



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

22. června 2023 *

„Nesplnění povinnosti státem – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví – Řízení o udělení mezinárodní ochrany – Směrnice 2013/32/EU – Článek 6 – Skutečný přístup – Podání žádosti – Vnitrostátní právní úprava stanovící administrativní kroky, které je třeba provést předem mimo území členského státu – Cíl veřejného zdraví“

Ve věci C-823/21,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 SFEU dne 22. prosince 2021,

Evropská komise, zástupci: A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár a J. Tomkin, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Maďarsku, zástupce: M. Z. Fehér a M. M. Tátrai, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení: C. Lycourgos (zpravodaj), předseda senátu, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin a O. Spineanu-Matei, soudci,

generální advokátka: T. Čapeta,

za soudní kancelář: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. února 2023,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: maďarština.

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Maďarsko tím, že podmínilo možnost přístupu státních příslušníků třetích zemí, kteří se nacházejí na území Maďarska, a to i na hranicích tohoto členského státu, k řízení o udělení mezinárodní ochrany a podání žádosti o mezinárodní ochranu požadavkem předchozího řízení na maďarském diplomatickém zastoupení nacházejícím se ve třetí zemi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60), vykládaného ve světle článku 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2013/32

- 2 Článek 3 odst. 1 a 2 směrnice 2013/32 stanoví:

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

2. Tato směrnice se nevztahuje na žádosti o diplomatický nebo územní azyl podané u zastupitelských úřadů členských států.“

- 3 Článek 6 této směrnice stanoví:

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

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

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

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

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

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

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

4 Článek 9 odst. 1 uvedené směrnice zní:

„Žadatelé mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III. Toto právo setrvat nezakládá nárok na povolení k pobytu.“

Směrnice 2013/33/EU

5 Článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96), uvádí:

„Členské státy mohou z důvodů ochrany veřejného zdraví požadovat lékařské vyšetření žadatele.“

6 Článek 17 odst. 2 této směrnice zní takto:

„Členské státy zajistí, aby materiální podmínky přijetí umožňovaly odpovídající životní úroveň žadatelů, která jim zaručí živobytí a ochranu jejich tělesného a duševního zdraví.“

7 Článek 19 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby byla žadatelům poskytnuta potřebná zdravotní péče, a to přinejmenším nutná a neodkladná péče v případě onemocnění a závažných duševních poruch.“

Maďarské právo

8 Ustanovení § 268 A veszélyhelyzet megszünésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (zákon č. LVIII z roku 2020 o prozatímních pravidlech souvisejících s odvoláním výjimečného stavu a o epidemiologické výstražné situaci) (Magyar Közlöny 2020. évi 144. száma, s. 365, dále jen „zákon z roku 2020“) stanoví:

„(1) Cizinec oznámí příslušnému azylovému orgánu přání vstoupit do Maďarska za účelem podání žádosti o azyl osobně předložením prohlášení o úmyslu požádat o azyl.

(2) Prohlášení o úmyslu požádat o azyl lze podat ve formě aktu adresovaného příslušnému azylovému orgánu na diplomatickém zastoupení Maďarska (dále jen „zastupitelský úřad“) ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) zákona o diplomatických zastoupeních a vnějších službách, jak je

definováno ve vládním nařízení, s obsahem stanoveným a zveřejněným příslušným azylovým orgánem.

(3) Příslušný azylový orgán přezkoumá prohlášení o úmyslu a může vést pohovory s cizincem na dálku na svých zastupitelských úřadech.

(4) Příslušný azylový orgán uvědomí zastupitelský úřad do 60 dnů o vydání cestovního dokladu pro jediný vstup do Maďarska (dále jen „cestovní doklad“) za účelem podání žádosti o azyl.

