ods. 2 a v odseku 3 tohto článku.

2. Od 26. septembra 2016 sa z Talianska a Grécka premiestni na územie iných členských štátov 54 000 žiadateľov uvedených v odseku 1 písm. c), a to pomerne podľa odseku 1 písm. a) a b) a na základe počtov stanovených v prílohách I a II. Komisia predloží Rade návrh o počtoch žiadateľov, ktorí sa majú zodpovedajúcim spôsobom prideliť jednotlivým členským štátom.

3. Ak do 26. septembra 2016 Komisia dospeje k záveru, že úprava mechanizmu premiestnenia je oprávnená z dôvodu vývoja situácie na mieste alebo že sa členský štát ocitol v núdzovej situácii v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín spôsobeného výraznými zmenami migračných tokov a berúc do úvahy názory členských štátov, ktoré budú pravdepodobnými príjemcami pomoci, môže podľa potreby predložiť návrhy Rade podľa článku 1 ods. 2.

3a. V súvislosti s premiestnením žiadateľov uvedených v odseku 1 písm. c) sa členské štáty môžu rozhodnúť splniť svoj záväzok prijatím sýrskych štátnych príslušníkov nachádzajúcich sa v Turecku na svoje územie na základe iných vnútroštátnych alebo multilaterálnych systémov legálneho prijímania osôb, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu, než je systém presídľovania, ktorý bol predmetom záverov zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade z 20. júla 2015. Záväzok príslušného členského štátu sa primerane zníži o počet osôb, ktoré tento členský štát takto prijme.

Článok 10 sa mutatis mutandis uplatňuje na každé takéto legálne prijatie, ktoré vedie k zníženiu záväzku v súvislosti s premiestnením.

Členské štáty, ktoré sa rozhodnú využiť možnosť stanovenú v tomto odseku, informujú každý mesiac Komisiu o počte legálne prijatých osôb na účely tohto odseku, pričom uvedú druh systému, v rámci ktorého sa prijatie uskutočnilo, a použitú formu legálneho prijatia.“<sup>42</sup>

56. V prílohe I bol uvedený zoznam pridelených počtov žiadateľov o medzinárodnú ochranu z Talianska pre jednotlivé členské štáty. V prílohe II boli uvedené pridelené počty takých žiadateľov pre jednotlivé členské štáty z Grécka.

42 Článok 4 ods. 3a bol vložený rozhodnutím Rady (EÚ) 2016/1754 z 29. septembra 2016, ktorým sa mení rozhodnutie 2015/1601 (Ú. v. EÚ L 268, 2016, s. 82). Cieľom tejto zmeny bolo započítať úsilie, ktoré vynaložia členské štáty prijatím Sýrčanov nachádzajúcich sa v Turecku v podobe presídlenia, prijatia z humanitárnych dôvodov alebo iných foriem zákonného prijatia, voči celkovému počtu žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí majú byť premiestnení na ich územie podľa rozhodnutia 2015/1601. Pokiaľ ide o 54 000 žiadateľov uvedených v článku 4 ods. 1 písm. c) rozhodnutia 2015/1601, táto zmena umožnila členským štátom odpočítať z počtu premiestnených žiadateľov, ktorý im bol pridelený, počet Sýrčanov nachádzajúcich sa v Turecku, ktorých prijali na svoje územie prostredníctvom presídlenia, prijatia z humanitárnych dôvodov alebo iných foriem zákonného prijatia v rámci iných vnútroštátnych alebo mnohostranných mechanizmov, než je mechanizmus presídľovania stanovený v záveroch zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade z 20. júla 2015. Uplatnil sa článok 10 rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1601, čo znamená, že členské štáty, ktoré využili túto možnosť, získali sumu 6 500 eur za každého premiestneného žiadateľa. Pozri COM(2016) 171 final, bod 2.1.

57. Článok 5 stanovoval:

„1. Na účely administratívnej spolupráce potrebnej na vykonávanie tohto rozhodnutia určí každý členský štát národné kontaktné miesto, ktorého adresu oznámi ostatným členským štátom a úradu EASO. Členské štáty v súčinnosti s EASO a inými relevantnými agentúrami prijímú všetky potrebné opatrenia na zavedenie priamej spolupráce a výmeny informácií medzi príslušným orgánmi, a to aj o dôvodoch uvedených v odseku 7.

2. Členské štáty pravidelne, a minimálne každé tri mesiace, uvádzajú počet žiadateľov, ktorí môžu byť urýchlene premiestnení na ich územie a akékoľvek iné relevantné informácie.

3. Na základe uvedených informácií Taliansko a Grécko s pomocou EASO a prípadne styčných úradníkov členských štátov uvedených v odseku 8 tohto článku identifikujú jednotlivých žiadateľov, ktorých by bolo možné premiestniť do iných členských štátov, a čo najskôr poskytnú kontaktným miestam týchto členských štátov všetky relevantné informácie. Na uvedený účel sa uprednostnia zraniteľní žiadatelia v zmysle článkov 21 a 22 smernice 2013/33/EÚ.

4. Taliansko a Grécko na základe schválenia členským štátom premiestnenia prijímú po konzultácii s EASO čo najskôr rozhodnutie o premiestnení každého z identifikovaných žiadateľov do konkrétneho členského štátu premiestnenia a informujú žiadateľa v súlade s článkom 6 ods. 4 Členský štát premiestnenia môže rozhodnúť o neschválení premiestnenia žiadateľa len vtedy, ak existujú opodstatnené dôvody uvedené v odseku 7 tohto článku.

5. Žiadatelia, ktorým v súlade s povinnosťami stanovenými v článku 9 nariadenia (EÚ) č. 603/2013<sup>43</sup> musia byť odobraté odtlačky prstov, môžu byť navrhnutí na premiestnenie iba vtedy, ak im boli odtlačky prstov odobraté a zaslané v zmysle uvedeného nariadenia do centrálneho systému Eurodac.

6. Odovzdanie žiadateľa na územie členského štátu premiestnenia sa uskutoční čo najskôr po dni oznámenia rozhodnutia o odovzdaní uvedeného v článku 6 ods. 4 tohto rozhodnutia dotknutej osobe. Taliansko a Grécko oznámia členskému štátu premiestnenia dátum a čas odovzdania, ako aj akékoľvek iné relevantné informácie.

7. Členské štáty si zachovávajú právo odmietnuť premiestnenie žiadateľa iba v prípade, ak existujú opodstatnené dôvody na to, aby sa žiadateľ považoval za hrozbu pre ich národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok, alebo ak existujú závažné dôvody pre uplatňovanie ustanovení o vylúčení stanovených v článkoch 12 a 17 smernice 2011/95/EÚ.

8. Na účely vykonávania všetkých aspektov postupu premiestnenia opísaných v tomto článku môžu členské štáty rozhodnúť o vymenovaní styčných úradníkov na účely ich vyslania do Talianska a Grécka po výmene všetkých relevantných informácií.

9. Členské štáty v súlade s *acquis* Únie v plnej miere vykonávajú svoje povinnosti. Preto Taliansko a Grécko zabezpečia identifikáciu, registráciu a odber odtlačkov na účely postupu premiestnenia. V záujme zabezpečenia účinnosti a zvládnuteľnosti tohto postupu sa náležite pripravujú zariadenia na prijímanie migrantov a príslušné opatrenia, aby bolo možné tieto osoby dočasne ubytovať, a to v súlade s *acquis* Únie, kým sa urýchlene neprijme rozhodnutie o ich situácii. Žiadatelia, ktorí sa postupu premiestnenia vyhnujú, sú z premiestnenia vylúčení.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 603/2013 z 26. júna 2013 o zriadení systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (EÚ) č. 604/2013 a o žiadostiach orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1077/2011, ktorým sa zriaďuje Európska agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 1; ďalej len „nariadenie Eurodac“). Jeho článok 9 ods. 1 stanovuje, že „každý členský štát bezodkladne odoberie odtlačky všetkých prstov každého žiadateľa o medzinárodnú ochranu vo veku aspoň 14 rokov“.

<sup>44</sup> Článok 5 ods. 9 rozhodnutia 2015/1601 bol v podstate prepracovanejšou verziou článku 5 ods. 9 rozhodnutia 2015/1523.

10. Postup premiestnenia ustanovený v tomto článku sa dokončí čo najrýchlejšie a najneskôr do dvoch mesiacov po tom, čo členský štát premiestnenia poskytol údaje uvedené v odseku 2, pokiaľ členský štát premiestnenia nevydal schválenie uvedené v odseku 4 menej ako dva týždne pred uplynutím tohto dvojmesačného obdobia. V takomto prípade sa lehota na ukončenie postupu premiestnenia môže predĺžiť najviac o ďalšie dva týždne. Okrem toho sa táto lehota môže podľa potreby predĺžiť o ďalšie štyri týždne, ak to Taliansko alebo Grécko preukázuje objektívnymi praktickými prekážkami, ktoré bránia uskutočneniu odovzdania.

Ak sa postup premiestnenia nedokončí v uvedených lehotách a pokiaľ sa Taliansko a Grécko nedohodnú s členským štátom premiestnenia na primeranom predĺžení lehoty, Taliansko a Grécko sú naďalej zodpovedné za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa [nariadenia Dublin III].

11. Členský štát premiestnenia po premiestnení žiadateľa odoberie odtlačky prstov žiadateľa a zašle ich do centrálneho systému Eurodac v súlade s článkom 9 [nariadenia Eurodac] a aktualizuje súbory údajov v súlade s článkom 10, a prípadne článkom 18 uvedeného nariadenia.“

58. Podľa článku 10 dostal členský štát premiestnenia za každú premiestnenú osobu jednorazovú platbu vo výške 6 000 eur, zatiaľ čo Taliansko alebo Grécko (v závislosti od okolností) dostalo jednorazovú platbu vo výške aspoň 500 eur.

59. Podľa článku 12 na základe informácií poskytnutých členskými štátmi Komisia predkladala Rade každých šesť mesiacov správu o vykonávaní rozhodnutia 2015/1601.

60. Podľa článku 13 rozhodnutie 2015/1601 nadobudlo účinnosť 25. septembra 2015 a uplatňovalo sa do 26. septembra 2017.

61. Komisia odvtedy vydala 15 správ o premiestňovaní a presídľovaní v súlade s článkom 12 rozhodnutí o premiestnení a bodom 6 oznámenia Komisie zo 4. marca 2016 (Späť k Schengenu – plán, COM(2016) 120 final).<sup>45</sup>

### ***Rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada***

62. Slovensko a Maďarsko 2. a 3. decembra 2015 podali proti Rade žaloby, ktorými sa domáhali zrušenia rozhodnutia 2015/1601.<sup>46</sup> Slovensko sa opieralo o 6 žalobných dôvodov, zatiaľ čo Maďarsko uviedlo 10 žalobných dôvodov.

63. Súdny dvor posudzoval žalobné dôvody tak, že ich zoskupil do podskupín. Začal skúmaním tvrdenia, že článok 78 ods. 3 ZFEÚ nepredstavuje vhodný *právny základ* pre rozhodnutie 2015/1601. Toto posúdenie bolo rozdelené na nasledujúce časti: i) legislatívna povaha rozhodnutia, ii) otázka dočasnej povahy rozhodnutia a neprimeranej dĺžky jeho uplatňovania a iii) otázka, či rozhodnutie spĺňa podmienky uplatniteľnosti článku 78 ods. 3 ZFEÚ.

<sup>45</sup> Pozri ďalej bod 74 nižšie. Pre referenciu uvádzam zoznam týchto správ: prvá správa zo 16. marca 2016, COM(2016) 165 final; druhá správa z 12. apríla 2016, COM(2016) 222 final; tretia správa z 18. mája 2016, COM(2016) 360 final; štvrtá správa z 15. júna 2016, COM(2016) 416 final; piata správa z 13. júla 2016, COM(2016) 480 final; šiesta správa z 28. septembra 2016, COM(2016) 636 final; siedma správa z 9. novembra 2016, COM(2016) 720 final; ôsma správa z 8. decembra 2016, COM(2016) 791 final; deviata správa z 8. februára 2017, COM(2017) 74 final; desiatu správa z 2. marca 2017, COM(2017) 202 final; jedenásta správa z 12. apríla 2017, COM(2017) 212 final; dvanásť správa zo 16. mája 2017, COM(2017) 260 final; trinásť správa z 13. júna 2017, COM(2017) 330 final; štrnásť správa z 26. júla 2017, COM(2017) 405 final, a pätnásť správa zo 6. septembra 2017, COM(2017) 465 final. Následne na základe oznámenia Komisie z 13. mája 2015 o európskej migračnej agende, COM(2015) 240 final, Komisia vydala prvú správu o pokroku z 15. novembra 2017, COM(2017) 669 final; druhú správu o pokroku zo 14. marca 2018, COM(2018) 250 final; tretiu správu o pokroku zo 16. mája 2018, COM(2018) 301 final, a štvrtú správu o pokroku zo 6. marca 2019, COM(2019) 126 final.

<sup>46</sup> Poľsko vstúpilo do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Slovenska a Maďarska. Belgicko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Taliansko, Luxembursko, Švédsko a Komisia podporovali Radu pri obhajobe rozhodnutia 2015/1601.

64. Ďalej Súdny dvor posudzoval zákonnosť *postupu* prijímania rozhodnutia 2015/1601. V rámci toho skúmal, i) či normotvorca porušil článok 68 ZFEÚ, ii) či došlo k porušeniu podstatných formálnych náležitostí, akou je povinnosť poradiť sa s Parlamentom, iii) či Rada mohla nerozhodnúť jednomyselne v rozpore s tým, čo stanovuje článok 293 ods. 1 ZFEÚ, iv) či bolo porušené právo vnútroštátnych parlamentov na vydanie stanoviska a v) či Rada pri prijímaní rozhodnutia 2015/1601 dodržala pravidlá EÚ týkajúce sa používania jazykov.

65. Posledná skupina žalobných dôvodov, ktoré skúmal Súdny dvor, sa týkala *hmotnoprávných žalobných dôvodov* uvedených Slovenskom a Maďarskom. Boli to tieto dôvody: i) údajné porušenie zásady proporcionality, ii) údajné nezohľadnenie účinkov tohto rozhodnutia v Maďarsku a iii) údajné porušenie zásady právnej istoty a Ženevského dohovoru.

66. Môj vážený bývalý kolega a priateľ, generálny advokát Bot, za ktorým mi je veľmi ľúto, v dôkladných a rozsiahlych návrhoch, ktoré mali 344 bodov, odporučil Súdnemu dvoru, aby tieto žaloby zamietol.<sup>47</sup>

67. Veľká komora 6. septembra 2017 v rovnako dôkladnom a dlhom rozsudku, ktorý mal 347 bodov, zamietla všetky žalobné dôvody, a teda aj žaloby.

68. Konanie pred podaním žaloby sa vo všetkých troch prejednávanych veciach začalo v lete 2017, t. j. pred vydaním rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada.<sup>48</sup> Žaloby však boli na Súdny dvor podané 21. decembra 2017 (Komisia/Poľsko) a 22. decembra 2017 (Komisia/Maďarsko a Komisia/Česká republika) – teda *po tom*, čo Súdny dvor potvrdil platnosť rozhodnutia 2015/1601. V čase, keď sa začala písomná časť konania na Súdnom dvore, bola teda platnosť rozhodnutia nesporná.

69. Základná otázka v prejednávanej sérii konaní pre nesplnenie povinnosti sa preto dá zhrnúť takto: *vzhľadom na to, že* rozhodnutie 2015/1601 je platné, a teda bolo vždy záväzné pre všetky členské štáty, ktorým bolo určené, môžu tri žalované členské štáty uviesť nejaké právne tvrdenia, ktoré by ich oslobodili od povinností vyplývajúcich z rozhodnutí o premiestnení?<sup>49</sup>

## Skutkový stav

70. Poľsko 16. decembra 2015 prisľúbilo Komisii, že bude súhlasiť s premiestnením 100 žiadateľov (65 žiadateľov z Grécka a 35 žiadateľov z Talianska). Grécko a Taliansko na základe toho určili 73 a 36 žiadateľov na premiestnenie do Poľska. Komisia však uvádza (a Poľsko jej v tomto smere neodporuje), že do Poľska nebol premiestnený ani jeden z týchto žiadateľov a že Poľsko Komisii nedalo ďalšie prisľuby o prijatí žiadateľov.

71. Komisia uvádza (pričom Maďarsko jej v tomto smere neodporuje), že Maďarsko Komisii neprisľúbilo prijatie nijakých žiadateľov podľa rozhodnutí o premiestnení.

<sup>47</sup> Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Slovenská republika/Rada a Maďarsko/Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:618).

<sup>48</sup> Pozri body 82 až 90 nižšie, ktoré sa týkajú konania pred podaním žaloby.

<sup>49</sup> Pre presnosť pripomínam, že rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada sa týkal len rozhodnutia 2015/1601. Lehota na podanie žaloby proti jeho predchodcovi, rozhodnutiu 2015/1523, odvtedy dávno uplynula, a pokiaľ ide o základné mechanizmy, obe rozhodnutia sú rovnaké. Poľsko a Česká republika sú jediné členské štáty, v prípade ktorých sa Súdny dvor momentálne zaoberá nesplnením rozhodnutia 2015/1523. Budem síce možno pragmatička, a nie puristka, nemyslím si však, že by bolo realistické predpokladať – vzhľadom na dôkladný a dlhý rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada –, že jeden z týchto štátov by mohol predložiť nejaké nové tvrdenie, ktoré by mohlo úspešne spochybniť platnosť rozhodnutia 2015/1523 (a napokon ani jeden členský štát sa o to nepokúsil).

