Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 17 grudnia 2020 r.*

Spis treści

Ramy prawne 4

Prawo Unii 4

Dyrektywa 2008/115 4

Dyrektywa 2013/32 6

Dyrektywa 2013/33 11

Prawo węgierskie 14

Ustawa o prawie azylu 14

Ustawa o granicach państwa 21

Kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi 22

Dekret rządowy 301/2007 22

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi 23

W przedmiocie skargi 24

Uwagi wstępne 24

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego dostępu do procedury ochrony międzynarodowej 24

Argumentacja stron 24

Ocena Trybunału 26

W przedmiocie zarzutów drugiego i trzeciego, dotyczących zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową 31

Argumenty stron 31

* Język postępowania: węgierski.

– W przedmiocie zarzutu drugiego 31

– W przedmiocie zarzutu trzeciego 33

Ocena Trybunału 34

– W przedmiocie istnienia zatrzymania w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie 35

– W przedmiocie zgodności zatrzymania w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie z wymogami przewidzianymi w dyrektywach 2013/32 i 2013/33 36

– W przedmiocie art. 72 TFUE 41

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego wydalania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich 43

Argumenty stron 43

Ocena Trybunału 45

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego prawa do pozostania na terytorium danego państwa członkowskiego 48

Argumenty stron 48

Ocena Trybunału 50

– W przedmiocie części pierwszej zarzutu piątego, dotyczącej art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 50

– W przedmiocie części drugiej zarzutu piątego, dotyczącej art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32 .. 53

– W przedmiocie części trzeciej zarzutu piątego, dotyczącej art. 46 ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2013/32 54

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji – Dyrektywy 2008/115/WE, 2013/32/UE i 2013/33/UE – Procedura udzielania ochrony międzynarodowej – Skuteczny dostęp – Procedura graniczna – Gwarancje proceduralne – Obowiązkowe umieszczanie w strefach tranzytowych – Zatrzymanie – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Środki zaskarżenia od decyzji administracyjnych odrzucających wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – Prawo do pozostania na terytorium państwa

W sprawie C-808/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 21 grudnia 2018 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez M. Condou-Durande, A. Tokára i J. Tomkina, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Węgrom, reprezentowanym przez M.Z. Fehéra i M.M. Tátrai, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, N. Wahl, prezesi izb, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (sprawozdawca), P.G. Xuereb i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 lutego 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 3, 6, art. 24 ust. 3, art. 43 oraz art. 46 ust. 5 i 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60), art. 2 lit. h) oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96), a także art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98) w związku z art. 6, 18 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”):

– ustanawiając wymóg, zgodnie z którym wnioski o udzielenie azylu należy składać do właściwego organu osobiście i wyłącznie w strefach tranzytowych, do których organ ten zezwala na wjazd jedynie niewielkiej liczbie osób;

– stosując jako zasadę ogólną procedurę szczególną, w toku której nie są zapewnione gwarancje ustanowione w dyrektywie 2013/32;

– ustanawiając wymóg, zgodnie z którym wobec wszystkich osób ubiegających się o azyl, z wyjątkiem małoletnich wieku poniżej 14 lat, należy stosować procedurę, w wyniku której osoby te muszą pozostawać zatrzymane w obiektach strefy tranzytowej w trakcie całej procedury azylowej, którą to strefę mogą opuścić wyłącznie w kierunku Serbii, przy czym zatrzymanie to nie jest obwarowane gwarancjami przewidzianymi w dyrektywie 2013/33;

– przeprowadzając nielegalnie przebywających na terytorium Węgier obywateli państw trzecich na drugą stronę ogrodzenia granicznego, z naruszeniem procedur i gwarancji określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115;

– nie transponując do prawa krajowego art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 i przyjmując przepisy stanowiące odstępstwo od zasady ogólnej przewidującej automatyczny skutek zawieszający środków odwoławczych wnoszonych przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową w sytuacjach, które nie zostały wskazane w art. 46 ust. 6 tej dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2008/115

2 Artykuł 2 dyrektywy 2008/115 przewiduje:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego.

2. Państwa członkowskie mogą postanowić, że nie będą stosować niniejszej dyrektywy do obywateli państw trzecich, którzy:

a) podlegają zakazowi wjazdu zgodnie z art. 13 kodeksu granicznego Schengen [rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1)] lub którzy zostali zatrzymani lub ujęci przez właściwe organy w związku z nielegalnym przekraczaniem lądowej, morskiej lub powietrznej zewnętrznej granicy tego państwa członkowskiego oraz którzy nie otrzymali następnie zezwolenia na pobyt lub prawa do pobytu w tym państwie członkowskim;

[…]”.

3 Zgodnie z art. 3 tej dyrektywy:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

2. »nielegalny pobyt« oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim;

[…]”.

4 Artykuł 5 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Wprowadzając w życie niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie należycie uwzględniają

a) dobro dziecka;

b) życie rodzinne;

c) stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego

i przestrzegają zasady non-refoulement”.

5 Artykuł 6 ust. 1 i 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium.

2. Obywatele państw trzecich nielegalnie przebywający na terytorium jednego z państw członkowskich oraz posiadający ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające ich do pobytu wydane przez inne państwo członkowskie, mają obowiązek natychmiast udać się na terytorium tego państwa członkowskiego. Jeżeli dany obywatel państwa trzeciego nie wypełni tego obowiązku lub gdy natychmiastowy wyjazd danego obywatela państwa trzeciego jest konieczny ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, zastosowanie ma ust. 1”.

6 Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi:

„Decyzje nakazujące powrót oraz, w stosownych przypadkach, decyzje o zakazie wjazdu lub o wykonaniu wydalenia wydawane są w formie pisemnej i zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych.

Można ograniczyć uzasadnienie faktyczne, jeżeli prawo krajowe pozwala na ograniczenie prawa do informacji, w szczególności w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz w celu zapobiegania przestępstwom karnym, prowadzenia dochodzenia w sprawie, wykrywania i ścigania przestępstw karnych”.

7 Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej dyrektywy:

„Dany obywatel państwa trzeciego otrzymuje możliwość skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych, aby zaskarżyć decyzje dotyczące powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności”.

8 Artykuł 18 wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. W sytuacjach gdy wyjątkowo duża liczba obywateli państw trzecich podlegających zobowiązaniu do powrotu w sposób nieprzewidziany znacząco obciąża ośrodki detencyjne państwa członkowskiego lub jego personel administracyjny lub sądowy, to państwo członkowskie może, na czas trwania tej wyjątkowej sytuacji, postanowić o dopuszczeniu dłuższych terminów kontroli sądowej niż przewidziane w art. 15 ust. 2 akapit trzeci, oraz podjąć pilne działania w odniesieniu do warunków pobytu w ośrodku detencyjnym, odbiegające od tych przewidzianych w art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 2.

2. Jeżeli państwo członkowskie podejmuje tego typu wyjątkowe środki, informuje o tym Komisję. Informuje również Komisję gdy tylko ustały powody zastosowania tych wyjątkowych środków.

3. Przepisy niniejszego artykułu nie mogą być interpretowane jako zezwolenie na odstępstwo od ciążącego na nich ogólnego obowiązku podjęcia wszelkich właściwych środków, ogólnych lub szczególnych, aby zapewnić wypełnienie ich obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy”.

Dyrektywa 2013/32

9 Motyw 29 dyrektywy 2013/32 ma następujące brzmienie:

„Niektórzy wnioskodawcy mogą potrzebować szczególnych gwarancji proceduralnych, między innymi ze względu na swój wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, niepełnosprawność, poważne choroby, zaburzenia umysłowe lub skutki tortur, zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej. Państwa członkowskie powinny starać się zidentyfikować wnioskodawców potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych, zanim zostanie podjęta decyzja w pierwszej instancji. Wnioskodawcom tym należy zapewnić odpowiednie wsparcie, w tym dać wystarczająco dużo czasu, w celu stworzenia warunków niezbędnych do zapewnienia im skutecznego dostępu do procedur oraz do przedstawienia elementów potrzebnych do uzasadnienia ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”.

10 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

c) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

d) »wnioskodawca potrzebujący szczególnych gwarancji proceduralnych« oznacza wnioskodawcę, którego możliwość korzystania z praw i wywiązywania się z obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie jest ograniczona ze względu na sytuację tej osoby;

e) »ostateczna decyzja« oznacza decyzję, w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej na mocy dyrektywy 2011/95/UE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9)], i która już nie podlega środkowi zaskarżenia w ramach rozdziału V niniejszej dyrektywy, niezależnie od tego, czy skutkiem takiego środka zaskarżenia jest zezwolenie wnioskodawcom na pozostanie w danych państwach członkowskich w oczekiwaniu na jego wynik;

[…]

p) »pozostawać w państwie członkowskim« oznacza pozostawać na terytorium, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego, w którym wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w którym wniosek jest rozpatrywany;

[…]”.

11 Artykuł 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi wystąpiono na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państw członkowskich, oraz do cofania ochrony międzynarodowej”.

12 Artykuł 6 tej dyrektywy stanowi:

„1. Gdy osoba występuje z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do organu, który zgodnie z prawem krajowym jest właściwy do rejestrowania takich wniosków, rejestracja odbywa się nie później niż trzy dni robocze po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Jeżeli wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do innych organów mogących [otrzymywać] takie wnioski, ale nie są właściwe do ich rejestrowania zgodnie z prawem krajowym, państwa członkowskie zapewniają dokonanie rejestracji nie później niż sześć dni roboczych po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Państwa członkowskie zapewniają uzyskanie stosownych informacji przez te inne organy mogące [otrzymywać] wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, takie jak policja, straż graniczna, urzędy imigracyjne i personel ośrodków zatrzymań, a także przeszkolenie personelu tych organów na niezbędnym poziomie, odpowiednim do wykonywanych zadań i pełnionych funkcji, a także przekazanie temu personelowi instrukcji dotyczących informowania wnioskodawców o miejscu i sposobie składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku. W przypadku gdy wnioskodawca nie składa swojego wniosku, państwa członkowskie mogą stosować odpowiednio art. 28.

3. Bez uszczerbku dla ust. 2 państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane osobiście lub w wyznaczonym miejscu.

4. Niezależnie od ust. 3 wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje się za złożony w momencie, gdy formularz przedłożony przez wnioskodawcę lub – w przypadku gdy przewiduje to prawo krajowe – urzędowe sprawozdanie dotrą do właściwych organów danych państw członkowskich.

5. W przypadku gdy z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców i praktycznie bardzo utrudnia to przestrzeganie terminu określonego w ust. 1, państwa członkowskie mogą postanowić o przedłużeniu tego terminu do 10 dni roboczych”.

13 Zgodnie art. 7 dyrektywy 2013/32:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby każda osoba dorosła posiadająca zdolność do czynności prawnych miała prawo wystąpienia we własnym imieniu z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[…]

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby małoletni miał prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w swoim imieniu, jeśli posiada zdolność do czynności prawnych w postępowaniach zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego, albo za pośrednictwem swoich rodziców lub innych dorosłych członków rodziny lub osoby dorosłej odpowiedzialnej za niego zgodnie z prawem lub praktyką danego państwa członkowskiego, albo za pośrednictwem swojego przedstawiciela”.

14 Artykuł 8 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„W przypadku gdy istnieją powody, aby przypuszczać, że obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy przetrzymywani w ośrodkach zatrzymań lub obecni na przejściach granicznych, w tym w strefach tranzytowych, na granicach zewnętrznych mogą chcieć wystąpić z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie przekazują im informacje o możliwości wystąpienia z takim wnioskiem. W takich ośrodkach i na takich przejściach granicznych państwa członkowskie zapewniają możliwość skorzystania z pomocy tłumaczy w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do ułatwienia dostępu do procedury azylowej”.