(5) Pokud příslušný azylový orgán na základě prohlášení o úmyslu nenavrhne vydání cestovního dokladu, uvědomí o tom cizince prostřednictvím zastupitelského úřadu.“

9 Ustanovení § 269 zákona z roku 2020 zní:

„Na základě informací poskytnutých příslušným azylovým orgánem podle § 268 odst. 4 vydá maďarské velvyslanectví cestovní doklad s platností 30 dnů, pokud cizinec není držitelem povolení ke vstupu na území Maďarska.“

10 Ustanovení § 270 tohoto zákona uvádí:

„(1) S výhradou článku 271 může být žádost o azyl podána v souladu s postupy podle § 268 a § 269.

(2) Cizinec s cestovním dokladem informuje pohraniční policii o svém úmyslu požádat o azyl ihned po svém vstupu do země.

(3) Pohraniční policie předá cizince příslušnému azylovému orgánu nejpozději do 24 hodin.

(4) Cizinec, který podal žádost o azyl, požívá práv, která mu přiznává zákon o azylu, ode dne podání žádosti o azyl u příslušného azylového orgánu.

(5) Příslušný azylový orgán může nařízením určit žadateli o azyl ubytování v uzavřeném přijímacím středisku. Po uplynutí čtyř týdnů ode dne podání žádosti a nejsou-li splněny podmínky pro zajištění, určí příslušný azylový orgán místo ubytování v souladu s obecnými pravidly azylového řízení.“

11 Ustanovení § 271 uvedeného zákona zní takto:

„(1) Podání žádosti o azyl není podmíněno předložením prohlášení o úmyslu ve smyslu § 268 v případě těchto osob:

a) osoba požívající doplňkové ochrany pobývající v Maďarsku,

b) rodinný příslušník osoby, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, nebo osoby požívající doplňkové ochrany ve smyslu zákona o azylu a který se v době podání žádosti o azyl nacházel v Maďarsku, a

c) osoba, vůči níž je namířeno donucovací opatření, opatření nebo rozhodnutí omezující osobní svobodu, pokud neoprávněně nepřekročila hranice Maďarska.

(2) Cizinec, který neoprávněně překročí hranice Maďarska, je policií vrácen – oznámí-li policii svůj úmysl požádat o azyl – na maďarské velvyslanectví v zemi sousedící s místem překročení hranice.

(3) V případě uvedeném v odstavci 1 vede příslušný azylový orgán azylové řízení v souladu s obecnými pravidly.“

12 Ustanovení § 274 téhož zákona stanoví:

„Ustanovení této kapitoly se použijí na posuzování žádostí o azyl podaných po nabytí účinnosti nařízení vlády č. 233/2020 (ze dne 26. května 2020) o pravidlech azylového řízení během stavu nouze vyhlášeného za účelem zabránění lidským epidemiím způsobujícím hromadné onemocnění ohrožující bezpečnost osob a majetku, předcházení jejich následkům a ochraně zdraví a života maďarských občanů.“

13 Ustanovení § 275 zákona z roku 2020 stanoví:

„(1) Vláda je oprávněna stanovit vyhláškou seznam maďarských zastupitelských úřadů, na kterých může být podáno prohlášení o úmyslu podat žádost o azyl.

(2) Ministr odpovědný za cizineckou a azylovou policii je oprávněn stanovit vyhláškou se souhlasem ministra zahraničních věcí procesní podmínky nezbytné k provedení této kapitoly.“

14 Podle § 1 vládního nařízení č. 292/2020 ze dne 17. června 2020 o určení zastupitelských úřadů pro účely prohlášení o úmyslu podat žádost o azyl může být takové prohlášení o úmyslu učiněno na maďarských velvyslanectvích v Bělehradě (Srbsko) a v Kyjevě (Ukrajina).

Postup před zahájením soudního řízení

15 Dne 30. října 2020 zaslala Komise Maďarsku výzvu dopisem týkající se slčitelnosti některých ustanovení zákona z roku 2020 s článkem 6 směrnice 2013/32 vykládaným ve světle článku 18 Listiny.