72. Dňa 8. júla 2015 – t. j. *pred* závermi zo zasadnutia Rady SVV z 20. júla 2015<sup>50</sup> – Česká republika prijala uznesenie č. 556 o premiestňovaní z Grécka a Talianska.<sup>51</sup> Dňa 5. februára 2016 dala Česká republika Komisii prísľub, že bude súhlasiť s premiestnením 30 žiadateľov podľa rozhodnutia 2015/1523. Dňa 13. mája 2016 tento prísľub doplnila v tom zmysle, že prijme ďalších 20 žiadateľov podľa rozhodnutia 2015/1601. Grécko a Taliansko na základe toho určili 30 a 10 žiadateľov na premiestnenie do Českej republiky. Komisia uvádza (pričom členský štát jej opäť neodporuje), že z takto navrhnutých žiadateľov na premiestnenie Česká republika súhlasila s prijatím 15 žiadateľov z Grécka, z ktorých bolo 12 skutočne premiestnených, a že z Talianska nebol prijatý ani premiestnený nijaký žiadateľ.

73. Súbežnými listami zaslanými 10. februára 2016 Poľsku, Maďarsku a Českej republike Komisia tieto tri členské štáty vyzvala, aby čo najskôr začali premiestňovať migrantov a zabezpečili rýchle uskutočnenie postupu premiestnenia.

74. Dňa 4. marca 2016 vydala Komisia oznámenie (na základe článku 12 rozhodnutí o premiestnení) nazvané „Späť k Schengenu – plán“. <sup>52</sup> Nasledujúce vyhlásenia uvedené v jednotlivých správach Komisie o premiestňovaní a presídľovaní spolu s vyhláseniami uvedenými v korešpondencii s členskými štátmi vysvetľujú následný priebeh udalostí.

75. V prvej správe o premiestňovaní a presídľovaní zo 16. marca 2016 Komisia poukázala na to, že „bolo z Talianska a Grécka premiestnených len 937 osôb“ a že „neuspokojivá úroveň vykonávania oboch systémov je spôsobená celým radom faktorov vrátane nedostatku politickej vôle členských štátov plniť v plnej miere a včas svoje právne povinnosti týkajúce sa premiestnenia“. <sup>53</sup>

76. Vo štvrtej správe o premiestňovaní a presídľovaní z 15. júna 2016 Komisia poukázala na to, že „päť členských štátov (Chorvátsko, Maďarsko, Poľsko, Rakúsko a Slovensko) nepremiestnilo ani jedného žiadateľa“ a že „sedem (Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Litva, Nemecko, Rumunsko a Španielsko) premiestnilo len 1 % zo stanoveného počtu“. <sup>54</sup>

77. Súbežnými listami z 5. augusta 2016 zaslanými Poľsku a Českej republike Komisia tieto členské štáty vyzvala, „aby si splnili záväzky prijaté v súlade s [rozhodnutiami o premiestnení] a urýchlene poskytli adekvátnu reakciu tým, že sa aktívnejšie a pravidelnejšie zapoja do premiestňovania z Talianska a z Grécka“. V liste z 5. augusta 2016 Komisia podobnými vyjadreniami pripomenula záväzky aj Maďarsku.

78. Počas maltského predsedníctva Rady (od januára do júna 2017) maltský minister vnútra a Komisia 28. februára 2017 spoločne zaslali list ministrom vnútra všetkých ostatných členských štátov. <sup>55</sup> V tomto liste bolo uvedené: „Predovšetkým naliehavo vyzývame tie členské štáty, ktoré ešte nepremiestnili ani jedného utečenca alebo nepremiestnili počet osôb v pomere k pridelenému počtu, aby okamžite zvýšili svoje úsilie, a zároveň vyzývame tie členské štáty, ktoré si plnia svoje záväzky, aby v tomto úsilí pokračovali“.

79. Česká republika 1. marca 2017 Komisii odpovedala, že svoju pôvodnú ponuku týkajúcu sa premiestnenia považuje za dostatočnú. Dňa 5. júna 2017 Česká republika prijala vzhľadom na „výrazné zhoršenie bezpečnostnej situácie v Európskej únii a nefunkčnosť systému premiestňovania“ uznesenie č. 439, ktorým pozastavila uplatňovanie predchádzajúceho uznesenia č. 556 o premiestňovaní z Grécka

50 Pozri bod 39 a poznámku pod čiarou 29 vyššie.

51 Súdnemu dvoru neboli predložené nijaké podklady týkajúce sa obsahu tohto uznesenia. Pozri ďalej bod 79 nižšie.

52 Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade, COM(2016) 120 final. Toto oznámenie bolo základom správ, ktoré som uviedla v poznámke pod čiarou 45 vyššie a citujem ich v bodoch 75, 76, 80 a 81 hlavného textu.

53 Pozri poznámku pod čiarou 45 vyššie, časť 1, s. 2 tejto správy.

54 Pozri poznámku pod čiarou 45 vyššie, časť 2, s. 3 tejto správy.

55 Ref. Ares(2017)2738421-31/05/2017.

a Talianska v zmysle rozhodnutia 2015/1523. Uznesením č. 439 bolo teda pozastavené aj premiestňovanie na základe rozhodnutia 2015/1601 a ministrom vnútra bol vydaný pokyn, aby ukončil činnosti v dotknutých oblastiach. V rámci odôvodnenia prijatých opatrení uznesenie č. 439 odkazovalo na „nefunkčnosť systému [premiestňovania]“.

80. V desiatej správe o premiestňovaní a presídľovaní z 2. marca 2017 Komisia poukázala na to, že „Maďarsko, Rakúsko a Poľsko sa stále odmietajú zúčastniť na mechanizme premiestňovania. Česká republika od mája 2016 nepredložila nijaké prísluby a od augusta 2016 nepremiestnila nijaké osoby“.<sup>56</sup>

81. V pätnástej správe o premiestňovaní a presídľovaní zo 6. septembra 2017 Komisia poukázala na to, že „Maďarsko a Poľsko zostávajú jedinými členskými štátmi, ktoré nepremiestnili ani jedinú osobu, pričom Poľsko nepredložilo od 16. decembra 2015 ani jeden príslub. Okrem toho, Česká republika od mája 2016 nepredložila žiadny príslub a od augusta 2016 nepremiestnila ani jednu osobu. Tieto krajiny by mali okamžite začať s predkladaním príslubov a premiestňovaním osôb“.<sup>57</sup>

### Konanie na Súdnom dvore

82. V súlade s postupom stanoveným v článku 258 ZFEÚ Komisia zaslala výzvy všetkým trom žalovaným členským štátom.<sup>58</sup> Vzhľadom na ich odpovede potom 26. júla 2017 vydala pre všetky tri štáty odôvodnené stanoviská, v ktorých určila 23. august 2017 ako dátum, do ktorého majú tieto členské štáty zabezpečiť súlad s odôvodnenými stanoviskami. Štáty to neurobili.

83. Listami z 19. septembra 2017 Komisia Poľsku, Maďarsku a Českej republike pripomenula, že „Súdny dvor Európskej únie prednedávnom potvrdil zákonnosť opatrení v oblasti premiestňovania“ v rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada. Komisia tri žalované členské štáty vyzvala, aby „urýchlene podnikli kroky, ktoré prispievajú k včasnému premiestneniu zostávajúcich oprávnených žiadateľov, a aby začali tým, že oznámia, ktoré osoby majú v úmysle premiestniť na [svoje] územie“.

84. Ani jeden z troch žalovaných členských štátov Komisii neodpovedal.

85. Komisia preto podala žaloby v prejednávanej veci 21. decembra 2017 (vec C-715/17, Komisia/Poľsko) a 22. decembra 2017 (veci C-718/17, Komisia/Maďarsko, a C-719/17, Komisia/Česká republika).

86. Vo veci C-715/17, Komisia/Poľsko, sa Komisia domáha konštatovania, že Poľsko si nesplnilo povinnosti podľa článku 5 ods. 2 rozhodnutí o premiestnení, podľa ktorého má pravidelne a minimálne každé tri mesiace uvádzať počet žiadateľov, ktorí môžu byť urýchlene premiestnení na jeho územie, a akékoľvek iné relevantné informácie, v dôsledku čoho porušilo aj ďalšie povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 5 ods. 4 až 11 týchto dvoch rozhodnutí.

87. Vo veci C-718/17, Komisia/Maďarsko, sa Komisia domáha konštatovania, že Maďarsko si nesplnilo povinnosti podľa článku 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1601, v dôsledku čoho porušilo aj ďalšie povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 5 ods. 4 až 11 tohto rozhodnutia.

88. Vo veci C-719/17, Komisia/Česká republika, sú návrhy Komisie formulované rovnako ako vo veci C-715/17, Komisia/Poľsko.

89. Vo všetkých troch veciach sa uskutočnilo úplné písomné konanie.

<sup>56</sup> Pozri v poznámke pod čiarou 45 vyššie, časť 2, s. 4 tejto správy.

<sup>57</sup> Pozri v poznámke pod čiarou 45 vyššie, časť 2, s. 3 tejto správy.

<sup>58</sup> Jednotlivé listy boli zaslané 15. júna 2017 (vo veciach C-718/17, Komisia/Maďarsko, a C-719/17, Komisia/Česká republika) a 16. júna 2017 (vo veci C-715/17, Komisia/Poľsko).

90. Spoločné pojednávanie sa konalo 15. mája 2019. Poľsko, Maďarsko, Česká republika a Komisia sa zúčastnili a boli vypočuté na pojednávaní.

### **Prípustnosť**

91. Tri žalované členské štáty namietajú neprípustnosť žalôb pre nesplnenie povinnosti, ktoré boli voči nim podané. Uvádzajú v podstate štyri kategórie tvrdení: i) bezpredmetnosť týchto konaní, neexistencia právneho záujmu na podaní žalôb a porušenie zásady riadneho výkonu spravodlivosti, ii) porušenie zásady rovnosti zaobchádzania, iii) porušenie práva na obhajobu vzhľadom na to, že počas konania pred podaním žaloby im nebola poskytnutá primeraná lehota na odpoveď a žalobný dôvod Komisie nie je dostatočne presne formulovaný, a iv) (vo veci C-719/17, Komisia/Česká republika) nedostatočne presná formulácia žalobného návrhu (petitu) v žalobe podanej Komisiou.

92. Budem sa preto zaoberať týmito štyrmi kategóriami tvrdení s cieľom určiť, či sú žaloby pre nesplnenie povinnosti podané Komisiou prípustné.

### ***Bezpredmetnosť, neexistencia právneho záujmu na konaní a porušenie zásady riadneho výkonu spravodlivosti***

93. Tri žalované členské štáty tvrdia, že žaloby, ktoré proti nim Komisia podala, sú neprípustné z dôvodu svojej bezpredmetnosti, lebo povinnosti stanovené článkom 5 ods. 2 a 4 až 11 rozhodnutia 2015/1523 a rozhodnutia 2015/1601 s konečnou platnosťou zanikli 17. a 26. septembra 2016.

94. Poľsko (vec C-715/17) poukazuje na to, že vytýkané porušenie zaniklo 18. a 27. septembra 2017 vo vzťahu k jednotlivým rozhodnutiam o premiestnení. Poľsko síce uznáva, že existencia nesplnenia povinnosti v rámci žaloby založenej na článku 258 ZFEÚ musí byť posúdená s ohľadom na právnu úpravu Európskej únie účinnú ku koncu lehoty, ktorú Komisia vymedzila pre uvedený členský štát na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom<sup>59</sup> (v tomto prípade 23. august 2017), domnieva sa však, že účelom takej žaloby musí byť *ukončenie porušenia*. Poľsko tvrdí, že keďže platnosť rozhodnutí o premiestnení uplynula a dotknuté členské štáty už nemôžu napraviť nesúlad s týmito rozhodnutiami, táto žaloba je bezpredmetná. Poľsko ďalej tvrdí, že keďže vytýkané porušenie nie je možné napraviť, rozsudok Súdneho dvora môže mať len deklaratórny účinok.

95. Maďarsko a Česká republika zaujali v písomných pripomienkach a na pojednávaní podobný postoj.

96. Podľa názoru Maďarska (vec C-718/17) je takéto využitie konania pre nesplnenie povinnosti neprimerané, zneužívajúce a odporuje zásade riadneho výkonu spravodlivosti, lebo môže viesť len k určitému principiálnemu konštatovaniu bez skutočného právneho účinku. Česká republika (vec C-719/17) ďalej uvádza, že účelom konania pre nesplnenie povinnosti nie je „akademická diskusia“ o tom, či členský štát v minulosti porušil alebo neporušil právo EÚ.

97. Tri žalované členské štáty podobne tvrdia, že Komisia nepreukázala dostatočný právny záujem na podaní týchto žalôb a svojím konaním sleduje čisto politický cieľ, konkrétne „stigmatizovanie“ členských štátov, ktoré otvorene napadli mechanizmus premiestňovania zavedený rozhodnutiami o premiestnení.<sup>60</sup> Tvrdia, že Komisia tým nezobrala do úvahy ducha článku 258 ZFEÚ.

98. Tieto tvrdenia odmietam.

<sup>59</sup> Pozri rozsudok z 24. mája 2011, Komisia/Grécko (C-61/08, EU:C:2011:340, bod 122 a tam citovanú judikaturu).

<sup>60</sup> Pozri tiež body 107 až 110 nižšie, pokiaľ ide o údajné porušenie zásady rovnosti zaobchádzania.

99. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je konanie stanovené článkom 258 ZFEÚ založené na objektívnom konštatovaní, že členský štát si nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva EÚ.<sup>61</sup>

100. Rozsudky, ktoré Súdny dvor vydal na základe uvedeného ustanovenia, majú v podstate deklaratórnu povahu.<sup>62</sup> Samotným účelom konania na Súdnom dvore teda nie je *ukončiť* vytýkané porušenie. Súdny dvor iba konštatuje, že členský štát si nesplnil povinnosti, alebo žalobu zamietne. Súdny dvor po konštatovaní porušenia neuloží dotknutému členskému štátu nijaký príkaz. Je zodpovednosťou členského štátu, aby v *prípade potreby* prijal primerané opatrenia na zabezpečenie súladu s právom EÚ podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ.

101. Podľa ustálenej judikatúry sa má existencia nesplnenia povinnosti posudzovať vo vzťahu k situácii v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, takže Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny.<sup>63</sup> Komisia teda môže na Súdny dvor podať žalobu, aj keď vytýkané porušenie povinnosti v skutočnosti pominulo.<sup>64</sup>

102. Judikatúra, na ktorú sa vo svojich písomných podaniach odvoláva Poľsko, nie je relevantná. Vec C-365/97, Komisia/Taliansko,<sup>65</sup> sa týkala situácie, v ktorej bola platná právna úprava EÚ zmenená v priebehu konania pred podaním žaloby. V prejednávanej veci zostali rozhodnutia o premiestnení *nezmenené* až do konca lehoty určenej v odôvodnenom stanovisku. Skutočnosť, že *platnosť* týchto rozhodnutí *sa následne skončila*, nemá vplyv na to, že tri žalované členské štáty (ktoré to napokon aj uznávajú) nesplnili požiadavky týchto rozhodnutí. Vo veci C-177/03, Komisia/Francúzsko,<sup>66</sup> bola dotknutá *vnútroštátna* právna úprava zmenená v období medzi uplynutím lehoty na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom a podaním žaloby pre nesplnenie povinnosti, takže rozsudok, ktorý mal byť vydaný, by mohol byť „zbavený užitočnosti“. Súdny dvor dospel k záveru, že za takých okolností by bolo vhodnejšie, aby Komisia nepodávala žalobu, ale vydala „nové odôvodnené stanovisko s upresnením dôvodov, na ktorých ešte pri zmenených okolnostiach trvá“. <sup>67</sup> Je jasné, že tento rozsudok sa vzhľadom na okolnosti prejednávanej veci neuplatní.

103. Keďže je nesporné, že porušenie povinností vyplývajúcich z rozhodnutí o premiestnení existovalo v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku (23. augusta 2017), Komisia je oprávnená podať žalobu pre nesplnenie povinnosti v zmysle týchto rozhodnutí a domáhať sa toho, aby Súdny dvor konštatoval existenciu takeého porušenia. Vzhľadom na to, že platnosť rozhodnutí o premiestnení medzičasom uplynula, nebude potrebné, aby žalované členské štáty prijali osobitné opatrenia na dosiahnutie súladu s právom EÚ. Neznamená to, že konanie bude bezpredmetné.

104. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora Komisia nemusí preukázať existenciu právneho záujmu na konaní ani uviesť dôvody, ktoré ju viedli k podaniu žaloby pre nesplnenie povinnosti.<sup>68</sup> Je pravda, že Súdny dvor rozhodol, že v prípade nesplnenia povinnosti, ku ktorému došlo v minulosti, musí preskúmať, „či má Komisia stále *dostatočný* právny záujem“ na konaní.<sup>69</sup> V tomto prípade – ako Komisia správne zdôrazňuje – spor medzi Komisiou a tromi žalovanými členskými štátmi vyvoláva zásadné otázky, predovšetkým či sa členské štáty môžu odvolávať na článok 72 ZFEÚ s cieľom zbaviť sa inak záväzných povinností vyplývajúcich zo sekundárneho práva EÚ.

61 Rozsudok z 24. apríla 2007, Komisia/Holandsko (C-523/04, EU:C:2007:244, bod 28).

62 Pozri VON BARDELEBEN, E., DONNAT, F., SIRITZKY, D.: *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*. Paris: La Documentation française, 2012, s. 196.

63 Pozri rozsudok z 19. septembra 2017, Komisia/Írsko (C-552/15, EU:C:2017:698, bod 35 a tam citovaná judikatúra).

64 Rozsudok z 9. júla 1970, Komisia/Francúzsko (26/69, EU:C:1970:67, body 9 a 10).

65 Rozsudok z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko (C-365/97, EU:C:1999:544).

66 Rozsudok z 9. decembra 2004, Komisia/Francúzsko (C-177/03, EU:C:2004:784).

67 Rozsudok z 9. decembra 2004, Komisia/Francúzsko (C-177/03, EU:C:2004:784, bod 21).

68 Rozsudky z 3. marca 2016, Komisia/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, bod 26), a zo 6. októbra 2009, Komisia/Španielsko (C-562/07, EU:C:2009:614, bod 25 a tam citovaná judikatúra).

