



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 22. júna 2023*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Politiky vzťahujúce sa na hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo – Konania o poskytovaní medzinárodnej ochrany – Smernica 2013/32/EÚ – Článok 6 – Účinný prístup – Podanie žiadosti – Vnútroštátna právna úprava, ktorá vyžaduje, aby sa administratívne postupy vykonali vopred mimo územia členského štátu – Cieľ verejného zdravia“

Vo veci C-823/21,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 22. decembra 2021,

Európska komisia, v zastúpení: A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár a J. Tomkin, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Maďarsku, v zastúpení: M. Z. Fehér a M. M. Tátrai, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory C. Lycourgos (spravodajca), sudcovia L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin a O. Spineanu-Matei,

generálna advokátka: T. Čapeta,

tajomník: I. Illéssy, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 9. februára 2023,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: maďarčina.

Rozsudok

- 1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Maďarsko si tým, že podmienilo možnosť prístupu štátnych príslušníkov tretích krajín nachádzajúcich sa na území Maďarska, vrátane hraníc tohto členského štátu, ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany a podať žiadosť o medzinárodnú ochranu požiadavke predchádzajúceho konania na maďarskom diplomatickom zastupiteľstve nachádzajúcom sa v tretej krajine, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 6 smernice 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), vykladaného v zmysle článku 18 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2013/32

- 2 Článok 3 ods. 1 a 2 smernice 2013/32 stanovuje:

„1. Táto smernica sa uplatňuje na všetky žiadosti o medzinárodnú ochranu podané na území členských štátov vrátane hraníc, teritoriálnych vôd a tranzitných priestorov, a na odňatie medzinárodnej ochrany.

2. Táto smernica sa neuplatňuje na žiadosti o diplomatický alebo územný azyl predložené zastupiteľstvám členských štátov.“

- 3 Článok 6 tejto smernice stanovuje:

„1. Ak osoba podá žiadosť o medzinárodnú ochranu orgánu, ktorý je podľa vnútroštátneho práva príslušný pre registrovanie takýchto žiadostí, registrácia sa uskutoční najneskôr do troch pracovných dní od podania žiadosti.

Ak sa žiadosť o medzinárodnú ochranu podá iným orgánom, ktorým by takéto žiadosti mohli byť adresované, ale ktoré podľa vnútroštátneho práva nie sú príslušné pre ich registráciu, členské štáty zabezpečia, aby sa registrácia uskutočnila najneskôr do šiestich pracovných dní od podania žiadosti.

Členské štáty zabezpečia, aby tieto iné orgány, ktorým by žiadosti o medzinárodnú ochranu mohli byť adresované, napríklad polícia, pohraničná stráž, imigračné úrady a pracovníci zariadení určených na zaistenie, mali príslušné informácie a aby ich pracovníci absolvovali odbornú prípravu na potrebnej úrovni primeranej ich úlohám a povinnostiam a dostali pokyny informovať žiadateľov o tom, kde a ako možno podať žiadosť o medzinárodnú ochranu.

2. Členské štáty zabezpečia, aby osoba, ktorá požiadala o medzinárodnú ochranu, mala skutočnú možnosť podať žiadosť čo najskôr. Ak žiadateľ nepodá svoju žiadosť, členské štáty môžu zodpovedajúcim spôsobom uplatniť článok 28.

3. Bez toho, aby bol dotknutý odsek 2, členské štáty môžu požadovať, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu podávali osobne a/alebo na určenom mieste.

4. Bez ohľadu na odsek 3, žiadosť o medzinárodnú ochranu sa považuje za podanú predložením tlačiva žiadateľom, alebo, ak tak vyžaduje vnútroštátne právo, okamihom, keď príslušné orgány dotknutého členského štátu dostanú úradnú správu.

5. Ak je v dôsledku súčasného podania žiadostí o medzinárodnú ochranu veľkým počtom štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátnej príslušnosti veľmi ťažké v praxi dodržať lehotu stanovenú v odseku 1, členské štáty môžu stanoviť predĺženie tejto lehoty na 10 pracovných dní.“

4 V zmysle článku 9 ods. 1 uvedenej smernice:

„Žiadateľom musí byť umožnené zostať v členskom štáte výlučne na účely konania dovtedy, kým rozhodujúci orgán neprijme rozhodnutie v súlade s konaním na prvom stupni stanoveným v kapitole III. Uvedené právo zostať na danom území nezakladá nárok na povolenie na pobyt.“

Smernica 2013/33/EÚ

5 Článok 13 smernice 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), stanovuje:

„Členské štáty môžu vyžadovať lekárske vyšetrenie žiadateľov z dôvodov ochrany verejného zdravia.“

6 Článok 17 ods. 2 tejto smernice znie:

„Členské štáty zabezpečia, aby materiálne podmienky prijímania poskytl žiadateľom primeranú životnú úroveň, ktorá im zaručí živobytie a ochráni ich fyzické a psychické zdravie [telesné a duševné zdravie – *neoficiálny preklad*].“

7 Článok 19 ods. 1 uvedenej smernice stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby mali žiadatelia potrebnú zdravotnú starostlivosť, ktorá zahŕňa aspoň pohotovostnú zdravotnú starostlivosť a nevyhnutnú liečbu chorôb a závažných duševných porúch.“

Maďarské právo

8 Ustanovenie § 268 Veszélyhelyzet megszüntésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. Törvény (zákon č. LVIII z roku 2020 o prechodných opatreniach v súvislosti s ukončením núdzového stavu a o epidemiologickej pripravenosti (*Magyar Közlöny* 2020. évi 144. száma, s. 3653, ďalej len „zákon z roku 2020“) stanovuje:

„1. Cudzinec oznámi orgánu príslušnému v azylových veciach, že chce vstúpiť do Maďarska, aby tam podal žiadosť o azyl, a osobne predložil vyhlásenie o úmysle podať žiadosť o azyl.

2. Vyhlásenie o úmysle podať žiadosť o azyl možno podať vo forme písomnosti adresovanej orgánu príslušnému v azylových veciach na maďarskom diplomatickom zastupiteľstve (ďalej len

„zastupiteľský úrad“) v zmysle § 3 ods. 1 písm. a) zákona o diplomatických zastupiteľstvách a zahraničnej službe v zmysle nariadenia vlády s obsahom, ktorý určí a zverejní orgán príslušný v azylových veciach.

3. Orgán príslušný v azylových veciach preskúma vyhlásenie o úmysle a môže vykonať pohovor s cudzincom na diaľku na svojich zastupiteľských úradoch.

4. Orgán príslušný v azylových veciach informuje zastupiteľský úrad v lehote 60 dní o vydaní jednorazového cestovného dokladu na účel podania žiadosti o azyl v Maďarsku (ďalej len „cestovný doklad“).

5. Ak orgán príslušný v azylových veciach na základe čestného vyhlásenia o úmysle nenavrhne vydanie cestovného dokladu, informuje o tom cudzinca prostredníctvom zastupiteľského úradu.“

9 Ustanovenie § 269 zákona z roku 2020 stanovuje:

„Na základe informácií poskytnutých orgánom príslušným v azylových veciach podľa § 268 ods. 4 maďarský zastupiteľský úrad vydá cestovný doklad platný 30 dní, ak cudzinec nemá povolenie na vstup na územie Maďarska.“

10 Ustanovenie § 270 tohto zákona stanovuje:

„1. S výhradou § 271 možno žiadosť o azyl podať v súlade s postupmi vedenými podľa § 268 a 269.

2. Cudzinec, ktorý je držiteľom cestovného dokladu, oznámi hraničnej polícii svoj úmysel podať žiadosť o azyl ihneď po vstupe do krajiny.

3. Hraničná polícia predvedie cudzinca príslušnému azylovému orgánu najneskôr do 24 hodín.

4. Cudzinec, ktorý podal žiadosť o azyl, môže vykonávať práva, ktoré mu priznáva zákon o práve na azyl, odo dňa podania jeho žiadosti o azyl orgánu príslušnému v azylových veciach.

5. Orgán príslušný v azylových veciach môže rozhodnutím prideliť žiadateľovi o azyl ubytovanie v uzavretom prijímacom zariadení. Po uplynutí štyroch týždňov odo dňa podania žiadosti a po tom, čo neboli splnené podmienky na zaistenie, orgán príslušný v azylových veciach určí miesto ubytovania v súlade so všeobecnými pravidlami azylového konania.“

11 Ustanovenie § 271 uvedeného zákona znie:

„1. Podanie žiadosti o azyl nie je podmienené predložením vyhlásenia o úmysle podľa § 268 v prípade týchto osôb:

a) osobou oprávnenou na doplnkovú ochranu, ktorá má pobyt v Maďarsku,

b) rodinným príslušníkom osoby uznanej za utečenca alebo osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu v zmysle zákona o práve na azyl, ktorý sa nachádzal v Maďarsku v čase podania žiadosti o azyl, a

c) osobou, na ktorú sa vzťahuje donucovacie opatrenie, opatrenie alebo odsúdenie, ktorým sa obmedzuje osobná sloboda, pokiaľ neoprávnene neprekročila hranice Maďarska.

2. Cudzinca, ktorý neoprávnene prekročí hranicu Maďarska, polícia vráti – ak polícii oznámi svoj úmysel požiadať o azyl – maďarskému zastupiteľskému úradu v krajine susediacej s miestom, kde došlo k prekročeniu hranice.