15 Artykuł 24 ust. 3 wspomnianej dyrektywy głosi:

„Państwa członkowskie zapewniają udzielenie wnioskodawcom, w przypadku gdy zidentyfikowano ich jako wnioskodawców potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych, odpowiedniego wsparcia, aby umożliwić im korzystanie z praw i wywiązywanie się z obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie w trakcie całej procedury azylowej.

W przypadku gdy takie odpowiednie wsparcie nie może zostać udzielone w ramach procedur, o których mowa w art. 31 ust. 8 i art. 43, w szczególności gdy państwa członkowskie uważają, że wnioskodawca potrzebuje szczególnych gwarancji proceduralnych w związku z torturami, zgwałceniem lub innymi poważnymi formami przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej, państwa członkowskie nie stosują art. 31 ust. 8 i art. 43 lub przestają je stosować. W przypadku gdy państwa członkowskie stosują art. 46 ust. 6 wobec wnioskodawców, do których nie można stosować art. 31 ust. 8 i art. 43 zgodnie z niniejszym akapitem, państwa członkowskie zapewniają co najmniej gwarancje przewidziane w art. 46 ust. 7”.

16 Zgodnie z art. 26 tej samej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie na podstawie faktu, że jest ona wnioskodawcą. Podstawy i warunki zatrzymania oraz gwarancje dostępne dla zatrzymanych wnioskodawców muszą być zgodne z dyrektywą [2013/33].

2. W przypadku gdy wnioskodawca zostanie zatrzymany, państwa członkowskie zapewniają możliwość szybkiej kontroli sądowej zgodnie z dyrektywą [2013/33]”.

17 Zgodnie z art. 28 ust. 1 dyrektywy 2013/32:

„Gdy istnieją zasadne powody, aby uważać, że wnioskodawca wycofał [w sposób dorozumiany] wniosek lub zaprzestał jego popierania, państwa członkowskie zapewniają, aby organ rozstrzygający podjął decyzję o umorzeniu postępowania albo, pod warunkiem że organ rozstrzygający uzna wniosek za bezzasadny po odpowiednim rozpatrzeniu jego treści merytorycznej zgodnie z art. 4 dyrektywy [2011/95], decyzję o odrzuceniu wniosku”.

18 Zgodnie z art. 31 ust. 8 tej dyrektywy:

„Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że procedura rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II jest prowadzona w trybie przyspieszonym lub przeprowadzana na granicy lub w strefach tranzytowych zgodnie z art. 43, jeżeli:

a) wnioskodawca, składając wniosek i przedstawiając stan faktyczny, poruszył jedynie kwestie, które nie mają znaczenia dla oceny, czy można go zakwalifikować jako beneficjenta ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]; lub

b) wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu niniejszej dyrektywy; lub

c) wnioskodawca wprowadził organy w błąd, przedstawiając nieprawdziwe informacje lub dokumenty bądź zatajając istotne informacje lub dokumenty dotyczące jego tożsamości lub obywatelstwa, które mogłyby mieć negatywny wpływ na decyzję; lub

d) jest prawdopodobne, że wnioskodawca w złej wierze zniszczył lub pozbył się dokumentu tożsamości lub dokumentu podróży, który pomógłby w ustaleniu jego tożsamości lub obywatelstwa; lub

e) wnioskodawca przedstawił wyraźnie niespójne i sprzeczne, wyraźnie nieprawdziwe lub ewidentnie nieprawdopodobne wyjaśnienia, które są sprzeczne z wystarczająco sprawdzonymi informacjami dotyczącymi kraju pochodzenia, czyniąc tym samym swój wniosek w sposób oczywisty nieprzekonującym w odniesieniu do tego, czy kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]; lub

f) wnioskodawca złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który nie jest niedopuszczalny zgodnie z art. 40 ust. 5; lub

g) wnioskodawca wystąpił z wnioskiem jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub mającej zostać wkrótce podjętej decyzji skutkującej jego wydaleniem; lub

h) wnioskodawca wjechał nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego lub przedłużył nielegalnie swój pobyt oraz bez ważnego powodu nie zgłosił się do organów albo nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie, zważywszy na takie okoliczności jego wjazdu; lub

i) wnioskodawca odmawia wywiązania się z obowiązku poddania się pobraniu odcisków palców […], lub

j) wnioskodawca może być z poważnych powodów uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego państwa członkowskiego, lub wnioskodawca został już wcześniej przymusowo wydalony z poważnych powodów związanych z bezpieczeństwem lub porządkiem publicznym na mocy prawa krajowego”.

19 Artykuł 33 ust. 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny wyłącznie, jeżeli:

a) inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej;

b) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za kraj pierwszego azylu w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 35;

c) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za bezpieczny kraj trzeci w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 38;

d) wniosek jest kolejnym wnioskiem i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub oceny [okoliczności faktyczne dotyczące oceny mającej na celu ustalenie], czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]; lub

e) osoba pozostająca na utrzymaniu wnioskodawcy złożyła wniosek po tym, jak na mocy art. 7 ust. 2 wyraziła zgodę, aby jej sprawa została rozpatrzona na podstawie wniosku złożonego w jej imieniu, i nie zachodzą okoliczności faktyczne związane z sytuacją tej osoby uzasadniające odrębny wniosek".

20 Zgodnie z brzmieniem art. 39 ust. 1 omawianej dyrektywy:

„Państwa członkowskie mogą przewidzieć odstąpienie od rozpatrzenia lub rozpatrzenia w całości wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz oceny kwestii bezpieczeństwa wnioskodawcy w jego szczególnej sytuacji, opisanej w rozdziale II, w przypadkach, w których właściwy organ ustalił na podstawie faktów, że wnioskodawca próbuje wjechać lub wjechał nielegalnie na jego terytorium z bezpiecznego kraju trzeciego zgodnie z ust. 2".

21 Zgodnie z art. 41 ust. 1 dyrektywy 2013/32:

„Państwa członkowskie mogą przewidzieć wyjątki od stosowania prawa do pozostania na terytorium w przypadku, gdy osoba:

a) złożyła pierwszy kolejny wniosek niepodlegający dalszemu rozpatrzeniu na mocy art. 40 ust. 5 tylko w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania decyzji, która skutkowałaby jego nieuchronnym wydaleniem z tego państwa członkowskiego; lub

b) występuje z innym kolejnym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym samym państwie członkowskim po tym, jak wydana została ostateczna decyzja o uznaniu pierwszego kolejnego wniosku za niedopuszczalny na mocy art. 40 ust. 5 lub ostateczna decyzja o odrzuceniu tego wniosku jako bezzasadnego.

Państwa członkowskie mogą przewidzieć taki wyjątek tylko w przypadku, gdy organ rozstrzygający uważa, że decyzja nakazująca powrót nie doprowadzi bezpośrednio lub pośrednio do odesłania z naruszeniem międzynarodowych i unijnych zobowiązań tego państwa członkowskiego".

22 Artykuł 43 tej dyrektywy, zatytułowany „Procedury graniczne", stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą, zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II, przewidzieć procedury pozwalające podejmować na granicach lub w strefach tranzytowych państw członkowskich decyzje dotyczące:

a) dopuszczalności wniosku zgodnie z art. 33, z którymi [którym] wystąpiono w takich miejscach; lub

b) merytorycznej treści wniosku w postępowaniu zgodnie z art. 31 ust. 8.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby decyzja podejmowana w ramach procedur przewidzianych w ust. 1 została podjęta w rozsądnym terminie. Jeżeli decyzja nie została podjęta w terminie czterech tygodni, wnioskodawca otrzymuje pozwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu rozpatrzenia jego wniosku zgodnie z innymi przepisami niniejszej dyrektywy.

3. W przypadku przyjazdu dużej liczby obywateli państwa trzeciego lub bezpaństwowców składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy lub w strefie tranzytowej, co praktycznie uniemożliwia stosowanie przepisów ust. 1, procedury te mogą również być stosowane w przypadku gdy ci obywatele państwa trzeciego lub bezpaństwowcy są normalnie zakwaterowani w miejscach znajdujących się w pobliżu granicy lub strefy tranzytowej oraz przez okres takiego zakwaterowania".

23 Artykuł 46 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„[…]

5. Bez uszczerbku dla ust. 6 państwa członkowskie zezwalają wnioskodawcom na pozostawanie na terytorium do upływu terminu, w jakim mogą oni skorzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia, a jeśli z tego prawa skorzystano w przewidzianym terminie, do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia.

6. W przypadku decyzji:

a) o uznaniu wniosku za oczywiście bezzasadny zgodnie z art. 32 ust. 2 lub bezzasadny, po rozpatrzeniu go zgodnie z art. 31 ust. 8, z wyjątkiem przypadków, gdy decyzje te opierają się na okolicznościach, o których mowa w art. 31 ust. 8 lit. h);

b) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. a), b) lub d);

c) o odmowie ponownego otwarcia sprawy wnioskodawcy po jej umorzeniu zgodnie z art. 28; lub

d) o nierozpatrywaniu lub niepełnym rozpatrywaniu wniosku zgodnie z art. 39,

sąd uprawniony jest do rozstrzygnięcia, czy wnioskodawca może pozostać na terytorium państwa członkowskiego, na wniosek wnioskodawcy albo z urzędu, jeżeli skutkiem tej decyzji jest odebranie wnioskodawcy prawa do pozostawania w państwie członkowskim oraz jeżeli w takich przypadkach prawo krajowe nie przewiduje prawa do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia.

[…]

8. Państwa członkowskie zezwalają wnioskodawcy na pozostawanie na [ich] terytorium do czasu zakończenia postępowania, o którym mowa w ust. 6 i 7, mającego na celu rozstrzygnięcie, czy wnioskodawca może pozostać na terytorium.

[…]”.

Dyrektywa 2013/33

24 Motyw 17 dyrektywy 2013/33 głosi:

„Powody zatrzymania wymienione w niniejszej dyrektywie pozostają bez uszczerbku dla innych powodów zatrzymania – w tym powodów zatrzymania w ramach postępowania karnego – mających zastosowanie na podstawie prawa krajowego, bez związku z wnioskiem obywatela państwa trzeciego czy bezpaństwowca o ochronę międzynarodową”.

25 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

b) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[…]

h) »zatrzymanie« oznacza umieszczenie wnioskodawcy przez państwo członkowskie w określonym miejscu, gdzie wnioskodawca jest pozbawiony swobody przemieszczania się;

[…]”.

26 Zgodnie z art. 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego, tak długo jak posiadają oni zezwolenie na pozostanie na jego terytorium jako wnioskodawcy, a także do członków ich rodzin, jeżeli są oni objęci takim wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z prawem krajowym”.

27 Artykuł 7 tej samej dyrektywy przewiduje:

„1. Wnioskodawcy mogą swobodnie przemieszczać się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub na obszarze wyznaczonym im przez to państwo członkowskie. Wyznaczony obszar nie może mieć wpływu na nienaruszalną sferę życia prywatnego i musi zapewniać wystarczającą swobodę gwarantującą dostęp do wszystkich świadczeń na mocy niniejszej dyrektywy.

2. Państwa członkowskie mogą podejmować decyzje dotyczące miejsca pobytu wnioskodawcy, jeśli przemawia za tym interes publiczny, porządek publiczny lub, w razie konieczności, ze względu na sprawne rozpatrzenie i skuteczne monitorowanie wniosku o ochronę międzynarodową.