69 Rozsudok z 9. júla 1970, Komisia/Francúzsko (26/69, EU:C:1970:67, bod 10) (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).

105. Tieto konania vo všeobecnosti vyvolávajú legitímne a významné otázky dodržiavania zásad právneho štátu, zásady solidarity, spoločnej azylovej politiky a úlohy Komisie ako strážkyne Zmlúv. Bez ohľadu na to, či v minulosti došlo alebo nedošlo k nesplneniu povinnosti, si tieto otázky zachovávajú celý svoj význam. V nijakom prípade – ako sa pokúša tvrdiť Česká republika – nejde o „akademickú“ debatu. Žiaľ, riadenie masovej migrácie v budúcnosti môže veľmi dobre vyvolať problémy podobné tým, ktoré viedli k prijatiu rozhodnutí o premiestnení. Podľa môjho názoru je preto záujem Komisie na preukázaní porušenia a na objasnení povinností členských štátov nesporný.<sup>70</sup>

106. Domnievam sa preto, že žaloby podané Komisiou v prejednávanych veciach nie sú bezpredmetné. Komisia má dostatočný právny záujem na konaní a jej prístup nemožno považovať za odporujúci zásade riadneho výkonu spravodlivosti.

### ***Porušenie zásady rovnosti zaobchádzania***

107. Maďarsko (vec C-718/17) tvrdí, že Komisia tým, že podala žaloby pre nesplnenie povinnosti len proti trom žalovaným členským štátom, hoci drvivá väčšina členských štátov si v plnej miere nesplnila povinnosti vymedzené v rozhodnutiach o premiestnení, porušila zásadu rovnosti zaobchádzania stanovenú v článku 4 ods. 2 ZEÚ a zneužila právomoc voľnej úvahy, ktorú má podľa článku 258 ZFEÚ.

108. Maďarsko najmä tvrdí, že Komisia si vybrala skupinu členských štátov, proti ktorým podala žaloby pre nesplnenie povinnosti, svojvoľne a diskriminačne. Keby Komisia postupovala objektívne, podala by také žaloby proti *všetkým* členským štátom, ktoré si *úplne* nesplnili povinnosti vyplývajúce z rozhodnutí o premiestnení, lebo všetky tieto členské štáty sa nachádzali v *porovnateľnej* situácii. Maďarsko teda týmto tvrdením zaujíma postoj, ktorým pripúšťa iba dve možnosti. Do úvahy sa majú vziať len dve skupiny: štáty, ktoré si v plnej miere splnili povinnosti, a štáty, ktoré si povinnosti nesplnili, bez ohľadu na to, či bolo porušenie závažné alebo málo významné.<sup>71</sup> Tým, že sa Komisia zamerala na Poľsko, Maďarsko a Českú republiku, pokúša sa z týchto členských štátov urobiť (citujem) „obetné baránky“, ktoré majú pykať za „fiasko“ systému premiestňovania zavedeného rozhodnutiami o premiestnení.

109. Poľsko (vec C-715/17) má k týmto otázkam podobný postoj ako Maďarsko.

110. S touto argumentáciou nesúhlasím.

111. Podľa ustálenej judikatúry má Komisia širokú právomoc voľnej úvahy pri podávaní žalôb pre nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ: „Komisii prináleží posúdiť možnosť postupu voči členskému štátu, určiť ustanovenia, ktoré sú ním porušované, a zvoliť moment, v ktorom voči nemu začne konanie o nesplnenie, pričom úvahy, ktoré ovplyvňujú túto voľbu, nemôžu mať vplyv na prípustnosť žaloby“.<sup>72</sup>

112. Nepodanie žaloby pre nesplnenie povinnosti proti jednému členskému štátu teda nie je relevantné na účely posudzovania prípustnosti žaloby pre nesplnenie povinnosti podanej voči inému členskému štátu.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Ako Súdny dvor uvádza v rozsudku z 15. novembra 2012, Komisia/Portugalsko (C-34/11, EU:C:2012:712, bod 36), ktorý Poľsko cituje vo svojich podaniach, Komisia bude mať z takého objasnenia *úžitok*, aj keď sa týka minulých skutočností.

<sup>71</sup> Maďarsko uvádza ďalšie technické tvrdenie, ktoré je špecifické pre jeho vec a ktorému sa stručne venujem v bode 120 nižšie.

<sup>72</sup> Pozri rozsudok z 19. septembra 2017, Komisia/Irsko (C-552/15, EU:C:2017:698, bod 34 a tam citovanú judikatúru).

<sup>73</sup> Rozsudok z 3. marca 2016, Komisia/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, bod 25).

113. Súdny dvor ďalej jasne uviedol, že „členský štát nemôže odôvodňovať nevykonanie povinností vyplývajúcich zo [ZFEÚ] okolnosťou, že ani iné členské štáty si nesplnili svoje povinnosti“. V právnom poriadku EÚ uplatňovanie práva EÚ členskými štátmi nemôže podliehať podmienke reciprocity. Články 258 a 259 ZFEÚ stanovujú vhodné prostriedky nápravy na riešenie situácií, keď si členské štáty nesplnili povinnosti vyplývajúce zo ZFEÚ.<sup>74</sup>

114. Maďarsko aj Poľsko uvádzajú, že sa týmito tvrdeniami nepokúšajú odvolávať na neplnenie povinností vyplývajúcich z práva EÚ zo strany iných členských štátov, aby tým odôvodnili porušenie tých istých povinností zo svojej strany. Samotné tieto vyhlásenia nepovažujem za presvedčivé. V písomných podaniach oboch členských štátov je uvedené, že sa špecificky usilujú poukázať na *všeobecné nedostatky* pri uplatňovaní systému premiestňovania s cieľom spochybniť prípustnosť žalôb, ktoré proti nim boli podané, a odôvodniť, prečo odmietli vykonať rozhodnutia o premiestnení. Keby boli také všeobecné nedostatky preukázané, ovplyvnilo by to (*ex hypothesi*) schopnosť všetkých členských štátov plniť povinnosti vyplývajúce z rozhodnutí o premiestnení. Navyše Maďarsko aj Poľsko (tvrdením týkajúcim sa diskriminácie) poukazujú na to, že mnohé ďalšie členské štáty si v plnej miere nesplnili povinnosti vyplývajúce z týchto rozhodnutí.

115. Zneužila Komisia pri výkone svojich právomocí svoju voľnú úvahu? Presnejšie povedané, dá sa dôvodne tvrdiť, že tri žalované členské štáty sa nachádzali v *porovnateľnej* situácii ako ostatné členské štáty a že Komisia *zjavne* zneužila svoju právomoc voľnej úvahy, v dôsledku čoho došlo k neopodstatnenému rozdielnemu zaobchádzaniu na úkor dotknutých troch členských štátov?

116. Podľa môjho názoru je odpoveď na túto otázku „nie“.

117. Ako Komisia zdôraznila v písomných a ústnych pripomienkach, tri žalované členské štáty boli *jedínymi* štátmi, ktoré neprijali *nijaký* oficiálny záväzok na premiestnenie (Maďarsko) alebo neprijali *nijaký* záväzok na premiestnenie počas *najmenej jedného roka* (Poľsko a Česká republika) podľa článku 5 ods. 2 rozhodnutí o premiestnení napriek opakovaným žiadostiam Komisie. Z dvanástej a trinástej správy o premiestňovaní a presídľovaní vyplýva dostatok dôkazov o týchto skutočnostiach.

118. Z toho vyplýva, že tri žalované členské štáty sa nachádzajú v situácii, ktorá sa v dôsledku závažnosti a pretrvávania porušenia odlišuje od situácie ostatných členských štátov, ktoré aspoň prisľúbili premiestnenie určitých počtov žiadateľov o medzinárodnú ochranu, hoci tieto prisľuby sa (žiaľ) v praxi systematicky nerealizovali v podobe skutočného premiestnenia.<sup>75</sup>

119. Domnievam sa preto, že Komisia neprekročila hranice svojej právomoci voľnej úvahy, ktorú jej priznáva článok 258 ZFEÚ, keď podala žaloby pre nesplnenie povinnosti proti Poľsku, Maďarsku a Českej republike a zároveň také žaloby nepodala proti ostatným členským štátom, ktoré si nesplnili povinnosti vyplývajúce z rozhodnutí o premiestnení.

120. Nakoniec tu musím spomenúť ďalšie tvrdenie, ktoré uviedlo Maďarsko vo svojich písomných podaniach. Tento členský štát sa pýta, či je naozaj možné požadovať splnenie povinností vyplývajúcich z rozhodnutia 2015/1601, ak neboli úplne splnené povinnosti uložené rozhodnutím 2015/1523. Zo strany Maďarska považujem toto tvrdenie za úplne irelevantné. Maďarsku bolo určené iba rozhodnutie 2015/1601 a žaloba pre nesplnenie povinnosti, ktorá voči nemu bola podaná, sa týka len nesplnenia jeho povinností vyplývajúcich z tohto rozhodnutia.

121. Na základe toho konštatujem, že tvrdenia týkajúce sa prípustnosti, ktoré vychádzajú z porušenia zásady rovnosti zaobchádzania, je potrebné zamietnuť.

<sup>74</sup> Pozri rozsudok z 11. júla 2018, Komisia/Belgicko (C-356/15, EU:C:2018:555, bod 106 a tam citovanú judikatúru).

<sup>75</sup> Napríklad v trinástej správe o premiestňovaní a presídľovaní je tak uvedené, že Rakúsko prijalo svoj prvý a posledný oficiálny záväzok na premiestňovanie v máji 2017. Tento záväzok sa zjavne týkal 50 osôb z Talianska, z ktorých bolo 15 skutočne premiestnených na rakúske územie (pozri prílohu 2 k trinástej správe).

## Porušenie práva na obhajobu

122. Maďarsko (vec C-718/17) tvrdí, že Komisia počas konania pred podaním žaloby porušila jeho právo na obhajobu tým, že i) mu poskytla iba 4 týždne na odpoveď na výzvu a na odôvodnené stanovisko a že ii) jasne nevymedzila vytýkané porušenie v tom zmysle, že Komisia primerane nevysvetlila súvislosť medzi údajným porušením článku 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1601 a údajným porušením článku 5 ods. 4 až 11 rozhodnutia.

### Lehoty na odpovede na listy Komisie pred podaním žaloby

123. Maďarsko uznáva, že v rámci konania pre nesplnenie povinnosti má Komisia bezpochyby širokú mieru voľnej úvahy pri určovaní lehôt na jednotlivé procesné kroky. Napriek tomu sa domnieva, že Komisia v tomto prípade zneužila svoju právomoc voľnej úvahy. Maďarsko tvrdí, že Komisia určila „extrémne krátke“ lehoty uprostred leta, pričom nezohľadnila skutočnosť, že v tom istom období boli proti Maďarsku vedené aj ďalšie konania pre nesplnenie povinnosti. Maďarsko naznačuje, že taký *modus operandi* mu mal znemožniť výkon práva na obhajobu.

124. Maďarsko ďalej tvrdí, že Komisia nebola oprávnená odvolávať sa na naliehavú situáciu, ktorú spôsobila ona sama tým, že nezačala konať skôr, a že Komisia skrátila lehoty len preto, aby zabezpečila, že žaloba pre nesplnenie povinnosti, ktorú bola v každom prípade rozhodnutá podať na Súdny dvor do konca roka, bude prípustná.<sup>76</sup>

125. Nakoniec Maďarsko tvrdí, že krátke lehoty nie je možné ospravedlniť tým, že si bolo plne vedomé vytýkaného porušenia.

126. Súhlasím s Komisiou v tom, že právo Maďarska na obhajobu nebolo porušené krátkymi lehotami počas konania pred podaním žaloby.

127. Súdny dvor vysvetlil, že konanie pred podaním žaloby podľa článku 258 ZFEÚ má dvojaký účel. Jeho cieľom je dať dotknutému členskému štátu príležitosť, aby jednak splnil svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva EÚ, a jednak aby sa mohol účinne brániť proti výhradám vzneseným Komisiou.<sup>77</sup> Riadny priebeh konania pred podaním žaloby predstavuje základnú záruku, ktorú si vyžaduje ZFEÚ nielen na účely ochrany práv dotknutého členského štátu, ale aj na zabezpečenie, že predmet sporu prípadného súdneho konania bude zreteľne vymedzený.<sup>78</sup> Konanie pred podaním žaloby (formálna výzva, po ktorej nasleduje odôvodnené stanovisko) má teda za cieľ vymedziť predmet sporu a umožniť členskému štátu pripraviť si obhajobu, ako aj (čo je dôležité) umožniť členskému štátu splniť si povinnosti, *skôr než* bude podaná žaloba na Súdny dvor.

128. Komisia musí preto poskytnúť členským štátom primeranú lehotu na to, aby odpovedali na výzvy a dosiahli súlad s odôvodnenými stanoviskami alebo si v prípade potreby pripravili obhajobu. Pri určovaní primeranosti poskytnutej lehoty je potrebné vziať do úvahy *všetky okolnosti veci*. Veľmi krátke lehoty teda môžu byť opodstatnené za osobitných okolností, najmä v prípade *naliehavej potreby* napraviť porušenie alebo pokiaľ si je dotknutý členský štát *plne vedomý* stanoviska Komisie omnoho skôr, než sa konanie začne.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Poľsko sa vo svojich písomných podaniach podobne sťažuje na krátke lehoty, ktoré mu boli poskytnuté na odpovede na korešpondenciu pred podaním žaloby, pričom však nenamieta porušenie svojho práva na obhajobu. Túto časť vyjadrení Poľska chápem v tom zmysle, že Poľsko sa nimi usiluje preukázať, že Komisia sa pokúšala určiť nesplnenie povinností zo strany troch žalovaných členských štátov, aby ich stigmatizovala za ich nesúhlas s mechanizmom premiestňovania zavedeným rozhodnutiami o premiestnení.

<sup>77</sup> Pozri rozsudok z 19. septembra 2017, Komisia/Írsko (C-552/15, EU:C:2017:698, bod 28 a tam citovanú judikatúru).

<sup>78</sup> Pozri rozsudok z 19. septembra 2017, Komisia/Írsko (C-552/15, EU:C:2017:698, bod 29 a tam citovanú judikatúru).

<sup>79</sup> Rozsudok z 13. decembra 2001, Komisia/Francúzsko (C-1/00, EU:C:2001:687, bod 65 a tam citovaná judikatúra) (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).

129. Chcem tiež pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora Komisii prináleží „zvoliť moment, v ktorom voči [členskému štátu] začne konanie o nesplnenie, pričom úvahy, ktoré ovplyvňujú túto voľbu, nemôžu mať vplyv na prípustnosť žaloby“.<sup>80</sup>

130. Pokiaľ ide o naliehavosť, chcem poukázať na to, že rozhodnutia o premiestnení boli prijaté v nadväznosti na zvlášť kritickú a naliehavú situáciu masovej migrácie, ktorá bola dôvodom na prijatie dočasných opatrení stanovených v týchto rozhodnutiach.

131. Komisia vysvetlila, že prijala kooperatívny prístup, ktorým chcela členské štáty povzbudiť k tomu, aby uskutočnili opatrenia zakotvené v rozhodnutiach o premiestnení *dobrovoľne*. Rovnako chcela Komisia zohľadniť čas, ktorý budú jednotlivé členské štáty potrebovať na prípravu procesu premiestňovania, ktorého súčasťou boli – ako správne zdôraznila – zložité administratívne postupy, ktoré si vyžadovali úzku spoluprácu medzi členskými štátmi.

132. Komisia vo svojich správach o premiestňovaní a presídľovaní pravidelne upozorňovala členské štáty na ich povinnosti.

133. Je teda logické, že Komisia práve preto, že sa rozhodla povzbudzovať členské štáty k tomu, aby dobrovoľne dodržiavali rozhodnutia o premiestnení, nepodala žaloby pre nesplnenie povinnosti skôr počas 24-mesačného obdobia určeného na výkon rozhodnutí o premiestnení. V máji 2017 však bolo naliehavo potrebné zvážiť podanie žalôb pre nesplnenie povinnosti. Túto skutočnosť nemožno pripísať Komisii, ale pretrvávajúcemu odmietaniu troch žalovaných členských štátov plniť si svoje povinnosti. Komisii preto nemožno vytýkať, že „sa odvoláva na naliehavú situáciu, ktorú sama spôsobila“ tým, že nezačala konanie pred podaním žaloby skôr. Odkaz na rozsudok Komisia/Belgicko, 293/85,<sup>81</sup> ktorý uvádza Maďarsko, je z tohto dôvodu nepodstatný.