16 Dne 21. prosince 2020 Maďarsko odpovědělo, že kritizovaná maďarská právní úprava je v souladu s unijním právem.

17 Dne 18. února 2021 vydala Komise poté, co ji tato odpověď nepřesvědčila, odůvodněné stanovisko, v němž měla za to, že Maďarsko tím, že podmínilo možnost státních příslušníků třetích zemí, kteří se nacházejí na území Maďarska, a to i na hranicích tohoto členského státu, požádat o udělení mezinárodní ochrany splněním požadavku předchozího poodstoupení řízení u maďarského diplomatického zastoupení nacházejícího se ve třetí zemi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 směrnice 2013/32 vykládaného ve světle článku 18 Listiny. Komise tedy vyzvala Maďarsko k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhovělo odůvodněnému stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

18 Maďarsko odpovědělo na odůvodněné stanovisko dne 19. dubna 2021, přičemž trvalo na tom, že maďarská právní úprava kritizovaná Komisí je v souladu s unijním právem.

19 Vzhledem k tomu, že vyjádření Maďarska Komisi nepřesvědčilo, dne 15. července 2021 se rozhodla podat projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 20 Komise má za to, že Maďarsko tím, že podmínilo možnost státních příslušníků třetích zemí nacházejících se na maďarském území, a to i na hranicích tohoto členského státu, přístupu k řízení o mezinárodní ochraně a podání žádosti o mezinárodní ochranu splněním požadavku předchozího podstoupení řízení u diplomatického zastoupení Maďarska ve třetí zemi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 směrnice 2013/32, vykládaného ve světle článku 18 Listiny.
- 21 Komise tvrdí, že směrnice 2013/32, která stanoví procesní pravidla nezbytná k provedení práva na azyl uznaného v článku 18 Listiny, ukládá členským státům povinnost zaručit všem osobám na území členského státu, a to i na jeho hranicích, právo podat žádost o mezinárodní ochranu. Kromě toho členský stát nemůže neodůvodněně oddalovat okamžik, kdy je dotyčné osobě umožněno učinit žádost o mezinárodní ochranu, neboť jinak by byl ohrožen užitečný účinek článku 6 směrnice 2013/32.
- 22 Zaprvé je přitom třeba uvést, že ze zákona z roku 2020 vyplývá, že pokud státní příslušníci třetích zemí, kteří se nacházejí na území Maďarska nebo na hranicích tohoto členského státu, vyjádří úmysl požádat o mezinárodní ochranu, toto prohlášení nebude považováno za podání žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu článku 6 směrnice 2013/32. Tito státní příslušníci budou naopak muset opustit území Maďarska, aby osobně předložili prohlášení o úmyslu u maďarského zastupitelského úřadu v třetí zemi, které jim případně umožní získat cestovní doklad, jenž je opravňuje k zahájení řízení o mezinárodní ochraně v Maďarsku.
- 23 Povinnost takto uložená žadatelům o mezinárodní ochranu opustit maďarské území za účelem přístupu k azylovému řízení by mohla být neslučitelná nejen s právem těchto žadatelů setrvat v členském státě, zaručeným článkem 9 směrnice 2013/32, ale i se zásadou nenavracení.
- 24 Kromě toho by maďarské orgány mohly žádost o vstup na maďarské území zamítnout, aniž by zohlednily povinnosti Maďarska v oblasti mezinárodní ochrany.
- 25 Zadruhé Komise uznává, že pandemie covidu-19 vyžaduje přijetí opatření k omezení šíření viru. Členské státy však mohou přijmout pouze nezbytná a přiměřená opatření na ochranu veřejného zdraví. Taková opatření tak nemohou ve svém důsledku bránit přístupu k řízení o mezinárodní ochraně.
- 26 V tomto ohledu Komise poskytla členským státům praktické pokyny, které je upozornily na možnost přijmout taková opatření, jako je prodloužení lhůty pro registraci žádostí o mezinárodní ochranu, podávání žádostí on-line nebo poštou, provedení osobního pohovoru prostřednictvím videokonference nebo prodloužení lhůty pro posouzení žádostí.
- 27 Zatřetí zákon z roku 2020 nemůže být odůvodněn na základě článku 72 SFEU. Je totiž na členském státu, který se dovolává použití odchylky stanovené v tomto článku, aby prokázal potřebu využít této odchylky pro účely výkonu své odpovědnosti v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti. Maďarsko přitom takové důkazy nepředložilo.
- 28 Maďarsko zaprvé odpovídá, že zákon z roku 2020 byl přijat po vypuknutí pandemie covidu-19 s cílem chránit obyvatelstvo tohoto členského státu a Evropské unie.