3. Państwa członkowskie mogą uzależnić korzystanie ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, od rzeczywistego pobytu wnioskodawcy w konkretnym miejscu, które zostanie określone przez państwa członkowskie. Taka decyzja, która może mieć charakter ogólny, jest podejmowana indywidualnie, i na podstawie prawa krajowego.

[…]”.

28 Zgodnie z brzmieniem art. 8 dyrektywy 2013/33:

„1. Państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie ze względu na fakt, że jest ona wnioskodawcą zgodnie z dyrektywą [2013/32].

2. W przypadkach gdy jest to konieczne, państwa członkowskie mogą, po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu.

3. Wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie:

a) w celu ustalenia lub weryfikacji jego tożsamości lub obywatelstwa;

b) w celu uzyskania informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy;

c) w związku z postępowaniem mającym na celu podjęcie decyzji w sprawie prawa wnioskodawcy do przybycia na terytorium państwa członkowskiego;

d) gdy zatrzymanie to wiąże się z procedurą powrotu na podstawie dyrektywy [2008/115] i ma służyć przygotowaniu powrotu lub przeprowadzeniu procesu wydalania, a dane państwo członkowskie może wykazać na podstawie obiektywnych kryteriów, w tym informacji, że wnioskodawca już uprzednio miał możliwość skorzystania z procedury azylowej, istnienie racjonalnych przesłanek, by sądzić, że wnioskodawca wystąpił o ochronę międzynarodową tylko w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji nakazującej powrót;

e) jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny;

f) zgodnie z art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca [(Dz.U. 2013, L 180, s. 31)].

Powody zatrzymania są określane w prawie krajowym.

4. Państwa członkowskie zapewnią określenie w prawie krajowym alternatyw dla zatrzymania, takich jak regularne zgłaszanie się do wskazanych organów, złożenie poręczenia majątkowego lub nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu".

29 Zgodnie z art. 9 ust. 2 tej dyrektywy:

„Decyzja o zatrzymaniu wnioskodawcy wydawana jest na piśmie przez organy sądowe lub administracyjne. W nakazie zatrzymania wskazuje się przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania".

30 Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 wspomnianej dyrektywy:

„Co do zasady na czas zatrzymania wnioskodawcy są umieszczani w specjalnych ośrodkach zatrzymań. Jeżeli państwo członkowskie nie może zapewnić zakwaterowania w specjalnym ośrodku zatrzymań i musi posiłkować się zakwaterowaniem w więzieniu, zatrzymanego wnioskodawcę umieszcza się oddzielnie od zwykłych więźniów i zastosowanie mają warunki zatrzymania określone w niniejszej dyrektywie.

[…]".

31 Artykuł 11 tej samej dyrektywy przewiduje:

„1. Organy krajowe biorą pod uwagę przede wszystkim stan zdrowia, w tym stan zdrowia psychicznego, zatrzymanych wnioskodawców, którzy wymagają szczególnej troski.

W przypadku zatrzymania osób wymagających szczególnej troski państwa członkowskie zapewniają regularne monitorowanie oraz odpowiednią pomoc z uwzględnieniem szczególnej sytuacji takich osób, w tym stanu ich zdrowia.

2. Małoletnich zatrzymuje się tylko w ostateczności, gdy zostanie ustalone, że nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Zatrzymanie takie zarządza się na możliwie najkrótszy okres oraz podejmuje się starania zmierzające do zwolnienia zatrzymanych małoletnich i umieszczenia ich w odpowiednich miejscach zakwaterowania dla małoletnich.

Naczelnym kryterium dla państw członkowskich jest interes małoletniego zgodnie z art. 23 ust. 2.

Zatrzymani małoletni mają możliwość uczestniczenia w zajęciach wypoczynkowych, w tym w grach i zajęciach rekreacyjnych odpowiednich dla ich wieku.

3. Małoletnich bez opieki zatrzymuje się tylko w wyjątkowych okolicznościach. Dokłada się wszelkich starań, aby zatrzymanego małoletniego bez opieki jak najszybciej zwolnić.

Małoletnich bez opieki nigdy nie zatrzymuje się w więzieniach.

Małoletnim bez opieki zapewnia się w zakresie, w jakim jest to możliwe, zakwaterowanie w placówkach dysponujących personelem i udogodnieniami, które odpowiadają potrzebom osób w ich wieku.

W przypadku zatrzymania małoletnich bez opieki państwa członkowskie zapewniają zakwaterowanie ich oddzielnie od dorosłych.

[…]”.

32 Zgodnie z art. 18 ust. 9 dyrektywy 2013/33:

„W należycie uzasadnionych przypadkach państwa członkowskie mogą wyjątkowo, na rozsądny i możliwie najkrótszy okres, ustalić inne formy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania niż przewidziane w niniejszym artykule, jeżeli:

a) zgodnie z art. 22 wymagana jest ocena szczególnych potrzeb wnioskodawcy;

b) zwykle dostępne zasoby mieszkaniowe są tymczasowo wyczerpane.

Takie inne warunki w każdym przypadku muszą zaspokajać podstawowe potrzeby”.

33 Zgodnie z art. 21 tej dyrektywy:

„Państwa członkowskie uwzględniają w prawie krajowym wprowadzającym w życie niniejszą dyrektywę szczególną sytuację osób szczególnej troski – takich jak małoletni, małoletni bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety ciężarne, rodzice samotnie wychowujący małoletnie dzieci, ofiary handlu ludźmi, osoby cierpiące na poważne choroby, osoby z zaburzeniami umysłowymi oraz osoby, które zostały poddane torturom, ofiary zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej, takie jak ofiary okaleczania żeńskich narządów płciowych”.

34 Artykuł 22 ust. 1 akapit trzeci wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby pomoc udzielana zgodnie z niniejszą dyrektywą wnioskodawcom o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania uwzględniała w trakcie całego postępowania w sprawie azylu ich specjalne potrzeby w zakresie przyjmowania, oraz przewidują odpowiednie monitorowanie sytuacji tych osób”.

Prawo węgierskie

Ustawa o prawie azylu

35 Artykuł 4 ust. 3 menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (ustawy nr LXXX z 2007 r. o prawie azylu) (*Magyar Közlöny* 2007/83, zwanej dalej „ustawą o prawie azylu”) stanowi:

„W odniesieniu do osób wymagających szczególnego traktowania przepisy niniejszej ustawy należy stosować z uwzględnieniem szczególnych potrzeb tych osób wynikających z ich sytuacji”.

36 Artykuł 5 ust. 1 ustawy o prawie azylu przewiduje:

„Osoba ubiegająca się o azyl ma prawo:

a) pobytu na terytorium Węgier na warunkach określonych w niniejszej ustawie oraz uzyskania zezwolenia na pobyt na terytorium Węgier zgodnie z przepisami szczególnymi;

b) otrzymywania świadczeń, pomocy i zakwaterowania na warunkach określonych w niniejszej ustawie oraz zgodnie z przepisami szczególnymi;

c) podjęcia zatrudnienia w miejscu, w którym znajduje się ośrodek recepcyjny, lub w miejscu pracy określonym przez pracodawcę publicznego w ciągu dziewięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie azylu, a następnie po tym terminie zgodnie z ogólnymi przepisami mającymi zastosowanie do cudzoziemców".

37 Artykuł 29 tej ustawy stanowi:

„Warunki przyjmowania powinny być zapewnione z uwzględnieniem sszczególnych potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania".

38 Zgodnie z art. 30 ust. 3 rzeczonej ustawy:

„Przy podejmowaniu decyzji ograniczającej lub cofającej świadczenia materialne w ramach przyjmowania:

a) organ właściwy w sprawach azylu uwzględnia indywidualną sytuację osoby ubiegającej się o azyl, biorąc pod uwagę w szczególności osoby wymagające szczególnego traktowania, oraz

b) ograniczenie lub cofnięcie powinno być proporcjonalne do popełnionego przestępstwa".

39 Artykuł 31/A tej ustawy stanowi:

„1. Organ właściwy w sprawach azylu może, w celu przeprowadzenia procedury azylowej lub zapewnienia przekazania na podstawie rozporządzenia [nr 604/2013] – przy uwzględnieniu ograniczeń określonych w art. 31/B – umieścić w ośrodku detencyjnym osoby ubiegające się o azyl, których dokument pobytowy opiera się wyłącznie na złożeniu wniosku:

a) jeżeli pozwala to na ustalenie tożsamości lub obywatelstwa danej osoby, gdy są one niepewne,

b) w przypadku gdy zainteresowany jest objęty procedurą powrotu i istnieją obiektywne okoliczności – takie jak fakt, że miał on już możliwość skorzystania z procedury ochrony międzynarodowej – pozwalające na wykazanie, iż wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej wyłącznie w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji nakazującej powrót, lub istnieją inne uzasadnione powody pozwalające przypuszczać, że złożył on taki wniosek;

c) w celu ustalenia faktów i okoliczności, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli nie można ich ustalić bez zatrzymania, w szczególności gdy istnieje ryzyko ucieczki zainteresowanego;

d) jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny;

e) jeżeli wniosek został złożony w strefie międzynarodowej portu lotniczego;

f) lub jeżeli zatrzymanie jest konieczne dla zabezpieczenia procedury przekazania na podstawie rozporządzenia [nr 604/2013] oraz istnieje poważne ryzyko ucieczki zainteresowanego.

[…]

2. Decyzja o zatrzymaniu osoby ubiegającej się o azyl może zostać wydana po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy i wyłącznie wtedy, gdy zamierzony cel nie może zostać osiągnięty poprzez zastosowanie środka zapewniającego pozostawanie danej osoby w dyspozycji organów.

[…]

5. Zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl następuje na podstawie decyzji, która podlega wykonaniu z chwilą doręczenia.

[…]”.

40 Artykuł 31/B ustawy o prawie azylu głosi:

„1. Decyzja o zatrzymaniu nie może być wydana wyłącznie na tej podstawie, że został złożony wniosek o udzielenie azylu.

2. Decyzja o zatrzymaniu nie może być wydana, jeżeli ubiegającym się o azyl jest małoletni bez opieki.

3. W przypadku rodzin z małoletnimi dziećmi decyzja o zatrzymaniu może zostać wydana wyłącznie jako środek ostateczny, przy czym należy brać pod uwagę przede wszystkim dobro dzieci.

[…]”.

41 Artykuł 32/D ust. 1 tej ustawy przewiduje:

„1. Wniosek jest oświadczeniem złożonym przez stronę, na podstawie którego organ właściwy w sprawach azylu wszczyna postępowanie administracyjne”.

42 Zgodnie z art. 35 omawianej ustawy:

„1. Procedura azylowa rozpoczyna się w chwili złożenia do organu właściwego w sprawach azylu wniosku o udzielenie azylu. Osoba ubiegająca się o azyl jest objęta procedurą azylową:

a) od dnia złożenia osobiście wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej do organu właściwego w sprawach azylu lub

b) gdy złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej do innego organu, od dnia rejestracji tego wniosku przez organ właściwy w sprawach azylu

do dnia doręczenia decyzji wydanej po zakończeniu postępowania, od której nie przysługuje już środek zaskarżenia.

[…]”.

43 Artykuł 51 tej ustawy stanowi:

„1. Jeżeli warunki stosowania rozporządze[ń] [nr 604/2013 i nr 118/2014] nie są spełnione, organ właściwy w sprawach azylu rozstrzyga w kwestii dopuszczalności wniosku oraz tego, czy spełnione zostały przesłanki rozstrzygania w przedmiocie wniosku w ramach procedury przyspieszonej.