134. Chcem tiež pripomenúť, že v rozsudku Komisia/Portugalsko, C-20/09, Súdny dvor rozhodol, že Komisia je povinná aj bez návrhu a vo všeobecnom záujme dbať na dodržiavanie práva EÚ členskými štátmi a konštatovať existenciu eventúálnych nesplnení povinností, ktoré z neho vyplývajú, s cieľom ukončiť tieto nesplnenia povinností.<sup>82</sup> Z toho vyplýva, že Komisia bola oprávnená zabezpečiť – v tomto prípade stanovením primeraných (krátkych) lehôt v konaní pred podaním žaloby –, aby sa tri žalované členské štáty zodpovedali na Súdnom dvore za svoju úmyselnú voľbu nevykonať rozhodnutia o premiestnení.<sup>83</sup>

135. Krátke lehoty stanovené Komisiou sa javia byť odôvodnené aj vzhľadom na to, že tri žalované členské štáty si boli plne vedomé stanoviska Komisie omnoho skôr, než sa formálne začalo konanie pre nesplnenie povinností.<sup>84</sup> Komisia vyzvala Maďarsko, aby si plnilo povinnosti vyplývajúce z rozhodnutia 2015/1601, vo viacerých samostatných listoch a v sérii svojich mesačných správ ešte pred zaslaním výzvy. Z dvanástej správy o premiestňovaní a presídľovaní (vydanej 16. mája 2017) bolo všetkým členským štátom absolútne jasné, že Komisia má v úmysle podať v prípade pretrvávajúceho nesúladu žalobu pre nesplnenie povinností.<sup>85</sup>

80 Pozri rozsudok z 19. septembra 2017, Komisia/Írsko (C-552/15, EU:C:2017:698, bod 34 a tam citovanú judikatúru).

81 Rozsudok z 2. februára 1988, Komisia/Belgicko (293/85, EU:C:1988:40).

82 Rozsudok zo 7. apríla 2011, Komisia/Portugalsko (C-20/09, EU:C:2011:214, bod 41).

83 Pripomínam, že v prípade Maďarska ide iba o rozhodnutie 2015/1601.

84 Pozri tiež body 138 až 143 nižšie, pokiaľ ide o vymedzenie vytýkaného porušenia.

85 Pre úplnosť poukazujem na to, že tvrdenia, ktoré tri žalované členské štáty uvádzajú v konaní na Súdnom dvore (vo svojich vyjadreniach k žalobe, replikách a vyjadreniach vedľajšieho účastníka konania), sú podobné tvrdeniam, ktoré uviedli vo svojich odpovediach na výzvy a na odôvodnené stanoviská. Potvrdzuje to môj záver, že bez ohľadu na pomerne krátke lehoty stanovené na to, aby odpovedali na listy Komisie počas konania pred podaním žaloby, nedošlo k porušeniu práva členských štátov na obhajobu.

136. Nakoniec tvrdenie, podľa ktorého je potrebné zohľadniť skutočnosť, že konanie pred podaním žaloby sa uskutočnilo v lete, keď Maďarsko čelilo aj ďalším žalobám pre nesplnenie povinnosti, považujem za bezpredmetné. Členský štát musí mať k dispozícii nevyhnutné administratívne opatrenia, aby sa mohol obhajovať v konaní pred podaním žaloby v ktoromkoľvek období roka, ak je to potrebné. Platí to ešte viac v tomto prípade, keď bol úmysel Komisie podať žaloby pre nesplnenie povinnosti známy už niekoľko týždňov.

137. Na základe toho konštatujem, že lehoty určené Komisiou v konaní pred podaním žaloby pre nesplnenie povinnosti neboli neprimerane krátke a neboli spôsobilé narušiť výkon práva Maďarska na obhajobu.

#### *Vymedzenie vytýkaného porušenia*

138. Maďarsko tvrdí, že Komisia vytýkané porušenie nevymedzila včas a najmä že nevysvetlila, prečo mu okrem porušenia článku 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1601 vytýka aj porušenie článku 5 ods. 4 až 11 tohto rozhodnutia.

139. Maďarsko v tomto smere konkrétne tvrdí, že nebolo schopné pochopiť súvislosť medzi nedodržaním článku 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1601 (prísľuby počtov žiadateľov, ktorí môžu byť premiestnení) a nedodržaním článku 5 ods. 4 až 11 rozhodnutia (následné uskutočnenie premiestnenia). Maďarsko uvádza, že Komisia vo svojom odôvodnenom stanovisku podrobne nevysvetlila, ako tieto dve porušenia súvisia, a teda jasne nevymedzila porušenie, ktoré Maďarsku vytýka. Nejasnosť bola údajne posilnená tým, že odôvodnené stanovisko zaslané Maďarsku obsahovalo nesprávne odkazy na rozhodnutie 2015/1523, ktoré Maďarsko považuje za bezpredmetné. (Pravdepodobne k tomu došlo preto, že odôvodnené stanoviská pre Poľsko a Českú republiku sa pripravovali súbežne a týmto dvom členským štátom sa vytýka porušenie rozhodnutia 2015/1523 aj rozhodnutia 2015/1601.)

140. Chcem poukázať na to, že záverečná časť výzvy a odôvodneného stanoviska, ktoré boli zaslané Maďarsku, odkazovali na článok 5 ods. 4 až 11 rozhodnutia 2015/1601, ako aj na článok 5 ods. 2 rozhodnutia. Možno uvediem zjavnú vec, ale účelom rozhodnutí o premiestnení bolo umožniť, aby sa skutočne realizovalo premiestnenie žiadateľov prichádzajúcich na územie Talianska a Grécka. Poskytnutie prísľubu prijatia istého počtu žiadateľov bolo určite povinné, bol to však len prvý krok v procese premiestňovania; sám osebe nebol postačujúci. Veľmi jasne to vidno aj zo série správ o premiestňovaní a presídľovaní. Tvrdenie, že z porušenia článku 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1601 *de facto* vyplývalo aj porušenie článku 5 ods. 4 až 11 rozhodnutia, preto malo byť samozrejmé pre každého, kto tieto ustanovenia vykladal v dobrej viere.<sup>86</sup>

141. Tri žalované členské štáty výslovne uviedli – najmä na pojednávaní –, že mali postavenie „rebelov“, ktorí sa chcú vzbúriť a postaviť sa proti uplatňovaniu mechanizmu premiestňovania. Komisia toto prezentovanie udalostí, ktoré viedli k začatiu týchto konaní, nespochybňuje. Z postoja, ktorý si tieto členské štáty zvolili, však vyplýva aj to, že tvrdenie Maďarska, podľa ktorého si akosi neuvedomovalo rozsah porušovania rozhodnutia 2015/1601, ktoré sa mu dá vytknúť, ťažko môže byť vierohodné.

142. Nakoniec je, samozrejme, poľutovaniahodné, že sa do odôvodneného stanoviska určeného Maďarsku dostali irelevantné odkazy na rozhodnutie 2015/1523. Chyby boli pravdepodobne spôsobené použitím funkcie „kopírovať-prilepiť“ počas súbežnej prípravy troch odôvodnených stanovísk pre Poľsko, Maďarsko a Českú republiku. Nemyslím si, že tieto chyby majú takú povahu, že by znemožňovali pochopenie porušenia vytýkaných Maďarsku v odôvodnenom stanovisku. V dôsledku toho sa nedomnievam, že došlo k nepriaznivému zásahu do výkonu práva Maďarska na obhajobu.

<sup>86</sup> Pozri ďalej body 169 až 171 nižšie.

143. Na základe toho konštatujem, že tvrdenia Maďarska je potrebné zamietnuť v celom rozsahu, pokiaľ ide o porušenie práva na obhajobu.

*Nedostatočná presnosť žalobného návrhu (petitu) vo veci C-719/17*

144. Komisia vo výzve i v odôvodnenom stanovisku zaslanom Českej republike určila ako deň začiatku porušenia 13. august 2016. V žalobe Komisia poukázala na to, že od oznámenia z 13. mája 2016 Česká republika neuviedla nijakú ďalšiu informáciu o počte žiadateľov, ktorí môžu byť premiestnení, napriek tomu, že to mala urobiť najmenej raz za 3 mesiace. Komisia konštatovala, že Česká republika si v dôsledku toho nesplnila povinnosti k 13. augustu 2016.<sup>87</sup> V petite žaloby však nie je uvedený dátum začiatku porušenia.<sup>88</sup> V následnom procesnom dokumente Komisia rovnako uviedla 13. august 2016 ako dátum začiatku porušenia.

145. Česká republika tvrdí, že zo znenia petitu nie je možné určiť rozsah porušenia, ktoré jej Komisia vytýka.<sup>89</sup> Ďalej tvrdí, že z písomných podaní Komisie nie je jasné, či sa porušenie začalo 13. mája 2016 alebo 13. augusta 2016.

146. Námietky Českej republiky sú podľa môjho názoru nedôvodné.

147. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora „musí každá žaloba obsahovať predmet konania, dôvody a tvrdenia, na ktorých je žaloba založená, ako aj stručné zhrnutie uvedených dôvodov. Tieto údaje musia byť dostatočne jasné a presné, aby umožnili žalovanému pripraviť si obhajobu a Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie. Z toho teda vyplýva, že podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, musia vyplývať koherentným a zrozumiteľným spôsobom už z textu samotnej žaloby a žalobné návrhy musia byť formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov alebo neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode“.<sup>90</sup>

148. Podľa môjho názoru zo znenia žaloby jasne vyplýva, že posledné oznámenie Českej republiky podľa článku 5 ods. 2 rozhodnutí o premiestnení sa uskutočnilo 13. mája 2016. Keďže podľa tohto ustanovenia mali členské štáty predkladať také oznámenia najmenej raz za 3 mesiace, logicky z toho vyplýva, že porušenie sa začalo 3 mesiace po tomto dátume, t. j. 13. augusta 2016. Komisia napokon tento konkrétny dátum určila vo výzve a v odôvodnenom stanovisku a potvrdila ho v následných písomných podaniach na Súdny dvor. Logický súvis medzi 13. májom 2016 a 13. augustom 2016 výslovne vyplýva zo žaloby podanej Komisiou.<sup>91</sup>

149. Samozrejme, je poľutovaniahodné, že samotný petit výslovne neodkazuje na 13. august 2016. V znení žaloby sú však uvedené základné skutkové a právne skutočnosti na podporu žaloby. Tieto skutočnosti sú uvedené koherentne a zrozumiteľne a korešpondencia, ku ktorej došlo počas konania pred podaním žaloby, im neodporuje.<sup>92</sup> Za týchto okolností bez ohľadu na toto opomenutie v petite nevidím nijaké reálne riziko, že by Súdny dvor mohol rozhodnúť *ultra petita* alebo opomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode.

<sup>87</sup> V bode 21 žaloby podanej Komisiou je vysvetlená súvislosť medzi oboma dotknutými dátumami (13. máj a 13. august 2016).

<sup>88</sup> Oznámenie uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie* (Ú. v. EÚ C 112, 2018, s. 19).

<sup>89</sup> Česká republika poukazuje na to, že ani v petite žaloby podanej proti Maďarsku (vec C-718/17) nie je uvedený dátum začiatku porušenia. Maďarsko tento bod vo svojom vyjadrení k žalobe neuvádza. Chcem zdôrazniť, že zatiaľ čo Poľsko a Česká republika uskutočnili oznámenie v zmysle článku 5 ods. 2 rozhodnutí o premiestnení v obmedzenej miere, Maďarsko si *nikdy* ani len čiastočne nesplnilo povinnosti vyplývajúce z rozhodnutia 2015/1601. V súvislosti s Maďarskom preto nebolo potrebné uvádzať dátum začiatku porušenia (iba ak čisto *pro forma*).

<sup>90</sup> Pozri rozsudok z 19. septembra 2017, Komisia/Irsko (C-552/15, EU:C:2017:698, bod 38 a tam citovanú judikatúru).

<sup>91</sup> V bodoch 21 a 33 žaloby.

<sup>92</sup> Opakujem, že „predmet žaloby o nesplnenie povinnosti... [je] takisto vymedzený konaním pred podaním žaloby... takže žaloba musí byť založená na tých istých odôvodneniach a žalobných dôvodoch ako odôvodnené stanovisko“ (pozri rozsudok z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko, C-33/04, EU:C:2005:750, bod 36).

150. Nesúhlasím ani s názorom Českej republiky, podľa ktorého sú tvrdenia Komisie v súvislosti s dátumom začiatku porušenia formulované nejednoznačne alebo rozporuplne. Údaje, ktoré Komisia uvádza vo svojich písomných podaniach, sú konzistentné a nemôžu zmiasť nikoho, kto ich číta pozorne a v dobrej viere.

151. Na základe toho konštatujem, že tvrdenie Českej republiky (vec C-719/17) založené na nedostatočnej presnosti petitu treba zamietnuť ako nedôvodné.

### ***Záver o prípustnosti***

152. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy konštatujem, že žaloby pre nesplnenie povinnosti podané proti trom žalovaným členským štátom sú prípustné.

### **O veci samej**

#### ***Úvodné poznámky***

153. Súdny dvor na základe vyčerpávajúcej analýzy rozhodnutia 2015/1601 v rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada zamietol žalobu pre neplatnosť tohto opatrenia. Žaloba proti skoršiemu rozhodnutiu 2015/1523 nebola podaná včas. Z posúdenia rozhodnutia 2015/1601 veľkou komorou implicitne, ale nevyhnutne vyplýva, že keby bola podaná žaloba s obdobnými tvrdeniami proti rozhodnutiu 2015/1523, postihol by ju rovnaký osud.

154. Rozhodnutia o premiestnení treba teda považovať za nesporne *intra vires* a platné. V prejednávanych veciach to pripúšťajú aj tri žalované členské štáty.<sup>93</sup>

155. Obe rozhodnutia o premiestnení boli dočasnými opatreniami prijatými podľa článku 78 ods. 3 ZFEÚ. Ako Súdny dvor vysvetlil v rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada, „opatrenia, ktoré je možné prijať na základe článku 78 ods. 3 ZFEÚ musia byť považované za ‚nelegislatívne akty‘, pretože nie sú prijaté ako výsledok legislatívneho postupu“.<sup>94</sup>

156. Článok 288 ZFEÚ stanovuje: „Rozhodnutie je záväzné v celom rozsahu. Rozhodnutie, ktoré označuje tých, ktorým je určené, je záväzné len pre nich“. V rozhodnutiach o premiestnení nie je uvedené, komu sú určené. Boli záväzné v celom rozsahu a jednoznačne vytvorili pre tri žalované členské štáty právne záväzky.

157. Ak členský štát opomenie (a tým viac ak odmietne) plniť si svoje právne záväzky vyplývajúce z rozhodnutí o premiestnení, nevyhnutne to má negatívny vplyv na celkovú účinnosť núdzovej operácie premiestňovania, ktorá bola týmito rozhodnutiami zavedená s cieľom zvládnuť náhly prílev migrantov. Členské štáty, v prospech ktorých boli rozhodnutia prijaté (Taliansko a Grécko), v dôsledku toho naďalej musia zvládať vysoké počty žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí vo dne v noci prichádzajú na ich územie. Týmto členským štátom a inštitúciám EÚ to znemožňuje a/alebo bráni plniť ich vlastné povinnosti, ktoré im plynú z rozhodnutí o premiestnení.

<sup>93</sup> Pozri body 172 až 176 nižšie.

<sup>94</sup> V bode 66. Neskôr, v bodoch 70 až 74, Súdny dvor podrobnejšie preskúmal povahu „dočasných opatrení“ prijatých na základe článku 78 ods. 3 ZFEÚ a vysvetlil, že článok 78 ods. 2 a 3 sú dve odlišné ustanovenia primárneho práva EÚ, ktoré sledujú odlišné ciele. V prípade opatrení prijatých na základe článku 78 ods. 3 ZFEÚ ide o „dočas[n]é opatren[ia] nelegislatívnej povahy, ktoré majú v krátkodobom horizonte reagovať na danú núdzovú situáciu, ktorej čelia členské štáty“ (v bode 73). Pozri tiež body 64 až 68 návrhov, ktoré v týchto veciach predniesol generálny advokát Bot (EU:C:2017:618).

## **Žaloba podaná Komisiou**

158. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že v žalobe podanej proti členskému štátu na základe článku 258 ZFEÚ musí Komisia „uvádzať žalobné dôvody koherentným a presným spôsobom, aby členský štát a Súdny dvor mohli správne pochopiť rozsah vytýkaného porušenia práva Únie, čo je nevyhnutnou podmienkou na to, aby uvedený štát mohol vhodne uplatniť svoje dôvody obrany a aby Súdny dvor mohol preveriť existenciu uvádzaného nesplnenia si povinnosti“. <sup>95</sup>

159. Komisia určila, že vytýkané porušenie spočíva predovšetkým v nedodržaní záväzku predkladania príslubov podľa článku 5 ods. 2 rozhodnutí o premiestnení a v dôsledku toho v neuskutočnení premiestnenia podľa článku 5 ods. 4 až 11 rozhodnutí. <sup>96</sup>

160. Spomedzi troch žalovaných členských štátov sa Poľsko a Česká republika v obmedzenej miere pokúšajú spochybniť (alebo skôr spresniť) skutkové tvrdenia Komisie. Maďarsko v podstate nespochybňuje opis skutkových okolností zo strany Komisie.

161. Poľsko tak tvrdí, že podľa rozhodnutí o premiestnení nebolo možné overiť, či osoby, ktoré by potenciálne mohli byť premiestnené, majú väzby na také extrémistické alebo zločinecké organizácie, že by mohli predstavovať bezpečnostnú hrozbu. Poľsko sa vo všeobecnosti odvoláva na incidenty v iných členských štátoch, kde sa niektorí zo žiadateľov, ktorým bolo priznané postavenie utečenca, následne podieľali na útokoch a trestných činoch. Poľsko tvrdí, že v dôsledku chýbajúcej spoľahlivej dokumentácie, skutočnosti, že premiestňované osoby sa nachádzali v cudzine, a nie v Poľsku, krátkosti času, ktorý mali k dispozícii styční úradníci, a (v prípade niektorých potenciálne premiestňovaných osôb) nemožnosti uskutočniť bezpečnostné pohovory pred premiestnením bolo pre Poľsko prakticky nemožné plniť si povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 72 ZFEÚ, a zároveň uplatňovať rozhodnutia o premiestnení.

162. Česká republika poukazuje na to, že mnohí kandidáti na premiestnenie, ktorých vybralo Grécko a Taliansko, nemali riadne doklady totožnosti a že spolupráca týchto dvoch členských štátov v súvislosti s rozhodnutiami o premiestnení bola neprimeraná. V dôsledku toho kladie za vinu Taliansku a Grécku, že bol premiestnený iba nízky počet žiadateľov.