- 29 V souladu s tímto zákonem a jeho prováděcími opatřeními musí státní příslušník třetí země v případě epidemiologického rizika před zahájením azylového řízení v tomto členském státě osobně předložit prohlášení o úmyslu u velvyslanectví Maďarska v Bělehradě a v Kyjevě.
- 30 Zákon z roku 2020 však některým kategoriím osob umožňuje podat žádost o mezinárodní ochranu přímo v Maďarsku. Tak je tomu v případě osob, které v tomto členském státě již dlouho pobývají a z epidemiologického hlediska zjevně nepředstavují riziko. Kromě toho vzhledem k velkému počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří utíkají před válkou na Ukrajině, jsou státní příslušníci třetích zemí oprávněně pobývajících na Ukrajině rovněž osvobozeni od této povinnosti předchozího prohlášení o úmyslu. Kromě toho tito státní příslušníci požívají dočasné ochrany jakožto uprchlíci, kteří utíkají před ozbrojeným konfliktem.
- 31 Zadruhé z mezinárodního práva vyplývá, že každý stát má právo povolit nebo odepřít vstup na své území, jelikož žádné ustanovení unijního práva ani mezinárodního práva nevyžaduje, aby cizinci pobývajících na území jiného státu byli automaticky připuštěni.
- 32 Kromě toho postup stanovený zákonem z roku 2020 nespadá do působnosti směrnice 2013/32, jak to potvrzuje čl. 3 odst. 2 této směrnice. Ostatně státní příslušníci třetích zemí, kteří dosud nedosáhli hranic členského státu, nepodléhají pravidlům unijního práva v oblasti azylu.
- 33 Zatřetí Maďarsko tvrdí, že epidemiologická situace se v druhé polovině roku 2020 výrazně zhoršila, a to i v Maďarsku, a Komise tyto drastické změny nezohlednila, jelikož pravidla unijního práva, která jsou v současné době platná, nemohou zajistit přiměřenou ochranu občanů Unie.
- 34 Z důvodu této epidemiologické situace několik členských států značně omezilo vstup na své území ze třetích zemí, přičemž převážná většina členských států rovněž omezila volný pohyb mezi členskými státy, či dokonce volný pohyb na jejich území. Několik členských států mimoto obnovilo kontrolu na svých vnitřních hranicích.
- 35 Začtvrté zákon z roku 2020 představuje provedení povinnosti zajistit územní svrchovanost a sebeurčení vyplývající z Magyarország Alaptörvénye (maďarský základní zákon).
- 36 V poslední řadě Maďarsko přiznalo právní sílu ústavního zákona hlavním ustanovením Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, svazek 189, s. 150, č. 2545 (1954)], která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954, ve znění doplněném a pozměněném Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967. Ostatně prohlášení o úmyslu stanovené zákonem z roku 2020 může být učiněno na maďarském velvyslanectví v Srbsku. Tato třetí země je přitom smluvní stranou této úmluvy a navíc zemí, která je kandidátskou zemí na přistoupení k Unii, a z tohoto důvodu bezpečnou zemí původu. Z tohoto důvodu Maďarsko zpochybňuje existenci rizika navrácení. Kromě toho zákon z roku 2020 nebrání opakovanému předložení prohlášení o úmyslu.

