Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 25. června 2020 [1]

Věc C-808/18

Evropská komise
proti

Maďarsku

„Nesplnění povinnosti státem – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Směrnice 2013/32/EU – Vnitrostátní řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu – Článek 6 – Účinný přístup – Článek 43 – Procesní záruky – Článek 46 odst. 5 a 6 – Neexistence odkladného účinku návrhů na vydání opravných prostředků podaných proti správním rozhodnutím, jimiž bylo odmítnuto přiznat postavení uprchlíka – Směrnice 2013/33/EU – Článek 2 písm. h) – Povinné zajištění v tranzitním prostoru – Pojem ‚zajištění' – Směrnice 2008/115/ES – Článek 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí"

Obsah

I. Právní rámec 3

A. Unijní právo 3

1. Směrnice 2008/115 3

2. Směrnice 2013/32 4

3. Směrnice 2013/33 6

B. Maďarské právo 7

1. Zákon o azylu 7

2. Zákon o státních hranicích 9

II. Postup před zahájením soudního řízení 10

III. Analýza 11

1 – Původní jazyk: francouzština.

A. K neexistenci účinného přístupu k azylovému řízení 12

1. Argumenty účastníků řízení 12

2. Posouzení 14

a) K přesné identifikaci povinnosti, která je předmětem žalobního důvodu 14

b) Použití na projednávanou věc 15

B. K porušení procesních pravidel použitelných na žádosti o mezinárodní ochranu 18

1. Argumenty účastníků řízení 18

2. Posouzení 20

a) K použitelnosti článku 43 směrnice 2013/32 20

b) K nedodržení záruk stanovených v článku 43 směrnice 2013/32 21

c) K článku 72 SFEU 23

C. K všeobecnému zajišťování žadatelů o azyl a nedodržení relevantních procesních záruk 24

1. Argumenty účastníků řízení 24

2. Posouzení 27

a) K existenci zajištění 27

b) K zákonnosti zajištění 30

D. K nedodržení postupů stanovených směrnicí 2008/115 31

1. Argumenty účastníků řízení 31

2. Posouzení 32

a) K použitelnosti směrnice 2008/115 33

b) K článku 72 SFEU 34

E. K neexistenci efektivity opravných prostředků podaných proti rozhodnutím zamítajícím žádost o azyl 35

1. Argumenty účastníků řízení 35

2. Posouzení 37

IV. Náklady řízení 40

V. Závěry 40

1. V rámci projednávané věci podala Evropská komise k Soudnímu dvoru žalobu na základě čl. 258 druhého pododstavce SFEU, kterou se domáhá určení, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z určitých ustanovení směrnice 2013/32/EU[2], směrnice 2013/33/EU[3] a směrnice 2008/115/ES[4].

2. Tato žaloba, která má velmi široký rozsah, zpochybňuje slučitelnost podstatné části maďarské právní úpravy upravující řízení o posouzení žádostí o azyl a postupy, jejichž cílem je zajistit navrácení státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na vnitrostátním území, s unijním právem. Právní otázky, které žaloba vznáší, mají nepochybný význam, zejména pokud jde o otázku, zda situace žadatelů o azyl ubytovaných v tranzitních prostorech na srbsko-maďarské hranici musí být kvalifikována jako „zajištění" ve smyslu směrnice 2013/33.

3. Zdůrazňuji citlivou povahu rozsudku, který bude vydán, jelikož výklad podaný Soudním dvorem by za současné situace, kdy jiné členské státy zpřísňují své vnitrostátní právní předpisy v této oblasti, mohl mít dopady jdoucí nad rámec projednávané věci.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2008/115

4. Článek 2 odst. 2 směrnice 2008/115 stanoví:

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

a) jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu nebo kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu;

[…]"

5. Článek 6 odst. 1 této směrnice stanoví:

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

6. Článek 12 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

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

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96).

4 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

7. Článek 13 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví:

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

2. Směrnice 2013/32

8. Článek 3 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.

[…]“

9. 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.

[…]

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.

[…]

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.“

10. Článek 24 odst. 3 uvedené směrnice stanoví:

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

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

11. Článek 26 odst. 1 téže směrnice stanoví:

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

12. Článek 43 směrnice 2013/32, nadepsaný „Řízení na hranicích“, stanoví:

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

a) přípustnosti žádostí podle článku 33 podaných na těchto místech nebo

b) věcné stránce žádostí v řízení podle čl. 31 odst. 8.

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

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

13. Článek 46 této směrnice stanoví:

„[…]

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

6. V případě rozhodnutí:

a) o tom, že je žádost zjevně nedůvodná, podle čl. 32 odst. 2 nebo nedůvodná po posouzení podle čl. 31 odst. 8, s výjimkou případů, kdy jsou tato rozhodnutí založena na okolnostech uvedených v čl. 31 odst. 8 písm. h);

b) o nepřípustnosti žádosti podle čl. 33 odst. 2 písm. a), b) nebo d);

c) o zamítnutí znovuotevření případu žadatele, který byl zastaven podle článku 28, nebo

d) o neposouzení žádosti nebo o neposouzení žádosti v celém rozsahu podle článku 39,

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

[…]

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

[…]“

3. Směrnice 2013/33

14. Článek 8 směrnice 2013/33 stanoví:

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

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

3. Žadatel může být zajištěn pouze v těchto případech:

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

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

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

d) je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle směrnice [2008/115] za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení;

e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku;

f) v souladu s článkem 28 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

Důvody zajištění se stanoví ve vnitrostátním právu.

[…]“

15. Článek 9 této směrnice stanoví:

„[…]

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

3. V případech, kdy zajištění nařizují správní orgány, zajistí členské státy, aby mohl být proveden z moci úřední nebo na žádost žadatele rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku příslušného řízení. Členské státy za tímto účelem stanoví ve vnitrostátním právu lhůtu pro provedení přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední nebo přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele.

Je-li zajištění shledáno v rámci soudního přezkumu jako nezákonné, musí být dotčený žadatel neprodleně propuštěn.

[…]“

16. Článek 11 odst. 2 uvedené směrnice stanoví:

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

[…]“

B. Maďarské právo

1. Zákon o azylu

17. Ustanovení § 71/A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zákon č. LXXX o azylu, z roku 2007, dále jen „zákon o azylu“) stanoví:

„1. Pokud cizinec podá žádost v tranzitním prostoru:

a) před vstupem na území Maďarska; nebo

b) poté, co byl na území Maďarska zastaven v [osmikilometrovém] pásmu od vedení vnější hranice ve smyslu čl. 2 druhého pododstavce nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) [5] nebo od značek vymezujících hranici, a eskortován až ke vstupu do zařízení, které slouží na ochranu pořádku na hranici, jak je stanoven zákonem o státních hranicích;

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

[…]

4. Po uplynutí čtyř týdnů od podání žádosti povolí cizinecká policie vstup na území v souladu se zákonem.

5. Není-li žádost nepřípustná, cizinecká policie povolí vstup na území v souladu se zákonem.

5 – Úř. věst. 2016, L 77, s. 1 (dále jen „Schengenský hraniční kodex“).

6. Je-li vstup na maďarské území povolen, příslušný azylový orgán vede azylové řízení v souladu s obecnými pravidly.

7. Procesní pravidla na hranicích se nevztahují na osoby, které potřebují zvláštní zacházení.“

18. Ustanovení § 31/A odst. 1 zákona o azylu přebírá slovo od slova důvody zajištění stanovené v čl. 8 odst. 3 směrnice 2013/33. Ustanovení § 31/A odst. 2 tohoto zákona stanoví, že „[z]ajištění žadatelů o azyl se nařizuje na základě posouzení každého jednotlivého případu a pouze tehdy, pokud sledovaného cíle nelze dosáhnout opatřením zajišťujícím, aby dotyčná osoba zůstala k dispozici“, a § 31/A odst. 5 stanoví, že „[z]ajištění žadatelů o azyl se nařizuje rozhodnutím, které je vykonatelné od okamžiku jeho doručení“.

19. Ustanovení § 31/B uvedeného zákona uvádí:

„1. Žádné zajištění nelze nařídit pouze z toho důvodu, že byla podána žádost o azyl.

2. Proti nezletilému žadateli o azyl bez doprovodu nelze nařídit žádné zajištění.

3. Zajištění rodiny s nezletilými dětmi lze nařídit pouze jako poslední prostředek s přihlédnutím především k nejlepšímu zájmu dětí.

[…]“

20. Ustanovení § 80/H zákona o azylu stanoví:

„V případě krizové situace způsobené hromadným přílivem osob se ustanovení kapitol I až IV a V/A až VIII použijí spolu s výjimkami stanovenými v článcích 80/I až 80/K.“

21. Ustanovení § 80/I písm. i) zákona o azylu vylučuje použití ustanovení § 30 a 31 [písm. a)], jakož i §§71/A až 72 [písm. i)] téhož zákona.

22. Ustanovení § 80/J zákona o azylu stanoví:

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

a) podléhá donucovacímu opatření, opatření nebo rozsudku, které omezují osobní svobodu;

b) podléhá zajišťovacímu opatření nařízenému orgánem příslušným v oblasti azylu;

c) pobývá legálně na maďarském území a nežádá o ubytování v přijímacím středisku.

2. Žadatel o azyl podléhá azylovému řízení od podání žádosti o mezinárodní ochranu k příslušnému orgánu až do doručení rozhodnutí vydaného na konci tohoto řízení, pokud již nelze proti němu podat opravný prostředek.

[…]

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

5. Orgán příslušný ve věci azylu určí žadateli o azyl tranzitní prostor jako místo pobytu, dokud nenabude vykonatelnosti usnesení o přemístění podle dublinského nařízení nebo rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný prostředek. Žadatel o azyl může opustit tranzitní prostor tím, že odejde východem.

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

23. Ustanovení § 80/K tohoto zákona stanoví:

„[…]

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

[…]

d) opustí tranzitní prostor.

[…]

4. Rozhodnutí, kterým se řízení ukončuje podle odstavce 2 výše, nemůže být napadeno ve správním sporném řízení.

[…]“

2. Zákon o státních hranicích

24. Ustanovení § 15/A államhatárról szóló, 2007. évi LXXXIX (zákon č. LXXXIX o státních hranicích, z roku 2007, dále jen „zákon o státních hranicích“) stanoví:

„1. Tranzitní prostor může být zřízen v oblasti uvedené v § 5 odst. 1, aby sloužil jako místo dočasného pobytu pro osoby žádající o azyl nebo doplňkovou ochranu (dále jen „žadatel o azyl“) a místo, kde probíhají azylová a migrační řízení a které poskytuje zázemí pro zařízení nezbytná k tomuto účelu.

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

a) pokud orgán příslušný ve věci azylu přijme rozhodnutí o přiznání mezinárodní ochrany;

b) jsou-li splněny podmínky pro použití obecných pravidel azylového řízení, nebo

c) je-li nezbytné použít ustanovení § 71/A odst. 4 a 5 zákona [zákona o azylu].

2a. V případě krizové situace způsobené hromadným přílivem osob lze povolit vstup žadatele o azyl nacházejícího se v tranzitním prostoru na maďarské území v případech uvedených v odst. 2 písm. a) a b).

[…]“

II. Postup před zahájením soudního řízení

25. Dne 11. prosince 2015 Komise zaslala Maďarsku výzvu dopisem týkající se porušení čl. 46 odst. 1, 3, 5 a 6 směrnice 2013/32 vykládaného ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i čl. 3 odst. 8 směrnice 2010/64/EU[6], kterého se dopustil tento členský stát. Komise ve výzvě dopisem vyjádřila obavy z účinku opravných prostředků v případě řízení na hranici, z neexistence automatického odkladného účinku opravných prostředků podaných proti záporným rozhodnutím v oblasti azylu, ze zajištění osobního pohovoru v rámci soudního přezkumu rozhodnutí, kterými se žádosti odmítají jako nepřípustné, a rozhodnutí vydaných po skončení zrychleného řízení, z autonomní procesní příslušnosti soudů, které jsou nápomocny v rámci postupů soudního přezkumu, a konečně z nedodržení unijních právních předpisů týkajících se práva na tlumočení a na překlad v trestním řízení.

26. Maďarsko na uvedenou výzvu odpovědělo dopisem, který Komise obdržela dne 12. února 2016, v němž tento členský stát tvrdil, že relevantní maďarské právní předpisy jsou slučitelné s unijním právem.

27. Dne 7. března 2017 přijalo Maďarsko zákon č. XX z roku 2017, který změnil zákon o azylu. Komise měla za to, že tento zákon vyvolal vedle obav uvedených ve výzvě dopisem ze dne 11. prosince 2015 nové obavy, pokud jde o následující skutečnosti: vyhoštění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v rozporu s postupy stanovenými ve směrnici 2008/115, nezaručení účinného přístupu k azylovému řízení, protiprávní rozšíření řízení na hranici, všeobecné zajišťování žadatelů o azyl, nedodržení stanovených procesních záruk, nevhodné použití zásady bezpečné třetí země, nevyplácení denního příspěvku žadatelům o mezinárodní ochranu, porušení unijních pravidel v oblasti pokrytí nákladů na zajištění podmínek přijetí a zkrácení lhůty pro podávání žádostí o přezkum rozhodnutí první úrovně, která zamítají žádost o azyl, z osmi na tři dny.

28. Dne 18. března 2017 Komise zaslala Maďarsku doplňující výzvu dopisem, v níž Maďarsku vytkla, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5, článku 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, článků 3, 6 a 7, čl. 24 odst. 3, čl. 31 odst. 8, článků 33, 38, 43 a čl. 46 odst. 1, 3, 5 a 6 směrnice 2013/32, jakož i z článků 2, 8, 9, 11 a čl. 17 odst. 2 směrnice 2013/33, ve spojení s čl. 2 písm. g) a čl. 17 odst. 3 a 4 téže směrnice, a konečně z článků 6, 18 a 47 Listiny.

29. Maďarsko na uvedenou doplňující výzvu odpovědělo dopisem ze dne 18. července 2017 a poté svou odpověď doplnilo dne 20. října 2017 a 20. listopadu 2017. Tento členský stát potvrdil, že považuje dotčené maďarské právní předpisy za slučitelné s unijním právem, přičemž v určitých konkrétních bodech tyto právní předpisy s unijním právem sladil.

30. V důsledku toho zaslala Komise dne 8. prosince 2017 Maďarsku odůvodněné stanovisko, které bylo Maďarsku doručeno téhož dne, ve kterém prohlásila, že Maďarsko:

– tím, že omezilo v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu přezkum podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 na skutkové okolnosti a právní otázky posuzované v rámci přijímání rozhodnutí,

– tím, že neprovedlo do vnitrostátního práva čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 a přijalo ustanovení odchylující se od obecného pravidla automatického odkladného účinku v situacích, na které se nevztahuje čl. 46 odst. 6 téže směrnice,

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. října 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení (Úř. věst. 2010, L 280, s. 1).

– tím, že státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na maďarském území přemísťuje na druhou stranu hraničního oplocení bez dodržení postupů a záruk vymezených v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115,

– tím, že stanovilo, že žádost o azyl musí být podána u příslušného orgánu osobně a výlučně v tranzitním prostoru,

– tím, že stanovilo, že se na všechny žadatele o azyl (s výjimkou dětí mladších 14 let) vztahuje řízení, v jehož důsledku jsou tito žadatelé o azyl po celou dobu azylového řízení povinně zajištěni v zařízeních v tranzitním prostoru, která lze opustit jen směrem do Srbska, aniž při tomto zajištění uplatňuje vhodné záruky,

– tím, že zkrátilo lhůtu pro podávání žádostí o přezkum rozhodnutí první úrovně, která zamítají žádost o azyl, z osmi na tři dny,

– nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5, článku 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, článků 3 a 6, čl. 24 odst. 3, článku 43 a čl. 46 odst. 3, 5 a 6 směrnice 2013/32, a konečně z čl. 2 písm. h) a článků 8, 9 a 11 směrnice 2013/33, ve spojení s články 6, 18 a 47 Listiny.

31. Maďarsko odpovědělo na odůvodněné stanovisko dne 8. února 2018. Maďarsko zopakovalo svůj názor na slučitelnost dotčených norem maďarského práva s unijním právem a odůvodnilo tyto normy tím, že se dovolávalo krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím, jakož i článku 72 SFEU.

32. Vzhledem k tomu, že argumenty předložené Maďarskem Komisi nepřesvědčily, obrátila se dne 21. prosince 2018 na Soudní dvůr. Maďarsko předložilo žalobní odpověď dne 11. března 2019. Zúčastnění rovněž předložili repliku dne 23. dubna 2019 a dupliku dne 4. června 2019.