163. Ani jedna zo skutkových okolností, na ktoré poukazuje Poľsko a Česká republika, by ani v prípade, že by bola preukázaná, nespochybnila tvrdenie Komisie, podľa ktorého si všetky tri žalované členské štáty nesplnili povinnosť predkladať prísluby každé 3 mesiace v zmysle článku 5 ods. 2 rozhodnutí o premiestnení. Otázka oznámenia počtu žiadateľov, ktoré je členský štát schopný prijať počas určitého obdobia, je koncepcne úplne odlišná od otázky, či existuje pádny dôvod na neprijatie *konkrétnej* potenciálne premiestnenej osoby, ktorú navrhlo Taliansko alebo Grécko.

164. Rovnako špecifické problémy, na ktoré poukazuje Poľsko a Česká republika, môžu v jednotlivom prípade vysvetliť, prečo nemôže byť akceptované premiestnenie *konkrétneho* žiadateľa *napriek* podrobným dojednaniam na podporu súčinnosti s spolupráce v rozhodnutiach o premiestnení. Sú však absolútne nevhodné ako základ na odôvodnenie takmer úplného zlyhania (v prípade všetkých troch žalovaných členských štátov) pri plnení povinností upravených v článku 5 ods. 4 až 11 týchto rozhodnutí.

165. Domnievam sa preto, že Komisia oprela svoje tvrdenia proti trom žalovaným členským štátom o dobrý skutkový základ.

<sup>95</sup> Pozri rozsudky z 22. októbra 2014, Komisia/Holandsko (C-252/13, EU:C:2014:2312, bod 34); zo 16. januára 2014, Komisia/Španielsko (C-67/12, EU:C:2014:5, bod 42), a zo 16. júla 2009, Komisia/Poľsko (C-165/08, EU:C:2009:473, bod 43).

<sup>96</sup> Pokiaľ ide o presné znenie vytýkaného porušenia a petit troch žalôb pre nesplnenie povinnosti, pozri body 86 až 88 vyššie.

166. Dve rozhodnutia o premiestnení sa líšia v úprave toho, ako sa mali členské štáty podieľať na procese premiestňovania. Článok 4 rozhodnutia 2015/1523 tak len stanovoval celkový počet premiestnených osôb, ktorý sa má dosiahnuť (24 000 z Talianska, 16 000 z Grécka), pričom otázka počtu premiestnených žiadateľov, ktorých mali prijať jednotlivé členské štáty, zostala otvorená. Naopak, článok 4 rozhodnutia 2015/1601 v spojení s prílohami I a II tohto rozhodnutia upravoval presnejší a podrobnejší mechanizmus. Článok 4 ods. 1 stanovoval, ako malo byť z celkového počtu 120 000 žiadateľov, ktorí mali byť premiestnení, prvých 66 000 rozdelených medzi ostatné členské štáty (príloha I sa týkala 15 600 osôb premiestnených z Talianska a príloha II sa týkala 50 400 osôb premiestnených z Grécka). Článok 4 ods. 2 následne vysvetľoval, že zostávajúcich 54 000 žiadateľov sa má premiestniť „na základe počtov stanovených v prílohách I a II“.<sup>97</sup>

167. Článok 5 ods. 2 rozhodnutí o premiestnení teda jasne stanovuje, že prísluby sa musia predkladať najmenej raz za 3 mesiace, zatiaľ čo článok 5 ods. 4 až 11 ukladá povinnosť (na základe tam stanovených postupov) prijať premiestnené osoby s výnimkou špecifických okolností, aké sú upravené v článku 5 ods. 7 v súvislosti s osobami, ktoré ohrozujú vnútornú bezpečnosť.

168. Napriek (rozdielnej) miere voľnej úvahy, ktorá je takto priznaná členským štátom v dvoch rozhodnutiach o premiestnení a ktorú som vymedzila, bez váhania konštatujem, že príslub prijať 100 žiadateľov (Poľsko),<sup>98</sup> 50 žiadateľov (Česká republika)<sup>99</sup> alebo dokonca nepredloženie nijakého príslubu (Maďarsko)<sup>100</sup> sa nijako nemôže považovať za splnenie znenia alebo zmyslu povinností, ktoré ukladajú rozhodnutia o premiestnení.

169. A čo k doplňujúcemu tvrdeniu Komisie, že tri žalované členské štáty si nesplnili ani povinnosti vyplývajúce z článku 5 ods. 4 až 11 rozhodnutí o premiestnení?

170. Domnievam sa, že z hľadiska logiky Komisia správne tvrdí, že ak členský štát nepredloží príslub počtov žiadateľov, ktorých je pripravený prijať, automaticky nesúhlasí s premiestnením, ktoré by sa uskutočnilo na základe týchto príslubov, a teda porušuje aj svoje následné povinnosti podľa článku 5 ods. 4 až 11 rozhodnutí o premiestnení. Tri žalované členské štáty napokon ani vážne netvrdia opak; potvrdzuje to skutočnosť, že všetky tri buď neprijali takmer nijaké premiestnené osoby (Poľsko a Česká republika), alebo premiestnené osoby neprijali vôbec (Maďarsko).

171. Na základe toho konštatujem, že Komisia svoje tvrdenia preukázala spôsobom požadovaným v článku 258 ZFEÚ. Ide teda o to, či skutočnosti, na ktoré sa odvolávajú tri žalované členské štáty, z právneho hľadiska predstavujú obhajobu v konaní pre nesplnenie povinnosti. V tejto fáze prechádza dôkazné bremeno v súvislosti s tvrdeniami uvádzanými na obhajobu nevyhnutne na dotknuté členské štáty.

### ***Tvrdenia účastníkov konania***

172. Poľsko tvrdí, že keby dodržalo rozhodnutia o premiestnení, bránilo by mu to v plnení povinností podľa článku 72 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 2 ZEÚ, pokiaľ ide o oblasť dodržiavania zásad právneho štátu a zaistenia vnútornej bezpečnosti, v ktorej má výlučnú právomoc.<sup>101</sup> Ako ustanovenie primárneho práva má článok 72 ZFEÚ prednosť pred rozhodnutiami o premiestnení a zaručuje členským štátom úplnú kontrolu nad ich vnútornou bezpečnosťou a verejným poriadkom. Nejde len o skúmanie zákonnosti počas legislatívneho procesu, ale skôr o kolíziu normy, ktorá uprednostňuje právomoc členského štátu. Je na členskom štáte, aby posúdil, či za konkrétnych okolností dochádza

<sup>97</sup> Pokiaľ ide o vplyv článku 4 ods. 3a rozhodnutia 2015/1601, ktorý bol vložený rozhodnutím 2015/1754, pozri poznámku pod čiarou 42 vyššie.

<sup>98</sup> Pozri bod 70 vyššie.

<sup>99</sup> Pozri bod 72 vyššie.

<sup>100</sup> Pozri bod 71 vyššie.

<sup>101</sup> Poľsko tu cituje rozsudok z 9. decembra 1997, Komisia/Francúzsko (C-265/95, EU:C:1997:595, bod 33).

k takému konfliktu. Členský štát sa teda môže odvolávať na článok 72 ZFEÚ na podporu svojich tvrdení o tom, že rozhodnutia o premiestnení sú zbavené potrebného účinku, alebo výhrad týkajúcich sa solidarity – neexistuje povinnosť ohroziť vnútornú bezpečnosť prejavom solidarity s inými členskými štátmi. Rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada neodstraňuje (a ani nemôže odstrániť) nescudziteľné právo členského štátu dovoliť sa článku 72 ZFEÚ, pokiaľ nechce plniť akékoľvek iné údajné povinnosti plynúce z opatrení sekundárneho práva EÚ prijatých na základe tretej časti hlavy V ZFEÚ. Z tohto dôvodu sa Poľsko výslovne *nepokúša* namietat protiprávnosť v zmysle článku 277 ZFEÚ.

173. Maďarsko sa rovnako odvoláva na článok 72 ZFEÚ a tvrdí, že mu dáva právo neuplatniť rozhodnutie založené na článku 78 ods. 3 ZFEÚ, pokiaľ sa domnieva, že toto rozhodnutie neposkytuje primerané záruky pre jeho vnútornú bezpečnosť. Maďarsko tvrdí, že skutočnosť, že potenciálne premiestnenými osobami podľa rozhodnutia 2015/1601 by mali byť osoby so štátnou príslušnosťou krajiny, vo vzťahu ku ktorej bolo vyhovené 75 % alebo viac žiadostiam o medzinárodnú ochranu (článok 3 ods. 1 rozhodnutia 2015/1601), obmedzuje jeho schopnosť dovoliť sa dôvodov na vylúčenie z chráneného postavenia (ako utečenec alebo osoba požijajúca doplnkovú ochranu), ktoré súvisia s národnou bezpečnosťou a verejným poriadkom. Skutočnosť, že rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada potvrdil platnosť rozhodnutia 2015/1601, nie je podstatná. Ide tu o samostatnú a odlišnú otázku: môže sa členský štát odvolávať na článok 72 ZFEÚ s cieľom vylúčiť alebo obmedziť premiestňovanie na základe rozhodnutia 2015/1601, keď má výhrady voči vplyvu takeého premiestňovania na národnú bezpečnosť a verejný poriadok na svojom území?

174. Česká republika predovšetkým tvrdí, že mechanizmus premiestňovania zavedený rozhodnutiami o premiestnení je nefunkčný a že prijala iné, účinnejšie opatrenia na riešenie migračnej krízy. Konkrétne poskytla významnú pomoc tretím krajinám, z ktorých bol prírlev migrantov najsilnejší, a vyslala významný počet príslušníkov polície, aby sa podieľali na ochrane vonkajších hraníc EÚ.

175. Komisia sa odvoláva najmä na rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada, nevyhnutnosť potrebného účinku rozhodnutí o premiestnení a zásadu solidarity medzi členskými štátmi. Trvá na tom, že rozhodnutia o premiestnení stanovovali primerané mechanizmy na to, aby členské štáty premiestnenia<sup>102</sup> mohli v súvislosti s ktorýmkoľvek jednotlivým žiadateľom prijať opatrenia potrebné na ochranu národnej bezpečnosti a verejného poriadku na svojom území.

176. Na účely nasledujúcej analýzy zoskupím tvrdenia uvedené troma žalovanými členskými štátmi takto: i) skutočnosť, že rozsudkom Slovenská republika a Maďarsko/Rada bola potvrdená platnosť rozhodnutia 2015/1601, je nepodstatná (Poľsko a Maďarsko), ii) členské štáty boli oprávnené neuplatňovať rozhodnutia o premiestnení (napriek ich platnosti) na základe právomocí, ktoré si zachovávajú podľa článku 72 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 2 ZEÚ (Poľsko a Maďarsko), a iii) rozhodnutiami o premiestnení bol vytvorený nefunkčný systém (Česká republika).

*i) Skutočnosť, že rozsudkom Slovenská republika a Maďarsko/Rada bola potvrdená platnosť rozhodnutia 2015/1601, je nepodstatná*

177. V nadväznosti na výzvy a odôvodnené stanoviská Poľsko a Maďarsko tvrdili, že rozhodnutia o premiestnení sú neplatné. Tieto tvrdenia uviedli pred vydaním rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada, ktorým Súdny dvor potvrdil platnosť rozhodnutia 2015/1601. Prípadné ďalšie spochybnenie rozhodnutí o premiestnení podľa článku 263 ZFEÚ by už teraz bolo oneskorené.

<sup>102</sup> „Členský štát premiestnenia“ je výraz, ktorý v rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada označuje členský štát, do ktorého sa uskutoční premiestnenie z členského štátu v prvej línii. Pozri napríklad bod 290.

178. Na základe písomných podaní Súdny dvor účastníkov konania požiadal, aby na pojednávaní odpovedali na otázku, či členský štát v konaní pre nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ môže odôvodniť neuplatnenie aktu EÚ, pokiaľ žaloba pre neplatnosť tohto aktu (v tomto prípade žaloby podané Slovenskom a Maďarskom, ktoré viedli k vydaniu rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada) nemala za následok automatický odklad výkonu aktu podľa článku 278 ZFEÚ a Súdny dvor taký odklad nenariadil. Súdny dvor sa ďalej pýtal, či členský štát v konaní pre nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ môže odôvodniť neuplatnenie aktu EÚ bez vznesenia námietky nezákonnosti v zmysle článku 277 ZFEÚ a či je možné rozhodnutia o premiestnení považovať za všeobecne záväzné právne akty podľa článku 277 ZFEÚ.

179. Tri žalované členské štáty na pojednávaní výslovne uviedli, že *nespochybňujú* platnosť rozhodnutí o premiestnení *ani* sa nepokúšajú vzniesť vedľajšiu námietku nezákonnosti v zmysle článku 277 ZFEÚ. Maďarsko ponechalo posúdenie svojej obhajoby na základe tohto článku na Súdnom dvore, ak to Súdny dvor uzná za vhodné.

180. Domnievam sa, že s ohľadom na pojednávanie už tvrdenia uvedené v súvislosti s článkom 277 ZFEÚ v skutočnosti nie sú „aktuálne“. Hoci z intelektuálneho hľadiska by bolo zaujímavé preskúmať dosah tohto článku, zdržím sa toho. Táto téma si musí počkať na preskúmanie v iný deň v rámci inej veci.

181. Poľsko a Maďarsko v prejednávanej veci tvrdia, že rozsudok Slovenská republika a Maďarsko/Rada *nie je relevantný* pre ich obhajobu v rámci tejto veci.

182. Ak chcem posúdiť toho tvrdenie, musím zistiť, čo je v tomto rozsudku uvedené v súvislosti s článkom 72 ZFEÚ a v súvislosti s tým, ako bola v rozhodnutí 2015/1601 upravená právomoc členských štátov vykonávať svoje právomoci v oblasti bezpečnosti a verejného poriadku na svojom území. Najlepšie to uskutočním v rámci skúmania obhajoby, ktorú Poľsko a Maďarsko uvádzajú na základe článku 72 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 2 ZEÚ. To teraz urobím.

*ii) Členské štáty boli oprávnené neuplatňovať rozhodnutia o premiestnení (napriek ich platnosti) na základe právomocí, ktoré si zachovávajú podľa článku 72 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 2 ZEÚ*

183. V písomných otázkach zaslaných účastníkom konania pred pojednávaním si Súdny dvor pripravil pôdu pre analýzu tohto tvrdenia tým, že sa Komisie opýtal, či sa majú pojmy „verejný poriadok“ a „vnútorná bezpečnosť“ vykladať rovnako ako podobné pojmy uplatňované v súvislosti so základnými slobodami, ktoré sú použité v takých ustanoveniach, akým je článok 346 ZFEÚ.

184. Komisia tvrdí, že článok 346 ZFEÚ sa týka špecifických otázok poskytovania informácií pri obchodovaní so zbraňami a že pojem bezpečnosť, ktorý je v ňom použitý, nie je relevantný pre prejednávanú vec.

185. Súdny dvor sa Komisie ďalej opýtal, či môže členský štát s odvolaním sa na článok 72 ZFEÚ odôvodniť neuplatňovanie aktu Únie, ktorý bol prijatý na základe tretej časti hlavy V ZFEÚ, pokiaľ dotknutý akt nestanovuje dostatočné opatrenia na ochranu „verejného poriadku“ a „vnútornej bezpečnosti“, a či je možné odvolávať sa na článok 72 ZFEÚ v širšom kontexte.

186. Komisia tvrdí, že článok 72 ZFEÚ vyjadruje zásadu práva, ktorú musí normotvorca EÚ zohľadniť pri akomkoľvek svojom konaní. Ak to normotvorca neurobí, členský štát môže podniknúť právne kroky proti dotknutému právnemu aktu EÚ na základe ustanovení Zmlúv, ktoré sa týkajú konania na Súdnom dvore.

187. Komisia ďalej tvrdí, že pôsobnosť článku 72 ZFEÚ je obmedzená podobným spôsobom ako článok 36, článok 45 ods. 3 a článok 52 ods. 1 ZFEÚ v súvislosti s pohybom na vnútornom trhu. Tieto ustanovenia síce členským štátom umožňujú obmedziť voľný pohyb, prípadné obmedzenia však podliehajú preskúmaniu zo strany inštitúcií EÚ, najmä Súdneho dvora.

188. Za týchto okolností sa budem zaoberať predmetnými otázkami.

– *Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa článku 72 ZFEÚ*

189. Pokiaľ viem, Súdny dvor sa doposiaľ venoval článku 72 ZFEÚ pri troch príležitostiach.

190. Najprv sa Súdny dvor v rozsudku Adil<sup>103</sup> zaoberal správnym výkladom článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc<sup>104</sup> vzhľadom na článok 72 ZFEÚ. Pripomenul: „Článok 21 písm. a) [Kódexu schengenských hraníc] v tejto súvislosti stanovuje, že zrušenie kontroly vnútorných hraníc neovplyvní výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov podľa ich vnútroštátneho práva, pokiaľ nemá výkon týchto právomocí rovnaký účinok ako hraničné kontroly, a že toto platí aj v pohraničných oblastiach. V tomto ustanovení [Kódexu schengenských hraníc] sa uvádza, že výkon policajných právomocí sa nemôže považovať za rovnocenný výkonu hraničných kontrol najmä vtedy, keď policajné opatrenia nemajú za cieľ kontrolu hraníc, zakladajú sa na všeobecných policajných informáciách a skúsenostiach vo vzťahu k možným ohrozeniam verejnej bezpečnosti a ich cieľom je predovšetkým boj proti cezhraničnej kriminalite, pripravujú a vykonávajú sa spôsobom, ktorý sa zreteľne odlišuje od systematických kontrol osôb na vonkajších hraniciach, a vykonávajú sa na základe náhodných kontrol“.<sup>105</sup>

191. Súdny dvor dospel k záveru, že mobilné bezpečnostné kontroly, o ktoré išlo v uvedenej veci, nepredstavujú „hraničné kontroly“ zakázané článkom 20 Kódexu schengenských hraníc, ale kontroly v rámci územia členského štátu uvedené v článku 21 Kódexu.<sup>106</sup> Neskôr v tom istom rozsudku Súdny dvor potvrdil, že „ustanovenia článku 21 písm. a) až d) [Kódexu schengenských hraníc], ako aj znenie článku 72 ZFEÚ totiž potvrdzujú, že zrušením kontrol vnútorných hraníc neboli dotknuté právomoci členských štátov v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“.<sup>107</sup>

192. Následne Súdny dvor v rozsudku A<sup>108</sup> v podstate potvrdil svoj rozsudok Adil (tentoraz v súvislosti s podobným systémom mobilných bezpečnostných kontrol vykonávaných v Nemecku).