2. Wniosek jest niedopuszczalny

[…]

e) jeżeli istnieje w odniesieniu do wnioskodawcy państwo trzecie, które może być uznane za bezpieczny dla niego kraj trzeci.

[…]

7. Wniosek może zostać rozpatrzony w ramach procedury przyspieszonej, jeżeli wnioskodawca:

[…]

h) nielegalnie wjechał na terytorium Węgier lub nielegalnie przedłużył swój pobyt i nie wystąpił z wnioskiem o udzielenie azylu w rozsądnym terminie, mimo że miał możliwość jego wcześniejszego złożenia oraz nie zdołał przedstawić żadnego ważnego powodu uzasadniającego to opóźnienie;

[…]”.

44 Zgodnie z art. 53 ustawy o prawie azylu:

„1. Organ właściwy w sprawach azylu odrzuca wniosek w drodze postanowienia, jeśli stwierdzi wystąpienie jednej z przesłanek określonych w art. 51 ust. 2.

2. Decyzję o odrzuceniu wniosku z uwagi na jego niedopuszczalność lub wydaną w ramach procedury przyspieszonej można zaskarżyć do sądu administracyjnego.

[…]

6. W ramach postępowania sądowo-administracyjnego wniesienie wniosku nie skutkuje zawieszeniem wykonania decyzji, z wyjątkiem decyzji w sprawach azylu wydanych na podstawie art. 51 ust. 2 lit. e) i art. 51 ust. 7 lit. h)”.

45 W dniu 15 września 2015 r. weszła w życie egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (ustawa nr CXL z 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w kontekście zarządzania masową imigracją) (*Magyar Közlöny* 2015/124, zwana dalej „ustawą o zarządzaniu masową imigracją”). Ustawa o zarządzaniu masową imigracją, która zmieniła między innymi ustawę o prawie azylu, wprowadziła pojęcia „sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją” oraz „procedury granicznej”. Przewidziała ona ponadto utworzenie stref tranzytowych, w których stosowane są procedury azylowe.

46 Na podstawie ustawy o zarządzaniu masową imigracją w „sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją” wnioski składane w strefach tranzytowych usytuowanych na granicy są rozpatrywane zgodnie z przepisami dotyczącymi procedury granicznej.

47 W tym względzie art. 71/A ustawy o prawie azylu, wprowadzony ustawą o zarządzaniu masową imigracją, stanowi:

„1. Jeżeli cudzoziemiec składa wniosek w strefie tranzytowej:

a) przed wjazdem na terytorium Węgier; lub

b) po ujęciu go na terytorium Węgier na obszarze pasa o szerokości 8 km, licząc od linii granicy zewnętrznej w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) [(Dz.U. 2016, L 77. s. 1)] lub od znaków granicznych, i doprowadzeniu za bramy obiektu służącego ochronie porządku na granicy, o którym mowa w az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (ustawie nr LXXXIX z 2007 r. o granicach państwa);

należy stosować przepisy niniejszego rozdziału z odstępstwami przewidzianymi w niniejszym artykule.

2) W trakcie procedury granicznej osobom ubiegającym się o azyl nie przysługują prawa ustanowione w art. 5 ust. 1 lit. a) i c).

3) Organ właściwy w sprawach azylu rozstrzyga w pierwszej kolejności o dopuszczalności wniosku o udzielenie azylu, nie później niż w terminie ośmiu dni od jego złożenia. Niezwłocznie doręcza on swoją decyzję.

4) Jeżeli od dnia złożenia wniosku upłynęły cztery tygodnie, policja ds. cudzoziemców wydaje zezwolenie na wjazd na terytorium Węgier zgodnie z ustawą.

5) Jeżeli wniosek nie jest niedopuszczalny, policja ds. cudzoziemców wydaje zezwolenie na wjazd na terytorium Węgier, zgodnie z ustawą.

6) Jeżeli wydano zezwolenie na wjazd na terytorium Węgier, organ właściwy w sprawach azylu prowadzi procedurę azylową na zasadach ogólnych.

7) Zasady dotyczące procedur granicznych nie mają zastosowania do osób wymagających szczególnego traktowania.

[…]”.

48 Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (ustawa nr XX z 2017 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zaostrzenia procedur prowadzonych w strzeżonej strefie przygranicznej) (*Magyar Közlöny* 2017/39, zwana dalej „ustawą nr XX z 2017 r.”) rozszerzyła przypadki, w których rząd może ogłosić „sytuację kryzysową wywołaną masową imigracją” w rozumieniu ustawy o prawie azylu, oraz zmieniła przepisy umożliwiające odstąpienie od ogólnych przepisów tej ustawy w takiej sytuacji.

49 Od czasu wejścia w życie ustawy nr XX z 2017 r. art. 80/A ustawy o prawie azylu przewiduje:

„1. Sytuacja kryzysowa wywołana masową imigracją może zostać ogłoszona:

a) jeżeli liczba osób ubiegających się o azyl przybywających na Węgry przekracza średnio:

aa) 500 osób dziennie w ciągu jednego miesiąca;

ab) 750 osób dziennie w ciągu dwóch kolejnych tygodni; lub

ac) 800 osób dziennie w ciągu jednego tygodnia;

b) jeżeli liczba osób znajdujących się w strefach tranzytowych na Węgrzech – z wyjątkiem osób udzielających pomocy cudzoziemcom – przekracza średnio:

ba) 1000 osób dziennie w ciągu jednego miesiąca;

bb) 1500 osób dziennie w ciągu dwóch kolejnych tygodni; lub

bc) 1600 osób dziennie w ciągu jednego tygodnia;

c) jeżeli oprócz przypadków wymienionych w lit. a) i b) występuje okoliczność związana z taką sytuacją migracyjną, która:

ca) stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa granicy zewnętrznej Węgier w rozumieniu art. 2 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen;

cb) stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego lub zdrowia publicznego wewnątrz pasa o szerokości 60 m od wytyczonej granicy zewnętrznej terytorium Węgier, ustanowionej w art. 2 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, lub znaków granicznych albo w każdym miejscu położonym na terytorium Węgier, w szczególności w przypadku wybuchu konfliktów lub popełniania aktów przemocy w ośrodku recepcyjnym lub placówce zapewniającej zakwaterowanie dla cudzoziemców znajdujących się w wyznaczonej w ten sposób strefie i jej okolicach.

2. Z inicjatywy szefa policji krajowej i szefa organu właściwego w sprawach azylu oraz na wniosek właściwego ministra rząd może w drodze dekretu ogłosić sytuację kryzysową wywołaną masową imigracją. Może ona dotyczyć całego terytorium Węgier lub jego określonej części.

[…]

4. Dekret rządowy, o którym mowa w ust. 2, pozostaje w mocy przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, chyba że rząd przedłuży jego ważność. Rząd może przedłużyć ważność dekretu, o którym mowa w ust. 2, jeżeli warunki mające zastosowanie do ogłoszenia sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją są spełnione w chwili jego przedłużenia.

[…]

6. W sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją przepisy art. 80/B–80/G mają zastosowanie wyłącznie do terytorium określonego w dekrecie rządowym, o którym mowa w ust. 2, i jedynie w zakresie niezbędnym do zbadania pierwotnych przyczyn takiej sytuacji oraz zarządzania nią”.

50 Zgodnie z brzmieniem art. 80/H ustawy o prawie azylu:

„W sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją przepisy rozdziałów I–IV i V/A–VIII stosuje się z uwzględnieniem odstępstw przewidzianych w art. 80/I–80/K”.

51 W art. 80/I tej ustawy przewidziano:

„Nie stosuje się następujących przepisów:

[…]

b) art. 35 ust. 1 i 6;

[…]

i) art. 71/A-72”.

52 Zgodnie z art. 80/J omawianej ustawy:

„1. Wniosek o udzielenie azylu należy złożyć osobiście do właściwego organu i wyłącznie w strefie tranzytowej, chyba że osoba ubiegająca się o azyl:

a) podlega środkowi przymusu, środkowi karnemu lub karze, które ograniczają jej wolność osobistą;

b) jest objęta decyzją o zatrzymaniu wydaną przez organ właściwy w sprawach azylu;

c) przebywa legalnie na terytorium Węgier i nie wnioskuje o zakwaterowanie w ośrodku recepcyjnym.

2. Osoba ubiegająca się o azyl jest objęta procedurą azylową od dnia wniesienia przez nią wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej do właściwego organu do dnia doręczenia decyzji wydanej po zakończeniu postępowania, od której nie przysługuje już środek zaskarżenia.

3. Policja doprowadza nielegalnie przebywającego na terytorium Węgier cudzoziemca, który deklaruje zamiar złożenia wniosku o udzielenie azylu, za bramy obiektu służącego ochronie porządku na granicy, przewidzianego w az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (ustawie nr LXXXIX z 2007 r. o granicach państwa). Zainteresowany może złożyć wniosek o udzielenie azylu zgodnie z przepisami ust. 1.

4. Osobom ubiegającym się o azyl przebywającym w strefie tranzytowej nie przysługują prawa, o których mowa w art. 5 ust. 1 lit. a) i c), przez cały czas trwania procedury azylowej.

5. Organ właściwy w sprawach azylu wyznacza osobie ubiegającej się o azyl miejsce pobytu w strefie tranzytowej do czasu, gdy postanowienie o przekazaniu na podstawie rozporządzenia [nr 604/2013] lub decyzja, od której nie przysługuje środek zaskarżenia, staną się wykonalne. Osoba ubiegająca się o azyl może opuścić strefę tranzytową, przechodząc poza bramę wyjściową.

6. Jeżeli ubiegającym się o azyl jest małoletni bez opieki w wieku poniżej 14 lat, organ właściwy w sprawach azylu prowadzi procedurę azylową zgodnie z zasadami ogólnymi, po wjeździe małoletniego na terytorium państwa. Organ powinien znaleźć niezwłocznie tymczasowe zakwaterowanie dla małoletniego, kierując jednocześnie wniosek do organu właściwego w sprawach opiekuńczych o wyznaczenie opiekuna, mającego zapewnić mu ochronę i reprezentację. Opiekun powinien zostać wyznaczony w terminie ośmiu dni od dnia otrzymania wniosku przez organ właściwy w sprawach azylu. Organ właściwy w sprawach opiekuńczych przekazuje niezwłocznie nazwisko wyznaczonego opiekuna małoletniemu bez opieki i organowi właściwemu w sprawach azylu”.

53 Zgodnie z art 80/K tej samej ustawy:

„1. Decyzję o odrzuceniu wniosku z uwagi na jego niedopuszczalność lub wydaną w ramach procedury przyspieszonej można zaskarżyć w terminie trzech dni. Organ właściwy w sprawach azylu przekazuje sądowi w terminie trzech dni skargę wraz z dokumentami dotyczącymi sprawy i odpowiedzią na skargę.

2. Organ właściwy w sprawach azylu wydaje decyzję na podstawie dostępnych mu informacji lub umarza postępowanie, jeżeli osoba ubiegająca się o azyl:

[…]

d) opuści strefę tranzytową.

[…]

4. Decyzji o umorzeniu postępowania wydanej na podstawie ust. 2 nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego.

[…]

7. Decyzje skierowane do osób ubiegających się o azyl, które opuściły strefę tranzytową, są im doręczane w drodze zawiadomienia. […]

[…]

10. Po doręczeniu decyzji, od której nie przysługuje już środek zaskarżenia, osoba ubiegająca się o azyl opuszcza strefę tranzytową.