33. Na jednání dne 10. února 2020 Komise a Maďarsko přednesly ústní vyjádření a odpověděly na otázky Soudního dvora.

34. Na základě čl. 61 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora byli zúčastnění na žádost soudce zpravodaje vyzváni, aby předložili jim dostupné statistiky týkající se průměrné doby ubytování žadatelů o azyl v tranzitních prostorech nacházejících se na srbsko-maďarské hranici, jakož i některá vnitrostátní ustanovení, která nebyla zahrnuta v písemnostech. Zúčastnění odpověděli ve stanovené lhůtě. Dne 20. května 2020 Soudní dvůr sdělil tyto odpovědi účastníkům a vyzval je, aby případně předložili vyjádření do 1. června 2020. Na tuto výzvu zareagovalo pouze Maďarsko. Maďarsko ve svých vyjádřeních zejména tvrdilo, že po uzavření uvedených tranzitních prostorů a přesunu osob z těchto prostorů do otevřených přijímacích středisek, ke kterému přistoupilo při provádění rozsudku FMS a další[7], přestala existovat okolnost, která vedla ke konstrukci všeobecného zajišťování všech žadatelů o azyl z důvodu jejich pobytu v tranzitním prostoru, která byla rozvedena v žalobě Komise. V důsledku toho se tato část projednávané žaloby stala podle názoru Maďarska bezpředmětnou.

III. Analýza

35. Úvodem poznamenávám pouze, že námitka nepřípustnosti vznesená Maďarskem vycházející z nedávného uzavření tranzitních prostorů nemůže obstát s ohledem na ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž právní zájem Komise na podání žaloby pro nesplnění povinnosti existuje, i když vytýkané porušení bylo odstraněno po lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku[8]. V takovém

7 – Rozsudek ze dne 14. května 2020 (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

8 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Lucembursko (C-519/03, EU:C:2005:234, bod 19).

případě totiž přetrvává předmět žaloby, který může spočívat zejména ve stanovení základu pro uplatnění odpovědnosti členského státu, kterou může nést v důsledku nesplnění povinnosti vůči těm, kterým z tohoto nesplnění plynou práva [9]. S ohledem na tyto úvahy nyní mohu přistoupit k posouzení podstaty projednávané žaloby.

36. Tato žaloba se v podstatě skládá z pěti žalobních důvodů, které je třeba zkoumat postupně.

A. K neexistenci účinného přístupu k azylovému řízení

1. Argumenty účastníků řízení

37. V rámci prvního žalobního důvodu má Komise za to, že Maďarsko tím, že stanovilo, že žádost o azyl musí být podána osobně u příslušného vnitrostátního orgánu a výlučně v tranzitním prostoru, do kterého je oprávněn vstoupit pouze malý počet osob, porušuje povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 3 a 6 směrnice 2013/32.

38. V tomto ohledu Komise poznamenává, že zákon č. XX z roku 2017 změnil zákon o azylu tím, že zavedl odchylné řízení v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím, které až na několik vzácných výjimek zavádí jako obecné pravidlo, že žádost o azyl musí být podána osobně a výlučně ve dvou tranzitních prostorech na srbsko-maďarské hranici, a sice Röszke a Tompa.

39. Poté, co Komise vyjádřila obavy o životní podmínky v uvedených tranzitních prostorech, zdůrazňuje, že příslušné maďarské orgány povolují do těchto prostor pouze velmi omezený počet vstupů. Zprávy Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen „HCR“) a zvláštního zástupce generálního tajemníka Rady Evropy pro migraci a uprchlíky totiž uvádějí, že maximální počet žadatelů o mezinárodní ochranu připuštěných Maďarskem se postupně snižoval až do doby, než tento stát v květnu 2018 těmto žadatelům prakticky uzavřel hranice.

40. Z těchto zpráv rovněž vyplývá, že určité osoby se nacházejí před vstupem do tranzitního prostoru na stísněném vyhrazeném prostranství a k přijetí do prostoru dochází na základě neformálního čekacího seznamu, který je předáván „vůdcem komunity“ maďarským orgánům. I když Maďarsko podle těchto zpráv popírá, že přispívá k vypracování takového čekacího seznamu, nezpochybňuje jeho existenci. Vzhledem k tomu, že na uvedeném vyhrazeném prostranství neexistuje žádná infrastruktura a přijetí do tranzitního prostoru se provádí po troškách zejména od ledna 2018 a obecně na základě uvedeného čekacího seznamu, v tranzitním prostoru podle těchto zpráv trpělivě vyčkává jen málo osob. Uvedené zprávy rovněž uvádějí, že osoby, které chtějí požádat o mezinárodní ochranu, musí čekat několik měsíců před tím, než mohou vstoupit do tranzitního prostoru, přičemž toto čekání může trvat až osmnáct měsíců.

41. Komise poznamenává, že z článků 3 a 6 směrnice 2013/32 vyplývá, že členské státy jsou povinny jednat tak, aby každá osoba, která chce získat mezinárodní ochranu, mohla podat žádost na jejich území a měla po svém vstupu na jejich území přístup k řízení o udělení uvedené ochrany. Povinnost registrovat žádosti o mezinárodní ochranu do třech pracovních dnů od jejich učinění, která je zakotvena v článku 6 této směrnice, se podle Komise vztahuje rovněž na žádosti podané na hranici členského státu. Navíc by byl podle jejího názoru porušen samotný užitečný účinek povinnosti poskytnout mezinárodní ochranu, jak je stanovena v článku 18 Listiny, pokud by členské státy mohly odmítnout registraci žádostí učiněných na jejich hranici.

9 – Viz rozsudek ze dne 10. dubna 2008, Komise v. Itálie (C-442/06, EU:C:2008:216, bod 42).

42. Stručně řečeno, Komise tvrdí, že Maďarsko tím, že povoluje podat a nechat zaregistrovat žádost o mezinárodní ochranu pouze osobám nacházejícím se v tranzitním prostoru a mimořádně přísně omezuje přístup do tohoto prostoru, nedává osobám nacházejícím se na maďarských hranicích možnost učinit žádost a nechat ji zaregistrovat ve lhůtě stanovené směrnicí 2013/32.

43. Komise dodává, že nelze v dobré víře tvrdit, že pouze málo lidí chce podat žádost o mezinárodní ochranu v Maďarsku pod záminkou, že pouze několik osob trpělivě vyčkává v tranzitním prostoru. Vzhledem k tomu, že před vstupem do tranzitního prostoru je možné čekat pouze na stísněném vyhrazeném prostranství bez jakékoliv infrastruktury, že počet osob, kterým byl povolen vstup do prostoru, byl postupně snižován až na jedinou osobu denně a že k přijetí dochází na základě neformálního čekacího seznamu, si lze podle Komise totiž jen stěží představit, že by žadatelé v zimních měsících, bez střechy a potravin a bez sebemenší reálné šance na vstup do tranzitního prostoru čekali v řadě.

44. Komise má v každém případě za to, že i bez ohledu na přesný počet čekajících osob, systém, který váže nárok na registraci přiznaný v článku 6 směrnice 2013/32 na podmínku podání žádosti v konkrétním místě, k němuž je dlouhodobě omezen přístup, není v souladu s pravidlem zakotveným v témže článku, podle kterého musí být přístup k řízení zaručen včas.

45. Maďarsko tvrdí, že žadatelé o mezinárodní ochranu nemají právo zvolit si zemi azylu a že je třeba vzít v úvahu nejen čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32, ale i odstavce 2 a 3 tohoto ustanovení, z nichž vyplývá, že unijní normotvůrce umožňuje členským státům požadovat, aby žadatel podal žádost osobně na určitém místě. S tímto požadavkem je tedy podle Maďarska v souladu § 80/J odst. 1 zákona o azylu, podle kterého v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím [10] musí být žádost o azyl podána osobně u příslušného orgánu v tranzitním prostoru.

46. Zvláště tvrzení Komise, podle kterého není zaručeno, že žádosti podané v tranzitním prostoru jsou registrovány orgánem příslušným v oblasti azylu v souladu se směrnicí 2013/32, je podle Maďarska nesprávné, jelikož po podání žádosti v tranzitním prostoru je řízení zahájeno podle obecných pravidel. Ustanovení § 32/D zákona o azylu tak podle Maďarska zaručuje, že po podání žádosti zahájí orgán příslušný v oblasti azylu řízení neprodleně nebo nejpozději do dvaceti čtyř hodin v souladu s čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32.

47. Kromě toho, i když maďarské orgány věděly o praxi spočívající v tom, že žadatelé o azyl, kteří mají v Srbsku přístup k azylovému řízení nebo k pomoci, se dostavují před tranzitní prostory v pořadí určeném jimi samými, srbskými orgány nebo některými organizacemi, maďarské orgány přesto nemají podle názoru Maďarska žádný vliv na takto stanovený pořádek a vůbec se neúčastní vypracovávání nebo používání takových seznamů.

48. Podle Maďarska „stísněné vyhrazené prostranství“, na které poukazuje Komise, nemůže v žádném případě vysvětlit malý počet žadatelů. Vzhledem k tomu, že maďarské území nacházející se před tranzitním prostorem přiléhá k srbskému území, může totiž podle názoru Maďarska značný počet osob, které chtějí podat žádost o azyl, bez problémů čekat před tranzitním prostorem. Neexistence dlouhé řady, na kterou odkazuje Komise, je podle Maďarska vysvětlena spíše skutečností, že dotyčné osoby již jsou účastníky azylového řízení probíhajícího v Srbsku a požívají pomoci tohoto státu.

10 – Maďarsko v žalobní odpovědi vysvětluje, že krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím je zvláštní situací, kterou lze vyhlásit, pokud jsou splněny podmínky stanovené v § 80/A odst. 1 zákona o azylu, a v jejím průběhu se použijí zvláštní procesní pravidla. Podle Maďarska maďarská vláda učinila toto vyhlášení v září 2015 a prodloužila jeho účinky do 7. září 2019.

2. Posouzení

a) K přesné identifikaci povinnosti, která je předmětem žalobního důvodu

49. Komise se jako právního základu prvního žalobního důvodu dovolává výkladu článku 3 ve spojení s článkem 6 směrnice 2013/32. Článek 3 této směrnice stanoví, že se její ustanovení vztahují na všechny žádosti o mezinárodní ochranu podané na území členského státu, *včetně na jeho hranicích*, což znamená, že článek 6 uvedené směrnice se na projednávaný případ použije. S ohledem na posledně uvedené ustanovení je třeba určit konkrétní povinnost, kterou Maďarsko v projednávané věci nesplnilo.

50. Článek 6 směrnice 2013/32 vymezuje povinnosti členských států v počáteční fázi řízení o přiznání mezinárodní ochrany. Podle tohoto článku jsou členské státy především povinny zaregistrovat každou žádost o mezinárodní ochranu učiněnou u vnitrostátních orgánů státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti do tří nebo šesti pracovních dnů po učinění této žádosti, přičemž tato lhůta se prodlužuje až na deset dnů, pokud je z důvodu vysokého počtu osob, které současně žádají o mezinárodní ochranu, v praxi velice obtížné dodržet primárně stanovenou lhůtu. Poté musí členské státy zajistit, aby dotyčné osoby měly skutečně možnost podat žádost co nejdříve.

51. Maďarsko má ve vyjádření k žalobě podle všeho za to, že povinnost, jejíž porušení je mu přičítáno, je povinnost zaregistrovat žádost o mezinárodní ochranu ve lhůtách stanovených v čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32. Uvádím však, s ohledem na tvrzení Maďarska, že maďarské orgány pravidelně provádějí registraci do dvaceti čtyř hodin od učinění žádosti v jednom z tranzitních prostorů, Komise v replice upřesnila, že Maďarsku vytýká nikoliv „nepřiměřenou délku“ řízení o přiznání mezinárodní ochrany platného v tomto členském státě, která by vyplývala z nedodržování lhůt stanovených pro registraci žádosti o mezinárodní ochranu, nýbrž to, že Maďarsko nezajistilo přístup k tomuto řízení „včas“.

52. Komise tímto odkazuje na povinnost, která určitým způsobem předchází povinnosti zaregistrovat žádost o mezinárodní ochranu ve lhůtách stanovených v čl. 6 odst. 1 směrnice 2013/32, a sice *povinnost zajistit účinný přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany* tím, že je umožněno učinit jakékoli žádosti o mezinárodní ochranu [11]. I když totiž tato povinnost není konkretizována ve zvláštním ustanovení, je podle mého názoru vcelku zjevné, že je vlastní požadavku na zajištění užitečného účinku článku 6 směrnice 2013/32 a celé směrnice, vzhledem k tomu, že i když uvedená povinnost není dodržována dotčenými členskými státy, všechny harmonizované procesní normy, které ji zakotvují, by zůstaly nenaplněny.

53. K dosažení přesnějšího vymezení této povinnosti lze z návrhu Komise týkajícího se směrnice 2005/85 [12], jejíž základní filozofie v oblasti přístupu k řízení nebyla směrnici 2013/32 změněna, vyvodit stěžejní poznatky, jelikož tento návrh charakterizuje související právo potenciálních žadatelů na přístup k řízení následujícím způsobem: „Žadatelé o azyl musí mít co nejdříve přístup k azylovému řízení. Pravidla azylového řízení nemají žádný smysl, pokud osoby, které chtějí získat ochranu, nemohou získat účinný přístup k azylovému řízení tohoto státu nebo jsou ponechány svému osudu na jeho území po zbytečně dlouhou dobu, protože orgány nepřiznávají jejich žádostem povahu žádostí o azyl […]“. Tato část totiž podle mého názoru současně znamená, že zaprvé povinnost uložená členským státům není pouhou povinností nebránit učinění žádosti o mezinárodní ochranu, ale *pozitivní*

11 – Učinění žádosti o mezinárodní ochranu je v návrhu Komise na směrnici [Rady] 2005/85/ES [ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka(Úř. věst. 2005, L 326, s. 13)], a sice v právním aktu zrušeném a nahrazeném směrnicí 2013/32, definováno jako „jakýkoli projev nebo výraz, který naznačuje, že se [dotyčná osoba] obává, že bude navrácena do své země“ (viz návrh směrnice Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka/* COM/2000/0578 final – CNS 2000/0238 */(Úř. věst. 2001, 62 E, s. 231), komentář k článku 4.

12 – Návrh směrnice Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka/*COM/2000/0578 final – CNS 2000/0238*/, komentář k článku 4.

povinností usnadnit podání zaujetím proaktivního přístupu vůči osobám, které mohou takovou žádost učinit, a že zadruhé není splněna, pokud členské státy uznají až *opožděně* projev nebo vyjádření obavy těchto osob z toho, že budou navráceny do svých zemí, což musí být chápáno jako učinění žádosti o mezinárodní ochranu.

54. Pokud jde o první z těchto dvou poznatků, mám za to, že jej směrnice 2013/32 kodifikovala v rozsahu, v němž v čl. 8 odst. 1 stanoví, že členské státy jsou povinny poskytnout státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti nacházejícím se na hraničních přechodech informace o možnosti učinit žádost o mezinárodní ochranu, *existují-li údaje o tom, že ji chtějí učinit*. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že „Praktická příručka: přístup k azylovému řízení" vypracovaná Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu (EASO) a Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) uvádí, že „[p]říslušníci pohraniční stráže a úřední osoby prvního kontaktu *odpovídají za aktivní zajištění účinného přístupu k azylovému řízení*. Jsou povinni identifikovat potenciální žadatele o mezinárodní ochranu, informovat je o právu požádat o azyl a poskytnout jim informace o tom, jak žádost učinit" [13] [14].

55. Pokud jde o druhý poznatek, je pravda, že směrnice 2013/32 neukládá členským státům lhůtu pro přijetí takové žádosti. Z toho však nelze vyvodit, že členské státy mohou podle svého uvážení stanovit pro potenciální žadatele příliš dlouhou čekací lhůtu před tím, než tito žadatelé mohou podat svou žádost. Takový výklad by totiž vedl k tomu, že by právo těchto žadatelů na přístup k řízení o přiznání mezinárodní ochrany, jehož cílem je zajistit účinnost práva na azyl zakotveného v článku 18 Listiny, bylo zbaveno obsahu. Proto se stejně jako Komise domnívám, že povinnost, která jim přísluší, zajistit účinný přístup k tomuto řízení ukládá členským státům, aby stanovily mechanismus přijímání tak, aby osoby, které chtějí získat mezinárodní ochranu, mohly užitečně učinit své žádosti.

56. Budu se tedy zabývat otázkou, zda Maďarsko za okolností projednávané věci splnilo povinnost, jejíž obsah byl právě určen.

b) Použití na projednávanou věc

57. Nejprve je třeba upřesnit, že nesplnění povinnosti vytýkané Maďarsku má dvě složky. První je povinnost uložená v § 80/J odst. 1 zákona o azylu, podle níž se osoby, které chtějí získat mezinárodní ochranu a které již legálně nepobývají na maďarském území, musí dostavit do jednoho z tranzitních prostorů, aby zahájily řízení o udělení azylu. Druhá složka se týká skutečnosti, že přístup do těchto tranzitních prostorů byl v průběhu období od počátku migrační krize (září 2015) až doposud drasticky omezen. Již nyní přitom uvádím, že podle mého názoru důkazy předložené Komisí mohou právně dostačujícím způsobem prokázat skutečnou existenci těchto dvou složek.

58. Pokud jde o povinnost uloženou v § 80/J odst. 1 zákona o azylu a popsanou výše, Maďarsko téměř nezpochybnilo, že v rámci odchylných ustanovení použitelných v případě krizové situace v důsledku hromadného přistěhovalectví jsou osoby, které chtějí získat mezinárodní ochranu, povinny se v souladu s § 80/J odst. 1 zákona o azylu dostavit do některého z tranzitních prostorů Röszke nebo Tompa nacházejících se na srbsko-maďarské hranici, aby učinily žádost a zahájily tak řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany.