3. V prípade uvedenom v odseku 1 vedie orgán príslušný v azylových veciach azylové konanie v súlade so všeobecnými pravidlami.“

12 Ustanovenie § 274 toho istého zákona znie:

„Ustanovenia tejto kapitoly sa uplatňujú na posudzovanie žiadostí o azyl podaných po nadobudnutí účinnosti nariadenia vlády č. 233/2020 (z 26. mája 2020) o pravidlách azylového konania počas stavu ohrozenia vyhláseného s cieľom zabrániť ľudským epidémiám spôsobujúcim hromadné ochorenia ohrozujúce bezpečnosť osôb a majetku, zabrániť ich následkom a chrániť zdravie a život maďarských občanov.“

13 Ustanovenie § 275 zákona z roku 2020 stanovuje:

„1. Vláda je oprávnená nariadením stanoviť zoznam maďarských zastupiteľských úradov, na ktorých možno predložiť vyhlásenie o úmysle podať žiadosť o azyl.

2. Minister zodpovedný za migračnú politiku a azyl je oprávnený so súhlasom ministra zahraničných vecí stanoviť nariadením procesné opatrenia potrebné na vykonanie tejto kapitoly.“

14 Podľa článku 1 nariadenia vlády č. 292/2020 zo 17. júna 2020, ktorým sa určujú zastupiteľské úrady na účely vyhlásenia o úmysle podať žiadosť o azyl, možno vyhlásenie o úmysle predložiť na maďarským zastupiteľských úradoch v Belehrade (Srbsko) a v Kyjeve (Ukrajina).

Konanie pred podaním žaloby

15 Dňa 30. októbra 2020 Komisia zaslala Maďarsku výzvu týkajúcu sa zlučiteľnosti niektorých ustanovení zákona z roku 2020 s článkom 6 smernice 2013/32 v spojení s článkom 18 Charty.

16 Dňa 21. decembra 2020 Maďarsko odpovedalo, že kritizovaná maďarská právna úprava je v súlade s právom Únie.

17 Keďže Komisia, ktorú táto odpoveď nepresvedčila, vydala 18. februára 2021 odôvodnené stanovisko, v ktorom konštatovala, že Maďarsko si nespĺnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 6 smernice 2013/32 v spojení s článkom 18 Charty, tým, že podmienilo možnosť štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa nachádzajú na území Maďarska, vrátane hraníc tohto členského štátu, požiadať o medzinárodnú ochranu predchádzajúcim konaním na maďarskom diplomatickom zastupiteľstve nachádzajúcim sa v tretích krajinách. Komisia preto vyzvala Maďarsko, aby prijalo opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

18 Dňa 19. apríla 2021 Maďarsko odpovedalo na odôvodnené stanovisko, pričom zotrvalo na svojom stanovisku, že maďarská právna úprava kritizovaná Komisiou je v súlade s právom Únie.

19 Keďže Komisiu tvrdenia Maďarska nepresvedčili, rozhodla sa 15. júla 2021 podať túto žalobu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