193. Nakoniec v rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada Súdny dvor skúmal tvrdenie Poľska v danej veci, podľa ktorého „napadnuté rozhodnutie je v rozpore so zásadou proporcionality z dôvodu, že neumožňuje členským štátom zabezpečiť účinný výkon svojej zodpovednosti vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti v zmysle článku 72 ZFEÚ“.<sup>109</sup>

194. Súdny dvor poukázal na to, že odôvodnenie 32 rozhodnutia 2015/1601 výslovne stanovuje, že „počas celého postupu premiestnenia, až kým sa nevykoná odovzdanie žiadateľa, by sa mala zohľadňovať národná bezpečnosť a verejný poriadok“, a že článok 5 ods. 7 výslovne zachováva právo členských štátov odmietnuť premiestnenie žiadateľa, hoci iba v prípade, že existujú opodstatnené dôvody na to, aby sa žiadateľ považoval za hrozbu pre ich národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok. Aj keby bol tento mechanizmus „neúčinný, keďže členské štáty zaväzuje skontrolovať veľký počet osôb

<sup>103</sup> Rozsudok z 19. júla 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508).

<sup>104</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1).

<sup>105</sup> Rozsudok z 19. júla 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, body 53 a 54).

<sup>106</sup> Rozsudok z 19. júla 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 56).

<sup>107</sup> Rozsudok z 19. júla 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 66).

<sup>108</sup> Rozsudok z 21. júna 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483).

<sup>109</sup> Tvrdenie Poľska uvedené v bode 306 rozsudku.

v krátkom čase, nezdá sa, že by takéto ťažkosti praktickej povahy boli vnútorne vlastné uvedenému mechanizmu, a v prípade ich výskytu by bolo potrebné riešiť ich v duchu spolupráce a vzájomnej dôvery medzi orgánmi členských štátov, na podporu ktorých sa premiestnenie vykonáva, a členských štátov premiestnenia, ktorá sa má uplatňovať v rámci vykonávania postupov premiestnenia stanovených v článku 5 [rozhodnutia 2015/1601]<sup>110</sup>.

195. Rozsudok Slovenská republika a Maďarsko preto do istej miery predznamenáva tvrdenia, ktoré uviedli tri žalované členské štáty v prejednávanej veci. Keďže je však zachovaná právomoc v zmysle článku 72 ZFEÚ ústredným bodom ich obhajoby, musím teraz toto tvrdenie preskúmať podrobnejšie.

– *Pojmy verejný poriadok a bezpečnosť*

196. Pojmom *verejný poriadok* sa zaoberal rozsudok N.,<sup>111</sup> v ktorom Súdny dvor rozhodol, že „pojem ‚verejný poriadok‘ v každom prípade predpokladá popri porušení spoločenského poriadku, ktorým je každé porušenie zákona, existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti“.

197. V skoršom rozsudku Zh. a O.<sup>112</sup> Súdny dvor rozhodol, že pokiaľ ide o pojmy ako *bezpečnosť* vo vzťahu k základným právam štátnych príslušníkov tretích krajín, „každý členský štát nemôže ich rozsah určiť jednostranne bez kontroly zo strany inštitúcií Únie“.

198. Tieto dve citácie budú východiskom mojej nasledujúcej analýzy.

199. Vo všeobecnosti sa domnievam, že existujúca judikatúra Súdneho dvora v oblasti základných slobôd – najmä pokiaľ ide o voľný pohyb osôb – poskytuje spoľahlivý základ pre výklad pojmov *verejný poriadok* a *bezpečnosť* v týchto konaniach. Pripomínam, že azylové *acquis* – najmä nariadenie Dublin III<sup>113</sup> a smernica o oprávnení<sup>114</sup> – sa touto problematikou zaoberá z pohľadu *jednotlivého žiadateľa*. Ako Súdny dvor už dávno vysvetlil v rozsudku Bouchereau, na určenie, či je ohrozená spoločnosť predmetného členského štátu, je potrebné posudzovať *osobné správanie dotknutého jednotlivca*.<sup>115</sup>

200. Súhlasím s Komisiou v tom, že článok 346 ZFEÚ je osobitným ustanovením Zmluvy, ktoré upravuje špecifickú situáciu. Z tohto dôvodu si nemyslím, že jeho pôsobnosť je možné rozšíriť tak, aby sa dal použiť v prejednávanej veci.

201. Zároveň však pripomínam, že článok 78 ods. 3 ZFEÚ existuje *práve preto*, aby mohla Rada prijímať dočasné opatrenia v prospech členského štátu, ktorý sa „ocitne v núdzovej situácii v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín“. V rozsahu, v akom vysoké počty osôb prichádzajúcich do členského štátu môžu spôsobiť núdzovú situáciu (a tento výraz podľa môjho chápania zahŕňa aj situáciu, v ktorej je ohrozený verejný poriadok alebo národná bezpečnosť),

110 Bod 309 rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada.

111 Rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 65).

112 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 48).

113 Pozri bod 4 návrhov, ktoré som predniesla vo veci A.S. a Jafari (C-490/16 a C-646/16, EU:C:2017:443).

114 Pozri bod 19 vyššie.

115 Pozri (*passim*) rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172) (vec týkajúca sa výkladu článkov 2 a 3 smernice 64/221/EHS). V tom istom kontexte voľného pohybu osôb pozri teraz článok 27 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46; ďalej len „smernica o právach občanov“).

článok 78 ods. 3 ZFEÚ poskytuje nevyhnutný právny základ na prijatie primeraných opatrení v súlade s medzinárodnými záväzkami, ktoré členským štátom vyplývajú zo Ženevského dohovoru, a so *všetkými uplatniteľnými základnými zásadami práva EÚ*. Medzi tieto zásady patrí solidarita a dodržiavanie zásad právneho štátu, ku ktorým sa vrátim na konci týchto návrhov.

– Úloha článku 72 ZFEÚ

202. Článok 72 ZFEÚ je súčasťou kapitoly 1, nazvanej „Všeobecné ustanovenia“, v hlave V ZFEÚ („Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“). Článok 72 ZFEÚ členským štátom jednoznačne priznáva právomoci a zodpovednosť v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti, v dôsledku čoho zjavne slúži na to, aby normotvorcovi EÚ pripomenul, že musí v každom akte sekundárneho práva prijatom na základe hlavy V primerane zabezpečiť, aby boli členské štáty schopné vykonávať tieto právomoci. Pokiaľ by si normotvorca EÚ nesplnil túto povinnosť pri príprave právneho aktu, článok 72 ZFEÚ poskytuje členskému štátu jednoznačný základ na podanie žaloby pre neplatnosť (v tomto zmysle súhlasím s tvrdením Komisie). V tomto prípade však k takému opomenutiu nedošlo.

203. Bezprostrednú odpoveď na ústredné tvrdenie Poľska a Maďarska treba hľadať v dvoch kľúčových ustanoveniach samotných rozhodnutí o premiestnení. Posledná veta ich článku 5 ods. 4 stanovovala, že „členský štát premiestnenia môže rozhodnúť o neschválení premiestnenia žiadateľa len vtedy, ak existujú opodstatnené dôvody uvedené v odseku 7 tohto článku“. Článok 5 ods. 7 potom stanovoval, že „členské štáty si zachovávajú právo odmietnuť premiestnenie žiadateľa iba v prípade, ak existujú opodstatnené dôvody na to, aby sa žiadateľ považoval za hrozbu pre ich národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok, alebo ak existujú závažné dôvody pre uplatňovanie ustanovení o vylúčení stanovených v článkoch 12 a 17 [smernice o oprávnení]“.

204. Na okraj dodávam, že odôvodnenie 26 rozhodnutia 2015/1523 a odôvodnenie 32 rozhodnutia 2015/1601 stanovujú, že „počas celého postupu premiestňovania, až kým sa nevykoná odovzdanie žiadateľa, by sa mala zohľadňovať národná bezpečnosť a verejný poriadok“, a uvádza sa v nich, že „ak členský štát z opodstatnených dôvodov považuje žiadateľa za nebezpečenstvo pre svoju národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok, mal by o tom... informovať ostatné členské štáty“. Potenciálny členský štát premiestnenia tým preukazuje svoju solidaritu s ostatnými členskými štátmi, ktoré sú – rovnako ako on – zodpovedné za zabezpečovanie národnej bezpečnosti a verejného poriadku na svojich územiach.

205. Ak sa tieto dve zásadné ustanovenia rozhodnutí o premiestnení vykladali vo vzájomnom spojení, *výslovne uznávali*, že členský štát premiestnenia si zachováva právo odmietnuť premiestnenie *konkrétneho žiadateľa*, ak i) existovali primerané dôvody na to, aby sa táto osoba považovala za hrozbu pre jeho národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok, alebo ak ii) existovali závažné dôvody domnievať sa, že túto osobu je možné v súlade so zákonom vylúčiť z požadovanej medzinárodnej ochrany.

206. Pokiaľ mal teda členský štát premiestnenia dôvodné pochybnosti o tom, či má súhlasiť s premiestnením žiadateľa X, rozhodnutia o premiestnení mu poskytovali jednoznačný, zjavný a zákonný základ na odmietnutie premiestnenia tohto konkrétneho žiadateľa.

207. Pri užšom pohľade na otázky, ktoré vyvoláva toto konanie pre nesplnenie povinnosti, by to mohlo stačiť na vysporiadanie sa s hlavným tvrdením troch žalovaných členských štátov, ktorým obhajujú svoje správanie. Veľmi dobre mohli chrániť bezpečnosť a blaho svojich občanov tým, že by (na základe samotných rozhodnutí o premiestnení) odmietli prijať žiadateľa X, čím by vykonali „právomoc[i] členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“ (článok 72 ZFEÚ).

208. Ak však mám byť k dotknutým trom členským štátom spravodlivá, na tomto mieste nemôžem svoju analýzu ukončiť. Krížový odkaz na smernicu o oprávnení v článku 5 ods. 7 rozhodnutí o premiestnení predstavuje vhodné premostenie k podstatnejšej otázke. Na zachované právomoci členských štátov podľa článku 72 ZFEÚ treba nahliadať v kontexte rozsiahlych a jednotných predpisov sekundárneho práva EÚ, ktoré upravujú postup posudzovania žiadostí o medzinárodnú ochranu a hmotnoprávne kritériá na rozhodovanie o týchto žiadostiach (azylové *aquis*). Môže sa členský štát za týchto okolností odvolávať na článok 72 ZFEÚ (ako tvrdí Maďarsko, v spojení s článkom 4 ods. 2 ZEÚ) s cieľom jednoducho *neuplatniť* platné opatrenie EÚ<sup>116</sup> prijaté na základe článku 78 ods. 3 ZFEÚ, s ktorým nesúhlasí?

209. Pri posudzovaní tejto problematiky teda úmyselne ponechám bokom prípadné procesné otázky (napríklad v súvislosti s lehotami na podanie žalôb alebo s parametrami vedľajšej námietky nezákonnosti), aby som sa sústredila na zásadnú otázku, o ktorú ide.

210. Medzinárodné záväzky jednotlivých členských štátov podľa Ženevského dohovoru sú na úrovni EÚ jednotne vyjadrené spleťou sieťou smerníc, ktoré upravujú procesné a hmotnoprávne posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu, najmä smernicou o oprávnení, smernicou o konaniach a smernicou o prijímaní. Právnym základom týchto opatrení je článok 78 ods. 2 ZFEÚ, ktorý je súčasťou hlavy V kapitoly 2, nazvanej „Politiky vzťahujúce sa na hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo“. Jednoznačne teda ide o oblasť, ktorú podrobne upravuje jednak samotná ZFEÚ a jednak sekundárne právo EÚ, ktoré vychádza z primárneho práva EÚ.

211. Pokiaľ za takých okolností Zmluvy priznávajú právomoc, povinnosť alebo záväzok, ktorý si členské štáty zachovávajú, členské štáty musia svoje právomoci vykonávať spôsobom, ktorý nie je v rozpore s príslušnými zásadami práva EÚ.

212. Článok 72 ZFEÚ preto nie je – ako tvrdí Poľsko a Maďarsko – *kolíznou normou*, ktorá uprednostňuje právomoc členského štátu pred opatreniami, ktoré prijal normotvorca EÚ alebo rozhodovací orgán; je to skôr *norma o koexistencii*. Právomoc konať v určenej oblasti si zachováva členský štát (nebola prenesená na Európsku úniu). Prijaté opatrenia však musia byť v súlade so všeobecnými zásadami, ktoré sa členský štát zaviazal dodržiavať, keď sa stal členským štátom, a s príslušnými ustanoveniami Zmlúv alebo sekundárnych právnych predpisov EÚ.

213. Na potvrdenie tohto tvrdenia postačujú dva príklady.

214. Za okolností, ktoré viedli k „sporu Factortame“,<sup>117</sup> prijalo Spojené kráľovstvo Merchant Shipping Act 1988 (zákon o lodnej obchodnej doprave z roku 1988). Týmto zákonom parlamentu bol zásadným spôsobom pozmenený britský námorný register, v dôsledku čoho stratili rybárske plavidlá, ktoré mali španielskych majiteľov, právo byť zapísané v tomto registri, právo niesť<sup>118</sup> britskú námornú vlajku,

<sup>116</sup> Samozrejme, veľká komora v rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada potvrdila platnosť rozhodnutia 2015/1601.

<sup>117</sup> V rámci tohto sporu vydal Súdny dvor v prejudiciálnych konaniach rozsudky z 19. júna 1990, Factortame a i. (C-213/89, EU:C:1990:257) (otázka predbežného opatrenia), z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320) (spor vo veci samej), a z 5. marca 1996, Brasserie du Pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79) (žaloba o náhradu škody). Za pozornosť stoja najmä dôkladné návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mischo vo veci Factortame a i. (C-221/89, neuvverejnené, EU:C:1991:113). Komisia podala proti Spojenému kráľovstvu aj žalobu pre nesplnenie povinnosti (rozsudok zo 4. októbra 1991, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-246/89, EU:C:1991:375) a súbežne (úspešný) návrh na vydanie predbežných opatrení (rozsudok z 10. októbra 1989, Komisia/Spojené kráľovstvo, 246/89 R, EU:C:1989:368).

<sup>118</sup> Slovmi (staromódneho) námorníka: technicky vzaté, plavidlo „nesie“ vlajku („to wear a flag“), a neplaví sa pod vlajkou („to fly a flag“). V oficiálnom anglickom preklade Zbierky rozhodnutí Súdneho dvora je však použitý výraz „plaviť sa“ („fly“), takže v priamych citáciách sa ho budem držať.

a teda právo loviť ryby v rámci rybolovných kvót Spojeného kráľovstva.<sup>119</sup> Spojené kráľovstvo (ktoré bolo následne v konaní na Súdnom dvore podporované Belgickom a Gréckom) sa pritom odvolávalo na právomoc každého štátu, ktorá vyplýva z medzinárodného práva verejného, vymedziť podľa vlastného uváženia podmienky, za ktorých prizná plavidlu právo niesť jeho vlajku.<sup>120</sup>

215. Prvá otázka, ktorú položil High Court, bola jednoduchá: „Má právo [EÚ] vplyv na podmienky, za akých členský štát stanoví pravidlá na určenie, ktoré plavidlá sa môžu v tomto štáte registrovať, plaviť sa pod jeho vlajkou a mať jeho štátnu príslušnosť?“

216. V odpovedi na túto otázku Súdny dvor výslovne uznal, že „za súčasného stavu práva [EÚ] majú právomoc určovať podmienky registrácie plavidiel členské štáty“, <sup>121</sup> ale „právomoci, ktoré si členské štáty ponechali, sa napriek tomu musia vykonávať v súlade s právom [EÚ]“. <sup>122</sup> Tvrdenie Spojeného kráľovstva vychádzajúce z medzinárodného práva „by mohlo mať určité opodstatnenie, iba ak by požiadavky stanovené v práve [EÚ], pokiaľ ide o výkon právomocí, ktoré si členské štáty ponechali v oblasti registrácie plavidiel, odporovali ustanoveniam medzinárodného práva“. <sup>123</sup> Je jasné, že Súdny dvor sa *nedomnieval*, že by taký rozpor existoval, lebo v bezprostredne nasledujúcom bode rozsudku ďalej uvádza: „V dôsledku toho je na prvú otázku potrebné odpovedať v tom zmysle, že za súčasného stavu práva [EÚ] je na členských štátoch, aby v súlade so všeobecnými ustanoveniami medzinárodného práva určili podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby mohlo byť plavidlo zapísané do ich registrov a aby mu mohlo byť priznané právo plaviť sa pod ich vlajkou, pri výkone tejto právomoci však členské štáty musia *dodržiavať* ustanovenia práva [EÚ]“. <sup>124</sup>

217. Súdny dvor ďalej uviedol, že požiadavkám na štátnu príslušnosť, ktoré stanovuje zákon o lodnej obchodnej doprave z roku 1988, bránia ustanovenia Zmluvy týkajúce sa slobody usadiť sa a voľného pohybu kapitálu, ako aj všeobecný zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti.