13 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

14 – EASO a Frontex, „Praktická příručka: přístup k azylovému řízení", 2016, dostupná na internetové stránce https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-CS.pdf.pdf, s. 6.

59. Pokud jde o postupné drastické omezení přístupu do tranzitních prostorů, jak tvrdí Komise, je třeba uvést, že Maďarsko v žádném okamžiku tohoto řízení nezpochybnilo správnost údajů vyplývajících ze zpráv vypracovaných různými mezinárodními subjekty, podle nichž:

– v září 2015 maďarský ministr vnitra sdělil HCR, že maximální počet přijetí v tranzitním prostoru byl stanoven na 100 osob denně, přičemž v únoru 2016 byl tento počet následně snížen na 50 osob a poté v březnu 2016 na 30 osob [15];

– v listopadu 2016 bylo povoleno pouze deseti osobám denně vstoupit do tranzitního prostoru a tento počet byl snížen na pět denně v roce 2017 – tento posledně uvedený údaj byl ostatně potvrzen zprávou generálního tajemníka Rady Evropy [16] – a poté na jedinou osobu denně od ledna 2018 [17];

– v květnu 2018 byl počet osob připuštěných do tranzitních prostorů deset týdně;

– z důvodu tohoto postupného omezování přístupu do tranzitních prostorů jsou osoby, které chtějí požádat o mezinárodní ochranu, povinny vyčkat několik měsíců před tím, než jsou připuštěny do tranzitních prostorů, přičemž toto čekání může trvat jedenáct až osmnáct měsíců [18].

60. Kromě toho Maďarsko výslovně uznává, že k připuštění do tranzitního prostoru dochází na základě neformálního čekacího seznamu, který „vůdci komunity“ předávají maďarským orgánům [19]. Maďarsko totiž zdaleka nezpochybňuje existenci tohoto seznamu a jeho používání, ale omezuje se na tvrzení, že se nepodílí na jeho sestavování a nemá žádný vliv na takto vyhotovený přijímací pořádek.

61. Na základě těchto skutečností lze mít tudíž za to, že osoby, které chtějí požádat o mezinárodní ochranu na srbsko-maďarské hranici, jsou povinny vydržet čekat jedenáct až osmnáct měsíců před tím, než mohou být přijaty v jednom z tranzitních prostorů a přistoupit tak k učinění žádosti. Podle mého názoru je přitom právě tato situace situací, kterou Komise zamýšlela v návrhu směrnice 2005/85, jelikož osoby, které chtějí získat mezinárodní ochranu, jsou v projednávané věci po *zbytečně dlouhou dobu* ponechány svému osudu na maďarském území, neboť příslušný maďarský orgán nepovažuje projev nebo výraz obavy z vrácení do jejich země, uskutečněný mimo tranzitní prostor, za učinění žádosti o mezinárodní ochranu. V případě čekací doby takové délky mi není zřejmé, jak by bylo možné mít za to, že maďarský přijímací systém je nastaven tak, že potenciálním žadatelům umožňuje *užitečně* učinit jejich žádost. Z tohoto důvodu mám za to, že spojení mezi povinností legislativního původu odebrat se do jednoho z tranzitních prostorů za účelem učinění žádosti o mezinárodní ochranu a drastickým omezením počtu osob, kterým bylo povoleno do tohoto prostoru vstoupit, není slučitelné s povinností zajistit účinný přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany, jak vyplývá z účelu článku 6 směrnice 2013/32 a jak byla popsána výše.

15 – Zpráva HCR nadepsaná „Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016“ („Maďarsko jako země azylu: poznámky k omezujícím právním opatřením a praxi používané od července 2015 do března 2016“), dostupné na internetové stránce https://www.refworld.org/docid/57319d514.html.

16 – Zpráva z informační návštěvy velvyslance Tomáše Bočka, zvláštního zástupce Generálního tajemníka Rady Evropy pro migraci a uprchlíky, v Srbsku a ve dvou tranzitních prostorech v Maďarsku, která proběhla ve dnech 12. až 16. června 2017, která je k dispozici na adrese https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

17 – Zpráva vypracovaná Hungarian Helsinki Committee nazvaná „Country Report: Hungary“ („Zpráva o Maďarsku“), dostupná na adrese https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017 update.pdf.

18 – Zpráva HCR nazvaná „Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border“ („Cesty zoufalství – Uprchlíci a migranti vstupující do Evropy a na hranice Evropy“), leden–srpen 2018, dostupná na adrese https://www.unhcr.org/desperatejourneys/.

19 – Jak vyplývá ze zprávy z informační návštěvy velvyslance Tomáše Bočka, zvláštního zástupce Generálního tajemníka Rady Evropy pro migraci a uprchlíky, v Srbsku a ve dvou tranzitních prostorech v Maďarsku, která proběhla ve dnech 12. až 16. června 2017 a je k dispozici na webové stránce https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId= 090000168075e9b2.

62. Je však třeba poznamenat, že Maďarsko upozorňuje na skutečnost, že pouze malý počet osob čeká na vymezeném prostranství nacházejícím se před tranzitním prostorem. Podle tohoto členského státu to lze vysvětlit nikoliv omezeními týkajícími se přijetí, která zavedly maďarské orgány a která souvisejí s neexistencí jakékoliv infrastruktury na tomto prostranství, jak tvrdí Komise, nýbrž existencí neformálního čekacího seznamu používaného na srbské straně, což je skutečnost, na kterou uvedené orgány nemají žádný vliv. Přitom i za předpokladu, že by byl velmi omezený počet osob připuštěných do tranzitních prostorů přičitatelný pouze existenci takového seznamu, závěr učiněný v předchozím bodě o porušení povinnosti zajistit osobám, které chtějí získat mezinárodní ochranu, účinný přístup k příslušnému řízení by nebyl odlišný.

63. Je totiž obtížné si představit, jak by nesporná okolnost, že Maďarsko tolerovalo existenci tohoto seznamu, a dokonce se aktivně podílelo na jeho fungování prostřednictvím úzké spolupráce s „vůdci komunity“, jak podle mého názoru vyplývá z jedné ze zpráv HCR citovaných Komisí, mohla být v souladu s *pozitivní* povahou povinnosti zajistit účinný přístup k dotčenému řízení. Jak jsem již uvedl výše, tato povaha totiž znamená proaktivní jednání příslušných orgánů dotyčného členského státu, jehož cílem je usnadnit učinění žádostí o mezinárodní ochranu osobám, které si tak přejí učinit.

64. Ani další argumenty předložené Maďarskem k prokázání toho, že nedošlo k porušení článku 6 směrnice 2013/32, mne nepřesvědčily.

65. Považuji za irelevantní argument, podle kterého by použití této směrnice na projednávanou věc vedlo k tomu, že by dotyčným osobám bylo přiznáno subjektivní právo zvolit si zemi azylu („right to asylum shopping“), které nevyplývá z článku 18 Listiny, ani z Úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků podepsané v Ženevě dne 28. července 1951, jelikož povinnost hostitelského státu zajistit účinný přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany nezohledňuje třetí zemi, prostřednictvím které tyto osoby přicestovaly na jeho území nebo do něj. Ostatně mám za to, že již slovní spojení „první země azylu“, „bezpečné země původu“ a „bezpečná třetí země“ uvedená ve směrnici 2013/32 členským státům umožňují zabránit výběru země azylu, aniž by byl ohrožen přístup k dotčenému řízení.

66. Nemůže obstát ani argument, že povinnost dostavit se za účelem učinění žádosti o mezinárodní ochranu na určené místo je odůvodněna skutečností, že podle údajů sdělených pohraniční správou a policií se většina osob, které nelegálně vstupují do Maďarska, snaží překročit hranici v blízkosti tranzitních prostor. To totiž nemůže v žádném případě ospravedlnit existenci takového ustanovení vnitrostátního práva, jako je § 80/J odst. 1 zákona o azylu, které brání učinění takové žádosti v rozporu s požadavky vyplývajícími z článku 6 směrnice 2013/32.

67. Maďarsko rovněž tvrdilo, že § 80/J odst. 1 zákona o azylu musí být považován za slučitelný se směrnicí 2013/32, jelikož čl. 6 odst. 3 této směrnice umožňuje členským státům vyžadovat, aby žádosti o mezinárodní ochranu byly podávány osobně nebo na určitém místě. Tomuto argumentu musí být podle mého názoru věnována zvýšená pozornost.

68. Rád bych již nyní upřesnil, že mám za to, že tento argument je založen na mylném předpokladu. Není totiž pochyb o tom, že se neexistence účinného přístupu k řízení o udělení mezinárodní ochrany vytýkaná Komisí v projednávané věci netýká fáze *podání* žádosti o mezinárodní ochranu, nýbrž fáze *učinění* takové žádosti, která předchází fázi podání [20]. Jak znění, tak systematika článku 6 směrnice 2013/32 přitom svědčí o existenci těchto dvou odlišných fází, z nichž vyplývají protichůdné závěry o možnosti hostitelského členského státu ukládat dotčeným osobám povinnosti. Ačkoli povinnosti mohou být skutečně uloženy osobám, které již učinily žádost o mezinárodní ochranu, požadavek na zajištění účinného přístupu k řízení znamená, že naproti tomu nemůže být uložena žádná povinnost osobám, které tuto žádost ještě neučinily. Takový výklad je potvrzen vysvětleními v přepracovaném návrhu směrnice 2013/32, podle nichž se „jasněji rozlišuje mezi slovesy ‚make‘ ([učinit]) a ‚lodge‘

20 – V tomto ohledu poznamenávám, že Komise ve svých písemnostech soustavně odkazuje na „podání“ žádosti o mezinárodní ochranu. Její první žalobní důvod se nicméně zjevně týká fáze předcházející zaregistrování žádosti, a sice fáze „učinění“.

([podat]), pokud jde o žádost o mezinárodní ochranu“, a za „[učinění] žádosti [se] již považuje, když o ochranu členským státem požádá osoba, u níž lze předpokládat, že usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany. Takové [učinění] žádosti nevyžaduje žádné správní formality. Příslušné správní formality jsou nutné, pokud je žádost podána […] (‚lodgeď‘) [21] [22]“.

69. Mám za to, že nedávný návrh nařízení o řízeních o udělení mezinárodní ochrany podporuje tento výklad. Ve snaze racionalizovat a zjednodušit průběh řízení v něm Komise striktně rozlišovala jednotlivé kroky, z nichž se skládá přístup k tomuto řízení, a sice učinění, registraci a podání žádosti o mezinárodní ochranu. V tomto rámci je povinnost osob, které chtějí získat mezinárodní ochranu, dostavit se osobně a na místo určené hostitelským členským státem uvedena v článku 28 uvedeného návrhu nařízení, nadepsaném „Podání žádosti o mezinárodní ochranu“, zatímco v článku 25 téhož návrhu nařízení [23], nadepsaném „Učinění žádosti o mezinárodní ochranu“, žádná povinnost těchto osob zahrnuta není.

70. V každém případě možnost ponechaná členským státům v souladu s čl. 6 odst. 3 směrnice 2013/32 požadovat, aby se žádosti o mezinárodní ochranu podávaly osobně nebo na určitém místě, je třeba chápat jako „aniž je dotčen odstavec 2“ tohoto článku. Jinými slovy, nesmí být v žádném případě vykonávána způsobem, který by bránil dotčeným osobám podat žádost o mezinárodní ochranu „co možná nejdříve“. Přitom vzhledem k tomu, že tyto osoby mohou vstoupit do tranzitního prostoru až poté, co čekaly jedenáct až osmnáct měsíců, jak bylo uvedeno výše, je podle mého názoru vysoce nepravděpodobné, že by se Maďarsko mohlo právem dovolávat čl. 6 odst. 3 směrnice 2013/32 k odůvodnění slučitelnosti § 80/J odst. 1 zákona o azylu s unijním právem.

71. Závěrem mám za to, že Maďarsko tím, že stanovilo, že žádost o azyl musí být podána osobně u příslušného vnitrostátního orgánu a výlučně v jednom z tranzitních prostorů, do kterých tento orgán připouští pouze malý počet osob, porušuje povinnost, která pro něj vyplývá z článků 3 a 6 směrnice 2013/32.

72. Mám tudíž za to, že prvnímu žalobnímu důvodu projednávané žaloby pro nesplnění povinnosti je třeba vyhovět.

B. K porušení procesních pravidel použitelných na žádosti o mezinárodní ochranu

1. Argumenty účastníků řízení

73. V rámci druhého žalobního důvodu má Komise za to, že vzhledem k tomu, že článek 43 směrnice 2013/32 taxativně upravuje podmínky pro použití řízení na hranicích, Maďarsko tím, že zpravidla uplatňuje zvláštní postup, v jehož průběhu nejsou zajištěny záruky stanovené touto směrnicí, nedodržuje povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 43 a čl. 24 odst. 3 uvedené směrnice.

74. Zákon č. XX z roku 2017 zavedl podle Komise nová ustanovení neslučitelná s článkem 43 směrnice 2013/32. Zaprvé podle § 80/J odst. 5 zákona o azylu musí podle názoru Komise jakékoli řízení stanovené tímto zákonem, ať se týká přípustnosti nebo věci samé, probíhat v tranzitním prostoru v rozporu s tím, co stanoví tento článek 43. Zadruhé § 80/J odst. 5 zákona o právu na azyl neomezuje

21 – Příloha, „Podrobné vysvětlení přepracovaného návrhu přiložené k dokumentu ‚Přepracovaný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany‘ “, článek 6.

22 – Poznámka pod čarou se netýká české verze tohoto stanoviska.

23 – Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, podepsaný v Bruselu dne 13. července 2016 [COM/2016/0467 final – 2016/0224 (COD)].

podle Komise délku řízení na čtyři týdny, jak vyžaduje uvedený článek 43. Zatřetí řízení upravené tímto zákonem není podle názoru Komise v souladu ani s procesními zárukami uvedenými v kapitole II směrnice 2013/32, zejména s přiměřenou podporou, kterou musí mít osoby, jež potřebují zvláštní zacházení v souladu s čl. 24 odst. 3 této směrnice.

75. Kromě toho článek 72 SFEU podle Komise neumožňuje členským státům odmítnout použití unijního práva v obecné rovině bez sebemenšího odkazu na konkrétní osoby a dovolávat se přitom udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti. V tomto ohledu Komise poznamenává, že krizová situace, která vznikla v důsledku hromadného přistěhovalectví, které odůvodnilo přijetí zákona č. XX z roku 2017, podle všeho nebyla vyhlášena na maďarském území po přechodné období, a že cílem dalších pravidel unijního práva je umožnit členským státům zvolit v případě naléhavosti flexibilní řešení a odchýlit se do určité míry od obecně použitelných pravidel, aniž by tím byl ohrožen užitečný účinek unijního práva. V tomto ohledu již Soudní dvůr podle Komise upřesnil, že neexistuje obecná výhrada, která by byla vlastní Smlouvě a která by vylučovala z působnosti unijního práva všechna opatření přijatá z titulu veřejné bezpečnosti, a že ustanovení Smlouvy týkající se veřejné bezpečnosti, jako je článek 72 SFEU, se týkají výjimečných a jasně vymezených případů.

76. Maďarsko má za to, že řízení vedená v tranzitních prostorech nejsou řízeními na hranicích, a že tedy tato řízení nemusí být v souladu s požadavky vyplývajícími z článku 43 směrnice 2013/32.

77. Maďarské tranzitní prostory totiž nejsou podle Maďarska právně srovnatelné s tranzitními prostory uvedenými v tomto ustanovení. To lze podle Maďarska vysvětlit tím, že změna zavedená zákonem č. XX z roku 2017 zavedla nová procesní pravidla v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím a zároveň změnila účel tranzitních prostorů. V případě vyhlášení takové krize § 80/I písm. i) zákona o azylu vylučuje podle Maďarska použití procesních pravidel na hranicích, takže se použijí „obvyklá“ procesní pravidla upravená směrnicí 2013/32. To podle Maďarska znamená, že na základě nyní platné vnitrostátní právní úpravy jsou tranzitní prostory Röszke a Tompa v podstatě přijímacími zařízeními nacházejícími se v blízkosti hranice, a nikoli „tranzitními prostory“ ve smyslu článku 43 směrnice 2013/32, kde probíhají azylová řízení na základě obecných pravidel.

78. Dalším důvodem, proč řízení v tranzitních prostorách Röszke a Tompa nemůže být podle názoru Maďarska zjevně kvalifikováno jako řízení na hranicích, je ten, že vnitrostátní orgán příslušný v oblasti azylu v tomto řízení zkoumá nejen otázku nepřípustnosti, nýbrž v případě přípustnosti rozhoduje i o věcné stránce žádosti.