- 20 Komisia zastáva názor, že Maďarsko si tým, že podmienilo možnosť prístupu štátnych príslušníkov tretích krajín nachádzajúcich sa na území Maďarska, vrátane hraníc tohto členského štátu, ku konaniu o medzinárodnej ochrane a podania žiadosti o medzinárodnú ochranu požiadavke predchádzajúceho konania na maďarskom diplomatickom zastupiteľstve nachádzajúcom sa v tretej krajine, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 6 smernice 2013/32 vykladaného v spojení s článkom 18 Charty.
- 21 Komisia tvrdí, že smernica 2013/32, ktorá stanovuje procesné pravidlá potrebné na uplatnenie práva na azyl uznaného v článku 18 Charty, ukladá členským štátom povinnosť zaručiť všetkým osobám nachádzajúcim sa na území členského štátu, vrátane jeho hraníc, právo podať žiadosť o medzinárodnú ochranu. Okrem toho členský štát nemôže bezdôvodne odďaľovať okamih, kedy má dotknutá osoba možnosť podať svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu, inak by porušil potrebný účinok článku 6 smernice 2013/32.
- 22 Po prvé zo zákona z roku 2020 vyplýva, že ak štátni príslušníci tretích krajín nachádzajúci sa na území Maďarska alebo na hraniciach tohto členského štátu vyjadria svoj úmysel požiadať o medzinárodnú ochranu, toto vyhlásenie sa nebude považovať za podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu v zmysle článku 6 smernice 2013/32. Naopak títo štátni príslušníci musia opustiť územie Maďarska, aby predložili osobne vyhlásenie o úmysle na maďarskom zastupiteľskom úrade v tretej krajine, ktorý by im prípadne umožnil získať cestovný doklad oprávňujúci začať konanie o medzinárodnej ochrane v Maďarsku.
- 23 Takto stanovená povinnosť žiadateľov o medzinárodnú ochranu opustiť územie Maďarska, aby mali prístup k azylovému konaniu, by mohla byť nezlučiteľná nielen s právom týchto žiadateľov zostať v členskom štáte zaručeným v článku 9 smernice 2013/32, ale aj so zásadou zákazu vyhodenia alebo vrátenia.
- 24 Okrem toho maďarské orgány môžu zamietnuť žiadosť o vstup na maďarské územie bez toho, aby zohľadnili povinnosti Maďarska v oblasti medzinárodnej ochrany.
- 25 Po druhé Komisia uznáva, že pandémie COVID-19 si vyžaduje prijatie opatrení na obmedzenie šírenia vírusu. Členské štáty však môžu prijať len opatrenia, ktoré sú potrebné a primerané na ochranu verejného zdravia. Takéto opatrenia teda nemôžu mať za následok zabránenie prístupu ku konaniu o medzinárodnej ochrane.
- 26 V tejto súvislosti Komisia poskytla členským štátom praktické usmernenia, v ktorých tieto štáty upozornila na možnosť prijať opatrenia, akými sú predĺženie lehoty na registráciu žiadostí o medzinárodnú ochranu, podávanie žiadostí online alebo poštou, uskutočnenie osobného pohovoru prostredníctvom videokonferencie alebo predĺženie lehoty na posúdenie žiadostí.
- 27 Po tretie zákon z roku 2020 nemôže byť odôvodnený na základe článku 72 ZFEÚ. Členskému štátu, ktorý sa odvoláva na výnimku stanovenú v tomto článku, totiž prináleží preukázať potrebu uplatnenia takejto výnimky na účely výkonu svojich povinností v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti. Maďarsko však takéto dôkazy nepredložilo.