11. Jeżeli osoba ubiegająca się o azyl składa nowy wniosek, a ostateczna decyzja o umorzeniu lub o odrzuceniu została wydana na podstawie jej poprzedniego wniosku, traci ona prawa ustanowione w art. 5 ust. 1 lit. a)–c)".

Ustawa o granicach państwa

54 Artykuł 5 államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX (ustawy nr LXXXIX z 2007 r. o granicach państwa) (*Magyar Közlöny* 2007/88, zwanej dalej „ustawą o granicach państwa") stanowi:

„1. Zgodnie z niniejszą ustawą możliwe jest wykorzystanie pasa ziemi na terytorium Węgier o szerokości sześćdziesięciu metrów, od linii granicy zewnętrznej w rozumieniu art. 2 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, na potrzeby budowania, zakładania lub użytkowania obiektów służących ochronie porządku na granicy – w tym tych, o których mowa w art. 15/A – oraz wykonywania zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa narodowego, zarządzania sytuacjami klęsk żywiołowych, kontroli granicznej, azylu i zadań policji ds. cudzoziemców.

1a. Policja może zatrzymywać na terytorium Węgier nielegalnie przebywających na terytorium tego państwa cudzoziemców na obszarze pasa o szerokości 8 km od linii granicy zewnętrznej w rozumieniu w art. 2 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, lub znaków granicznych i doprowadzać ich do bram najbliższego obiektu, o którym mowa w ust. 1, z wyjątkiem przypadków podejrzenia popełnienia przestępstwa.

1b. W sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją policja może zatrzymywać cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Węgier i doprowadzać ich do bram najbliższego obiektu, o którym mowa w ust. 1, z wyjątkiem przypadków podejrzenia popełnienia przestępstwa.

[…]".

55 Artykuł 15/A tej ustawy przewiduje:

„1. W strefie, o której mowa w art. 5 ust. 1, może zostać utworzona strefa tranzytowa jako miejsce tymczasowego pobytu osób ubiegających się o azyl lub ochronę uzupełniającą oraz jako miejsce, w którym prowadzi się procedury w sprawach azylu i policji migracyjnej, w której znajdują się niezbędne do tego celu obiekty.

2. Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, która znajduje się w strefie tranzytowej, może wjechać na terytorium Węgier:

a) jeżeli organ właściwy w sprawach azylu wydał decyzję o udzieleniu ochrony międzynarodowej;

b) jeżeli zostały spełnione przesłanki stosowania zasad ogólnych dotyczących procedury azylowej lub

c) jeżeli niezbędne jest zastosowanie przepisów art. 71/A ust. 4 i 5 ustawy o prawie azylu.

2a. W sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją osobie ubiegającej się o azyl, która znajduje się w strefie tranzytowej, można zezwolić na wjazd na terytorium Węgier w przypadkach wskazanych w ust. 2 lit. a) i b).

3. W strefie tranzytowej organy publiczne wykonują swoje obowiązki i uprawnienia zgodnie z mającymi do nich zastosowanie przepisami ustawowymi.

4. W przeciwieństwie do przepisów, o których mowa w ust. 1, w sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją obiekt usytuowany w miejscu innym niż wskazane w art. 5 ust. 1 może również zostać wyznaczony jako strefa tranzytowa".

Kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi

56 Artykuł 39 ust. 6 közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (ustawy nr I z 2017 r. kodeksie postępowania przed sądami administracyjnymi) (*Magyar Közlöny* 2017/30, zwanej dalej „kodeksem postępowania przed sądami administracyjnymi") stanowi:

„Jeżeli niniejsza ustawa nie stanowi inaczej, wniesienie środka zaskarżenia nie skutkuje zawieszeniem wejścia w życie aktu administracyjnego".

57 Artykuł 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi przewiduje:

„1. Każda osoba, której prawa lub uzasadniony interes zostały naruszone przez działanie organów administracji lub poprzez utrzymywanie się sytuacji wynikającej z tego działania, może na dowolnym etapie postępowania złożyć do właściwego sądu, przed którym toczy się postępowanie, wniosek o udzielenie natychmiastowej ochrony sądowej w celu zapobieżenia wystąpieniu bezpośredniego ryzyka wystąpienia szkody, uzyskania orzeczenia tymczasowego dotyczącego spornego stosunku prawnego lub utrzymywania się sytuacji, która doprowadziła do powstania sporu.

2. W ramach wniosku o udzielenie natychmiastowej ochrony sądowej można wystąpić o:

a) skutek zawieszający,

[…]".

Dekret rządowy 301/2007

58 Artykuł 33 menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. XI. 9. Korm. rendelet (dekretu rządowego 301/2007. XI. 9. w sprawie wykonania ustawy o prawie azylu) (*Magyar Közlöny* 2007/151) przewiduje:

„1. Jeżeli jest to uzasadnione z uwagi na indywidualną sytuację osoby ubiegającej się o azyl, która wymaga szczególnego traktowania, organ właściwy w sprawach azylu jest zobowiązany zapewnić, aby osoba ta korzystała z zakwaterowania w ośrodku recepcyjnym.

2. Należy – na ile to możliwe – zapewnić zachowanie jedności rodziny również w przypadku, gdy osoba wymagająca szczególnego traktowania posiada oddzielne zakwaterowanie".

59 Artykuł 34 ust. 1 tego dekretu stanowi:

„W uzupełnieniu przepisów art. 26 i 27 osoby ubiegające się o azyl, które wymagają szczególnego traktowania – w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na ich indywidualną sytuację, a także na podstawie ekspertyzy medycznej – mają prawo do bezpłatnego dostępu do świadczeń zdrowotnych, uzasadnionych ze względu na ich stan zdrowia, a także do środków rehabilitacyjnych, opieki psychologicznej, w tym klinicznej, oraz leczenia psychoterapeutycznego".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

60 W dniu 11 grudnia 2015 r. Komisja wystosowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia, zarzucając temu państwu członkowskiemu naruszenie w szczególności art. 46 ust. 1, 3, 5 i 6 dyrektywy 2013/32.

61 Węgry odpowiedziały na to wezwanie, podnosząc, że ich uregulowanie jest zgodne z prawem Unii.

62 W dniu 7 marca 2017 r. Węgry przyjęły ustawę nr XX z 2017 r. Komisja uznała, że ustawa ta mogła budzić dodatkowe obawy w stosunku do tych, które zostały już przedstawione we wspomnianym wezwaniu do usunięcia uchybienia.

63 W dniu 18 maja 2017 r. Komisja skierowała zatem do Węgier uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła temu państwu członkowskiemu uchybienie zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, art. 3, 6 i 7, art. 24 ust. 3, art. 31 ust. 8, art. 33, 38 i 43 oraz art. 46 ust. 1, 3, 5 i 6 dyrektywy 2013/32, a także art. 2, 8, 9, 11 oraz art. 17 ust. 2 dyrektywy 2013/33 w związku z art. 2 lit. g) oraz art. 17 ust. 3 i 4 tej dyrektywy, a wreszcie art. 6, 18 i 47 karty.

64 Pismem z dnia 18 lipca 2017 r. Węgry odpowiedziały na to uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, a następnie w dniach 2 października i 20 listopada 2017 r. uzupełniły swoją odpowiedź. Stwierdzając, że wspomniane uregulowanie jest zgodne z prawem Unii, państwo to zmieniło je jednak w niektórych szczególnych kwestiach.

65 W dniu 8 grudnia 2017 r. Komisja wystosowała do Węgier uzasadnioną opinię, która została doręczona temu państwu w tym samym dniu, w której stwierdziła, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 oraz art. 3 i 6, art. 24 ust. 3, art. 43 i art. 46 ust. 3, 5 i 6 dyrektywy 2013/32, a także art. 2 lit. h) oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33 w związku z art. 6, 18 i 47 karty:

– ograniczając (w ramach postępowania odwoławczego od decyzji odrzucającej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej) badanie, o którym mowa w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, do okoliczności i kwestii prawnych rozpatrywanych przy wydawaniu decyzji;

– nie transponując do prawa krajowego art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 i przyjmując przepisy stanowiące odstępstwo od zasady ogólnej przewidującej „automatyczny skutek zawieszający" środków zaskarżenia wnoszonych przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową w sytuacjach, które nie zostały wskazane w art. 46 ust. 6 tej dyrektywy;

– przymusowo przeprowadzając nielegalnie przebywających na terytorium Węgier obywateli państw trzecich za ogrodzenie graniczne, z naruszeniem procedur i gwarancji określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115;

– ustanawiając wymóg, zgodnie z którym wniosek o udzielenie azylu należy złożyć właściwemu organowi osobiście i wyłącznie w strefie tranzytowej;

– ustanawiając wymóg, zgodnie z którym wobec wszystkich osób ubiegających się o azyl, z wyjątkiem małoletnich w wieku poniżej 14 lat, należy stosować procedurę, w wyniku której osoby te muszą pozostawać zatrzymane w obiektach strefy tranzytowej w trakcie całej procedury azylowej, którą to strefę mogą opuścić wyłącznie w kierunku Serbii, przy czym zatrzymanie to nie jest obwarowane gwarancjami przewidzianymi w dyrektywie 2013/33;

– skracając z ośmiu do trzech dni termin na wniesienie środka zaskarżenia od wydanej w pierwszej instancji decyzji odrzucającej wniosek o udzielenie azylu.

66 W dniu 8 lutego 2018 r. Węgry odpowiedziały na uzasadnioną opinię Komisji, ponownie stwierdzając, że uregulowanie węgierskie jest zdaniem tego państwa członkowskiego zgodne z prawem Unii.

67 Jako że uwagi przedstawione przez Węgry nie przekonały Komisji, w dniu 21 grudnia 2018 r. postanowiła ona wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Uwagi wstępne

68 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału istnienie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii [wyrok z dnia 28 stycznia 2020 r., Komisja/Włochy (dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach), C-122/18, EU:C:2020:41, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo]. W związku z tym istnienie zarzucanego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy oceniać w świetle przepisów krajowych obowiązujących w tym dniu [zob. podobnie wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 23, 24].

69 Węgry potwierdziły na rozprawie, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii skierowanej do nich przez Komisję, czyli w dniu 8 lutego 2018 r., przepisy ustawy nr XX z 2017 r. miały zastosowanie na całym terytorium Węgier, ponieważ stosowanie dekretu rządowego, w którym ogłoszono, iż na całym terytorium tego państwa zaistniała „sytuacja kryzysowa wywołana masową imigracją" w rozumieniu ustawy o prawie azylu, zostało przedłużone przynajmniej do tego dnia.

70 Wynika z tego, że w ramach badania zgodności uregulowania węgierskiego z przepisami prawa Unii, co do których Komisja uważa, iż zostały one naruszone przez Węgry, Trybunał powinien uwzględnić zmiany wprowadzone do tego uregulowania ustawą nr XX z 2017 r.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego dostępu do procedury ochrony międzynarodowej

Argumentacja stron

71 Komisja uważa, że Węgry naruszyły art. 3 i 6 dyrektywy 2013/32, wymagając, aby wniosek o udzielenie azylu został złożony osobiście i wyłącznie w strefach tranzytowych w Röszke (Węgry) i Tompie (Węgry), do których dostęp został poważnie ograniczony przez władze węgierskie.

72 W tym względzie w pierwszej kolejności Komisja zauważa, że w przypadku ogłoszenia sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją art. 80/J ust. 1 ustawy o prawie azylu, wprowadzony ustawą nr XX z 2017 r., wymaga co do zasady, by wniosek o udzielenie azylu został złożony osobiście w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie na granicy serbsko-węgierskiej.