Závěry Soudního dvora

- 37 Úvodem je třeba podotknout, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, jakož i z jednání, které se před ním konalo, vyplývá, že podle maďarské právní úpravy napadené Komisí je státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří se nacházejí na území Maďarska nebo jsou přítomni na hranicích tohoto členského státu a chtějí zde požádat o mezinárodní ochranu, v zásadě povinen nejprve se dostavit na velvyslanectví Maďarska v Bělehradě nebo v Kyjevě, aby

zde osobně předložil prohlášení o úmyslu. Po posouzení tohoto prohlášení mohou příslušné maďarské orgány rozhodnout o vydání cestovního dokladu tomuto státnímu příslušníkovi třetí země nebo této osobě bez státní příslušnosti, přičemž tento doklad umožňuje vstup na území Maďarska za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu článku 6 směrnice 2013/32, pokud nebylo uděleno povolení ke vstupu na maďarské území z jiného důvodu.

- 38 Státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti uvedené v § 271 odst. 1 zákona z roku 2020 však takovémuto předchozímu postupu nepodléhají. Předložení prohlášení o úmyslu u maďarského velvyslanectví se tedy nevyžaduje u státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, pokud tento státní příslušník třetí země nebo tato osoba bez státní příslušnosti požívají doplňkové ochrany a pobývají v Maďarsku, pokud jsou rodinnými příslušníky uprchlíka nebo osoby požívající doplňkové ochrany a nacházejí se v Maďarsku ke dni podání jejich žádosti o mezinárodní ochranu nebo též pokud je vůči nim přijato donucovací opatření nebo opatření omezující jejich osobní svobodu, pokud neoprávněně nepřekročili maďarské hranice.
- 39 Maďarsko kromě toho tvrdí, že podle vládního nařízení, které bylo přijato a vstoupilo v platnost dne 24. února 2022, jsou nyní státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří oprávněně pobývají na Ukrajině, rovněž osvobozeni od podstoupení tohoto předchozího řízení.
- 40 V posledně zmíněném ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku. Skutečnost, zda došlo k tvrzenému nesplnění povinnosti, je tudíž třeba posuzovat s ohledem na stav vnitrostátní právní úpravy platné k tomuto dni [rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 68 a citovaná judikatura].
- 41 Z toho vyplývá, že v rámci přezkumu slučitelnosti zákona z roku 2020 s ustanoveními unijního práva, kterých se dovolává Komise, nemůže Soudní dvůr zohlednit změnu uvedenou v bodě 39 tohoto rozsudku, jelikož k takové změně došlo po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.
- 42 Po tomto upřesnění je nutno zdůraznit, že podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2013/32 se tato směrnice vztahuje na všechny žádosti o mezinárodní ochranu učiněné na území členského státu, včetně na jeho hranicích, v jeho teritoriálních vodách nebo tranzitním prostoru. Z odstavce 2 tohoto článku naopak vyplývá, že se uvedená směrnice nevztahuje na žádosti o diplomatický nebo územní azyl podané u zastupitelských úřadů členských států.
- 43 Kromě toho z článku 6 směrnice 2013/32 vyplývá, každý státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti má právo učinit žádost o mezinárodní ochranu, včetně na hranicích členského státu, tím, že u některého z orgánů uvedených v tomto článku projeví vůli požívat mezinárodní ochrany, přičemž projev této vůle nemůže podléhat žádným správním formalitám. Toto právo jim musí být přiznáno, i když pobývají na tomto území neoprávněně a bez ohledu na to, jakou má taková žádost naděje na úspěch [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, body 97 a 98, a ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 136].