- 28 Maďarsko v prvom rade odpovedá, že zákon z roku 2020 bol prijatý po vypuknutí pandémie COVID-19 s cieľom chrániť obyvateľstvo tohto členského štátu a Európskej únie.
- 29 V súlade s týmto zákonom a jeho vykonávacími opatreniami je v prípade epidemiologického rizika štátny príslušník tretej krajiny povinný osobne predložiť vyhlásenie o úmysle na zastupiteľských úradoch Maďarska v Belehrade a Kyjeve predtým, než začne azylové konanie v tomto členskom štáte.
- 30 Zákon z roku 2020 však niektorým kategóriám osôb umožňuje podať svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu priamo v Maďarsku. Týka sa to osôb majúcich v tomto členskom štáte dlhodobý pobyt, ktoré z epidemiologického hľadiska zjavne nepredstavujú riziko. Okrem toho vzhľadom na veľký počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí utekajú pred vojnou na Ukrajinu, sú štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sa legálne zdržiavajú na Ukrajine, tiež oslobodení od tejto povinnosti predchádzajúceho vyhlásenia o úmysle. Okrem toho títo štátni príslušníci požívajú dočasnú ochranu ako utečenci utekajúci pred ozbrojeným konfliktom.
- 31 V druhom rade z medzinárodného práva vyplýva, že každý štát má právo povoliť alebo odmietnuť vstup na svoje územie, keďže žiadne ustanovenie práva Únie alebo medzinárodného práva nevyžaduje, aby cudzinci, ktorí majú pobyt na území iného štátu, boli automaticky prijatí v tomto štáte.
- 32 Okrem toho postup stanovený zákonom z roku 2020 nespadá do pôsobnosti smernice 2013/32, ako to potvrdzuje článok 3 ods. 2 tejto smernice. Navyše štátni príslušníci tretích krajín, ktorí ešte nedosiahli hranicu členského štátu, nepodliehajú pravidlám práva Únie v oblasti azylu.
- 33 V treťom rade Maďarsko tvrdí, že epidemiologická situácia sa v druhej polovici roka 2020 výrazne zhoršila, a to aj v Maďarsku, a že Komisia nezohľadnila tieto drastické zmeny, keďže v súčasnosti platné pravidlá práva Únie nie sú schopné zabezpečiť primeranú ochranu občanov Únie.
- 34 V dôsledku tejto epidemiologickej situácie viaceré členské štáty výrazne obmedzili vstup na svoje územie z tretích krajín, pričom veľká väčšina členských štátov obmedzila aj voľný pohyb medzi členskými štátmi, a dokonca aj voľný pohyb v rámci ich územia. Viaceré členské štáty tiež obnovili kontrolu na svojich vnútorných hraniciach.
- 35 Vo štvrtom rade zákon z roku 2020 predstavuje vykonanie povinnosti zabezpečiť územnú zvrchovanosť a sebaurčenie vyplývajúcej z Magyarorszáг Alaptörvénye (maďarská Ústava).
- 36 Napokon sa uvádza, že Maďarsko priznalo právnu silu ústavného zákona hlavným ustanoveniam Dohovoru o právnom postavení utečencov, podpísaného v Ženeve 28. júla 1951 [*Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov*, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], ktorý nadobudol platnosť 22. apríla 1954 a ktorý bol doplnený Protokolom o právnom postavení utečencov, uzavretým v New Yorku 31. januára 1967, ktorý nadobudol platnosť 4. októbra 1967. Okrem toho vyhlásenie o úmysle stanovené zákonom z roku 2020 by sa mohlo predložiť na zastupiteľskom úrade Maďarska v Srbsku. Táto tretia krajina je pritom zmluvnou stranou tohto dohovoru a navyše kandidátskou krajinou na pristúpenie k Únii a z tohto dôvodu je bezpečnou krajinou pôvodu. Z tohto dôvodu Maďarsko spochybňuje existenciu rizika vyhostenia alebo vrátenia. Okrem toho zákon z roku 2020 nebráni opakovanému predloženiu vyhlásenia o úmysle.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- 37 Na úvod treba uviesť, že zo spisu predloženého Súdnyemu dvoru, ako aj z pojednávania, ktoré sa pred ním uskutočnilo, vyplýva, že podľa maďarskej právnej úpravy, ktorú Komisia spochybňuje, štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorí sa nachádzajú na území Maďarska alebo ktorí sa zdržiavajú na hranici tohto členského štátu a ktorí tam chcú požiadať o priznanie medzinárodnej ochrany, sú v zásade povinní najskôr sa dostaviť na maďarský zastupiteľský úrad v Belehrade alebo v Kyjeve, aby tam osobne predložili vyhlásenie o úmysle. Po preskúmaní tohto vyhlásenia môžu príslušné maďarské orgány rozhodnúť o vydaní cestovného dokladu tomuto štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo tejto osobe bez štátnej príslušnosti, pričom tento doklad umožňuje vstup do Maďarska s cieľom podať žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle článku 6 smernice 2013/32, ak nemajú povolenie na vstup na maďarské územie z iného dôvodu.
- 38 Na štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti uvedené v § 271 ods. 1 zákona z roku 2020 sa takéto predchádzajúce konanie nevzťahuje. Štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti teda nemusí predložiť vyhlásenia o úmysle na maďarskom zastupiteľskom úrade, ak ide o osobu oprávnenú na doplnkovú ochranu a ktorá má pobyt v Maďarsku, ak je rodinným príslušníkom utečenca alebo osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu a v čase podania svojej žiadosti o medzinárodnú ochranu sa nachádza v Maďarsku, alebo ak sa na ňu vzťahuje donucovacie opatrenie alebo opatrenie alebo odsúdenie, ktorým sa obmedzuje jej osobná sloboda, pokiaľ neoprávnene neprekročila maďarské hranice.
- 39 Okrem toho Maďarsko tvrdí, že na základe nariadenia vlády, ktoré bolo prijaté a nadobudlo účinnosť 24. februára 2022, štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktorí sa legálne zdržiavali na Ukrajine, sú v súčasnosti oslobodení od tohto predchádzajúceho konania.
- 40 V tomto druhom ohľade z ustálenej judikatúry vyplýva, že existencia nesplnenia povinností sa musí posudzovať s ohľadom na situáciu členského štátu, aká bola na konci obdobia stanoveného v odôvodnenom stanovisku. Existenciu alebo neexistenciu údajného nesplnenia povinností je preto potrebné posudzovať podľa stavu vnútroštátnej právnej úpravy účinnej k tomuto dátumu [rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 68 a citovaná judikatúra].
- 41 Z toho vyplýva, že v rámci preskúmania zlučiteľnosti zákona z roku 2020 s ustanoveniami práva Únie, na ktoré sa odvoláva Komisia, Súdny dvor nemôže zohľadniť zmenu uvedenú v bode 39 tohto rozsudku, keďže k takejto zmene došlo po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.
- 42 Vzhľadom na toto spresnenie je dôležité zdôrazniť, že podľa článku 3 ods. 1 smernice 2013/32 sa táto smernica uplatňuje na všetky žiadosti o medzinárodnú ochranu podané na území členských štátov, vrátane hraníc, teritoriálnych vôd alebo tranzitných priestorov týchto štátov. Z odseku 2 tohto článku však vyplýva, že uvedená smernica sa neuplatňuje na žiadosti o diplomatický alebo územný azyl predložené zastupiteľstvám členských štátov.
- 43 Okrem toho z článku 6 smernice 2013/32 vyplýva, že každý štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti má právo podať žiadosť o medzinárodnú ochranu, a to aj na hraniciach členského štátu, a prejsť svoju vôľu požívať medzinárodnú ochranu niektorému z orgánov uvedených v tomto článku bez toho, aby tento prejav vôle mohlo podliehať akejkolvek