73 Komisja utrzymuje ponadto, że władze węgierskie zezwalają jedynie na bardzo ograniczoną liczbę wjazdów do każdej z tych stref tranzytowych w ciągu jednego dnia. I tak ustalono jej zdaniem, że od dnia 23 stycznia 2018 r. tylko jedna osoba dziennie może wjechać do każdej z tych stref tranzytowych, co wiąże się z powstaniem kilkumiesięcznego okresu oczekiwania, zanim taka osoba będzie mogła wjechać do jednej z owych stref tranzytowych i wystąpić tam z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

74 Przyjmowanie do każdej z tych stref tranzytowych w Röszke i Tompie odbywa się na podstawie nieformalnej listy oczekujących przekazywanej organom węgierskim przez „przywódców grupy". Ponieważ na wspomnianym pasie ziemi oddzielającym granicę serbsko-węgierską od wspomnianych stref tranzytowych brak jest jakiejkolwiek infrastruktury, przed wejściem do tychże stref oczekuje mała liczba osób, większość z nich przebywa bowiem w pobliskich wioskach serbskich.

75 W drugiej kolejności Komisja zwraca uwagę, że z art. 3 i 6 dyrektywy 2013/32 wynika, iż państwa członkowskie są obowiązane zapewnić, aby każda osoba pragnąca uzyskać ochronę międzynarodową mogła wystąpić z odpowiednim wnioskiem na ich terytorium i miała, po przybyciu na to terytorium, dostęp do procedury udzielania wspomnianej ochrony. Wymóg ten ma zastosowanie niezależnie od tego, przez jakie terytorium państwa trzeciego wnioskodawca wjechał na granicę państwa członkowskiego.

76 Tymczasem, zezwalając jedynie osobom znajdującym się w strefie tranzytowej na wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej i poddanie go rejestracji oraz ograniczając dostęp do tej strefy w niezwykle rygorystyczny sposób, Węgry nie dają osobom znajdującym się na ich granicach możliwości wystąpienia z takim wnioskiem i poddania go rejestracji w terminie przewidzianym w dyrektywie 2013/32.

77 Zdaniem Komisji bez względu na to, jaka jest dokładna liczba oczekujących osób, system, który uzależnia prawo do rejestracji przyznane w art. 6 dyrektywy 2013/32 od warunku wystąpienia z wnioskiem w konkretnym miejscu, do którego dostęp jest przez długi czas ograniczony, jest niezgodny z przewidzianą w tym przepisie zasadą, zgodnie z którą dostęp do procedury powinien być zapewniony w stosownym czasie.

78 Węgry odpowiadają w pierwszej kolejności, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową nie mają prawa do wyboru swojego państwa azylu i że część osób zgłaszających się na ich granicach nie ucieka przed prześladowaniami stanowiącymi dla nich bezpośrednie zagrożenie.

79 Ponadto należy ich zdaniem wziąć pod uwagę nie tylko art. 6 ust. 1 dyrektywy 2013/32, lecz również ust. 2 i 3 tego artykułu, z których wynika, że prawodawca Unii zezwala państwom członkowskim na ustanowienie wymogu, aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej składała swój wniosek osobiście w wyznaczonym miejscu, co musi oznaczać, że niemożliwe jest jednoczesne składanie w tym samym czasie bardzo dużej liczby wniosków.

80 Co więcej, dyrektywa 2013/32 nie określa liczby miejsc, w których każde państwo członkowskie powinno zapewnić możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu. Zdaniem Węgier w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii na terytorium tego państwa istniały dwie strefy tranzytowe, a mianowicie w Röszke i Tompie, które znajdowały się na trasie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i w których to strefach możliwe było złożenie takiego wniosku. Ponadto większość osób nielegalnie wjeżdżających na Węgry próbowało przekroczyć granicę serbsko-węgierską w pobliżu tych stref tranzytowych, w związku z czym można było rozsądnie oczekiwać od nich, że złożą swój wniosek w rzeczonych strefach tranzytowych.

81 W przekonaniu Węgier prawo Unii nie stoi zatem na przeszkodzie art. 80/J ust. 1 ustawy o prawie azylu, który ma zresztą zastosowanie jedynie w przypadku ogłoszenia „sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją".

82 Węgry zauważają ponadto, że taką sytuację kryzysową można ogłosić w szczególności, gdyż jest to uzasadnione ze względu na krajowe wymogi w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Tymczasem w kontekście niniejszej sprawy wskazują one, że w 2018 r. na Węgrzech popełniono ponad 17 000 przestępstw związanych z nielegalną imigracją. Obowiązek złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w strefach tranzytowych wzmacnia tym samym skuteczność zwalczania handlu ludźmi i spełnia wymóg ochrony granic strefy Schengen.

83 Ponadto zdaniem Węgier art. 80/J ust. 1 ustawy o prawie azylu przewiduje wyjątki od obowiązku złożenia wniosku o udzielenie azylu w rzeczonych strefach tranzytowych. Osoby, które legalnie przebywają na terytorium Węgier, mogą tym samym złożyć wniosek w dowolnym miejscu na owym terytorium.

84 Co więcej, twierdzą one, że po złożeniu wniosku w danej strefie tranzytowej procedura zostaje wszczęta zgodnie z ogólnymi zasadami. Artykuł 32/D ustawy o prawie azylu gwarantuje tym samym, że po wystąpieniu z wnioskiem organ właściwy w sprawach azylu uruchamia niezwłocznie tę procedurę. W konsekwencji rejestracja wspomnianego wniosku ma miejsce bezpośrednio po wystąpieniu z nim w danej strefie tranzytowej, a w każdym razie najpóźniej w ciągu 24 godzin, zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

85 W drugiej kolejności Węgry kwestionują okoliczność, że dostęp do stref tranzytowych został ograniczony. Ponadto, chociaż władze węgierskie wiedzą o stosowaniu praktyki polegającej na tym, iż osoby ubiegające się o azyl, które w Serbii są objęte procedurą azylową lub otrzymują pomoc w tym państwie trzecim, stawiają się przed wejściem do stref tranzytowych w określonej kolejności, zgodnie z opracowanymi przez nie same, przez władze serbskie lub przez pewne organizacje listami, to władze węgierskie nie mają żadnego wpływu na ustaloną w ten sposób kolejność oraz nie uczestniczą w sporządzaniu takich list, ani tym bardziej z nich nie korzystają.

86 Wreszcie wbrew temu, co twierdzi Komisja, wyjaśnieniem dla braku długich kolejek oczekujących przed wejściem do stref tranzytowych w Röszke i Tompie jest zdaniem Węgier raczej okoliczność, że zainteresowane osoby uczestniczą już lub uczestniczyły w procedurze azylowej prowadzonej w Serbii i otrzymują pomoc w tym państwie trzecim.

Ocena Trybunału

87 W ramach zarzutu pierwszego Komisja zasadniczo zarzuca Węgrom, iż naruszyły one art. 3 i 6 dyrektywy 2013/32, zezwalając jedynie niewielkiej liczbie osób dziennie na dostęp z Serbii do stref tranzytowych w Röszke i Tompie, znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie granicy serbsko-węgierskiej, pomimo że z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej można wystąpić jedynie osobiście i tylko w tych strefach tranzytowych.

88 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że po pierwsze, zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2013/32 dyrektywa ta ma zastosowanie do wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi wystąpiono na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państw członkowskich.

89 Po drugie, art. 6 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Dostęp do procedury”, przewiduje w ust. 1 akapit pierwszy, że w przypadku gdy osoba występuje z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do organu, który zgodnie z prawem krajowym jest właściwy do rejestrowania takich wniosków, rejestracja musi odbyć się nie później niż trzy dni robocze po wystąpieniu z takim wnioskiem. Artykuł 6 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy uściśla, że jeżeli wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do innych organów, które mogą otrzymywać takie wnioski, ale nie są właściwe do ich rejestrowania zgodnie z prawem krajowym, państwa członkowskie zapewniają dokonanie rejestracji nie później niż sześć dni roboczych po wystąpieniu z takim wnioskiem.

90 Czyniąc to, prawodawca Unii przyjął szeroką koncepcję organów, które nie będąc właściwymi do rejestrowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, mogą jednak otrzymywać takie wnioski w rozumieniu art. 6 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/32. Tym samym organ krajowy powinien co do zasady zostać uznany za taki, jeżeli jest prawdopodobne, że z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej wystąpił obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 57–59]. Ponadto art. 6 ust. 1 akapit trzeci tej dyrektywy wymienia wyraźnie jako organy, które mogą otrzymywać wspomniane wnioski, policję, straż graniczną, urzędy imigracyjne i personel ośrodków zatrzymań.

91 Po trzecie, w przypadku gdy z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców i praktycznie bardzo utrudnia to przestrzeganie terminu określonego w art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, jej art. 6 ust. 5 zezwala państwom członkowskim, na zasadzie odstępstwa, na rejestrację wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w terminie 10 dni roboczych od wystąpienia z nimi.

92 Po czwarte, należy dodać, że zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 osoby, które wystąpiły z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, powinny mieć rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia tego wniosku, przy czym bez uszczerbku dla takiego prawa państwa członkowskie mogą wymagać, aby taki wniosek był złożony osobiście lub w wyznaczonym do tego celu miejscu.

93 Z powyższego wynika, że państwa członkowskie mają generalnie obowiązek rejestrowania każdego objętego zakresem stosowania tej dyrektywy wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec wystąpił do organów krajowych, i w rezultacie powinny zapewnić, żeby zainteresowane osoby miały rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 25 stycznia 2018 r., Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, pkt 76).

94 Należy jednak podkreślić w drugiej kolejności, że – jak potwierdziła Komisja na rozprawie – jej zarzut pierwszy nie dotyczy procedury rejestracji lub złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako takiej, lecz sposobu, w jaki z takim wnioskiem należy uprzednio wystąpić do organów węgierskich.

95 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że z art. 7 dyrektywy 2013/32 wynika, iż państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić każdemu obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi prawo do wystąpienia we własnym imieniu lub za pośrednictwem osoby trzeciej z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

96 Artykuł 7 w związku z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy przyznaje zatem wszystkim obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym na granicach państwa członkowskiego lub w strefach tranzytowych tego państwa. W tym względzie, o ile prawdą jest, że – jak zauważają Węgry – art. 6 ust. 3 wspomnianej dyrektywy zezwala państwom członkowskim na ustanowienie wymogu, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane w wyznaczonym miejscu, o tyle należy zauważyć, iż żaden przepis tej dyrektywy nie wprowadza podobnej zasady w odniesieniu do występowania z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej.

97 Uważa się ponadto, że z takim wnioskiem wystąpiono w chwili, gdy zainteresowana osoba zgłosiła jednemu z organów, o których mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2013/32, swój zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, przy czym zgłoszenie tego zamiaru nie może podlegać żadnym formalnościom administracyjnym [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 93, 94].

98 Z art. 6 dyrektywy 2013/32 wynika zatem, że każdy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec ma prawo wystąpić z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do jednego z organów, o których mowa w tym przepisie, zgłaszając mu swój zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową.

99 Po drugie, należy podkreślić, że wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do jednego z organów, o których mowa w art. 6 dyrektywy 2013/33, stanowi istotny etap procedury udzielania ochrony międzynarodowej.

100 Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nabywa bowiem status wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 z chwilą wystąpienia przez niego z takim wnioskiem [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 92].