79. Pokud jde o nedodržení záruk uvedených v kapitole II směrnice 2013/32, zejména povinnosti poskytnout náležitou podporu vyžadovanou v čl. 24 odst. 3 této směrnice, jak tvrdí Komise, Maďarsko namítá, že § 4 odst. 3 zákona o azylu stanoví zásadu, podle které se ustanovení téhož zákona, pokud jde o osoby, které potřebují zvláštní zacházení, musí použít s přihlédnutím ke konkrétním potřebám uvedených osob. V důsledku toho vnitrostátní orgán příslušný v oblasti azylu v průběhu řízení podle názoru Maďarska neustále pozoruje potřeby osob, které potřebují zvláštní zacházení.

80. Maďarsko v každém případě tvrdí, že mu článek 72 SFEU umožňuje vyhlásit krizovou situaci způsobenou hromadným přistěhovalectvím a použít v takové situaci odchylná procesní pravidla pro účely zachování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.

2. Posouzení

81. Tento žalobní důvod se týká změn zákona o azylu provedených zákonem č. XX z roku 2017, které měly za cíl dále posílit zvláštní řízení, která se odchylují od obecných ustanovení zákona o azylu v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím – situace, která v Maďarsku trvala nepřetržitě od 15. září 2015 do 7. března 2019 – a která tedy byla v platnosti v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku (2. února 2018). Tyto legislativní změny vedly podle Komise k tomu, že řízení prováděné v tranzitních prostorech bylo neslučitelné se zárukami spojenými s řízeními na hranicích podle článku 43 směrnice 2013/32.

82. Maďarsko zpochybňuje samotný předpoklad, na němž je založeno porušení uvedených záruk, a sice předpoklad, že toto řízení spadá pod pojem „řízení na hranicích“, takže se článek 43 směrnice 2013/32 na okolnosti projednávané věci použije. Z tohoto důvodu se před posouzením otázky, zda po zavedení výše uvedených změn dodržují prováděcí pravidla dotčeného řízení záruky stanovené v tomto ustanovení, jakož i záruky stanovené v čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32 [oddíl b)], vyjádřím k úvodní otázce použitelnosti této směrnice [oddíl a)].

a) K použitelnosti článku 43 směrnice 2013/32

83. Nejprve je třeba uvést základní rysy hlavní obranné argumentace Maďarska. I když je podle tohoto členského státu pravda, že zařízení v Röszke a Tompě sloužila až do března 2017 k uskutečňování řízení na hranicích, je rovněž nezbytné zohlednit skutečnost, že zákon č. XX ze dne 2017, kterým byla v případě krize způsobené hromadným přistěhovalectvím vyloučena vnitrostátní ustanovení upravující řízení na hranicích ve prospěch zvláštního právního režimu odpovídajícího údajnému použití „obecných“ procesních pravidel směrnice 2013/32, současně změnil účel těchto zařízení. I když před touto změnou měla tato zařízení právní postavení „tranzitních prostorů“ ve smyslu článku 43 směrnice 2013/32, v současné době jsou tyto prostory podle tvrzení Maďarska v podstatě přijímacími zařízeními nacházejícími se v blízkosti hranice, v nichž probíhá azylové řízení v souladu s obecnými procesními pravidly. Skutečnost, že se přijímací zařízení nachází v blízkosti hranice, nevede podle Maďarska nutně k jeho kvalifikaci jakožto „tranzitního prostoru“, jakož i v něm prováděných řízení jako „řízení na hranicích“ pro účely použitelnosti článku 43 směrnice 2013/32.

84. Tento argument je podle mého názoru založen na mylném předpokladu, pokud jde o důvod existence „řízení na hranici“ upraveného v uvedeném článku 43.

85. Je třeba připomenout, že unijní normotvůrce tímto ustanovením umožnil členským státům omezit množství žadatelů o mezinárodní ochranu na svých hranicích a vyřizovat tam učiněné žádosti co nejdříve bez omezení analýzy přípustnosti, ale s omezenou pravomocí posouzení věcné stránky žádosti, to znamená v případech vyjmenovaných v čl. 31 odst. 8 směrnice 2013/32. K tomuto účelu unijní normotvůrce ve znění článku 43 této směrnice odkazuje na pravomoc, kterou mají členské státy právo vykonávat „na hranicích nebo v tranzitních prostorech členského státu“, přičemž spojka „nebo“ neznamená, že tranzitní prostory se musí nacházet v jiném místě než na hranicích členských států, nýbrž směřuje pouze k vyzdvižení místa běžně používaného pro posouzení žádostí o mezinárodní ochranu podaných na hranicích.

86. Z toho vyplývá, jak jsem nedávno uvedl ve svém stanovisku předneseném ve spojených věcech FMS a další[24], že základním prvkem pro určení kvalifikace řízení vedených příslušnými vnitrostátními orgány s ohledem na článek 43 směrnice 2013/32 je jejich *teritorialita*[25]. Využijí-li členské státy jim nabízené možnosti stanovit řízení na místě nacházejícím se na jejich hranicích, použije se toto ustanovení[26].

87. V tomto ohledu je nesporné, že:

– žádosti o azyl musí být podle § 80/J odst. 1 zákona o azylu nezbytně učiněny v tranzitních prostorech Röszke a Tompa, jak bylo široce rozvedeno v rámci přezkumu prvního žalobního důvodu projednávané žaloby pro nesplnění povinnosti;

– příslušný vnitrostátní orgán určí v souladu s § 80/J odst. 5 téhož zákona žadateli o azyl jeden z tranzitních prostorů jako jeho místo pobytu až do doby, než se stane vykonatelným usnesení o přemístění podle nařízení (EU) č. 604/2013[27] nebo rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný prostředek.

88. S ohledem na tyto objektivní skutečnosti není podle mého názoru pochyb o tom, že řízení o posouzení žádostí o azyl spadá do působnosti článku 43 směrnice 2013/32, jelikož je prováděno v plném rozsahu uvnitř stavby nacházející se u hranic.

89. Tento závěr není zajisté vyvrácen argumentem, podle kterého skutečnost, že v průběhu takového řízení vnitrostátní orgán příslušný v oblasti azylu rozhodne o věcné stránce nad rámec případů vyjmenovaných v čl. 31 odst. 8 směrnice 2013/32, může zabránit tomu, aby takové řízení bylo kvalifikováno jako „řízení na hranicích“. Tento argument totiž znamená, že se článek 43 směrnice 2013/32 na dotčené řízení nepoužije z důvodu, že podmínky pro provedení tohoto řízení nejsou slučitelné s tímto článkem, což je čistá sofistika.

b) K nedodržení záruk stanovených v článku 43 směrnice 2013/32

90. Vzhledem k tomu, že je prokázáno, že se na řízení prováděné maďarským orgánem příslušným v oblasti azylu v tranzitních prostorech Röszke a Tompa vztahuje článek 43 směrnice 2013/32, je třeba posoudit opodstatněnost tvrzení, že v návaznosti na změny zavedené zákonem č. XX z roku 2017 toto řízení nedodržuje záruky stanovené v takovém ustanovení, zejména záruky, podle kterých členské státy mohou rozhodnout pouze o přípustnosti žádosti nebo o věcné stránce v případech uvedených v čl. 31 odst. 8 směrnice 2013/32 (první část druhého žalobního důvodu), a že délka řízení musí být omezena na čtyři týdny, přičemž není-li rozhodnutí vydáno v této lhůtě, musí být žadateli o mezinárodní ochranu povolen vstup na území dotyčného členského státu (druhá část druhého žalobního důvodu). Komise kromě toho tvrdí, že dotčené řízení není v souladu ani s čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32, který se použije na řízení na hranicích vzhledem k odkazu v uvedeném článku 43 této směrnice na „základní zásady a záruky uvedené v kapitole II“, podle něhož musí být žadatelům, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, poskytnuta „náležitá podpora“ (třetí část druhého žalobního důvodu).

24 – Viz mé stanovisko ve spojených věcech FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, bod 136).

25 – Podle mého vědomí se myšlenka vytvoření zvláštního rámce pro „řízení na hranicích“ datuje do pozměněného návrhu směrnice 2005/85, který stanoví: „Na základě následných konzultací s členskými státy je zvláštní přístup k žádostem podaným *na hraničním přechodu*“(kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska) [viz pozměněný návrh směrnice Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka/*COM/2002/0326 final – CNS 2000/0238*/(Úř. věst. 2002, C 291 E, s. 143)], což podle mého názoru potvrzuje prvořadost teritoriality řízení.

26 – To nutně znamená, že funkční kvalifikace zařízení Röszke a Tompa ve smyslu vnitrostátního práva jako tranzitních prostorů nebo přijímajících zařízení, kterou Maďarsko opakovaně uvádělo ve své žalobní odpovědi, je pro tyto účely zcela irelevantní.

27 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31, dále jen „dublinské nařízení“).

91. Třem částem musí být zjevně vyhověno.

92. Pokud jde o první část, mezi účastníky řízení je nesporné, že jakékoli řízení stanovené zákonem o azylu musí probíhat v tranzitním prostoru *bez ohledu na to, zda se týká přípustnosti nebo věcné stránky*. Jak jsem totiž připomněl výše, § 80/J odst. 5 zákona o azylu stanoví, že vnitrostátní orgán příslušný v oblasti azylu určí žadateli o azyl tranzitní prostor jako místo pobytu do doby, než se stane vykonatelným příkaz k přemístění podle dublinského nařízení nebo rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný prostředek, aniž by byla omezena pravomoc tohoto orgánu na dva případy stanovené v čl. 43 odst. 1 směrnice 2013/32.

93. Pokud jde o druhou část, mezi účastníky řízení je rovněž nesporné, že § 80/I písm. i) zákona o azylu, jakož i §15/A odst. 2a zákona o státních hranicích vylučují použití vnitrostátních právních předpisů, které umožňují vstup žadatele o azyl, který se nachází v tranzitním prostoru, na maďarské území, pokud uplynuly čtyři týdny od podání jeho žádosti, a ukládají vnitrostátnímu orgánu příslušnému v oblasti azylu povinnost vést řízení v souladu s obecnými pravidly (ustanovení § 71/A a 72 zákona o azylu), vnitrostátními právními předpisy, které provádějí ustanovení čl. 43 odst. 2 směrnice 2013/32.

94. Pokud jde o třetí část, je třeba připomenout, že čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32 v obecné rovině stanoví, že členské státy zajistí „náležitou podporu“ žadatelům o mezinárodní ochranu, kteří potřebují zvláštní procesní záruky v průběhu celého azylového řízení, přičemž toto ustanovení se vztahuje rovněž na osoby, jejichž žádost se posuzuje v souladu s pravidly upravujícími řízení na hranici, která jsou popsána v článku 43 směrnice 2013/32.

95. Maďarsko provedlo čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32 v souladu s článkem 5 tohoto aktu vstřícně k sobě v tom smyslu, že § 71/A odst. 7 zákona o azylu vylučuje žadatele, kteří potřebují zvláštní procesní záruky [28], z působnosti vnitrostátní úpravy provádějící výše uvedená pravidla. Je však nesporné, že § 80/I písm. i) téhož zákona vyloučil použití uvedeného § 71/A odst. 7 v případě krizové situace vyznačující se hromadným přistěhovalectvím [29], což je právní režim, který maďarské orgány uplatňují nepřetržitě od jeho počátku. Mimoto a především zákon č. XX z roku 2017 zavedl zvláštní úpravu pro žadatele o mezinárodní ochranu, kteří potřebují zvláštní procesní záruky v tom smyslu, že § 80/J odst. 6 zákona o azylu se omezuje na stanovení použití určitých procesních záruk ve prospěch nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let, to znamená ve prospěch malé části kategorie dotčených žadatelů. Tato situace podle mého názoru charakterizuje porušení čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/32 maďarskými orgány.

96. V tomto ohledu pouhá skutečnost, že se Maďarsko dovolává § 4 odst. 3 zákona o azylu, podle něhož „[p]okud jde o osoby, které potřebují zvláštní zacházení, je třeba použít ustanovení tohoto zákona s přihlédnutím ke konkrétním potřebám, které vyplývají z jejich situace“, nemůže vyvrátit tento závěr, jelikož toto ustanovení je srovnatelné s pouhým důkazem kruhem a je v rozporu s § 80/I písm. i) a § 80/J odst. 6 téhož zákona.

28 – Článek 2 písm. d) směrnice 2013/32 definuje pojem „žadatel[…], který potřebuje zvláštní procesní záruky“ takto: „žadatel, u něhož je možnost požívat práv a plnit povinnosti podle této směrnice vzhledem k jeho situaci omezena“.

29 – Konkrétně § 71/A odst. 7 stanoví, že procesní pravidla na hranicích se nevztahují na „osoby, které potřebují zvláštní zacházení“, a sice v souladu s definicí stanovenou v čl. 2 písm. k) zákona o azylu na „nezletilé osoby bez doprovodu nebo jakékoli zranitelné osoby – zejména nezletilé osoby, starší osoby, zdravotně postižené osoby, těhotné ženy, rodiče samoživitele s nezletilými dětmi, jakož i osoby, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí – u nichž lze v návaznosti na individuální posouzení jejich situace stanovit, že mají specifické potřeby“. Tento pojem podle mého názoru spadá pod pojem „žadatelé, kteří potřebují zvláštní záruky“, který má širší dosah a který používá směrnice 2013/32. Pokud jde o posledně uvedenou definici, viz poznámka pod čarou 30 tohoto stanoviska.

97. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby v dílčím závěru budoucího rozsudku konstatoval, že jelikož řízení na hranicích, které probíhá v tranzitních prostorech, nesplňuje záruky stanovené v článku 43 směrnice 2013/32, jakož i záruky stanovené v čl. 24 odst. 3 této směrnice, Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z těchto dvou ustanovení.

c) K článku 72 SFEU

98. V každém případě je použití pravidel, která se liší od pravidel stanovených směrnicí 2013/32, podle Maďarska v projednávané věci odůvodněno článkem 72 SFEU. Během migrační krize, k níž došlo v roce 2015, se totiž platná pravidla ukázala být podle názoru Maďarska nedostatečná k tomu, aby členským státům umožnila náležitě řešit takovou situaci. V tomto případě právě článek 72 SFEU umožňuje podle Maďarska odchýlit se od pravidel unijního práva pro účely udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.

99. V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že článek 72 SFEU, který je součástí kapitoly I, nadepsané „Obecná ustanovení“, hlavy V SFEU („Prostor svobody, bezpečnosti a práva“), zní následovně: „Tato hlava se nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti“.

100. Argument Maďarska přitom podle mého názoru spočívá na výkladu, podle kterého musí být toto ustanovení primárního práva chápáno jako *kolizní pravidlo*, podle něhož výsady členských států v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti mají přednost před jejich závazky sekundárního práva. Členský stát by se tak mohl dovolávat článku 72 SFEU, aby nepoužil jakýkoli akt přijatý v rámci hlavy V Smlouvy, jehož závaznost není zpochybňována, pokaždé když má za to, že existuje riziko pro udržení veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.

101. Tento výklad byl podle mého názoru vyvrácen již v rozsudku, který Soudní dvůr nedávno vydal ve věci Komise v. Polsko a další (Dočasný mechanismus pro relokaci žadatelů o mezinárodní ochranu) [30] [31], jehož odůvodnění považuji za užitečné připomenout.

102. Nejprve je třeba uvést, že podle Soudního dvora nelze mít za to, že existuje obecná výhrada, která by byla inherentně obsažena ve Smlouvě a vylučovala by z rozsahu působnosti unijního práva všechna opatření přijatá za účelem zajištění veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, výslovné odchylky podle Smlouvy použitelné v situacích, jež mohou mít vliv na veřejný pořádek nebo na veřejnou bezpečnost, které se týkají výjimečných a jasně vymezených případů [32]. Soudní dvůr dále uvedl, že vzhledem k tomu, že odchylku stanovenou v článku 72 SFEU je třeba jako takovou vykládat striktně, nelze ji vykládat tak, že členský státům přiznává pravomoc odchýlit se od ustanovení Smlouvy *prostým odkazem na tuto odpovědnost*. Jinými slovy, dosah požadavků týkajících se udržování veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti nemůže být určován jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany unijních orgánů. Soudní dvůr má tedy za to, že je na členském státu, který se článku 72 SFEU dovolává, aby prokázal potřebu využít odchylky v něm stanovené pro účely výkonu své odpovědnosti v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti [33].

30 – Rozsudek ze dne 2. dubna 2020 (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257).

31 – Před tím, než Soudní dvůr rozhodne v této věci, jsem již k výkladu článku 72 SFEU zaujal postoj ve svém stanovisku ve věci Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, body 38 až 42).

32 – Tyto odchylky jsou podle Soudního dvora uvedeny v článcích 36, 45, 52, 65, 72, 346 a 347 SFEU.

33 – Rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko a další (Dočasný mechanismus pro relokaci žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, body 143 až 147).

103. V případě, že platnost dotčeného aktu sekundárního práva není zpochybněna z hlediska článku 72 SFEU, je tedy na tomto členském státu, aby Soudnímu dvoru poskytl informace umožňující prokázat, že tento akt mu neumožňuje s ohledem na obsah zavedené právní úpravy nebo konkrétních podmínek k jejímu provedení zajistit výkon výše uvedené odpovědnosti. Pouze za této podmínky se členský stát může užitečně dovolávat článku 72 SFEU k odůvodnění svého odmítnutí splnit povinnost uloženou dotčeným aktem sekundárního práva [34].