- 44 Právem učinit žádost o mezinárodní ochranu je podmíněno účinné dodržování práv na to, aby byla tato žádost zaregistrována a mohla být podána a posouzena ve lhůtách stanovených směrnicí 2013/32, a v konečném důsledku jím je podmíněna i účinnost práva na azyl v některém členském státě, jak je zaručeno v článku 18 Listiny a upřesněno v článku 6 této směrnice [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 102, a ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 132].
- 45 Ostatně od okamžiku učinění žádosti o mezinárodní ochranu státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti získává postavení žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2013/32 a musí jim být v zásadě povoleno setrvat na území tohoto členského státu v souladu s článkem 9 této směrnice [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 137 a citovaná judikatura].
- 46 Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že směrnice 2013/32 má za cíl zajištění účinného, snadného a rychlého přístupu k řízení o mezinárodní ochraně, a to již ve fázi učinění žádosti o mezinárodní ochranu [rozsudek ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 80 a citovaná judikatura].
- 47 Z tohoto hlediska článek 6 této směrnice ukládá členským státům povinnost zajistit, aby dotyčné osoby mohly účinně vykonat právo učinit žádost o mezinárodní ochranu, a to i na svých hranicích, jakmile v tomto směru projeví svou vůli. Členský stát tudíž nemůže okamžik, kdy je dotyčné osobě umožněno učinit žádost o mezinárodní ochranu, neodůvodněně oddalovat, neboť v opačném případě by byl ohrožen užitečný účinek uvedeného článku 6 [rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, body 103 a 106].
- 48 V projednávané věci je nutno uvést, že se články 268 až 270 zákona z roku 2020 vztahují na státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, jež se nacházejí na území Maďarska nebo jsou přítomni na jeho hranice a chtějí vyjádřit úmysl požívat mezinárodní ochrany v tomto členském státě. Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, tyto osoby plně spadají do oblasti působnosti uvedené směrnice, jak je definována v čl. 3 odst. 1 této směrnice.
- 49 Okolnost, že uvedené osoby jsou na základě maďarského práva povinny vycestovat z území Maďarska nebo od hranic tohoto členského státu, aby předem osobně předložily prohlášení o úmyslu u velvyslanectví uvedeného členského státu nacházejícího se v Srbsku nebo na Ukrajině, nemůže tento závěr změnit. Konkrétně na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, z takové povinnosti nemůže vyplývat, že by tyto osoby měly být považovány za osoby, které pouze podaly žádost o diplomatický nebo územní azyl u zastupitelských úřadů členských států ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2013/32.
- 50 Kromě toho, jak bylo připomenuto v bodě 37 tohoto rozsudku, podle § 268 až § 270 zákona z roku 2020 mohou mít příslušné maďarské orgány v zásadě za to, že žádost o mezinárodní ochranu byla učiněna ve smyslu článku 6 směrnice 2013/32, pouze pokud dotyčná osoba předtím předložila prohlášení o úmyslu u maďarského velvyslanectví nacházejícího se ve třetí zemi a získala cestovní doklad, který jí umožňoval vstup do Maďarska.