218. Prednedávnom sa Súdny dvor zaoberal mnohými vecami, ktoré sa týkali výkonu (nespochybnej) zákonodarnej právomoci členských štátov v oblasti priamych daní, ktorá nie je na úrovni EÚ harmonizovaná. Niekedy je však účinkom vnútroštátnej právnej úpravy znevýhodnenie daňovníkov, ktorí sa nachádzajú v inom členskom štáte. Je zbytočné zachádzať do technických detailov týchto vecí. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že aj keď sú členské štáty oprávnené stanovovať priame dane, túto právomoc musia vykonávať v hraniciach parametrov stanovených v práve EÚ. <sup>125</sup>

119 Konanie sa týkalo 95 plavidiel, ktoré boli dovtedy zapísané v registri britských plavidiel podľa Merchant Shipping Act 1894 (zákon o lodnej obchodnej doprave z roku 1894). Z týchto plavidiel bolo 53 pôvodne registrovaných v Španielsku a plavili sa pod španielskou vlajkou, no k rôznym dátumom po roku 1980 boli zapísané do britského registra. Zvyšných 42 plavidiel bolo vždy registrovaných v Spojenom kráľovstve, ale k rôznym dátumom ich odkúpili španielske spoločnosti. Spoločnosť Rawlings Trawling – ktorú Nicholas Forwood QC (ktorý práve v tom čase bol Queen's Counsel) na pojednávaní v rámci konania o predbežnom opatrení (vec C-213/89) výborne opísal ako „vedľajší úlovok“ – síce nebola španielska, ale nejakým spôsobom sa zaplietla do následného právneho zmatku. Pozri ďalej rozsudok z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320, body 3 až 10).

120 Členské štáty sa odvolávali na článok 5 ods. 1 Ženevského dohovoru o voľnom mori z 29. apríla 1958 (Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov, zv. 450, s. 11): „Každý štát stanoví podmienky týkajúce sa priznávania štátnej príslušnosti lodiam, registrácie lodí na jeho území a práva plaviť sa pod jeho vlajkou. Lode majú štátnu príslušnosť krajiny, pod ktorej vlajkou majú právo plaviť sa. Medzi štátom a lodou musí existovať skutočné prepojenie; štát musí najmä účinne vykonávať svoju právomoc a kontrolu v administratívnej, technickej a sociálnej oblasti v súvislosti s lodou, ktorá sa plaví pod jeho vlajkou“.

121 Rozsudok z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320, bod 13). Súdny dvor už v rozsudku z 19. januára 1988, Pesca Valentia/Minister for Fisheries and Forestry (223/86, EU:C:1988:14, bod 13), konštatoval, že nariadenie Rady, ktorým sa stanovuje spoločná štrukturálna politika pre rybné hospodárstvo, ponechalo vymedzenie výrazov „plaviť sa pod vlajkou členského štátu“ alebo „registrované“, ktoré sú uvedené v nariadení, na vnútroštátnych predpisoch členských štátov.

122 Rozsudok z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320, bod 14 a tam citovaná judikatúra).

123 Rozsudok z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320, bod 16).

124 Rozsudok z 25. júla 1991, Factortame a i. (C-221/89, EU:C:1991:320, bod 17 a bod 1 výroku) (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).

125 Pozri rozsudky z 26. mája 2016, NN (I) International (C-48/15, EU:C:2016:356, bod 43), a z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 171 a tam citovaná judikatúra).

219. Podľa môjho názoru v situácii, o ktorú ide v týchto konaniach pre nesplnenie povinnosti, musia členské štáty rovnako vykonávať svoju právomoc podľa článku 72 ZFEÚ, ktorou je „udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie vnútornej bezpečnosti“, *spôsobom, ktorý je v súlade s ďalšími príslušnými ustanoveniami práva EÚ*. Týmto ustanoveniami sú na jednej strane samotné rozhodnutia o premiestnení (ktoré, ako som už ukázala, poskytovali primeraný právny základ na také opatrenie, ktoré členský štát potreboval prijať v *konkrétnom prípade*) a na druhej strane celý rámec, ktorý už existuje v práve EÚ a upravuje spracovanie jednotlivých žiadostí o medzinárodnú ochranu a vecné rozhodovanie o týchto žiadostiach, ktoré uskutočňuje členský štát.

220. Články 12 a 17 smernice o oprávnení sú tak odrazom Ženevského dohovoru a podrobne upravujú dôvody, na základe ktorých môže byť žiadateľ *vylúčený* z postavenia utečenca alebo doplnkovej ochrany. Tieto ustanovenia sú posilnené článkami 14 a 19 uvedenej smernice,<sup>126</sup> na základe ktorých môže členský štát ukončiť chránené postavenie, pokiaľ dotknutá osoba predstavuje hrozbu pre spoločnosť alebo bezpečnosť členského štátu, v ktorom sa nachádza. Podľa smernice o konaniach môžu byť žiadatelia posudzovaní na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch, ak ich možno z vážnych dôvodov považovať za ohrozenie národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku členského štátu [článok 31 ods. 8 písm. j)],<sup>127</sup> a dokonca aj maloletá osoba bez sprievodu môže z toho istého dôvodu podliehať prísnejším procesným pravidlám [článok 25 ods. 6 písm. a) bod iii) a článok 25 ods. 6 písm. b) bod iii)],<sup>128</sup> Smernica o prijímaní umožňuje členským štátom rozhodovať o pobyte žiadateľa (a tým sa odchyliť od jeho bežného práva na voľný pohyb) z dôvodov spojených okrem iného s verejným záujmom a verejným poriadkom (článok 7 ods. 2).<sup>129</sup> Žiadateľ môže byť zaistený, ak si to vyžaduje ochrana národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku [článok 8 ods. 3 písm. e)].<sup>130</sup> A *smernica o návrate* umožňuje členskému štátu neposkytnúť lehotu na dobrovoľný odchod, zaistiť neúspešného žiadateľa o medzinárodnú ochranu a uložiť predĺžený zákaz vstupu, pokiaľ sú tieto (viac donucovacie) opatrenia opodstatnené z dôvodov národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku (pozri článok 7 ods. 4, článok 8 ods. 4 a článok 11 ods. 2 a 15).

221. Stručne povedané teda sekundárne právo EÚ v rámci azylového *aquis* stanovuje primeraný legislatívny rámec na riešenie oprávnených obáv členského štátu v oblasti národnej bezpečnosti, verejného poriadku a ochrany spoločnosti *vo vzťahu k jednotlivému žiadateľovi* o medzinárodnú ochranu. Za týchto okolností nemôžem súhlasiť s tvrdením, podľa ktorého článok 72 ZFEÚ dáva členským štátom *carte blanche* na neuplatňovanie platného opatrenia sekundárneho práva EÚ, s ktorým zhodou okolností úplne nesúhlasia.

222. Odkaz Poľska na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Štrasburský súd“) N. v. Fínsko (38885/02)<sup>131</sup> v tejto súvislosti jeho tvrdenie nijako nepodporuje. Štrasburský súd v ňom konštatoval, že „zmluvné štáty majú v rámci ustáleného medzinárodného práva a v závislosti od svojich zmluvných záväzkov vrátane záväzkov plynúcich z Dohovoru právo regulovať vstup, pobyt a vyhostovanie cudzincov“. To je nesporné. *Spôsob*, akým členský štát toto právo vykonáva, je však obmedzený záväzkom, ktorý na seba v zmysle medzinárodného práva slobodne prevzal pri vstupe do Európskej únie a ktorým je plnenie povinností vyplývajúcich z práva EÚ.

223. Ako som ukázala, samotné právo EÚ poskytuje členskému štátu hojnosť prostriedkov na riešenie jeho legitímnych obáv v oblasti národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku *v súvislosti s konkrétnym žiadateľom* v rámci povinností, ktoré mu vyplývajú z práva EÚ. Právo EÚ však členskému štátu neumožňuje kategoricky nedbať na tieto povinnosti, a tým vyvesiť tabuľu s nápisom „*chasse gardée*“ (čo sa dá zhruba preložiť ako „súkromná poľovačka – vstup zakázaný“).

<sup>126</sup> Poukazujem najmä na článok 14 ods. 4 písm. a) a b) (pozri bod 23 vyššie) a článok 19 ods. 3 písm. a) (pozri bod 25 vyššie).

<sup>127</sup> Pozri bod 30 vyššie.

<sup>128</sup> Pozri bod 29 vyššie.

<sup>129</sup> Pozri bod 32 vyššie.

<sup>130</sup> Pozri bod 33 vyššie.

<sup>131</sup> Rozsudok z 26. júla 2005, CE:ECHR:2005:0726JUD003888502, bod 158.

– Článok 4 ods. 2 ZEÚ

224. Poľsko a Maďarsko pripomínajú, že článok 4 ods. 2 ZEÚ odkazuje na „národnú identitu“ a stanovuje: „[EÚ] rešpektuje... základné štátne funkcie [členských štátov], najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu“. V rozličnej miere sa usilujú dovolávať tohto ustanovenia v spojení s článkom 72 ZFEÚ v tom zmysle, že ich oprávňuje neuplatňovať rozhodnutia o premiestnení s cieľom zabezpečiť sociálnu a kultúrnu súdržnosť, ako aj predchádzať potenciálnym etnickým a náboženským konfliktom.

225. Týmto tvrdením sa budem stručne zaoberať.

226. Vo veci Komisia/Luxembursko<sup>132</sup> bolo Súdnu dvoru predložené podobné tvrdenie v súvislosti s uplatňovaním podmienky štátnej príslušnosti na notárov. Luxembursko okrem iného tvrdilo, že táto podmienka je odôvodnená potrebou zabezpečiť používanie luxemburského jazyka pri výkone notárskeho povolania. Súdny dvor toto tvrdenie zamietol, pričom konštatoval, že „hoci ochrana národnej identity členských štátov predstavuje legitímny cieľ rešpektovaný právnym poriadkom Únie, ako to navyše uznáva článok 4 ods. 2 ZEÚ, záujem, na ktorý veľkovojsvodstvo poukazuje, možno účinne chrániť inými prostriedkami než všeobecným vylúčením štátnych príslušníkov iných členských štátov“.

227. Z rovnakého dôvodu článok 4 ods. 2 ZEÚ nemôže poskytnúť dôvody na to, aby členské štáty jednoducho odmietli premiestniť žiadateľov na základe rozhodnutí o premiestnení. Legitímny záujem členských štátov na zachovaní sociálnej a kultúrnej súdržnosti sa dá účinne chrániť inými prostriedkami, ktoré sú menej reštriktívne než jednostranné a úplné odmietnutie plniť si povinnosti vyplývajúce z práva EÚ.

*iii) Rozhodnutiami o premiestnení bol vytvorený nefunkčný systém*

228. Poľsko a Maďarsko zdôrazňujú bezpečnostné riziká spojené so spracovaním veľkého počtu žiadostí o medzinárodnú ochranu, lebo niektorí zo žiadateľov môžu mať v skutočnosti väzby na medzinárodný terorizmus. Poľsko sa v tejto súvislosti odvoláva na ročnú analýzu rizík za rok 2016, ktorú vypracovala Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach (Frontex) a v ktorej je uvedené, že „zabezpečovanie záchran, bezpečnosti, registrácie a identifikácie tisícov zraniteľných jednotlivcov je mimoriadne náročnou úlohou, s ktorou je spojená určitá miera rizika a zraniteľnosti na vonkajších hraniciach“.<sup>133</sup>

229. Česká republika uvádza rovnaké tvrdenie. Tvrdí, že Grécko a Taliansko určovali na premiestnenie žiadateľov, ktorí nemali osobné doklady. Česká republika by nebola schopná posúdiť riziko, ktoré môžu také osoby bez dokladov predstavovať pre národnú bezpečnosť. Bolo by teda zbytočné, aby Česká republika oznamovala Komisii počty žiadateľov, ktorých je pripravená prijať. Tvrdí, že systém zavedený rozhodnutiami o premiestnení bol „nefunkčný“.

230. Odmietam tvrdenie, že riziko spojené so spracovaním veľkého počtu žiadostí oslobodzovalo tri žalované členské štáty od ich zákonnej povinnosti podieľať sa na opatreniach zavedených rozhodnutiami o premiestnení.

<sup>132</sup> Rozsudok z 24. mája 2011, Komisia/Luxembursko (C-51/08, EU:C:2011:336, bod 124).

<sup>133</sup> *Analýza rizik za rok 2016*, Frontex, 2016, ISBN 978-92-95205-47-5, s. 5.

231. V odôvodneniach týchto rozhodnutí je výslovne uvedené, že „ak členský štát z opodstatnených dôvodov považuje žiadateľa za nebezpečenstvo pre svoju národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok, mal by o tom... informovať ostatné členské štáty“.<sup>134</sup> Hmotnoprávnymi ustanoveniami boli potom gréckym a talianskym orgánom uložené špecifické povinnosti v súvislosti s identifikáciou potenciálnych žiadateľov o premiestnenie a so spracovaním ich žiadostí.<sup>135</sup>

232. Navyše článok 5 ods. 7 rozhodnutí o premiestnení výslovne zachovával právo členských štátov odmietnuť premiestnenie *jednotlivého* žiadateľa v prípade, že existovali „opodstatnené dôvody na to, aby sa žiadateľ považoval za hrozbu pre ich národnú bezpečnosť alebo verejný poriadok, alebo ak existujú závažné dôvody pre uplatňovanie ustanovení o vylúčení stanovených v článkoch 12 a 17 [smernice o oprávnení]“.

233. V rozsudku Slovenská republika a Maďarsko/Rada Súdny dvor konkrétne rozhodol, že praktické ťažkosti treba „riešiť... v duchu spolupráce a vzájomnej dôvery medzi orgánmi členských štátov, na podporu ktorých sa premiestnenie vykonáva, a členských štátov premiestnenia, ktorá sa má uplatňovať v rámci vykonávania postupov premiestnenia stanovených v článku 5 [rozhodnutia 2015/1601]“.<sup>136</sup>

234. Považujem to za úplnú odpoveď na predložené tvrdenie. Uplatniteľná právna úprava (rozhodnutia o premiestnení) nestanovovala primeraný mechanizmus na riešenie zložitých problémov a logistiky pri premiestňovaní veľmi veľkého počtu žiadateľov o medzinárodnú ochranu z členských štátov v prvej línii do ostatných členských štátov. Samotné rozhodnutia preto nemožno rozumne označiť za „nefunkčné“. V jednoznačne núdzovej situácii bolo zodpovednosťou členských štátov v prvej línii a potenciálnych členských štátov premiestnenia zabezpečiť, aby tento mechanizmus primerane fungoval a premiestňovanie sa mohlo uskutočňovať v dostatočnom počte na to, aby sa zmiernil neznesiteľný tlak na členské štáty v prvej línii. Práve o tom je solidarita.

235. Pre poriadok chcem ďalej uviesť, že z niektorých správ o vykonávaní rozhodnutí o premiestnení je jasné aj to, že ďalšie členské štáty, ktoré mali problémy s povinnosťami v oblasti premiestňovania, akými sú Rakúsko a Švédsko, *požiadali o a získali dočasné pozastavenie plnenia svojich povinností vyplývajúcich z týchto rozhodnutí*, ako stanovuje ich článok 4 ods. 5 a 6.<sup>137</sup> Pokiaľ tri žalované členské štáty skutočne čelili závažným ťažkostiam, bol by to jednoznačne primeraný postup v súlade so zásadou solidarity namiesto jednostranného rozhodnutia nevykonať rozhodnutia o premiestnení. K tejto otázke sa vrátim na konci týchto návrhov.

236. Chcem poukázať aj na rôzne tvrdenia troch žalovaných členských štátov, podľa ktorých sa pokúšali pomôcť Grécku a Taliansku inak než premiestňovaním. Tieto tvrdenia sú úplne nepodstatné. Rozhodnutia o premiestnení neobsahujú právny základ, na základe ktorého by bolo možné nahradiť požiadavku na prísľub a následné povinnosti v oblasti premiestňovania inými opatreniami.

237. Zamietam preto tvrdenie, podľa ktorého (údajná) nefunkčnosť systému premiestňovania oprávňovala členský štát jednostranne pozastaviť plnenie požiadavky na prísľub a povinnosti v oblasti premiestňovania uložené rozhodnutiami o premiestnení.

<sup>134</sup> Pozri odôvodnenie 26 rozhodnutia 2015/1523 a odôvodnenie 32 rozhodnutia 2015/1601.

<sup>135</sup> Pozri najmä článok 5 ods. 4, 5 a 9 rozhodnutí. Článok 5 ods. 8 okrem toho umožňuje vymenovať styčných úradníkov na uľahčenie procesu premiestnenia.

<sup>136</sup> Bod 309. Zásada vzájomnej dôvery je teraz jedným zo základných kameňov práva EÚ a vychádza z nej veľká časť spolupráce medzi členskými štátmi v rámci PSBS. Pozri stanovisko 2/13 (Pristúpenie Európskej únie k EDLP) z 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, bod 191. Súdny dvor tiež jasne uviedol, že vzájomná dôvera nie je slepá dôvera: pozri rozsudok z 5. apríla 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, body 78 až 82).

<sup>137</sup> Pozri vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2016/408 z 10. marca 2016 o dočasnom pozastavení premiestňovania 30 % žiadateľov pridelených Rakúsku podľa rozhodnutia (EÚ) 2015/1601 (Ú. v. EÚ L 74, 2016, s. 36) a rozhodnutie Rady (EÚ) 2016/946 z 9. júna 2016 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Švédska v súlade s článkom 9 rozhodnutia (EÚ) 2015/1523 a článkom 9 rozhodnutia (EÚ) 2015/1601 (Ú. v. EÚ L 157, 2016, s. 23).

## **Záverečné poznámky**

238. Nad rámec konkrétnych otázok, ktorými som sa zaoberala doteraz (predovšetkým pôsobnosť a výklad článku 72 ZFEÚ), vyvolávajú tieto žaloby pre nesplnenie povinnosti zásadne otázky týkajúce sa parametrov právneho poriadku EÚ a povinností členských štátov. V týchto záverečných poznámkach sa preto budem venovať trom dôležitým zložkám tohto právneho poriadku: „právnemu štátu“, povinnosti lojálnej spolupráce a zásade solidarity.