101 Ponadto to od dnia wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpoczyna bieg termin, w którym ten wniosek powinien zostać zarejestrowany zgodnie z art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, a wnioskodawcy należy umożliwić jak najszybsze złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jak tego wymaga art. 6 ust. 2 wspomnianej dyrektywy. Należy ponadto podkreślić, że złożenie tego wniosku powoduje rozpoczęcie biegu terminu, w którym zgodnie z art. 31 tej dyrektywy organ rozstrzygający powinien co do zasady rozpatrzyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

102 Prawo do wystąpienia z takim wnioskiem warunkuje zatem skuteczne poszanowanie praw do tego, by ten wniosek został zarejestrowany oraz mógł zostać złożony i rozpatrzony w terminach określonych w dyrektywie 2013/32, a ostatecznie skuteczne korzystanie z prawa do azylu, zagwarantowanego w art. 18 karty.

103 W związku z tym państwo członkowskie nie może opóźniać w nieuzasadniony sposób chwili, w której zainteresowana osoba ma możliwość wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia effet utile (skuteczności) art. 6 tej dyrektywy.

104 Po trzecie, należy przypomnieć, że sam cel dyrektywy 2013/32, a w szczególności jej art. 6 ust. 1, polega na zagwarantowaniu skutecznego, łatwego i szybkiego dostępu do procedury ochrony międzynarodowej [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 82].

105 Artykuł 8 ust. 1 tej dyrektywy potwierdza zresztą ten cel. Przepis ten ma bowiem na celu ułatwienie występowania z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej, nakładając w szczególności na państwa członkowskie obowiązek przekazania informacji o możliwości wystąpienia z takim wnioskiem każdemu obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi obecnemu na przejściu granicznym, w tym w strefie tranzytowej na granicach zewnętrznych, w przypadku gdy istnieją powody, aby przypuszczać, że osoba ta mogłaby chcieć wystąpić z takim wnioskiem.

106 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 6 dyrektywy 2013/32 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania, by zainteresowane osoby mogły skutecznie wykonywać prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym na granicach tych państw, gdy tylko osoby te zgłoszą taki zamiar, tak aby wniosek taki mógł zostać zarejestrowany i rozpatrzony z należytym poszanowaniem terminów określonych w tej dyrektywie.

107 Należy zbadać, czy w niniejszej sprawie Węgry spełniły taki wymóg.

108 W tym względzie to państwo członkowskie potwierdza, że art. 80/J ustawy o prawie azylu zobowiązuje obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy przybywają z Serbii i zamierzają skorzystać na Węgrzech z procedury ochrony międzynarodowej, nie tylko do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, lecz również do wystąpienia z nim w jednej z dwóch stref tranzytowych w Röszke i Tompie.

109 I tak, w swoich uwagach Węgry uściśliły, że termin wyznaczony w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2013/32 na rejestrację wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie może rozpocząć biegu dopóty, dopóki osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową nie dostaną się do jednej z tych stref tranzytowych. Wynika z tego, że wystąpienie przez nie z wnioskami może nastąpić wyłącznie w owych strefach, co zresztą Węgry potwierdziły na rozprawie.

110 Poczyniwszy to wstępne uściślenie, należy zbadać, czy – jak twierdzi Komisja – władze węgierskie dokonały radykalnego ograniczenia liczby osób, którym w praktyce zezwala się dziennie na wjazd do każdej z tych stref tranzytowych w celu wystąpienia tam z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

111 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że praktyka administracyjna może być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia, jeżeli cechuje się ona pewnym stopniem utrwalenia i ogólności [zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 maja 1985 r., Komisja/Francja, 21/84, EU:C:1985:184, pkt 13; z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Włochy (bakteria Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, pkt 74].

112 Ponadto ciężar dowiedzenia zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia spoczywa na Komisji, która powinna przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do stwierdzenia zaistnienia tego uchybienia i nie może przy tym opierać się na jakimkolwiek domniemaniu [zob. w szczególności wyroki: z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 48; z dnia 2 maja 2019 r., Komisja/Chorwacja (składowisko w Biljane Donje), C-250/18, niepublikowany, EU:C:2019:343, pkt 33]. Dopiero gdy Komisja dostarczy wystarczającą liczbę dowodów wskazujących na pewne zaistniałe na terytorium pozwanego państwa członkowskiego okoliczności, na nim spoczywa ciężar podważenia co do zasady i w szczegółach przedstawionych w ten sposób danych i wynikających z nich wniosków [zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 44; z dnia 28 marca 2019 r., Komisja/Irlandia (system gromadzenia ścieków i ich oczyszczania), C-427/17, niepublikowany, EU:C:2019:269, pkt 39].

113 W szczególności w odniesieniu do zarzutu dotyczącego wykonywania przepisu krajowego Trybunał orzekł, że dla wykazania uchybienia państwa członkowskiego wymagane jest przedstawienie dowodów mających szczególny charakter w porównaniu z dowodami zwykle uwzględnianymi w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, wskazującej jedynie treść przepisu krajowego, i że w tych warunkach uchybienie można wykazać jedynie poprzez wystarczająco udokumentowany i szczegółowy dowód praktyki zarzucanej administracji lub sądom krajowym i przypisywanej danemu państwu członkowskiemu (wyroki: z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 49; z dnia 9 lipca 2015 r., Komisja/Irlandia, C-87/14, EU:C:2015:449, pkt 23).

114 W niniejszej sprawie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 59 opinii, Komisja załączyła do skargi szereg sprawozdań potwierdzających twierdzenie, że obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy zamierzający wystąpić z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do organów pełniących funkcje w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie musieli znosić wielomiesięczny okres oczekiwania z uwagi na utrwaloną i upowszechnioną praktykę władz węgierskich, która była nadal stosowana w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a mianowicie w dniu 8 lutego 2018 r., polegającą na znacznym ograniczeniu liczby dozwolonych wjazdów do rzeczonych stref tranzytowych w ciągu jednego dnia.

115 I tak, zgodnie z jednym z trzech sprawozdań Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), załączonych do skargi Komisji, począwszy od października 2015 r. władze węgierskie postanowiły ograniczyć liczbę osób, którym zezwala się dziennie na wjazd do stref tranzytowych w Röszke i Tompie. Z owych trzech sprawozdań wynika również, że liczba dozwolonych osób wjeżdżających dziennie do wspomnianych stref tranzytowych zmniejszała się w sposób stopniowy i stały, tak że w 2018 r. jedynie dwóm osobom dziennie zezwalano na wjazd do każdej z nich. Należy dodać w tym względzie, że wspomniane sprawozdania mają szczególne znaczenie w świetle roli powierzonej UNHCR przez konwencję dotyczącą statusu uchodźców, podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 137, nr 2545 (1954)], której poszanowanie powinno przyświecać wykładni norm prawa regulujących kwestie azylu (zob. podobnie wyrok z dnia 23 maja 2019 r., Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

116 Ponadto dane zawarte w tychże sprawozdaniach pokrywają się w znacznym stopniu z uwagami przedstawionymi w dwóch sprawozdaniach z 2017 r., a mianowicie, po pierwsze, specjalnego przedstawiciela Sekretarza Generalnego Rady Europy ds. migracji i uchodźców oraz, po drugie, Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, załączonych do skargi i na których również opiera się Komisja.

117 Z załączonych do skargi sprawozdań UNHCR wynika ponadto, że ustalenie przez władze węgierskie maksymalnej liczby dozwolonych dziennych wjazdów do każdej ze stref tranzytowych w Röszke i Tompie skutkowało tym, iż obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy przebywający w Serbii w bezpośrednim sąsiedztwie granicy serbsko-węgierskiej i zamierzający wystąpić z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej na Węgrzech musieli liczyć się ze stale wydłużającym się okresem oczekiwania, który w lutym 2018 r. wynosił ponad jedenaście miesięcy.

118 Z powyższego wynika, że Komisja wykazała w sposób wystarczająco udokumentowany i szczegółowy istnienie – w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 8 lutego 2018 r. – utrwalonej i upowszechnionej praktyki administracyjnej władz węgierskich, mającej na celu ograniczenie dostępu do stref tranzytowych w Röszke i Tompie w sposób systematyczny i do tego stopnia radykalny, iż obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy przybywający z Serbii i zamierzający skorzystać z procedury ochrony międzynarodowej na Węgrzech spotykali się z niemal całkowitą niemożnością wystąpienia na Węgrzech z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

119 Tymczasem taka praktyka administracyjna jest niezgodna z wymogami wynikającymi z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

120 Żaden z podnoszonych przez Węgry argumentów nie jest w stanie podważyć takiego wniosku.

121 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że prawdą jest, iż to państwo członkowskie kwestionuje fakt, że celem instrukcji administracyjnych było ograniczenie liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi można było wystąpić w ciągu jednego dnia w każdej ze stref tranzytowych w Röszke i Tompie.

122 Jednakże poza tym, że twierdzeniu temu formalnie przeczą sprawozdania wspomniane w pkt 115 i 116 niniejszego wyroku, Węgry nie wyjaśniły w sposób wymagany prawem powodów, dla których – przy zakładanym braku takich instrukcji – zostały opracowane listy oczekujących, których istnienie samo to państwo przyznało, w celu wyznaczenia kolejności, w jakiej osoby znajdujące się w Serbii, w bezpośrednim sąsiedztwie stref tranzytowych w Röszke i Tompie, zamierzające wystąpić z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w jednej z tych stref mogłyby do nich wjechać.

123 W tym względzie, nawet jeśli, jak podnoszą Węgry, władze węgierskie nie uczestniczyły w sporządzaniu owych list ani nie miały wpływu na ustanowienie w ich ramach kolejności dostępu do stref tranzytowych, nie zmienia to faktu, że samo istnienie wspomnianych list należy uznać za nieuniknioną konsekwencję praktyki stwierdzonej w pkt 118 niniejszego wyroku.

124 Ponadto argument Węgier, zgodnie z którym stopniowe zanikanie znacznych kolejek oczekujących przed wejściem do tych stref tranzytowych świadczy o tym, że nie istnieje żadne ograniczenie wjazdu do wspomnianych stref, również nie zasługuje na uwzględnienie.

125 Nie zostało bowiem zakwestionowane, że w pasie ziemi oddzielającym granicę serbsko-węgierską od bramy wjazdowej do stref tranzytowych w Röszke i Tompie brak jest jakiejkolwiek infrastruktury, w związku z czym bardzo trudno jest tam pozostawać przez długi okres czasu. Ponadto, jak słusznie podkreśliła Komisja, ze sprawozdań złożonych w załączniku do skargi można wywnioskować, że długość kolejek oczekujących przed wjazdem do każdej ze stref tranzytowych zmniejszyła się od dnia, w którym pojawiły się listy oczekujących, o których mowa w pkt 122 niniejszego wyroku, ponieważ jedynie osoby umieszczone w odpowiedniej kolejności na tych listach były doprowadzane przez organy serbskie na pas ziemi oddzielający granicę serbsko-węgierską od bramy wjazdowej do danej strefy tranzytowej, na jeden dzień przed planowanym wjazdem tych osób do tej strefy.

126 Wynika z tego, że zniknięcie znacznych kolejek oczekiwania przed wjazdem do stref tranzytowych w Röszke i Tompie nie może podważyć stwierdzenia, iż władze węgierskie postanowiły radykalnie ograniczyć dostęp do tych stref.

127 Wreszcie, jak przypominają Węgry, wprawdzie zgodnie z rozporządzeniem 2016/399 to do państw członkowskich należy zapewnienie w szczególności zgodnego z prawem przekraczania granic zewnętrznych, jednak przestrzeganie takiego obowiązku nie może uzasadniać naruszenia przez państwa członkowskie art. 6 dyrektywy 2013/32.