104. Tyto úvahy je třeba použít na okolnosti projednávané věci.

105. Nejprve poznamenávám, že Maďarsko nezpochybňuje pro účely své obhajoby platnost článku 43 směrnice 2013/32 v souvislosti s článkem 72 SFEU. Z jeho písemností však jasně vyplývá, že se tento členský stát dovolává tohoto ustanovení na podporu tvrzení, že v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím je oprávněn stanovit právní úpravu odchylující se od záruk *spojených s řízeními na hranicích*. Za těchto podmínek jsem toho názoru, že nezbytnost využít odchylky, která má umožnit výkon odpovědnosti Maďarska v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti, má být posouzena pouze v kontextu článku 43 uvedené směrnice. Článek 43 směrnice 2013/32 přitom v odstavci 3 výslovně stanoví možnost takovou odchylku uplatnit v případě, kdy příjezd velkého počtu státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, které současně podávají žádost o mezinárodní ochranu, činí v praxi nemožné použít ustanovení odstavce 1 tohoto článku. Maďarsko však tento odstavec ve svých písemnostech neuplatnilo, a to ani podpůrně.

106. V každém případě je třeba poznamenat na prvním místě, že čl. 43 odst. 3 směrnice 2013/32 se mohlo Maďarsko dovolávat *výlučně* za účelem upuštění od záruky stanovené v odstavci 2 tohoto článku, to znamená k odůvodnění překročení doby čtyř týdnů, během kterých by měla být obvykle řízení na hranicích dokončena. Na druhém místě by tento členský stát mohl využít tohoto ustanovení, pouze pokud by žadatelé o mezinárodní ochranu byli na konci tohoto čtyřtýdenního období *běžně* ubytováni na místech umístěných v blízkosti hranice nebo tranzitního prostoru. Jak přitom Soudní dvůr nedávno objasnil v rozsudku FMS a další, požadavek, aby byli tito žadatelé ubytováni za běžných podmínek, nutně znamená, že nemohou být zajištěni [35], jako tomu je v projednávané věci, což dále objasním v rámci posouzení třetího žalobního důvodu.

107. Mám tudíž za to, že článek 72 SFEU neumožňuje Maďarsku, aby se při provádění řízení na hranicích ve smyslu článku 43 směrnice 2013/32 v tranzitních prostorech Röszke a Tompa odchýlilo od záruk stanovených v tomto ustanovení.

108. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl druhému žalobnímu důvodu předloženému Komisí v plném rozsahu.

C. K všeobecnému zajišťování žadatelů o azyl a nedodržení relevantních procesních záruk

1. Argumenty účastníků řízení

109. V rámci třetího žalobního důvodu Komise tvrdí, že Maďarsko tím, že stanovilo, že se na všechny žadatele o azyl (s výjimkou dětí mladších 14 let) použije řízení vedoucí k tomu, aby tyto osoby musely zůstat zajištěny po celou dobu azylového řízení v zařízeních v jednom z tranzitních prostorů, které mohou opustit pouze směrem do Srbska, a tím, že s tímto zajištěním neposkytlo i záruky stanovené směrnicí 2013/33, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 2 písm. h) a článků 8, 9 a 11 směrnice 2013/33.

34 – Parafrázuji body 148 až 153 uvedeného rozsudku.

35 – Rozsudek ze dne 14. května 2020, FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 244).

110. Pojem „zajištění“, jak je definován v čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33, je podle Komise autonomním právním pojmem unijního práva, takže kvalifikace tranzitních prostorů podle maďarského práva nebo skutečnost, že se nacházejí v blízkosti hranice, nemají žádný vliv na jeho posouzení.

111. Tranzitní prostory umístěné v Maďarsku jsou podle názoru Komise uzavřená místa, která žadatel může opustit pouze směrem do Srbska. Osoby nacházející se v těchto prostorech nemohou podle Komise vstoupit na maďarské území.

112. Podle § 80/K odst. 2 písm. d) zákona o azylu, který se použije v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím, může podle názoru Komise orgán příslušný v oblasti azylu řízení zastavit, pokud žadatel opustí tranzitní prostor. Za těchto okolností není opuštění tranzitního prostoru podle Komise svobodnou volbou žadatelů.

113. Volný pohyb osob nacházejících se v tranzitním prostoru je kromě toho podle Komise značně omezen, jak potvrdil Evropský výbor pro předcházení mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a zvláštní zástupce generálního tajemníka Rady Evropy pro migraci a uprchlíky. Doba, kterou žadatelé stráví v tranzitních prostorech, je podle Komise důležitým ukazatelem pro určení, zda lze pobyt v těchto prostorech považovat za zajištění. Zástupci Komise přitom na místě konstatovali, že někteří žadatelé v tranzitních prostorech pobývají déle než čtrnáct měsíců.

114. Pobyt v tranzitních prostorech se tedy podle názoru Komise projevuje omezením osobní svobody takového rozsahu, že je třeba jej považovat za zajištění ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33. Tento závěr byl ostatně podle Komise potvrzen rozsudkem čtvrtého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Ahmed v. Maďarsko [36].

115. Zajištění v tranzitních prostorách přitom podle názoru Komise není v souladu s článkem 26 směrnice 2013/32, jakož ani s čl. 8 odst. 2 a 3 a článkem 9 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2013/33, neboť se uskutečňuje zpravidla soustavně bez posouzení individuálních okolností žadatelů, aniž je vydáno písemné rozhodnutí, a protože může být nařízeno i pro nezletilé, či dokonce pro nezletilé osoby bez doprovodu, s výjimkou dětí mladších 14 let.

116. I když § 80/I zákona o azylu nevylučuje v případě krize způsobené hromadným přistěhovalectvím použití § 31/A téhož zákona, který upravuje pravidla použitelná na zajištění žadatelů o azyl, Komise má za to, že tento posledně uvedený článek nemůže odstranit protiprávní jednání, kterého se dopustilo Maďarsko, jelikož v takové krizové situaci jsou všichni žadatelé povinni pobývat v tranzitním prostoru podle § 80/J odst. 5 téhož zákona.

117. Konečně nelze podle Komise argumentovat tím, že ve věci, která vedla k rozsudku Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) [37] byl návrh na projednání věci v naléhavém řízení Soudním dvorem zamítnut. Pojem „zajištění“ nezávisí podle jejího názoru na tom, zda Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce povolí použití naléhavého řízení. Předkládající soud v uvedené věci požádal o naléhavé řízení podle názoru Komise nikoli z důvodu pobytu žadatele v tranzitním prostoru, nýbrž z důvodu, že uvedená věc měla významný vliv na určitý počet podobných věcí, na které se vztahovaly tytéž právní předpisy.

118. Maďarsko má za to, že tranzitní prostory jsou v podstatě přijímacími středisky nacházejícími se na vnější hranici schengenského prostoru v Maďarsku, určenými jako místo azylového řízení v souladu s unijním právem, a nikoli detenčními zařízeními.

36 – Evropský soud pro lidská práva, dne 14. března 2017, Ilias a Ahmed v. Maďarsko, ECHR: 2017: 0314JUD004728715.

37 – Rozsudek ze dne 19. března 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

119. Umístění do tranzitních prostor není podle Maďarska zajištěním vzhledem k tomu, že tyto tranzitní prostory nejsou otevřeny pouze ve směru do Maďarska, přičemž jejich uživatelé je mohou volně opustit, aby se odebrali do Srbska. Kromě toho žadatelé o azyl, kteří opustí tranzitní prostor, nejsou podle názoru Maďarska nutně vystaveni nepříznivým důsledkům. Ustanovení § 80/K odst. 2 písm. d) zákona o azylu totiž podle Maďarska stanoví, že pokud žadatel o azyl opustí tranzitní prostor, rozhodne orgán příslušný v oblasti azylu na základě informací, které má k dispozici, nebo řízení ukončí. V důsledku toho i v případě nepřítomnosti žadatele o azyl může tento orgán podle Maďarska rozhodnout o žádosti o azyl, včetně vyhovění této žádosti. Tato právní úprava je podle názoru Maďarska v souladu s článkem 28 směrnice 2013/32, který uvedenému orgánu umožňuje zastavit posuzování žádosti v případě jejího konkludentního zpětvzetí.

120. Mimoto podání žádosti o azyl nevede podle Maďarska automaticky k systematickému zbavování svobody, neboť podle § 80/J odst. 1 písm. c) zákona o azylu může osoba, která legálně pobývá na maďarském území, podat žádost v jakémkoli místě, a nemusí se tedy dostavit do tranzitního prostoru ani v něm setrvávat.

121. Podrobná pravidla týkající se podmínek pro zajištění žadatelů o azyl, rozhodnutí o zajištění a jeho další existence jsou podle názoru Maďarska upraveny v ustanoveních § 31/A až 31/I zákona o právu na azyl a plně zajišťují dodržování relevantních ustanovení směrnice 2013/33.

122. Kromě toho délka pobytu v přijímacím zařízení není podle Maďarska kritériem, na jehož základě lze mít za to, že se jedná o zajištění. Totéž podle názoru Maďarska platí, pokud jde o kvalitu podmínek převládajících v přijímacím středisku. Skutečnost, že omezená velikost území, na němž se nachází tranzitní prostor, s sebou nezbytně nese určitá omezení volného pohybu, neodůvodňuje podle Maďarska zejména kvalifikaci tohoto území jako zajišťovacího prostoru.

123. Pokud jde o nedodržení záruk stanovených směrnicí 2013/33, Maďarsko zdůrazňuje, že orgán příslušný v oblasti azylu vydává v každém případě rozhodnutí o ubytování v tranzitním prostoru jakožto místě pobytu určeném v průběhu řízení ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2013/33, a dále zdůrazňuje, že toto rozhodnutí lze napadnout opravným prostředkem.

124. Pokud jde o rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. března 2017, Ilias a Ahmed v. Maďarsko (CE:ECHR:2017:314JUD004728715), Maďarsko tvrdí, že tento rozsudek není konečný a že Evropský soud pro lidská práva v něm zkoumá nikoliv situaci v současnosti fungujících tranzitních prostorů, nýbrž situaci zařízení z roku 2015, které sice nese stejné jméno, ale jehož status a právní kvalifikace se liší, stejně jako práva a povinnosti uložené osobám, které tam pobývají.

125. Soudní dvůr ostatně již měl podle Maďarska nepřímo za to, že tranzitní prostory fungující jako přijímací střediska od března 2017 nejsou zajišťovacími zařízeními. Odmítnutí použít naléhavé řízení o předběžné otázce ve věci, která vedla k rozsudku Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) [38], týkající se sporu žadatele pobývajícího v tranzitním prostoru totiž podle názoru Maďarska jasně ukazuje, že Soudní dvůr nepovažuje pobyt v tranzitním prostoru za zajištění, dokud může být podle judikatury použití tohoto řízení odůvodněno, týká-li se dotčená věc zajištěné osoby.

126. V neposlední řadě má Maďarsko za to, pokud jde o návštěvu zástupců Komise, že se tato návštěva týkala pouze tranzitního prostoru Röszke a že jejím cílem byla kontrola na místě týkající se projektů, na něž byla poskytnuta finanční podpora Unie. Zástupci Komise si navíc podle Maďarska vyměnili s některými neidentifikovanými rezidenty pouze několik slov.

38 – Rozsudek ze dne 19. března 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

2. Posouzení

127. Jak vyplývá z výše shrnutých argumentů, jádro sporu mezi účastníky řízení se týká odlišné charakterizace pojmu „zajištění“, jak je stanoven v čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33. Touto otázkou se budu zabývat před tím, než přistoupím k otázce týkající se dodržování záruk souvisejících se zajištěním ve smyslu téže směrnice.

a) K existenci zajištění

128. Úvodem je třeba připomenout, že po ukončení písemné části řízení ve věci, kterou se zabýváme, velký senát Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku Ilias a Ahmed v. Maďarsko [39] rozhodl o otázce, zda ubytování dvou státních příslušníků třetích zemí v tranzitním prostoru Röszke představuje zbavení svobody pro účely použití článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“) („Právo na svobodu a osobní bezpečnost“). V tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva rozhodl v rozporu s předchozím rozsudkem svého čtvrtého senátu, přičemž tedy dospěl k závěru, že se o zbavení svobody nejedná.

129. Účastníci řízení poté, co byli vyzváni, aby na jednání zaujali stanovisko k relevanci tohoto rozsudku, vyjádřili protichůdné názory. Zatímco Komise měla za to, že závěr Evropského soudu pro lidská práva nelze přenést na projednávanou věc z důvodu určitých významných skutkových a právních rozdílů, Maďarsko tvrdilo, že tento závěr, použitelný na okolnosti projednávané věci, je s to podpořit jeho argument, podle něhož situace žadatelů o mezinárodní ochranu nespadá pod pojem „zajištění“, jak vyplývá z čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33. Tento členský stát má tedy podle všeho za to, že pokud umístění těchto žadatelů do jednoho z tranzitních prostorů není zbavením svobody ve smyslu článku 5 EÚLP, rozumí se samo sebou, že nemůže být kvalifikován ani jako zajištění, jelikož tento posledně uvedený pojem předpokládá existenci zbavení svobody ve smyslu článku 6 Listiny.

130. Ve stanovisku, které jsem přednesl ve spojených věcech FMS a další [40], které se týkalo také otázky, zda umístění do jednoho z tranzitních prostorů umístěných na srbsko-maďarské hranici zakládá zajištění ve smyslu směrnice 2013/33, jsem vysvětlil, že i když je pravda, že článek 5 EÚLP odpovídá článku 6 Listiny a že čl. 52 odst. 3 Listiny vyžaduje, aby práva v něm zakotvená, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, byla vykládána tak, že mají stejný smysl a rozsah jako ty, které jim přikládá EÚLP, je přesto nesporné, že Soudní dvůr Evropské unie opakovaně rozhodl, že soudržnost sledovaná článkem 52 odst. 3 Listiny nesmí narušit autonomii unijního práva a samotného Soudního dvora [41], přičemž EÚLP nepředstavuje právní nástroj formálně začleněný do unijního právního řádu, dokud k ní Unie nepřistoupí [42]. Vyzval jsem tak Soudní dvůr, aby ponechal stranou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a provedl přezkum s ohledem na článek 6 Listiny posuzovaný samostatně [43]. Vzhledem k tomu, že posledně uvedený článek musí být s ohledem na bod 35 odůvodnění směrnice 2013/33 [44] považován za součást definice „zajištění“ uvedené v čl. 2 písm. h) téže směrnice, jsem z toho vyvodil závěr, že existence zajištění musí být určena *pouze* na základě přezkumu podmínek stanovených v této definici, podle které musí být jako takové kvalifikováno „zadržování žadatele členským státem na určitém místě, kde je žadatel zbaven svobody pohybu“.

39 – Evropský soud pro lidská práva, 21. listopadu 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

40 – Viz mé stanovisko ve spojených věcech FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, body 148 až 152).

41 – V oblasti azylu viz rozsudky ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 45), a ze dne 14. září 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, bod 32).

42 – Z vysvětlení k článku 52 Listiny totiž vyplývá, že odstavec 3 tohoto článku má zajistit nezbytný soulad mezi Listinou a EÚLP, „aniž by [byla narušena] autonomi[e] práva Unie a Soudního dvora Evropské unie“.

43 – Tento „autonomní“ výklad ustanovení Listiny, jejichž obsah je podobný obsahu ustanovení zakotvených v EÚLP, se váže na podmínku stanovenou v jejím čl. 52 odst. 3, který vede k vyšší úrovni ochrany, než jakou zaručuje EÚLP.

44 – Tento bod odůvodnění zní takto: „Tato směrnice dodržuje základním lidská práva a ctí zásady uznávané zejména [Listinou]. Jejím cílem je především zajistit plné respektování lidské důstojnosti a podpořit uplatňování článků 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 a 47 Listiny; tato směrnice musí být odpovídajícím způsobem provedena“.

131. Mám za to, že v nedávném rozsudku vydaném v těchto spojených věcech [45] Soudní dvůr Evropské unie tento přístup implicitně potvrdil, jelikož dospěl k závěru, že existuje zajištění na základě analýzy omezené na podmínky vyplývající z čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33, aniž byl zohledněn výklad článku 5 EÚLP Evropského soudu pro lidská práva ve věci Ilias a Ahmed v. Maďarsko [46].

132. S ohledem na výše uvedené podmínky měl Soudní dvůr za pomoci doslovného, historického a kontextuálního výkladu za to, že zajištění žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33 „představuje donucovací opatření, které tohoto žadatele zbavuje svobody pohybu a odděluje ho od zbytku obyvatelstva, neboť mu ukládá, aby se neustále zdržoval v omezeném a uzavřeném prostoru“ [47].