## **Právny štát**

239. Odôvodnenia ZEÚ zdôrazňujú, že právny štát je „univerzálnou hodnotou“, ktorá je súčasťou „kultúrneho, náboženského a humanistického dedičstva Európy“<sup>138</sup> – hodnota, oddanosť ktorej potvrdzujú členské štáty.<sup>139</sup> Článok 2 ZEÚ dáva týmto odôvodneniam hmotnoprávny účinok, keď stanovuje, že „Únia je založená na hodnotách úcty k... právneho štátu... Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom“.

240. V kľúčovom rozsudku *Les Verts/Parlament* Súdny dvor najprv potvrdil zásadu, podľa ktorej je (vtedajšie) EHS „spoločenstvom založeným na zásadách právneho štátu, keďže jeho členské štáty ani inštitúcie sa nemôžu vyhnúť skúmaniu otázky, či sú opatrenia, ktoré prijali, v súlade so základnou ústavnou listinou, ktorou je Zmluva“.<sup>140</sup>

241. Právny štát má veľa dôležitých zložiek, akou je dodržiavanie primeranej rovnováhy síl medzi jednotlivými druhmi moci<sup>141</sup> a zabezpečenie nezávislosti sudcov prostredníctvom ochrany ich funkčného obdobia.<sup>142</sup> Na hlbšej úrovni je dodržiavanie zásad právneho štátu spojené s dodržiavaním zákonných povinností. Nedodržiavanie týchto povinností v dôsledku toho, že v konkrétnom prípade nie sú vítané či populárne, je nebezpečným prvým krokom smerom k rozpadu usporiadanej a štruktúrovanej spoločnosti, ktorá sa riadi zásadami právneho štátu a z ktorej máme ako občania prospech vďaka blahobytu a bezpečnosti. Zlý príklad je zvlášť škodlivý, ak ho dáva členský štát.

## **Povinnosť lojálnej spolupráce**

242. Článok 4 ods. 3 ZEÚ stanovuje:

„Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv.“

Členské štáty prijímajú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.

Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímajú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“

243. Veľká komora v rozsudku *Achmea* veľmi jasne uviedla, čo z toho vyplýva: „Právo Únie spočíva na základnom predpoklade, že každý členský štát sa so všetkými ostatnými členskými štátmi zdieľa určitý súbor spoločných hodnôt, na ktorých je Únia založená, ako je spresnené v článku 2 ZEÚ, a uznáva, že ostatné členské štáty s ním tieto hodnoty zdieľajú. Tento predpoklad znamená

<sup>138</sup> Druhé odôvodnenie.

<sup>139</sup> Štvrté odôvodnenie.

<sup>140</sup> Rozsudok z 23. apríla 1986, *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, bod 23).

<sup>141</sup> Jasným príkladom z členského štátu môjho pôvodu je rozsudok Supreme Court (Najvyšší súd) Spojeného kráľovstva vo veci *R (Miller) v. The Prime Minister a Cherry v. Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41.

<sup>142</sup> Pozri rozsudok z 24. júna 2019, *Komisija/Poľsko (Nezávislosť najvyššieho súdu)* (C-619/18, EU:C:2019:531).

a odôvodňuje existenciu vzájomnej dôvery členských štátov v uznanie týchto hodnôt, a tým aj v dodržiavanie práva Únie, ktoré tieto hodnoty uplatňuje. Práve v tejto súvislosti *prináleží členským štátom*, najmä *na základe zásady lojálnej spolupráce* zakotvenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku ZEÚ, *aby zabezpečili na svojich územiach uplatňovanie a dodržiavanie práva Únie* a aby na tieto účely prijali všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, *aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo Zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie*".<sup>143</sup>

244. Súdny dvor tiež jasne uviedol, že skutočnosť, že členský štát má pochybnosti o platnosti opatrenia EÚ, alebo že sa domnieva, že má prijateľné dôvody na konanie, ktoré je v rozpore s týmto opatrením, ho nezbavuje povinnosti dodržiavať zásadu lojálnej spolupráce.<sup>144</sup>

245. Navyše podľa zásady lojálnej spolupráce je každý členský štát *oprávnený* očakávať, že ostatné členské štáty si budú svoje povinnosti plniť s náležitou starostlivosťou.<sup>145</sup> V tomto prípade však k tomu zjavne nedošlo.

### **Solidarita**

246. Otcovia zakladatelia „európskeho projektu“ – Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer – boli štátnikmi z krajín, ktoré boli krátko predtým zapojené (ako útočníci a obeť, víťazi a porazení) do devastujúceho a ničivého konfliktu, ktorý trval 6 rokov. Bez ich prvotnej vízie a otvorenosti ducha by Európske spoločenstvo uhlia a ocele (ESUO) a (o 6 rokov neskôr) Európske hospodárske spoločenstvo a Euratom neuzreli svetlo sveta.

247. Ako je známe, Schuman vo svojej deklarácii z 9. mája 1950 uznal, že „Európa sa nestvorí naraz, alebo podľa jediného plánu. Bude postavená prostredníctvom konkrétnych úspechov, ktoré najprv vytvoria skutočnú solidaritu“.<sup>146</sup> Toto vyhlásenie sa odrazilo v treťom odôvodnení Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele – Zmluvy ESUO (predchodca Zmluvy EHS, ktorej priamym potomkom je súčasná ZEÚ a ZFEÚ), ktoré výslovne stanovovalo: „Uznávajúc, že Európa môže byť postavená iba prostredníctvom praktických úspechov, ktoré najprv vytvoria skutočnú solidaritu, a prostredníctvom vybudovania spoločných základov pre hospodársky rozvoj“.<sup>147</sup>

248. Článok 2 ZEÚ nám naďalej pripomína, že Európska únia je založená na hodnotách a že „tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, *solidarita* a rovnosť medzi ženami a mužmi“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).

249. V judikatúre Súdneho dvora sa výzva na solidaritu v priebehu rokov niekoľkokrát odrazila. Už v roku 1983 tak Súdny dvor v súvislosti s kvótami na oceľ vysvetlil, že „v skutočnosti je nemožné uplatniť pojem nevyhnutnosť v súvislosti so systémom kvót upraveným v článku 58 Zmluvy ESUO, ktorý je založený na *solidarite* všetkých oceliarskych podnikov v Spoločenstve v prípade *krízy* a jeho cieľom je *spravodlivé rozdelenie* nevýhod vyplývajúcich z nevyhnutných hospodárskych okolností“.<sup>148</sup> *Mutatis mutandis* je možné tieto slová bez ďalšieho uplatniť na okolnosti prejednávanej veci.

<sup>143</sup> Rozsudok zo 6. marca 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, bod 34 a tam citovaná judikatúra) (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Podobne pozri rozsudok zo 14. septembra 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, bod 47).

<sup>144</sup> Pozri dlhý a podrobný rozsudok z 27. marca 2019, Komisia/Nemecko (C-620/16, EU:C:2019:256), a najmä záver, ku ktorému Súdny dvor dospel v bodoch 98 až 100.

<sup>145</sup> Pozri napríklad rozsudky zo 6. februára 2018, Altun a i. (C-359/16, EU:C:2018:63, bod 42), a z 3. marca 2016, Komisia/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, bod 37).

<sup>146</sup> Úplné znenie deklarácie je k dispozícii na tejto internetovej stránke:  
[https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_sk](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_sk).

<sup>147</sup> CELEX:11951K.

<sup>148</sup> Rozsudok zo 14. decembra 1983, Klöckner-Werke/Komisia (263/82, EU:C:1983:373, bod 17) (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Pozornosť si zasluhujú aj body 18 až 20.

250. O niečo neskôr v súvislosti s komplikovanými opatreniami na odbyt prebytkov cukru<sup>149</sup> Súdny dvor vo veci Eridania zuccherifici nazionali a i.<sup>150</sup> rozhodoval o tom, či je systém kvót, ktorý údajne finančne zatažuje talianskych výrobcov viac ako výrobcov z iných členských štátov, protizákonný. Komisia na obranu systému tvrdila, že stanovovanie kvót na základe skutočnej produkcie podnikov je v súlade so zásadou solidarity medzi výrobcami. Súdny dvor rozhodol, že „Rada bola oprávnená rozdeliť kvóty medzi jednotlivé podniky na základe ich skutočnej výroby... také rozdelenie bremena je... v súlade so zásadou solidarity medzi výrobcami, lebo produkcia je legitímnym kritériom na posúdenie hospodárskej sily výrobcov a prínosov, ktoré im vyplývajú z tohto systému“.<sup>151</sup>

251. Súdny dvor týmto rozsudkom jasne vyjadril, že zásada solidarity má niekedy nevyhnutne za následok rozdelenie bremena.

252. V novšom rozsudku Grzelczyk<sup>152</sup> Súdny dvor považoval občianstvo Únie v spojení so solidaritou za základ povinnosti Belgicka, aby pánovi Grzelczykovi umožnilo v poslednom roku štúdia prístup k rovnakej dávke (*minimex*) ako jeho belgickým spolužiakom. V rozsudku Bidar<sup>153</sup> Súdny dvor vychádzal z tohto rozhodnutia a konštatoval, že členský štát je síce skôr, než prejaví finančnú solidaritu, oprávnený požadovať „istý stupeň integrácie“ v hostiteľskom členskom štáte, nemôže však ukladať dodatočné podmienky, ktoré to znemožňujú občanom Únie z iných členských štátov, ktorí *splnili* požiadavky na bydlisko nevyhnutné na získanie študentských pôžičiek.

253. Solidarita je životodarnou miazgou európskeho projektu. Členským štátom a ich štátnym príslušníkom plynú z účasti na tomto projekte a z občianstva Európskej únie záväzky a výhody, povinnosti a práva. Byť súčasťou európskeho „demosu“ neznamena prehrabávať sa v Zmluvách a sekundárnych právnych predpisoch a zisťovať, na čo mám nárok. Znamená to aj povinnosť vziať na seba v záujme spoločného blaha kolektívnu zodpovednosť a (áno) aj určitú záťaž.

254. Ak sa majú dodržiavať „pravidlá klubu“ a každý má hrať svoju úlohu v rámci solidarity s ostatnými Európanmi, nie je možné vychádzať zo žgrolšskej analýzy nákladov a prínosov v štýle (ktorý je, žiaľ, známy z rétoriky zástancov brexitu) „koľko presne ma EÚ týždenne stojí a čo presne z toho mám ja osobne?“. Taká sebastrednosť podryva víziu pokojného a prosperujúceho kontinentu, ktorú mali otcovia zakladatelia. Je to pravý opak toho, ako by mal konať lojálny členský štát a jednotlivec, ktorý je hodný spoločného európskeho občianstva. Ak má európsky projekt rozkvitať a rozvíjať sa, všetci sa musíme viac usilovať.

255. Na záver by som chcela spomenúť starý židovský príbeh, ktorý si zaslúži širšiu pozornosť. Skupina mužov sa plaví v člne. Jeden z nich odrazu vytiahne vrták a začne ním pod sebou vrtáť diery do trupu člna. Jeho spoločníci hlasno protestujú. „Prečo to robíš?“ kričia. „Prečo sa sťažujete?“ povie on. „Nevrтам si azda diery pod svojim sedadlom?“ „Áno,“ odpovedia, „ale natečie sem voda a všetci sa potopíme.“<sup>154</sup>

149 Od svojho nástupu na Súdny dvor v roku 2006 som mala pochybnú výsadu zaoberať sa niektorými aspektmi týchto opatrení v niekoľkých návrhoch, ktoré som predniesla, a čitateľa, ktorý sa chce dozvedieť viac o fungovaní trhu s cukrom, odkazujem na tieto dokumenty. Pozri napríklad návrhy, ktoré som predniesla vo veciach Zuckerfabrik Jülich (C-5/06 a C-23/06 až C-36/06, EU:C:1007:346) a Zuckerfabrik Jülich a i. (C-113/10, C-147/10 a C-234/10, EU:C:2011:701).

150 Rozsudok z 22. januára 1986, Eridania zuccherifici nazionali a i., (250/84, EU:C:1986:22).

151 Rozsudok z 22. januára 1986, Eridania zuccherifici nazionali a i. (250/84, EU:C:1986:22, bod 20).

152 Rozsudok z 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458). Pozri rozsiahlu a dôkladnú analýzu v bodoch 31 až 46 a špecifický odkaz na „istú finančnú solidaritu štátnych príslušníkov z tohto štátu so štátnymi príslušníkmi z ostatných členských štátov“ v bode 44.

153 Rozsudok z 15. marca 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169). Pozri najmä body 56 až 63.

154 Z učenia rabína Šimona bar Jochaja („Rašbi“: 2. storočie n. l.) citovaného v Midraš, Vajikra Raba 4:6. Pozri [https://www.sefaria.org/Vayikra\\_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en](https://www.sefaria.org/Vayikra_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en). Preklad som v záujme uľahčenia čítania upravila.

## O trovách

256. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to v tomto zmysle navrhol účastník, ktorý vo veci mal úspech. Keďže Komisia požiadala o náhradu trov konania v žalobách pre nesplnenie povinnosti proti všetkým trom žalovaným členským štátom a ani jeden z nich nemal vo veci úspech, je potrebné nariadiť, aby Poľsko, Maďarsko a Česká republika okrem vlastných trov znášali aj trovy konania, ktoré vznikli Komisii.

257. Podľa článku 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy.

## Návrh

258. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

### *Vec C-715/17, Komisia/Poľsko*

1. Poľská republika si tým, že pravidelne a minimálne každé tri mesiace neuvádzala počet žiadateľov, ktorí môžu byť urýchlene premiestnení na poľské územie, ani nijaké ďalšie relevantné informácie v súlade s článkom 5 ods. 2 rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1523 zo 14. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka a s článkom 5 ods. 2 rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 5 týchto rozhodnutí.

Premiestnenie žiadateľov upravené v článku 4 rozhodnutia 2015/1523 a v článku 4 rozhodnutia 2015/1601 sa v dôsledku toho neuskutočnilo v súlade s postupom premiestnenia, ktorý je stanovený v článku 5 týchto rozhodnutí. Taliansko a Grécko v dôsledku porušenia článku 5 nemohli najmä určiť jednotlivých žiadateľov, ktorých možno premiestniť do Poľska na základe článku 5 ods. 3, ani rozhodnúť o premiestnení týchto žiadateľov podľa článku 5 ods. 4, čím došlo k porušeniu zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ.

Poľsko si v dôsledku toho nesplnilo ani povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 5 ods. 5 až 11 rozhodnutia 2015/1523 a rozhodnutia 2015/1601, najmä čo najrýchlejšie dokončenie postupu premiestnenia v súlade s ich článkom 5 ods. 10.

2. Poľská republika je povinná nahradiť trovy konania.
3. Česká republika a Maďarsko znášajú vlastné trovy konania.

### *Vec C-718/17, Komisia/Maďarsko*

1. Maďarsko si tým, že pravidelne a minimálne každé tri mesiace neuvádzalo počet žiadateľov, ktorí môžu byť urýchlene premiestnení na maďarské územie, ani nijaké ďalšie relevantné informácie v súlade s článkom 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1601, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 5 tohto rozhodnutia.

Premiestnenie žiadateľov upravené v článku 4 rozhodnutia 2015/1601 sa v dôsledku toho neuskutočnilo v súlade s postupom premiestnenia, ktorý je stanovený v článku 5 tohto rozhodnutia. Taliansko a Grécko v dôsledku porušenia článku 5 nemohli najmä určiť jednotlivých

žiadateľov, ktorých možno premiestniť do Maďarska na základe článku 5 ods. 3, ani rozhodnúť o premiestnení týchto žiadateľov podľa článku 5 ods. 4, čím došlo k porušeniu zásady lojálnej spolupráce zakotvanej v článku 4 ods. 3 ZEÚ.

Maďarsko si v dôsledku toho nesplnilo ani povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 5 ods. 5 až 11 rozhodnutia 2015/1601, najmä čo najrýchlejšie dokončenie postupu premiestnenia v súlade s jeho článkom 5 ods. 10.

2. Maďarsko je povinné nahradiť trovy konania.
3. Česká republika a Poľsko znášajú vlastné trovy konania.

#### ***Vec C-719/17, Komisia/Česká republika***

1. Česká republika si tým, že pravidelne a minimálne každé tri mesiace neuvádzala počet žiadateľov, ktorí môžu byť urýchlene premiestnení do Českej republiky, ani nijaké ďalšie relevantné informácie v súlade s článkom 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1523 a s článkom 5 ods. 2 rozhodnutia 2015/1601, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 5 týchto rozhodnutí.

Premiestnenie žiadateľov upravené v článku 4 rozhodnutia 2015/1523 a v článku 4 rozhodnutia 2015/1601 sa v dôsledku toho neuskutočnilo v súlade s postupom premiestnenia, ktorý je stanovený v článku 5 týchto rozhodnutí. Taliansko a Grécko v dôsledku porušenia článku 5 nemohli najmä určiť jednotlivých žiadateľov, ktorých možno premiestniť do Českej republiky na základe článku 5 ods. 3, ani rozhodnúť o premiestnení týchto žiadateľov podľa článku 5 ods. 4, čím došlo k porušeniu zásady lojálnej spolupráce zakotvanej v článku 4 ods. 3 ZEÚ.

Česká republika si v dôsledku toho nesplnila ani povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 5 ods. 5 až 11 rozhodnutia 2015/1523 a rozhodnutia 2015/1601, najmä čo najrýchlejšie dokončenie postupu premiestnenia v súlade s ich článkom 5 ods. 10.

2. Česká republika je povinná nahradiť trovy konania.
3. Maďarsko a Poľsko znášajú vlastné trovy konania.