administratívnej formalite. Toto právo mu musí byť priznané, aj keď má na tomto území neoprávnený pobyt a bez ohľadu na vyhliadky na úspech takejto žiadosti [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, body 97 a 98, ako aj zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 136].

- 44 Právo podať žiadosť o medzinárodnú ochranu je predpokladom účinného rešpektovania práv na registráciu tejto žiadosti a možnosti podať a preskúmať ju v lehotách stanovených smernicou 2013/32, a v konečnom dôsledku aj účinnosti práva požiadať o azyl v členskom štáte, ktoré je zaručené v článku 18 Charty a spresnené v článku 6 tejto smernice [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 102, a zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 132].
- 45 Okrem toho po podaní žiadosti o medzinárodnú ochranu získava štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti postavenie žiadateľa o medzinárodnú ochranu v zmysle smernice 2013/32 a v zásade mu musí byť umožnené zdržiavať sa na území tohto členského štátu v súlade s článkom 9 tejto smernice [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 137 a citovanú judikatúru].
- 46 Z judikatúry Súdneho dvora ďalej vyplýva, že cieľom smernice 2013/32 je zabezpečenie účinného, jednoduchého a rýchleho prístupu ku konaniu o medzinárodnej ochrane, a to už vo fáze podania žiadosti o medzinárodnú ochranu [rozsudok zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 80 a citovaná judikatúra].
- 47 Z tohto hľadiska článok 6 tejto smernice ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby dotknuté osoby mohli účinne uplatniť právo podať žiadosť o medzinárodnú ochranu, a to aj na ich hraniciach, hneď ako prejavia vôľu. Okrem toho členský štát nemôže bezdôvodne odďaľovať okamih, kedy má dotknutá osoba možnosť podať svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu, inak by porušil potrebný účinok článku 6 [rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, body 103 a 106].
- 48 V prejednávanej veci treba uviesť, že § 268 až 270 zákona z roku 2020 sa uplatňujú na štátnych príslušníkov tretích krajín a osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré sa nachádzajú na území Maďarska alebo sa nachádzajú na jeho hraniciach a chcú prejsť svoj úmysel požívať medzinárodnú ochranu v tomto členskom štáte. Z toho vyplýva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Maďarsko, tieto osoby spadajú v celom rozsahu do pôsobnosti uvedenej smernice, ako je definovaná v článku 3 ods. 1 tej istej smernice.
- 49 Na tomto závere nemôže nič zmeniť ani skutočnosť, že podľa maďarského práva musia tieto osoby vycestovať z územia Maďarska alebo z hraníc tohto členského štátu, aby osobne predložili predchádzajúce vyhlásenie o úmysle na zastupiteľskom úrade uvedeného členského štátu, ktorý sa nachádza v Srbsku alebo na Ukrajine. Konkrétnejšie, na rozdiel od toho, čo tvrdí Maďarsko, z takejto povinnosti nemôže vyplývať, že by sa tie isté osoby mali považovať za osoby, ktoré sa obmedzili na podanie žiadosti o diplomatický alebo územný azyl na zastupiteľstvách členských štátov v zmysle článku 3 ods. 2 smernice 2013/32.