- 51 Taková podmínka však není stanovena v článku 6 směrnice 2013/32 a je v rozporu s cílem sledovaným touto směrnicí a připomenutým v bodě 46 tohoto rozsudku, který spočívá v zajištění účinného, snadného a rychlého přístupu k řízení o mezinárodní ochraně.
- 52 Kromě toho právní úprava kritizovaná Komisí vede k tomu, že státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří pobývají na území Maďarska nebo kteří jsou přítomni na hranicích tohoto členského státu, aniž se podrobili předchozímu řízení stanovenému tímto zákonem, jsou – s výjimkou osob uvedených v § 271 odst. 1 zákona z roku 2020 – zbaveni možnosti skutečně využít svého práva na podání žádosti o azyl u uvedeného členského státu, které je zaručeno v článku 18 Listiny.
- 53 Konkrétně, jak Maďarsko připustilo na jednání před Soudním dvorem, z výkladu § 271 odst. 1 písm. c) zákona z roku 2020 *a contrario* vyplývá, že státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří neoprávněně překročili maďarskou hranici a je jim odňata svoboda, nemají, pokud jde o ně, žádnou možnost podat žádost o azyl v Maďarsku. Zaprvé totiž nejsou podle tohoto § 271 zproštěni povinnosti předložit osobně prohlášení o úmyslu u maďarského velvyslanectví v Bělehradě nebo v Kyjevě, a zadruhé v praxi nemohou takové prohlášení o úmyslu předložit osobně, dokud jsou zbaveni svobody.
- 54 Maďarsko však zaprvé tvrdí, že postup zavedený v § 268 až § 270 zákona z roku 2020 je odůvodněn důvody veřejného zdraví, a konkrétně bojem proti šíření pandemie covidu-19.
- 55 V tomto ohledu je třeba podotknout, že z článku 35 Listiny, jakož i z článku 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU a čl. 168 odst. 1 SFEU, vyplývá, že při vymezení a provádění všech politik a činností Unie musí být zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví (rozsudek ze dne 24. února 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli a Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, bod 49 a citovaná judikatura).
- 56 Jak přitom bylo připomenuto v bodě 47 tohoto rozsudku, článek 6 směrnice 2013/32 pouze zakazuje členským státům, aby neodůvodněně oddalovaly okamžik, kdy může být učiněna žádost o mezinárodní ochranu na jejich území nebo na jejich hranicích.
- 57 Z toho vyplývá, že tento článek 6 nebrání tomu, aby členské státy výjimečně podrobily učinění žádosti o mezinárodní ochranu zvláštním podmínkám určeným k omezení šíření nakažlivé nemoci na jejich území, pokud jsou tyto podmínky způsobilé zaručit takový cíl a nejsou ve vztahu k němu nepřiměřené.
- 58 Tak tomu však není v případě postupu zavedeného v § 268 až § 270 zákona z roku 2020.
- 59 Donucení státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, kteří pobývají v Maďarsku nebo jsou přítomni na hranicích tohoto členského státu, přemístit se na velvyslanectví uvedeného členského státu v Bělehradě nebo v Kyjevě, aby se následně mohli vrátit do Maďarska s cílem učinit tam žádost o mezinárodní ochranu, je totiž zjevně nepřiměřeným zásahem do práva těchto osob učinit žádost o mezinárodní ochranu ihned po jejich příchodu na maďarské hranice, jak je zakotveno v článku 6 směrnice 2013/32, jakož i jejich práva v zásadě setrvat na území tohoto členského státu během posuzování jejich žádosti v souladu s čl. 9 odst. 1 této směrnice.