133. Za účelem použití pojmu „zajištění“, jak je popsán v projednávaném případě, je třeba konstatovat, že Komise ve svých písemnostech uvádí určité skutkové okolnosti, jejichž pravdivost nebyla Maďarskem zpochybněna. Podle Komise jsou žadatelé o azyl povinni v průběhu celého řízení o posouzení jejich žádosti neustále se zdržovat v jednom z tranzitních prostorů, které jsou obehnány vysokým oplocením a opatřeny ostnatým drátem. Uvnitř tranzitního prostoru jsou tito žadatelé ubytováni ve skupinách pěti osob v kovových kontejnerech o velikosti přibližně 13 m^2. Žadatelé mají mimořádně omezenou možnost odebrat se do úseku jiného tranzitního prostoru, než v kterém jsou ubytováni, což je dovoleno pouze v případě lékařských konzultací nebo pohovorů uskutečňovaných v rámci azylového řízení a za doprovodu dozorců tranzitního prostoru a nemohou navázat kontakt s osobami z vnějšího světa s výjimkou jejich právního zástupce. Kromě toho podle mého názoru ze spisu vyplývá, že jejich pohyby jsou trvale sledovány vzhledem k přítomnosti uvedených dozorců uvnitř tranzitního prostoru, jakož i u vstupních dveří do každého jeho úseku.

134. Tento soubor důkazů svědčí podle mého názoru o natolik vysoké míře omezení svobody pohybu žadatelů o azyl, že je tato situace srovnatelná s režimem zajištění [48], jak měl za to Soudní dvůr v rozsudku FMS a další týkajícím se tranzitního prostoru Röszke na základě obdobných věcných důkazů předložených předkládajícím soudem [49].

135. Pokud jde o argument, který Maďarsko v projednávané věci uplatnilo v žalobní odpovědi, podle kterého umístění dotčených žadatelů do tranzitního prostoru Röszke nemůže být kvalifikováno jako zajištění ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33, jelikož všichni žadatelé o mezinárodní ochranu mohou svobodně opustit tranzitní prostor, poznamenávám, že Soudní dvůr toto tvrzení již odmítl v rozsudku FMS a další [50].

136. Soudní dvůr vycházel z předpokladu, že zajištění lze vyloučit pouze tehdy, existuje-li „skutečná“ možnost opuštění dotčeného tranzitního prostoru [51], a odůvodnil jeho odmítnutí dvěma důvody, podle kterých je zaprvé případný vstup uvedených žadatelů do Srbska považován za protiprávní a žadatelé se tak vystavují sankcím a zadruhé tito žadatelé riskují ztrátu jakékoli šance na získání postavení uprchlíka v Maďarsku, pokud Maďarsko opustí [52]. Tyto důvody přitom rovněž podle mého názoru podporují odmítnutí argumentu předloženého Maďarskem v projednávané věci.

45 – Rozsudek ze dne 14. května 2020, FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

46 – Evropský soud pro lidská práva, 21. listopadu 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

47 – Rozsudek ze dne 14. května 2020, FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 216 až 222).

48 – Není mi jasné, jak by mohlo být omezení svobody pohybu tohoto rozsahu považováno za nevyhnutelný důsledek omezené velikosti celého tranzitního prostoru, jak tvrdí Maďarsko.

49 – Rozsudek ze dne 14. května 2020, FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), bod 226.

50 – Rozsudek ze dne 14. května 2020, FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

51 – V tomto ohledu viz moje stanovisko ve spojených věcech FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, body 155 a 166), ve kterých jsem uvedl, že pouze jedna „realistická“ možnost dobrovolného odjezdu je taková, že vylučuje existenci zajištění, a že tato realistická povaha musí být posouzena s ohledem na zvláštní situaci žadatelů o mezinárodní ochranu.

52 – Rozsudek ze dne 14. května 2020, FMS a další (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 228 a 229).

137. Pokud jde totiž o první důvod, Maďarsko v projednávané věci nezpochybnilo vysvětlení poskytnuté Komisí na jednání, podle kterého Srbská republika v současné době odmítá uplatňovat dohodu o zpětném přebírání osob, pokud jde o migranty přicházející z maďarských tranzitních prostorů. Pokud jde o druhý důvod, je třeba konstatovat, že opuštění tranzitního prostoru by bylo nezbytně synonymem vzdání se možnosti získat požadovanou mezinárodní ochranu. Je pravda, že § 80/K odst. 2 písm. d) zákona o azylu stanoví, že pokud žadatel opustí tranzitní prostor, není příslušný vnitrostátní orgán povinen zastavit řízení, ale může rovněž rozhodnout na základě informací, které má k dispozici. Kromě toho jakékoliv rozhodnutí, kterým se nařizuje zastavení řízení, nemůže být podle § 80/K odst. 4 zákona o azylu napadeno ve sporném správním řízení. Za těchto okolností se domnívám, že žadatelé o azyl nejsou v postavení, které jim svobodně umožňuje opustit tranzitní prostor směrem do Srbska.

138. Dovoluji si doplnit, že tito žadatelé nesmí zamířit do Maďarska ani z důvodu, že nemají povolení ke vstupu a pobytu na území státu. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že podle § 5 odst. 1b) zákona o státních hranicích, který je předmětem čtvrtého žalobního důvodu Komise v projednávané věci, může maďarská policie během krize vyvolané hromadným přistěhovalectvím zadržet neoprávněně pobývající cizí státní příslušníky na celém území státu a eskortovat je až k nejbližšímu vstupu do zařízení s výjimkou případů podezření z trestného činu. Z důvodu délky čekací lhůty pro vstup do tranzitního prostoru a učinění žádosti o mezinárodní ochranu neexistuje pro dotyčného migranta jiná alternativa než vydat se směrem do Srbska, to znamená vrátit se tam, odkud přišel, za situace, kdy je přinejmenším nejisté, zda mu bude povolen vstup na srbské území, jakož i to, nakolik legální bude jeho situace a jaký osud mu případně na místě určí imigrační orgány.

139. Očekávání, že žadatel o azyl opustí tranzitní prostor dobrovolně, je tudíž podle mého názoru zjevně nerealistická.

140. Ve světle všech výše uvedených úvah mám za to, že umístění každého žadatele v tranzitním prostoru během posuzování jeho žádosti o mezinárodní ochranu musí být považováno za „zajištění“ ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33.

141. Zcela irelevantní pro účely posouzení, které je třeba provést, je kvalifikace a právní status tranzitních prostor ve smyslu maďarského práva, kterých se Maďarsko několikrát dovolávalo ve svých písemnostech, jelikož dotčený pojem „zajištění“ neobsahuje žádný odkaz na vnitrostátní právo, a musí být tedy považován za autonomní pojem unijního práva [53]..

142. Výsledek tohoto posouzení nemění ani skutečnost, že Soudní dvůr odmítl vyhovět žádosti o projednání věci v naléhavém řízení, kterou podal předkládající soud ve věci, která vedla k vydání rozsudku Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) týkajícího se sporu žadatele o azyl pobývajícího v tranzitním prostoru, jelikož rozsudek vydaný v této věci neuvádí, že důvod zamítnutí spočívá v tom, že je takový žadatel zajištěn [54]. V každém případě se předběžné posouzení provedené Soudním dvorem v této souvislosti ohledně existence zajištění, které je skutkové povahy a jehož rozsah je striktně vymezen informacemi poskytnutými předkládajícím soudem, podle mého názoru neshoduje s předběžným posouzením, které bylo provedeno za účelem určení, zda jsou současně dány znaky tohoto pojmu „zajištění“.

53 – Viz zejména rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Kásler a Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, bod 37).

54 – Rozsudek ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 27).

b) K zákonnosti zajištění

143. Z výše uvedeného vyplývá, že všichni žadatelé o azyl jsou zajištěni ve smyslu směrnice 2013/32 během jejich ubytování v tranzitních prostorech nacházejících se na srbsko-maďarské hranici. V této fázi je tedy třeba zaujmout stanovisko k zákonnosti tohoto zajištění, přičemž je třeba připomenout, že podle článku 26 směrnice 2013/32 a článku 8 směrnice 2013/33 mohou být žadatelé o mezinárodní ochranu za určitých podmínek zajištěni.

144. Komise tvrdí, že Maďarsko nedodrželo právní režim žádného opatření k zajištění definovaného v článcích 8 až 11 směrnice 2013/33. S jejím výkladem bez jakéhokoliv zaváhání souhlasím.

145. Z vnitrostátních ustanovení poskytnutých Komisí totiž vyplývá, že použití §§ 31/A a 31/B zákona o azylu, které stanoví podmínky upravující využití zajištění žadatelů o azyl ve vnitrostátním právu, bylo § 80/I písm. a) téhož zákona vyloučeno v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím. V každém případě i za předpokladu, jak tvrdí Maďarsko, že by se tato ustanovení na uvedenou situaci i nadále použila, je důvodné mít za to, že vzhledem k tomu, že tento členský stát jednoznačně zpochybnil samotnou existenci jakéhokoli zajištění žadatelů o azyl, nejsou relevantní ustanovení použita na zajištění těchto žadatelů v tranzitních prostorách.

146. Maďarsko nijak nezpochybňuje *systematické* provádění § 80/J odst. 5 zákona o azylu, který orgánu příslušnému v oblasti azylu svěřuje pravomoc přidělit žadatelům o azyl tranzitní prostor jako místo pobytu po dobu řízení. Podle mého názoru není pochyb o tom, že Komise má správně za to, že systematické provádění § 80/J odst. 5 může porušovat jednak čl. 8 odst. 3 první pododstavec směrnice 2013/33, podle kterého může být zajištění odůvodněno pouze v něm taxativně uvedenými důvody, a jednak čl. 8 odst. 2 této směrnice, který vyžaduje, aby zajištění mohlo být nařízeno pouze v případě nutnosti a na základě *individuálního posouzení každého případu*, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření [55].

147. Pokud jde o nevydání rozhodnutí o zajištění uvádějící skutkové a právní důvody, na kterých je založeno, v rozporu s čl. 9 odst. 2 směrnice 2013/33, uvádím, že Maďarsko namítá, že vnitrostátní orgán příslušný v oblasti azylu vydává ve všech případech rozhodnutí o umístění žadatelů o azyl v tranzitním prostoru po dobu řízení. Tento členský stát však sám implicitně ve svém vyjádření k žalobě připouští, že se nejedná o rozhodnutí o zajištění ve smyslu čl. 9 odst. 2 této směrnice, jelikož jej kvalifikuje jako rozhodnutí ukládající omezení volného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 2 uvedené směrnice.

148. Maďarsko ani nepopírá, že zajištění může být nařízeno i pro nezletilé, či dokonce pro nezletilé osoby bez doprovodu, s výjimkou dětí mladších 14 let, což nepochybně může porušovat čl. 11 odst. 2 směrnice 2013/33, podle kterého je zajištění nezletilých osob pouze krajním opatřením, které se použije až tehdy, je-li potvrzeno, že nelze účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.

149. Z žaloby vyplývá, že se Komise dovolává rovněž porušení čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33. Nejsem si přitom jist, jak k porušení takového ustanovení, které se omezuje na vymezení pojmu „zajištění“, podle Komise došlo, jelikož Komise netvrdí, že toto ustanovení nebylo provedeno. Proto nemohu souhlasit se závěrem Komise v tomto ohledu.

150. S ohledem na výše uvedené mám za to, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají, jelikož zajištění prováděné v tranzitních prostorech nedoplnilo o záruky stanovené v článcích 8, 9 a 11 směrnice 2013/33.

55 – Rovněž viz rozsudek ze dne 14. září 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, bod 48).

151. Mám tudíž za to, že třetímu žalobnímu důvodu projednávané žaloby pro nesplnění povinnosti je třeba vyhovět.

D. K nedodržení postupů stanovených směrnicí 2008/115

1. Argumenty účastníků řízení

152. V rámci čtvrtého žalobního důvodu má Komise za to, že Maďarsko tím, že neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí přemísťuje na druhou stranu hraničního oplocení bez dodržení postupů a záruk vymezených v článku 5, článku 6, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z těchto ustanovení.

153. Komise nejprve uvádí, že podle § 5 odst. 1 zákona o státních hranicích je možné na maďarském území používat šedesáti metrové pásmo od linie vnější hranice za účelem vybudování, zavedení nebo provozování zařízení sloužících k ochraně pořádku na hranicích a plnění úkolů týkajících se obrany a bezpečnosti státu, správy katastrof, ostrahy hranic, azylu a migrační policie. Kromě toho § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích podle Komise stanoví, že policie může v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím zadržet neoprávněně pobývající cizí státní příslušníky a eskortovat je až k nejbližšímu vstupu do zařízení uvedeného v § 5 odst. 1 téhož zákona, s výjimkou případů podezření z trestného činu.

154. Ze zpráv citovaných Komisí vyplývá, že maďarská policie vyhošťovala neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí zadržené na maďarském území na hranici a nutila je překonat hraniční oplocení. Státní příslušníci třetích zemí vyhoštění do stísněného pohraničního pásma na maďarském území, kde není k dispozici žádná infrastruktura a není možné se z něj vydat na zbývající území Maďarska, nemají podle Komise v praxi jinou možnost než opustit maďarské území. Komise má tedy za to, že toto řízení odpovídá pojmu „vyhoštění“, jak je definován v čl. 3 bodě 5 směrnice 2008/115, i když je v některých případech technicky možné, že fyzické přemístění nekončí mimo maďarské území.

155. Vyhoštění dotčených státních příslušníků třetích zemí se podle Komise uskutečňuje, aniž je vydáno rozhodnutí o navrácení, bez uvážení, bez ohledu na nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život, zdravotní stav dotyčného státního příslušníka třetí země, aniž je dodržena zásada nenavracení. Tito státní příslušníci třetích zemí neobdrží podle názoru Komise náležité odůvodnění ani písemné vysvětlení a v případě neexistence rozhodnutí o navrácení nemají k dispozici žádný opravný prostředek.

156. Kromě toho § 5 odst. 1b zákona o hranicích státu nespadá podle Komise pod výjimku stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2008/115. Toto ustanovení se totiž podle názoru Komise nepoužije na státní příslušníky, kteří jsou již přítomni na maďarském území, zatímco působnost uvedeného § 5 odst. 1b se vztahuje na každého státního příslušníka třetí země, který pobývá neoprávněně v Maďarsku.

157. Konečně, podstatná, obecná a rozšířená odchylka od ustanovení směrnice 2008/115 nemůže být podle Komise odůvodněna článkem 72 SFEU, který se omezuje na stanovení zásady, kterou musí unijní normotvůrce zohlednit a která usnadňuje výklad unijních aktů přijatých na základě části třetí hlavy V SFEU.

158. Maďarsko úvodem tvrdí, že § 5 odst. 1a zákona o státních hranicích je odůvodněn odchylkou stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2008/115. Pokud jde o § 5 odst. 1b téhož zákona, tento členský stát uvádí, že může být použit pouze v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím, na rozdíl od § 5 odst. 1a.

159. V tomto rámci Maďarsko tvrdí, že článek 72 SFEU umožňuje členským státům přijmout a uplatňovat pravidla týkající se udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti, která se mohou odchylovat od ustanovení unijního práva, vzhledem k tomu, že cílem vyhlášení krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím a pravidel používaných v takové situaci je v každém případě udržování veřejného pořádku a ochrana vnitřní bezpečnosti země. Směrnice 2008/115 podle názoru Maďarska nestanoví, že pravidla, která zavádí, musí být uplatňována rovněž v kontextu článku 72 SFEU. V důsledku toho se členský stát podle názoru Maďarska může odchýlit od ustanovení uvedené směrnice, plní-li svou odpovědnost udržovat veřejný pořádek a chránit vnitřní bezpečnost.

160. Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost jsou podle Maďarska kategorickými požadavky obecného zájmu, které svěřují členským státům legislativní pravomoc, která jim umožňuje zasahovat do unijního práva, a jehož čl. 4 odst. 2 SEU zdůrazňuje prvořadou povahu. Podle judikatury Soudního dvora [56] členské státy rozhodují podle názoru Maďarska zcela nezávisle o tom, co považují za záležitost spadající pod pojem „veřejný pořádek“, a toto posouzení se může měnit v čase. V tomto ohledu Maďarsko připomíná, že se právní rámec stanovený sekundárním právem pro účely řešení krizových situací způsobených hromadným přistěhovalectvím ukázal nedostatečným i z pohledu samotné Komise, která z toho vyvodila důsledky, když v roce 2016 předložila komplexní soubor návrhů na reformu společného evropského azylového systému, a to jak ve vztahu ke směrnici 2013/32, tak ke směrnici 2008/115.

161. V takové krizové situaci, jako je situace v Maďarsku, proto podle názoru Maďarska není nutné vyhovět článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, v případě, že maďarská policie uplatňuje § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích.

162. Kromě toho policie podle názoru Maďarska nevyhošťuje na hranici neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí zadržené na maďarském území, jelikož zařízení na ochranu hranic (oplocení na hranicích) se nachází nikoliv na linii hranic, nýbrž na území Maďarska. Tyto osoby tedy nejsou podle Maďarska vyhošťovány do Srbska a poté, co jsou eskortovány až na hraniční přechod, mohou podat žádost v nejbližším tranzitním prostoru. V případě neexistence skutečného návratu je použití směrnice 2008/115 z podstaty věci vyloučeno, neboť členský stát nemůže podle názoru Maďarska vykonat rozhodnutí o vyhoštění na svém vlastním území.