- 50 Okrem toho, ako bolo pripomenuté v bode 37 tohto rozsudku, podľa § 268 až 270 zákona z roku 2020 môžu príslušné maďarské orgány v zásade považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za podanú v zmysle článku 6 smernice 2013/32 len vtedy, ak dotknutá osoba najskôr predložila vyhlásenie o úmysle na maďarskom zastupiteľstve nachádzajúcom sa v tretej krajine a získala cestovný doklad, ktorý jej umožňuje vstup do Maďarska.
- 51 Takáto podmienka však nie je stanovená v článku 6 smernice 2013/32 a je v rozpore s cieľom sledovaným touto smernicou a pripomenutým v bode 46 tohto rozsudku, ktorý spočíva v zabezpečení účinného, jednoduchého a rýchleho prístupu ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany.
- 52 Okrem toho právna úprava kritizovaná Komisiou vedie k tomu, že s výnimkou osôb uvedených v § 271 ods. 1 zákona z roku 2020 sú štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktorí majú na území Maďarska pobyt alebo sa nachádzajú na hraniciach tohto členského štátu, bez toho, aby podliehali predchádzajúcemu konaniu stanovenému týmto zákonom, zbavené možnosti účinne využívať svoje právo požiadať o azyl v uvedenom členskom štáte, ako je zaručené v článku 18 Charty.
- 53 Konkrétne, ako Maďarsko pripustilo na pojednávaní pred Súdny dvorom, z výkladu § 271 ods. 1 písm. c) zákona z roku 2020 *a contrario* vyplýva, že štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktorí neoprávnene prekročili maďarskú hranicu a boli pozbavení osobnej slobody, nemajú vo vzťahu k nim možnosť požiadať o azyl v Maďarsku. Na jednej strane totiž nie sú podľa tohto § 271 oslobodení od povinnosti osobne predložiť vyhlásenie o úmysle maďarskému zastupiteľstvu v Belehrade alebo Kyjeve a na druhej strane je pre nich prakticky nemožné osobne predložiť takéto vyhlásenie o úmysle, kým sú zbavení slobody.
- 54 Maďarsko však po prvé tvrdí, že postup zavedený v § 268 až 270 zákona z roku 2020 odôvodňujú dôvody verejného zdravia, konkrétne boj proti šíreniu pandémie Covid-19.
- 55 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ako vyplýva z článku 35 Charty ako aj z článku 9 ZFEÚ, článku 114 ods. 3 ZFEÚ a článku 168 ods. 1 ZFEÚ pri stanovení a uskutočňovaní všetkých politík a činností Únie sa musí zabezpečiť vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia (rozsudok z 24. februára 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli a Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, bod 49, ako aj citovaná judikatúra).
- 56 Ako však bolo pripomenuté v bode 47 tohto rozsudku, článok 6 smernice 2013/32 len zakazuje členským štátom neodôvodnene oddialiť okamih, v ktorom možno podať žiadosť o medzinárodnú ochranu na ich území alebo na ich hraniciach.
- 57 Z toho vyplýva, že tento článok 6 nebráni tomu, aby členské štáty výnimočne podriadili podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu osobitným opatreniam určeným na obmedzenie šírenia nákazlivej choroby na ich území, pokiaľ sú tieto opatrenia vhodné na zabezpečenie takéhoto cieľa a nie sú vo vzťahu k nemu neprimerané.
- 58 To však nie je prípad konania zavedeného v § 268 až 270 zákona z roku 2020.
- 59 Skutočnosť, že štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktorí majú v Maďarsku pobyt alebo ktorí sa nachádzajú na hraniciach tohto členského štátu, sú nútení cestovať na zastupiteľstvo uvedeného členského štátu v Belehrade alebo Kyjeve, aby sa následne mohli vrátiť do Maďarska, aby tam podali žiadosť o medzinárodnú ochranu, totiž predstavuje

zjavne neprimeraný zásah do práva týchto osôb podať žiadosť o medzinárodnú ochranu hneď po ich príchode na maďarskú hranicu, ako je zakotvené v článku 6 smernice 2013/32, ako aj v podstate ich právo zostať na území tohto členského štátu počas posudzovania ich žiadosti v súlade s článkom 9 ods. 1 tejto smernice.