- 60 Kromě toho toto donucení nemůže dosáhnout cíle boje proti šíření pandemie covidu-19 tím, že nutí státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti k přemístění, čímž je potenciálně vystavuje této nemoci, kterou by následně mohli šířit v Maďarsku.
- 61 Kromě toho tento členský stát před Soudním dvorem neprokázal, a dokonce ani netvrdil, že vůči státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti, kteří chtějí požádat o mezinárodní ochranu v Maďarsku, nemůže být na maďarském území náležitě přijato žádné jiné opatření určené k boji proti šíření pandemie covidu-19.
- 62 Je přitom nutno zejména podotknout, že podle článku 13 směrnice 2013/33 mohou členské státy podrobit žadatele o mezinárodní ochranu lékařskému vyšetření z důvodů veřejného zdraví. Kromě toho žádné ustanovení této směrnice ani směrnice 2013/32 nebrání tomu, aby se na takové žadatele vztahovaly distanční nebo izolační postupy, jejichž cílem je zabránit šíření nakažlivé nemoci, za předpokladu, že tyto postupy sledují takový cíl relevantním, přiměřeným a nediskriminačním způsobem a jsou zaručena práva žadatelů podle čl. 17 odst. 2 a článku 19 směrnice 2013/33.
- 63 Je třeba ještě dodat, že podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2013/32 může být žádost o mezinárodní ochranu podána na formuláři a podle čl. 14 odst. 2 písm. b) této směrnice mohou zdravotní problémy žadatele o mezinárodní ochranu odůvodnit neprovedení osobního pohovoru o věcné stránce žádosti. V každém případě by mělo být možné takový pohovor uskutečnit na dálku, jak navrhuje Komise ve svých pokynech k provádění azylových řízení v rámci boje proti pandemii covidu-19 (202/C 126/02) (Úř. věst. 2020, C 126, s. 12).
- 64 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, unijní právo dovoluje členským státům přijmout opatření umožňující přiměřeně sladit účinnost práva každého státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti učinit žádost o mezinárodní ochranu na jejich území nebo na jejich hranicích s bojem proti nakažlivým nemocem.
- 65 Zadruté v rozsahu, v němž Maďarsko k odůvodnění přijetí zákona z roku 2020 zmiňuje rovněž důvody veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, je třeba upřesnit, že podle článku 72 SFEU se ustanovení hlavy V třetí části této Smlouvy nedotýkají výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.
- 66 Ačkoliv členským státům přísluší přijmout opatření způsobilá k zajištění veřejného pořádku na jejich území a jejich vnitřní a vnější bezpečnosti, nevyplývá z toho, že se na taková opatření vůbec neuplatní unijní právo. Jak totiž Soudní dvůr rozhodl, Smlouva o FEU stanoví výslovné odchylky použitelné v situacích, jež mohou mít vliv na veřejný pořádek nebo na veřejnou bezpečnost, pouze v přesně vymezených případech. Z toho nelze vyvodit závěr, že existuje obecná výhrada, která by byla inherentně obsažena ve Smlouvě o FEU a vylučovala by všechna opatření přijatá za účelem zajištění veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti z působnosti unijního práva (rozsudek ze dne 30. června 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba a další, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, bod 70 a citovaná judikatura).
- 67 Mimoto odchylka stanovená v článku 72 SFEU musí být vykládána striktně. Z toho vyplývá, že tento článek 72 nelze vykládat tak, že členským státům přiznává pravomoc odchýlit se od ustanovení unijního práva prostým odkazem na odpovědnost za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti (rozsudek ze dne 30. června 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba a další, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, bod 71 a citovaná judikatura).

- 68 Je tudíž na členském státu, který se článku 72 SFEU dovolává, aby prokázal potřebu využít odchylky v něm stanovené za účelem výkonu své odpovědnosti v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti [rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 216 a citovaná judikatura].
- 69 V rámci projednávané žaloby se přitom Maďarsko omezilo na obecné uplatnění nebezpečí narušení veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, aby odůvodnilo slučitelnost zákona z roku 2020 s unijním právem, aniž prokázalo potřebu odchýlit se konkrétně od požadavků vyplývajících z článku 6 směrnice 2013/32 s ohledem na situaci panující na jeho území ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.
- 70 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Maďarsko tím, že podmínilo možnost učinit žádost o mezinárodní ochranu pro některé státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti nacházející se na území Maďarska nebo na hranicích tohoto členského státu předchozím předložením prohlášení o úmyslu u maďarského velvyslanectví nacházejícího se ve třetí zemi a vydáním cestovního dokladu, který jim umožňuje vstup na maďarské území, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 směrnice 2013/32.

K nákladům řízení

- 71 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.

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

- 1) Maďarsko tím, že podmínilo možnost učinit žádost o mezinárodní ochranu pro některé státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti nacházející se na území Maďarska nebo na hranicích tohoto členského státu předchozím předložením prohlášení o úmyslu u maďarského velvyslanectví nacházejícího se ve třetí zemi a vydáním cestovního dokladu, který jim umožňuje vstup na maďarské území, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.**
- 2) Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

Podpisy