163. Maďarsko dodává, že žádné ustanovení unijního práva neuvádí, kde na území státu musí být umístěna zařízení, která slouží k vyřizování žádostí o azyl, ani kam je třeba dopravit neoprávněně pobývající osoby. Pokud tedy policie přemisťuje neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí po maďarském území, aby mohli podat žádost o mezinárodní ochranu co nejdříve, neporušuje podle názoru Maďarska unijní právo. Kromě toho podle Maďarska neexistuje žádné pravidlo unijního práva, které ukládá poskytnout jakoukoli péči nelegálním státním příslušníkům třetích zemí. V neposlední řadě Maďarsko tvrdí, že policie jedná v mezích legislativního rámce a přiměřeně používá donucovací prostředky pouze v případech stanovených zákonem.

2. Posouzení

164. Úvodem je třeba poznamenat, že Maďarsko nezpochybňuje, že maďarská policie provádí přesun státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na maďarském území až k nejbližšímu vstupu do zařízení, aniž jsou dodrženy záruky týkající se řízení o navrácení stanovené směrnicí 2008/115 [57]. K provedení tohoto opatření především dochází bez ohledu na nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život, zdravotní stav dotyčného státního příslušníka třetí země či dodržení zásady nenavracení

56 – Maďarsko odkazuje zejména na rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708).

57 – Je nutno konstatovat, že argument Maďarska, podle kterého maďarská policie jedná v mezích legislativního rámce a přiměřeně používá donucovací prostředky pouze v případech stanovených zákonem, jak vyžaduje čl. 8 odst. 4 směrnice 2008/115, je irelevantní, pokud jde o určení, zda Maďarsko nesplnilo povinnosti, jejichž porušení je mu tímto žalobním důvodem vytýkáno.

(článek 5) a bez rozhodnutí o navrácení (čl. 6 odst. 1). Dotyční státní příslušníci třetích zemí kromě toho nedostávají žádné písemné rozhodnutí o skutkových a právních důvodech návratu nebo vyhoštění (čl. 12 odst. 1) a v případě neexistence rozhodnutí o navrácení nemají k dispozici žádné prostředky právní nápravy (čl. 13 odst. 1).

165. Maďarsko však na základě dvou základních argumentů vyvrací porušení, která mu byla tímto žalobním důvodem vytýkána: primárně, nepoužitelnost směrnice 2008/115 v projednávané věci a podpůrně možnost členských států dovolávat se článku 72 SFEU za účelem odchýlení se od jednotných pravidel stanovených touto směrnicí. Budu se jimi zabývat postupně.

a) K použitelnosti směrnice 2008/115

166. Maďarsko má na prvním místě za to, že směrnice 2008/115 se v projednávané věci nepoužije, jelikož použití praxe spočívající ve vyhošťování na hranici je odůvodněno odchylkou uvedenou v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2008/115.

167. Podle tohoto ustanovení se členské státy mohou rozhodnout, že tuto směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v uvedeném členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu. V tomto ohledu již Soudní dvůr uvedl, že slovní spojení „v souvislosti s neoprávněným překročením“ znamená „ *přímou časovou a prostorovou vazbu* mezi zadržením nebo zastavením státního příslušníka třetí země a překročením vnější hranice“, a že se tedy „[j]edná […] o státní příslušníky třetích zemí, kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v *samotném okamžiku* neoprávněného překročení vnější hranice nebo po jejím překročení v blízkosti této hranice [58] [59]“.

168. Nemám za to, že Komise zpochybňuje, že § 5 odst. 1a zákona o státních hranicích směřuje k využití odchylky stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2008/115.

169. Tento žalobní důvod se podle mého názoru správně týká pouze § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích, který se použije namísto odstavce 1a v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím a je ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku stále v platnosti. Uvedená odchylka se tedy podle Komise nevztahuje právě na toto ustanovení.

170. Ustanovení § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích stanoví, že „[p]olicie může v případě krizové situace způsobené hromadným přistěhovalectvím zadržet cizí státní příslušníky neoprávněně pobývající na maďarském území a eskortovat je až k nejbližšímu vstupu do zařízení uvedeného v odstavci 1 téhož zákona, s výjimkou případů podezření z trestného činu“. V případě neexistence úpravy této policejní pravomoci „v [osmikilometrovém] pásmu od linie vnější hranice“, jak stanoví § 5 odst. 1a zákona o státních hranicích [60], se přitom toto ustanovení použije na *všechny* státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající v Maďarsku, a nikoli pouze na ty, kteří byli zadrženi nebo zastaveni v okamžiku neoprávněného překročení vnější hranice nebo po tomto překročení v blízkosti této hranice, jak vyžaduje čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2008/115. Z toho vyplývá, že § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích není vyňat z působnosti směrnice 2008/115 na jejím základě, jelikož nesplňuje jednu z podmínek stanovených v tomto odchylném ustanovení.

58 – Rozsudek ze dne 19. března 2019, Arib a další (C-444/17, EU:C:2019:220, bod 46 a citovaná judikatura).

59 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

60 – Ustanovení § 5 odst. 1a zákona o státních hranicích zní takto: „Policie může na maďarském území zadržet státní příslušníky třetí země neoprávněně pobývající na maďarském území v [osmikilometrovém] pásmu od linie vnější hranice, jak je vymezena v čl. 2 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu nebo od značek vymezujících hranici a eskortovat je až k nejbližšímu vstupu do zařízení uvedeného v odstavci 1, s výjimkou případů podezření z trestného činu.“

171. Na druhém místě Maďarsko tvrdí, že přemisťování státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na maďarském území k nejbližšímu vstupu do zařízení, které provádí maďarská policie, není „vyhoštěním“ ve smyslu směrnice 2008/115 z důvodu, že se tato směrnice nepoužije, pokud by nedošlo ke skutečnému návratu.

172. Pojem „vyhoštění“ je definován v čl. 3 bodě 5 této směrnice jako „výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby *mimo* území dotyčného členského státu“, což by skutečně mohlo vést k domněnce, že výklad uplatněný Maďarskem je právně správný. Je totiž nesporné, že § 5 odst. 1b zákona o státních hranicích umožňuje policejním orgánům pouze eskortovat neoprávněně pobývající státní příslušníky třetí země zadržené na maďarském území až k nejbližšímu vstupu do zařízení na ochranu hranic, zařízení nacházejícímu se na území Maďarska. Fyzické přemístění tak není dokončeno mimo takové území, jak vyžaduje dotčená definice. Mám však za to, že v rámci tohoto posouzení nelze odhlédnout od skutečnosti, že státní příslušníci třetích zemí nemají jinou možnost než opustit toto vyhrazené prostranství a překročit pozemní hranici se Srbskem, neboť jsou ponecháni na stísněném vyhrazeném prostranství mezi pohraničním oplocením a národní hranicí, které postrádá jakoukoli infrastrukturu, která by tam umožňovala dlouhodobě pobývat. Kromě toho je třeba mít za to, že tito státní příslušníci třetích zemí nemohou ani jít ke vchodu, ke kterému je policie doprovázela, až do tranzitního prostoru a vstoupit do něj za účelem předložení žádosti o mezinárodní ochranu vzhledem k tomu, že by to znamenalo průměrné čekání v délce jedenácti až osmnácti měsíců na stísněném vymezeném prostranství, na kterém, jak jsem právě připomněl, není žádná infrastruktura. Závěrem jsem toho názoru, že dotčenou praxi lze fakticky přirovnat k „vyhoštění“ ve smyslu čl. 3 bodu 5 směrnice 2008/115.

173. Ve světle těchto úvah není podle mého názoru pochyb o tom, že se směrnice 2008/115 na dotčené opatření použije.

b) K článku 72 SFEU

174. Pokud jde o argument Maďarska, že článek 72 SFEU umožňuje členským státům odchýlit se při výkonu své odpovědnosti za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti od ustanovení směrnice 2008/115, úvahy rozvinuté v bodech 101 až 103 tohoto stanoviska týkající se úvah Soudního dvora v rozsudku Komise v. Polsko a další (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu) [61] si podle mého názoru zachovávají veškerou relevanci.

175. Tento sled úvah je třeba znovu použít.

176. Nejprve poznamenávám, že Maďarsko ve svých písemnostech výslovně neuplatnilo jako důvod na svou obranu neplatnost určitých ustanovení směrnice 2008/115 ve vztahu k článku 72 SFEU. Je však třeba ověřit, zda je nezbytné, aby se tento členský stát dovolával odchylky v ní stanovené v kontextu směrnice 2008/115 jako celku [62]. V rámci této směrnice je článek 18 potenciálně relevantní, neboť výslovně upravuje mimořádné situace, které vzniknou důsledkem výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navráceni, a členským státům přiznává možnost po

61 – Rozsudek ze dne 2. dubna 2020 (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257).

62 – Aniž je zpochybněna její platnost, okolnost, že směrnice 2008/115 neobsahuje takový bod odůvodnění jako je bod 51 odůvodnění směrnice 2013/32, který upřesňuje, že touto směrnicí není dotčen výkon odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti v souladu s článkem 72 SFEU, zajisté nemůže odůvodnit odchylku od ustanovení této směrnice na základě tohoto článku, jak tvrdí Maďarsko.

dobu trvání této situace odchýlit se k určitým dalším ustanovením této směrnice. Podotýkám však, že se Maďarsko ve svých písemnostech nedovolávalo použití tohoto článku a že v žádném případě tento článek neumožňuje žádnou odchylku od ustanovení, jejichž porušení je tímto žalobním důvodem zpochybněno [63] [64].

177. Z toho vyplývá, že Maďarsko se nemůže opírat o článek 72 SFEU, aby odůvodnilo, že odmítá splnit všechny povinnosti, které jsou mu uloženy v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115.

178. Ostatní argumenty vznesené Maďarskem nemohou podle mého názoru tento závěr vyvrátit. Tak je tomu v případě argumentu založeného na článku 72 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 2 SEU. Nic totiž nenaznačuje, že by účinné zachování základních funkcí státu uvedených v posledně uvedeném ustanovení, jako jsou ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti, mohlo být zajištěno pouze nepoužitím dotčených ustanovení směrnice 2008/115. Pokud jde o rozsudek Tsakouridis [65], i když je pravda, že z něj vyplývá, že členské státy jsou oprávněny přijmout opatření k zachování veřejného pořádku, není mi jasné, jak lze uvedený rozsudek chápat v tom smyslu, že tyto členské státy mohou zavést takovou odchylku v případech neupravených sekundárním unijním právem pouze s odvoláním se na článek 72 SFEU. Omezím se totiž na připomenutí, že v citovaném rozsudku byl Soudní dvůr vyzván k výkladu ustanovení sekundárního práva, a sice čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38/ES [66].

179. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl čtvrtému žalobnímu důvodu Komise.

E. K neexistenci efektivity opravných prostředků podaných proti rozhodnutím zamítajícím žádost o azyl

1. Argumenty účastníků řízení

180. Komise má za to, že Maďarsko porušuje čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice 2013/32 z důvodu, že je-li žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta, zákon o právu na azyl výslovně nestanoví možnost odkladného účinku žalob. V důsledku toho není podle Komise zaručeno právo žadatelů o azyl setrvat na maďarském území až do rozhodnutí o opravném prostředku, jelikož zamítavé rozhodnutí je vykonatelné nezávisle na podání opravného prostředku.

181. Podle obecných procesních pravidel použitelných v Maďarsku v oblasti správních sporů přitom podání žaloby nemá podle názoru Komise odkladný účinek, jelikož článek 50 řádu sporného správního řízení pouze stanoví, že o odkladný účinek lze za určitých podmínek požádat. Zákon o azylu jakožto *lex specialis* stanoví podle Komise pravidla v oblasti správních sporů, která se použijí na přezkum rozhodnutí v oblasti azylu.

63 – Článek 18 směrnice 2008/115 se totiž omezuje na to, že umožňuje členským státům rozhodnout o poskytnutí delší lhůty pro soudní přezkum, než je lhůta stanovená podle čl. 15 odst. 2 třetího pododstavce uvedené směrnice, a přijmout naléhavá opatření, pokud jde o podmínky zajištění odchylující se od opatření stanovených v čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2 téže směrnice.

64 – Jak poznamenává Komise v žalobě, čl. 18 odst. 3 směrnice 2008/15 dokonce výslovně zdůrazňuje, že „[ž]ádné ustanovení tohoto článku nelze vykládat tak, že by umožňovalo členským státům odchýlit se od své obecné povinnosti přijmout veškerá přiměřená obecná či konkrétní opatření k plnění svých povinností vyplývajících z této směrnice“.

65 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

66 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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 (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

182. Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (zákon č. CXL z roku 2015, kterým se mění určité zákony v kontextu správy hromadného přistěhovalectví), který nabyl účinnosti dne 1. srpna 2015, změnil podle Komise články 53 a 68 zákona o azylu a zrušil ustanovení, která výslovně zaručují odkladný účinek. Tyto změny jsou použitelné jak během krize způsobené hromadným přistěhovalectvím, tak v případě, že taková situace nenastane.

183. Komise má tudíž zaprvé za to, že jelikož opravný prostředek podaný proti rozhodnutím, kterými se zamítají žádosti o azyl jako neopodstatněné, nemá automatický odkladný účinek, Maďarsko řádně neprovedlo obecné pravidlo stanovené v čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32. V tomto ohledu čl. 35 odst. 1 zákona o právu na azyl sám o sobě nepřiznává podle názoru Komise žadatelům o azyl právo pobytu, ale pouze upřesňuje, že tyto osoby podléhají azylovému řízení až do oznámení rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný prostředek. Jedinou právní úpravou, z které by žadatel mohl vyvodit právo pobytu v Maďarsku, je proto podle názoru Komise čl. 5 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, podle něhož má žadatel v souladu s podmínkami stanovenými uvedeným zákonem právo pobytu na maďarském území. Toto ustanovení nicméně právo pobytu v Maďarsku podmiňuje podle Komise dodatečnými podmínkami, které podle jejího názoru nejsou podrobně rozvedeny. Okolnost, že podle § 80/J odst. 5 zákona o azylu, který se použije v krizové situaci způsobené hromadným přistěhovalectvím, orgán příslušný v oblasti azylu přidělí žadateli o azyl tranzitní prostor jako místo pobytu do doby, než se stane vykonatelným rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný prostředek, neumožňuje podle Komise dospět k takovému závěru. Pobyt v tranzitním prostoru totiž podle Komise musí být kvalifikován jako zajištění a neodpovídá pojmu „pobyt v členském státě“ ve smyslu článku 46 směrnice 2013/32.

184. Pokud jde zadruhé o soudní přezkum rozhodnutí, kterými se žádosti o azyl odmítají jako nepřípustné, § 53 odst. 6 zákona o azylu podle Komise stanoví, že podání opravného prostředku nemá odkladný účinek, což je v souladu pouze s pravidlem stanoveným v čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32, podle něhož členské státy musí buď zajistit automatický odkladný účinek opravných prostředků, nebo zajistit, aby rozhodnutí o odkladném účinku bylo přijato soudem. Mimoto zákon o azylu podle Komise neupřesňuje jasně, zda se § 50 řádu sporného správního řízení použije rovněž na soudní řízení spadající do působnosti zákona o azylu, pro která uvedený zákon stanoví zvláštní pravidla, a má se tak za to, že správně provádí čl. 46 odst. 6 uvedené směrnice v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora.

185. Zatřetí podle čl. 46 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32, pokud byla žádost odmítnuta jako nepřípustná z důvodu, že třetí země je pro žadatele považována za bezpečnou třetí zemi, nebo byla zamítnuta jako neopodstatněná, protože žadatel protiprávně vstoupil nebo prodloužil svůj pobyt na území členského státu, musí být odkladný účinek podání opravného prostředku podle názoru Komise rovněž automatický. Komise připouští, že tyto dva případy jsou uvedeny v § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h) zákona o azylu a že § 53 odst. 6 uvedeného zákona stanoví, že podání žaloby nemá za následek odklad výkonu rozhodnutí, s výjimkou rozhodnutí v oblasti azylu přijatých na základě uvedených ustanovení. Zákon o azylu však podle Komise jasně nestanoví, že v takových případech má podání žaloby odkladný účinek. Pouze výklad *a contrario* umožňuje podle Komise dospět k závěru, že v takových případech je použitelné jiné pravidlo než neexistence odkladného účinku. Znění zákona však podle Komise neupřesňuje, zda toto odlišné pravidlo znamená automatický odkladný účinek, jak vyžaduje čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice 2013/32.

186. Maďarsko má za to, že právní úprava a praxe v oblasti azylu zajišťují odpovídajícím způsobem možnost žadatelů setrvat na území, i když ustanovení směrnice 2013/32 nebyla do maďarského práva doslovně provedena. Z ustanovení § 5 odst. 1 ve spojení s § 35 odst. 1 zákona o azylu totiž podle Maďarska vyplývá, že právo setrvat na území je žadatelům o azyl zaručeno až do ukončení azylového řízení, což případně odpovídá oznámení soudního rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti jakémukoli rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl. Vnitrostátní právní předpisy jsou tak podle názoru Maďarska v souladu s čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32.