- 60 Okrem toho toto obmedzenie nemôže dosiahnuť cieľ boja proti šíreniu pandémie Covid-19 v rozsahu, v akom ukladá štátnym príslušníkom tretích krajín alebo osobám bez štátnej príslušnosti povinnosť premiestniť sa, čím ich potenciálne vystavuje tejto chorobe, ktorú by následne mohli rozšíriť v Maďarsku.
- 61 Okrem toho tento členský štát nepreukázal, dokonca ani netvrdil pred Súdnym dvorom, že žiadne iné opatrenie určené na boj proti šíreniu pandémie Covid-19 nemohlo byť na maďarskom území primerane prijaté vo vzťahu ku štátnym príslušníkom tretích krajín alebo osobám bez štátnej príslušnosti, ktorí chcú požiadať o medzinárodnú ochranu v Maďarsku.
- 62 Treba pritom najmä uviesť, že podľa článku 13 smernice 2013/33 môžu členské štáty podrobiť žiadateľov o medzinárodnú ochranu lekárskemu vyšetreniu z dôvodov verejného zdravia. Okrem toho žiadne ustanovenie tejto smernice alebo smernice 2013/32 nebráni tomu, aby sa voči týmto žiadateľom uplatňoval dištančný alebo izolačný postup, ktorých cieľom je zabrániť šíreniu nákazlivej choroby, pokiaľ tieto konania sledujú takýto cieľ relevantným, primeraným a nediskriminačným spôsobom a pokiaľ sú zaručené práva priznané žiadateľom v článku 17 ods. 2 a článku 19 smernice 2013/33.
- 63 Treba tiež dodať, že podľa článku 6 ods. 4 smernice 2013/32 možno žiadosť o medzinárodnú ochranu podať prostredníctvom formulára a že podľa článku 14 ods. 2 písm. b) tejto smernice zdravotné problémy žiadateľa o medzinárodnú ochranu môžu odôvodniť upustenie od osobného pohovoru týkajúceho sa vecnej stránky žiadosti. V každom prípade by malo byť možné takéto pohovory uskutočniť na diaľku, ako to navrhuje Komisia vo svojich usmerneniach týkajúcich sa vykonávania azylových konaní v rámci boja proti pandémie Covid-19 (202/C 126/02) (Ú. v. EÚ C 126, 2020, s. 12).
- 64 Z toho vyplýva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Maďarsko, právo Únie oprávňuje členské štáty prijať opatrenia umožňujúce primerane zosúladiť na jednej strane účinnosť práva každého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo každej osoby bez štátnej príslušnosti podať žiadosť o medzinárodnú ochranu na ich území alebo na ich hraniciach a na druhej strane boj proti nákazlivým chorobám.
- 65 Po druhé v rozsahu, v akom sa Maďarsko na účely odôvodnenia prijatia zákona z roku 2020 odvoláva aj na dôvody verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, treba spresniť, že podľa článku 72 ZFEÚ sa ustanovenia tretej časti hlavy V tejto Zmluvy nedotýkajú výkonu právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti.
- 66 Hoci členským štátom prináleží prijať vhodné opatrenia na zabezpečenie verejného poriadku na svojom území, ako aj ich vnútornej a vonkajšej bezpečnosti, neznamena to, že na takéto opatrenia sa vôbec nevzťahuje právo Únie. Ako už totiž Súdny dvor rozhodol, Zmluva o FEÚ stanovuje výslovné odchýlky uplatniteľné v situáciách, keď môže dôjsť k ohrozeniu verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, len v presne vymedzených prípadoch. Z toho nemožno vyvodiť záver, že Zmluva o FEÚ obsahuje vlastnú všeobecnú výhradu, ktorá vylučuje všetky

opatrenia prijaté na účely verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti z pôsobnosti práva Únie (rozsudok z 30. júna 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba a i., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, bod 70, ako aj citovaná judikatúra).

- 67 Okrem toho výnimku stanovenú v článku 72 ZFEÚ je potrebné vykladať reštriktívne. Z toho vyplýva, že tento článok 72 nemožno vykladať tak, že priznáva členským štátom právomoc odchyliť sa od ustanovení práva Únie len odvolaním sa na ich zodpovednosť za udržiavanie verejného poriadku a ochranu vnútornej bezpečnosti (rozsudok z 30. júna 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba a i., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, bod 71, ako aj citovaná judikatúra).
- 68 Členskému štátu, ktorý sa dovoľáva uplatnenia článku 72 ZFEÚ, preto prináleží preukázať potrebu uplatnenia výnimky upravenej v tomto článku na účely výkonu svojich povinností v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti [rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 216 a citovaná judikatúra].
- 69 V rámci prejednávanej žaloby sa však Maďarsko obmedzilo na všeobecné odvolávanie sa na riziká narušenia verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti s cieľom odôvodniť zlučiteľnosť zákona z roku 2020 s právom Únie bez toho, aby preukázalo potrebu osobitne sa odchyliť od požiadaviek vyplývajúcich z článku 6 smernice 2013/32 vzhľadom na situáciu, ktorá existovala na jeho území v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.
- 70 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že Maďarsko si tým, že podmienilo možnosť určitých štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti, ktorí sa nachádzajú na území Maďarska alebo na hraniciach tohto členského štátu, podať žiadosť o medzinárodnú ochranu predchádzajúcim predložením vyhlásenia o úmysle na maďarskom zastupiteľstve nachádzajúcom sa v tretej krajine a vydaním cestovného dokladu, ktorý im umožní vstúpiť na maďarské územie, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 6 smernice 2013/32.

O trovách

- 71 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania a tento štát nemal úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

- 1. Maďarsko si tým, že podmienilo možnosť určitých štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti, ktorí sa nachádzajú na území Maďarska alebo na hraniciach tohto členského štátu, podať žiadosť o medzinárodnú ochranu predchádzajúcim predložením vyhlásenia o úmysle na maďarskom zastupiteľstve nachádzajúcom sa v tretej krajine a vydaním cestovného dokladu, ktorý im umožní vstúpiť na maďarské územie, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.**
- 2. Maďarsko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania vynaložené Európskou komisiou.**

Podpisy