187. Článek 46 odst. 6 směrnice 2013/32 se podle Maďarska omezuje na to, že jako výjimku z obecného pravidla stanoví, že v určitých případech má soud, u něhož byl opravný prostředek podán, pravomoc nařídit odkladný účinek opravného prostředku buď na žádost navrhovatele, nebo z vlastního podnětu. V tomto případě § 53 odst. 6 zákona o azylu podle Maďarska nestanoví automatické právo setrvat na území, avšak žadatel může podle § 50 řádu sporného správního řízení požádat o okamžitou soudní ochranu, která v závislosti na rozhodnutí vydaném uvedeným soudem může vést k odkladnému účinku žádosti, a v důsledku toho k možnosti setrvat na území. Žadatelé, kteří podávají opravný prostředek, takové možnosti podle Maďarska systematicky využívají a soudy této žádosti v praxi vždy vyhoví.

188. „Odchylky od odchylky" stanovené v čl. 46 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32 jsou podle Maďarska provedeny v § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h) zákona o azylu, přičemž právo setrvat na území je v obou případech přirozeně zaručeno.

189. Soulad maďarského práva s unijním právem není podle názoru Maďarska zpochybněn ani § 80/J odst. 2 zákona o azylu. Podle § 80/J odst. 5 téhož zákona má totiž podle Maďarska žadatel právo pobývat v tranzitním prostoru, a tudíž na území Maďarska, až do oznámení konečného rozhodnutí, což odpovídá pojmu „setrvat v členském státě", který je stanoven v čl. 2 písm. p) směrnice 2013/32, jakož i požadavkům čl. 46 odst. 5 a 6 této směrnice.

2. Posouzení

190. Nejprve je třeba uvést několik úvodních poznámek.

191. Provádění směrnic do vnitrostátních právních řádů se vyznačuje neustálým hledáním rovnováhy mezi povahou dotčeného právního aktu – jehož závaznost se podle článku 288 SFEU omezuje na členské státy, kterým je určen, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž jim je ponechán prostor, pokud jde o formu a prostředky – a nezbytností zaručit plné a jednotné uplatňování unijního práva. Ustálená judikatura Soudního dvora tak stanovila, že provedení směrnice do vnitrostátního práva nevyžaduje nezbytně formální a doslovné převzetí ustanovení do výslovného a specifického právního ustanovení, protože může postačovat i obecný právní rámec, pokud tento rámec účinně zajišťuje úplné uplatnění směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem [67].

192. Pokud je *cílem* ustanovení směrnice, která má být provedena, *založit práva jednotlivcům*, splnění požadavku právní jistoty, který je s tímto ustanovením spojen, vyžaduje, aby vnitrostátní normativní rámec neponechával prostor pro žádné legitimní pochybnosti o rozsahu těchto práv. V tomto případě povinnost členských států provést směrnici podle ustálené judikatury Soudního dvora znamená, že členské státy jsou povinny dbát na to, aby právní situace byla pro jednotlivce dostatečně přesná a jasná a umožňovala jim seznámit se s veškerými jejich právy a případně se jich dovolávat u vnitrostátních soudů [68].

193. Opodstatněnost tří částí tohoto žalobního důvodu musí být podle mého názoru posouzena právě ve světle těchto zásad.

194. První část tohoto žalobního důvodu se týká čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 („Právo na účinný opravný prostředek"), který stanoví obecné pravidlo, podle kterého má každý žadatel o mezinárodní ochranu právo setrvat na území dotyčného členského státu i po přijetí správního rozhodnutí, kterým se zamítá jeho žádost, až do uplynutí lhůty pro podání opravného prostředku proti tomuto rozhodnutí, nebo pokud byl opravný prostředek podán, do doby, než bude rozhodnuto o tomto opravném prostředku.

67 – Viz rozsudek ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (C-336/16, EU:C:2018:94, bod 120 a citovaná judikatura).

68 – Viz zejména rozsudek ze dne 13. února 2014, Komise v. Spojené království (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 34 a citovaná judikatura).

195. V tomto ohledu musím uvést, že upřesnění poskytnutá Komisí v replice mě vedou k závěru, že předmětem kritiky Komise je nesprávné provedení a v každém případě nejasnost takového provedení. Jinými slovy, Komise kritizuje skutečnost, že vnitrostátní právní rámec ponechává prostor pro rozumné pochybnosti o rozsahu práva setrvat na území dotyčného členského státu v rozporu s tím, co vyžaduje výše připomenutá judikatura.

196. Je třeba poznamenat, že Maďarsko tvrdí, že výklad § 5 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 35 odst. 1 zákona o azylu umožňuje dospět k výsledku zamýšlenému v čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32. Předesílám, že sdílím postoj Komise v rozsahu, v němž má za to, že § 35 odst. 1 zákona o azylu („Žadatel o azyl podléhá azylovému řízení od okamžiku osobního podání žádosti o mezinárodní ochranu k orgánu příslušnému v oblasti azylu […] až do doručení rozhodnutí vydaného na konci tohoto řízení, pokud proti němu již nelze podat opravný prostředek“), nijak neupravuje právo žadatele setrvat na území dotyčného členského státu [69].

197. Vyvstává tedy otázka, zda je § 5 odst. 1 písm. a) zákona o azylu posuzovaný samostatně způsobilý přiznat žadatelům o azyl právo zůstat v Maďarsku, a představuje tak náležité provedení čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32.

198. Podle mého názoru je třeba na tuto otázku odpovědět záporně.

199. K vysvětlení důvodů, které mě vedou k tomuto závěru, nejprve připomínám, že dotčené ustanovení zní následovně: „žadatel o azyl má právo v *souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem* pobývat na maďarském území a v souladu se zvláštními předpisy získat povolení k pobytu na maďarském území“ [70]. I když je pravda, že uvedené ustanovení zakládá právo pobytu na maďarském území ve prospěch všech žadatelů o azyl, výkon tohoto práva přitom podle všeho podléhá dodatečným podmínkám, které nejsou dále upřesněny, jak se podle mého názoru správně domnívá Komise. Maďarsko, které bylo na jednání vyzváno, aby tyto podmínky identifikovalo, pouze citovalo § 35 odst. 1 zákona o azylu, který se podle mého názoru týká spíše provedení pojmu „žadatel o azyl“, a nikoli vymezení jedné z podmínek pro přiznání výše uvedeného práva pobytu.

200. Za těchto podmínek maďarský právní režim neumožňuje dosáhnout cíle sledovaného čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32, to znamená přiznat každému žadateli o mezinárodní ochranu, jehož žádost byla zamítnuta jako neopodstatněná, právo setrvat na území dotyčného členského státu. Každopádně s ohledem na právo pobytu, jehož obrysy nejsou nijak vymezeny, mi není jasné, jak by bylo možné mít za to, že se jedná o právní režim, který je dostatečně jasný a přesný, aby žadatelé o azyl „měli možnost se seznámit se *všemi* svými právy a případně se jich dovolávat u vnitrostátních soudů“ [71].

201. Tento závěr je omezen na maďarský právní režim, který se uplatní v „běžných“ situacích, tedy při neexistenci prohlášení o krizové situaci způsobené hromadným přistěhovalectvím. Pokud je totiž taková situace vyhlášena, Maďarsko připomíná, že § 80/J odst. 4 zákona o azylu pozastavuje právo setrvat na vnitrostátním území, jak je uznáno v § 5 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Za takových okolností je podle tohoto členského státu relevantním vnitrostátním ustanovením § 80/J odst. 5 uvedeného zákona v rozsahu, v němž stanoví, že tranzitní prostor je žadateli o azyl přidělen jako povinné místo pobytu až do doby, než se stane vykonatelným rozhodnutí o jeho žádosti, proti kterému již nelze podat opravný prostředek (nebo usnesení o přemístění podle dublinského nařízení).

69 – V tomto ohledu je upřesněno, že Maďarsko nezpochybňuje tvrzení Komise, že i když je pravda, že § 51 odst. 2 zákona č. II o vstupu a pobytu třetích osob z roku 2007 stanoví, že „pokud se na státní příslušníky třetích zemí vztahuje azylové řízení, nelze nařídit nebo vykonat navrácení“, nic to nemění na tom, že toto ustanovení nemůže žadatelům o azyl přiznat právo setrvat na maďarském území, pokud se uplatní pouze v případě, že „státní příslušník třetí země má právo pobývat na maďarském území, jak je uvedeno ve zvláštním zákoně“.

70 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

71 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

202. Vzhledem k tomu, že navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že takové ustanovení představuje protiprávní zajištění ve smyslu směrnice 2013/33, je přitom třeba mít za to, že nemůže splňovat požadavek přiznat žadateli o azyl právo setrvat na vnitrostátním území podle čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32.

203. Druhá část tohoto žalobního důvodu se týká čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32, který jako odchylku stanoví, že pokud rozhodnutí o zamítnutí spadá do jedné z kategorií uvedených v tomto odstavci (včetně zejména rozhodnutí o tom, že je žádost zjevně nedůvodná, jakož i – s výjimkou některých odchylek – nedůvodná po skončení zrychleného řízení nebo nepřípustná [72]), právo setrvat na území nemusí být dotyčným členským státem nezbytně zaručeno automaticky, ale tento stát je přinejmenším povinen, pokud má dotčené rozhodnutí za následek zánik práva žadatele setrvat v tomto členském státě, stanovit, že soud musí rozhodnout o existenci takového práva.

204. Nejprve je třeba konstatovat, že kritika Komise se omezuje na provedení tohoto článku, pokud jde o žaloby podané proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti jako nepřípustné. Komise tvrdí, že § 53 odst. 6 zákona o azylu upravující opravné prostředky podané proti takovým rozhodnutím [73], podle kterého „[v] rámci sporného správního řízení nemá podání žádosti za následek odklad výkonu rozhodnutí, s výjimkou rozhodnutí v oblasti azylu přijatých na základě § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h)“, neprovádí správně výsledek sledovaný v čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32. Podle mého názoru přitom není nutné se touto otázkou zabývat, jelikož Maďarsko nevznáší žádnou námitku ohledně skutečnosti, že uvedené vnitrostátní ustanovení posuzované samostatně nezaručuje automatický odkladný účinek těchto opravných prostředků ani to, že rozhodnutí o odkladném účinku přijímá soud.

205. Zvláštní pozornost si naopak podle mého názoru zaslouží argument Maďarska, podle kterého bylo uvedeného výsledku ve vnitrostátním právním řádu skutečně dosaženo v důsledku existence § 50 řádu sporného správního řízení. Toto ustanovení podle tohoto členského státu umožňuje požádat soud rozhodující o hlavní žalobě o okamžitou soudní ochranu, která může mít zejména formu přiznání odkladného účinku [74], což Komise nezpochybňuje. Naproti tomu Komise uvádí, že nepovažuje uvedený § 50 za dostatečně jasné a přesné provedení čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32.

206. S tímto argumentem nemohu souhlasit.

207. Na podporu svého stanoviska se Komise omezuje na zdůraznění, že zákon o azylu jasně neuvádí, zda se obecná pravidla správního řízení vztahují na soudní řízení spadající do působnosti takového zákona. Podle mého názoru přitom tato poznámka nemůže sama o sobě vést k závěru, že právní situace vyplývající z dotčeného vnitrostátního práva není dostatečně jasná a přesná, aby se žadatelé o azyl mohli seznámit se všemi svými právy a dovolávat se jich u soudu, a to ze tří zásadních důvodů. Zaprvé § 53 odst. 6 zákona o azylu výslovně nevylučuje použití § 50 řádu sporného správního řízení, ani neobsahuje skutečnost neslučitelnou s takovým použitím. Zadruhé propojení mezi *lex generalis* (řád sporného správního řízení) a *lex specialis* (zákon o azylu) [75], podle kterého se může prvně uvedený zákon použít na téže případy, na které se vztahuje druhý právní předpis za účelem vyplnění mezer druhého zákona, zajisté není neužívané. Zatřetí Komise nepředkládá žádný důkaz, jako je směr vnitrostátní judikatury, který by umožňoval zpochybnit, že maďarské správní soudy mají skutečně možnost nařídit odklad výkonu rozhodnutí, kterým se žádost o azyl prohlašuje za nepřípustnou, a přiznat tak dotčenému žadateli právo setrvat na vnitrostátním území.

72 – Čl. 46 odst. 6 písm. a) a b) směrnice 2013/32.

73 – Maďarsko na jednání potvrdilo, že § 53 se týká opravných prostředků podaných proti těmto rozhodnutím tím, že upozorňuje na odstavec 2 téhož článku, podle kterého „[r]ozhodnutí, kterým byla *žádost* odmítnuta *pro nepřípustnost*, nebo rozhodnutí, které bylo vydáno ve zrychleném řízení, lze napadnout v rámci sporného správního řízení“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

74 – Odstavec 4 tohoto ustanovení uvádí, že důvody odůvodňující nutnost okamžité soudní ochrany musí být podrobně uvedeny v žádosti, musí být připojeny listinné důkazy a skutečnosti, na kterých je žádost založena, musí být doloženy.

75 – Maďarsko na jednání potvrdilo, že vztah mezi těmito dvěma právními akty musí být chápán tímto způsobem.

208. Nedomnívám se ostatně, že by jiný výklad, než jaký byl navržen, respektoval rovnováhu, které chtěl Soudní dvůr dosáhnout prostřednictvím judikatury citované v bodech 191 a 192 tohoto stanoviska.

209. Třetí část tohoto žalobního důvodu se týká odchylek od odchylky stanovených v čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32. Z písmene a) téhož odstavce vyplývá, že pokud se zamítavé rozhodnutí zakládá na okolnostech uvedených v čl. 31 odst. 8 písm. h) směrnice 2013/32, znovu se použije obecné pravidlo zakotvené v čl. 46 odst. 5 této směrnice, takže právo setrvat na území musí být přiznáno automaticky. Stejně tak je třeba vyvodit, že toto právo musí být přiznáno automaticky v případě, že je žádost prohlášena za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. c) a e) z důvodu, že se čl. 46 odst. 6 písm. b) týká pouze případů, kdy je žádost prohlášena za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. a), b) a d).

210. Je třeba připomenout, že v této části Komise nezpochybňuje, že odchylky vyplývající z písmen a) a b) uvedeného odstavce 2 byly provedeny, jelikož § 53 odst. 6 zákona o azylu odkazuje právě na tyto odchylky, když stanoví, že podání žaloby nemá odkladný účinek „s výjimkou rozhodnutí ve věci azylu přijatých podle § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h)“. Nicméně má Komise opět za to, že provedení je nejasné, jelikož toto vnitrostátní ustanovení výslovně neuvádí, že odchylkou od neexistence odkladného účinku je automatický odkladný účinek.

211. S ohledem na způsob, jakým Komise rozvinula svoji argumentaci v rámci této části, přitom postačí v tomto ohledu konstatovat, že z pouhého *výkladu a contrario* uvedeného ustanovení jasně vyplývá, že maďarský zákonodárce chtěl přiznat opravným prostředkům podaným proti rozhodnutím založeným na okolnostech uvedených v § 51 odst. 2 písm. e) a odst. 7 písm. h) zákona o azylu automatický odkladný účinek.

212. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl první části pátého žalobního důvodu a druhou a třetí část zamítl.

IV. Náklady řízení

213. Podle čl. 138 odst. 3 první věty jednacího řádu Soudního dvora platí, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení. Podle druhé věty téhož ustanovení platí, že jeví-li se to vzhledem k okolnostem v projednávané věci jako odůvodněné, může Soudní dvůr rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení.

214. V rámci navrhovaného řešení má Evropská komise ve věci úspěch ve značném rozsahu, zatímco argumenty Maďarska lze přijmout jen ve vztahu k malé části předmětu sporu, a sice ve druhé a třetí části pátého žalobního důvodu. Vzhledem k tomu je podle všeho odůvodněné v projednávané věci rozhodnout, že Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí čtyři pětiny nákladů řízení Komise, zatímco Komise ponese jednu pětinu vlastních nákladů řízení.

V. Závěry

215. Z důvodů uvedených v tomto stanovisku proto navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Maďarsko tím, že stanovilo, že každá žádost o azyl musí být podána osobně u příslušného orgánu a výlučně v tranzitních prostorech, do nichž povoluje vstup pouze malému počtu osob, nesplnilo povinnost, která pro něj vyplývá z článků 3 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

2) Maďarsko tím, že zahajovalo řízení o posouzení žádostí o azyl na hranici bez záruk stanovených v článku 43 směrnice 2013/32, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z tohoto ustanovení.

3) Maďarsko tím, že na všechny žadatele o azyl s výjimkou dětí mladších 14 let použilo řízení o posouzení jejich žádosti, jehož výsledkem je jejich zajištění v tranzitních prostorech po celou dobu řízení, aniž mohou využít záruk stanovených v článcích 8, 9 a 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z těchto ustanovení.

4) Maďarsko tím, že přemisťuje na druhou stranu oplocení na hranicích státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na vnitrostátním území bez dodržení záruk stanovených v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z těchto ustanovení.

5) Maďarsko tím, že nesprávně provedlo do vnitrostátního práva čl. 46 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z tohoto ustanovení.

6) Ve zbývající části se žaloba zamítá.

7) Maďarsko ponese vlastní náklady řízení, jakož i čtyři pětiny nákladů řízení Evropské komise. Evropská komise ponese jednu pětinu vlastních nákladů řízení.“