128 Z całości powyższych rozważań wynika, że ustanawiając wymóg, iż z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej pochodzącymi od obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy przybywają z Serbii i zamierzają skorzystać na terytorium tego państwa z procedury ochrony międzynarodowej, można występować wyłącznie w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie, oraz stosując jednocześnie utrwaloną i upowszechnioną praktykę administracyjną radykalnie ograniczającą liczbę wnioskodawców, którym zezwala się dziennie na wjazd do rzeczonych stref tranzytowych, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 6 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 3 tej dyrektywy.

W przedmiocie zarzutów drugiego i trzeciego, dotyczących zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową

Argumenty stron

– *W przedmiocie zarzutu drugiego*

129 W ramach zarzutu drugiego Komisja podnosi, że Węgry naruszyły art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32.

130 W pierwszej kolejności Komisja podkreśla, po pierwsze, że art. 26 dyrektywy 2013/32 ustanawia ogólną zasadę, zgodnie z którą osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie można zatrzymać jedynie z tego powodu, że złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. O ile prawdą jest, że art. 43 tej dyrektywy zezwala państwom członkowskim na stosowanie przepisów szczególnych w tym względzie, gdy ustanawiają one procedury graniczne, o tyle państwa te są jednak

zobowiązane w takim przypadku do przestrzegania wymogów przewidzianych w tym artykule. Tymczasem ustawa nr XX z 2017 r. wprowadziła nowe przepisy, które są niezgodne z rzeczonym art. 43 dyrektywy 2013/32.

131 I tak, zgodnie z art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinna odbywać się w całości w strefie tranzytowej, co jest niezgodne z przepisami wspomnianego art. 43.

132 Ponadto art. 80/J ust. 5 nie ogranicza czasu trwania procedury granicznej do czterech tygodni, jak wymaga tego art. 43 dyrektywy 2013/32.

133 Komisja uważa, po drugie, że nie zostały ponadto zapewnione szczególne gwarancje proceduralne zawarte w rozdziale II dyrektywy 2013/32. I tak, „odpowiednie wsparcie", z którego osoby potrzebujące szczególnych gwarancji proceduralnych powinny korzystać zgodnie z art. 24 ust. 3 tej dyrektywy, nie zostało zapewnione w ramach procedury przewidzianej w art. 80/J ustawy o prawie azylu, ponieważ ustawa nr XX z 2017 r. zawiesiła, w sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją, stosowanie przepisów ustawy o prawie azylu, zgodnie z którymi procedury graniczne nie mają zastosowania do wnioskodawców wymagających takich szczególnych gwarancji proceduralnych.

134 Zdaniem Komisji art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu nakłada w związku z tym na wnioskodawców, z naruszeniem art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32, obowiązek pozostawania w danej strefie tranzytowej przez okres dłuższy niż cztery tygodnie w celu pełnego rozpatrzenia ich wniosku, przy czym badanie to nie ogranicza się do przypadków niedopuszczalności, o których mowa w art. 33 tej dyrektywy, lub do rozpatrzenia co do istoty w przypadkach, o których mowa art. 31 ust. 8 wspomnianej dyrektywy, i bez przyznania „odpowiedniego wsparcia" dla osób potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych zawartych w rozdziale II dyrektywy 2013/32.

135 W drugiej kolejności Komisja uważa, że art. 72 TFUE nie pozwala państwom członkowskim na odstąpienie od stosowania prawa Unii, z powołaniem się w sposób ogólny na względy utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

136 W tym względzie Komisja zauważa, że wydaje się, iż sytuacja kryzysowa wywołana masową imigracją nie została ogłoszona na terytorium Węgier na okres przejściowy.

137 Ponadto prawodawca Unii przewidział jej zdaniem sytuację, w której z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, w szczególności w art. 6 ust. 5, art. 14 ust. 1, art. 31 ust. 3 lit. b) i art. 43 ust. 3 dyrektywy 2013/32 oraz art. 10 ust. 1 i art. 18 ust. 9 dyrektywy 2013/33, a także art. 18 dyrektywy 2008/115. Przepisy te mają na celu umożliwienie państwom członkowskim dokonywanie wyboru elastycznych rozwiązań w nagłych sytuacjach oraz odejście w pewnym zakresie od ogólnie stosowanych zasad. W konsekwencji sytuacja kryzysowa wywołana masową imigracją, na którą powołują się Węgry, może i powinna zostać rozwiązana w ramach prawa Unii.

138 Węgry odpowiadają w pierwszej kolejności, że procedury w strefach tranzytowych są prowadzone na podstawie ogólnych zasad przewidzianych w dyrektywie 2013/32, w związku z czym nie muszą być one zgodne z art. 43 tej dyrektywy, dotyczącym procedur granicznych.

139 Na podstawie przepisów obowiązujących w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii strefy tranzytowe w Röszke i Tompie były, jak twierdzą Węgry, zasadniczo otwartymi ośrodkami recepcyjnymi usytuowanymi w pobliżu granicy serbsko-węgierskiej, w których prowadzona była w całości procedura rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu.

140 Co się tyczy w drugiej kolejności poszanowania art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32, Węgry podnoszą, że art. 4 ust. 3 ustawy o prawie azylu ustanawia zasadę, zgodnie z którą przepisy tej ustawy powinny być stosowane z uwzględnieniem szczególnych potrzeb wnioskodawców wymagających szczególnego traktowania pod względem proceduralnym. W konsekwencji organ właściwy w sprawach azylu w toku całej procedury stale zwraca uwagę na szczególne potrzeby tych osób. Szczególne potrzeby tych wnioskodawców są również brane pod uwagę w sposób bardziej szczegółowy w innych przepisach.

141 W trzeciej kolejności Węgry stoją na stanowisku, że w każdym razie art. 72 TFUE upoważnia je do ogłoszenia sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją i do stosowania w takiej sytuacji przepisów proceduralnych stanowiących odstępstwo. W tym względzie to państwo członkowskie uważa, że przepisy prawa wtórnego, na które powołuje się Komisja, okazały się niewystarczające, aby umożliwić właściwe zarządzanie sytuacją panującą na Węgrzech, począwszy od zaistnienia sytuacji kryzysowej w 2015 r.

– *W przedmiocie zarzutu trzeciego*

142 Komisja podnosi, że zatrzymując wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, z wyjątkiem małoletnich pozbawionych opieki w wieku poniżej 14 lat, przez cały czas trwania procedury rozpatrywania ich wniosków, z naruszeniem gwarancji określonych w tym względzie, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 2 lit. h) oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33.

143 Komisja zauważa w pierwszej kolejności, że przymusowy pobyt w strefach tranzytowych w Röszke lub Tompie jest wyrazem ograniczenia wolności osobistej w stopniu, który należy utożsamić z zatrzymaniem w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33.

144 Owe strefy tranzytowe są bowiem miejscami zamkniętymi, które wnioskodawcy mogą opuścić wyłącznie w kierunku Serbii. Ponadto zgodnie z art. 80/K ust. 2 lit. d) ustawy o prawie azylu organ właściwy w sprawach azylu może umorzyć postępowanie, jeżeli wnioskodawca opuści daną strefę tranzytową. Wnioskodawca ten nie ma zatem rzeczywistej swobody opuszczenia tej strefy, ponieważ czyniąc to, naraziłby się na ryzyko zakończenia rozpatrywania jego wniosku, a tym samym - utraty możliwości uzyskania ochrony międzynarodowej.

145 Komisja zauważa również, że czas, przez jaki osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową przebywa w strefach tranzytowych, stanowi istotny czynnik dla ustalenia, czy pobyt w nich można uznać za zatrzymanie. Otóż przedstawiciele Komisji stwierdzili na miejscu, że niektórzy z wnioskodawców przebywali w owych strefach tranzytowych od ponad czternastu miesięcy.

146 W drugiej kolejności Komisja utrzymuje, że tego rodzaju zatrzymanie jest niezgodne z art. 26 dyrektywy 2013/32 oraz z art. 8 ust. 2 i 3, art. 9 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2013/33, ponieważ jest stosowane jako zasada ogólna, w sposób systematyczny, bez przeprowadzenia indywidualnej oceny i bez wydania decyzji w formie pisemnej z podaniem uzasadnienia, a także ponieważ dotyczy ono również małoletnich, z wyjątkiem małoletnich bez opieki w wieku poniżej 14 lat.

147 Mimo że art. 80/I ustawy o prawie azylu nie wyklucza stosowania, w sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją, przepisów krajowych transponujących przepisy prawa Unii dotyczące zatrzymania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, Komisja uważa, że przepisy te nie są istotne w tego rodzaju sytuacji, ponieważ wówczas wszyscy wnioskodawcy są zobowiązani przebywać w jednej z dwóch stref tranzytowych zgodnie z art. 80/J ust. 5 tej ustawy.

148 Węgry odpowiadają, że rzeczone strefy tranzytowe nie stanowią miejsc zatrzymania, lecz są w istocie ośrodkami recepcyjnymi, usytuowanymi na zewnętrznej granicy strefy Schengen, wyznaczonymi na miejsca procedury azylowej prowadzonej w zgodności z prawem Unii.

149 Rzeczone państwo członkowskie podnosi, że osoba pragnąca udać się na jego terytorium może skorzystać z przejścia granicznego bez wjazdu do jednej ze wspomnianych stref tranzytowych, jeżeli posiada ważne dokumenty. Zresztą te same strefy tranzytowe zostały zamknięte wyłącznie w kierunku Węgier w celu ochrony granicy zewnętrznej strefy Schengen, przy czym ich mieszkańcy mogą je opuścić w kierunku Serbii. Ponadto ani długość pobytu w ośrodku recepcyjnym, ani jakość warunków tam panujących nie powinny być uwzględniane w celu ustalenia, czy pobyt w rzeczonym ośrodku można utożsamiać z zatrzymaniem.

150 Co więcej, zdaniem tego państwa członkowskiego wnioskodawca, który opuszcza strefę tranzytową, niekoniecznie naraża się na niekorzystne konsekwencje. Artykuł 80/K ust. 2 lit. d) ustawy o prawie azylu stanowi bowiem, że w takim przypadku organ właściwy w sprawach azylu wydaje decyzję na podstawie dostępnych mu informacji lub umarza postępowanie. W konsekwencji nawet pod nieobecność wnioskodawcy organ ten może rozpatrzyć wniosek o ochronę międzynarodową oraz, w stosownym przypadku, go uwzględnić.

151 Ponadto złożenie wniosku o udzielenie azylu nie prowadzi automatycznie do systemowego pozbawienia wolności, ponieważ zgodnie z art. 80/J ust. 1 lit. c) ustawy o prawie azylu osoba przebywająca legalnie na terytorium Węgier może wystąpić z wnioskiem bez konieczności udania się do jednej ze stref tranzytowych ani przebywania w niej.

152 Należy jeszcze wziąć pod uwagę art. 80/J ust. 1 lit. b) ustawy o prawie azylu, który dotyczy w szczególności składania wniosków o udzielenie azylu przez osoby zatrzymane. Szczegółowe zasady dotyczące zatrzymywania osób ubiegających się o azyl i jego utrzymywania zostały natomiast ustanowione w art. 31/A–31/I ustawy o prawie azylu i w pełni zapewniają przestrzeganie przepisów dyrektywy 2013/33 dotyczących zatrzymania.

153 Jeśli chodzi o wizytę przedstawicieli Komisji, Węgry podkreślają ponadto, że dotyczyła ona jedynie strefy tranzytowej w Röszke i że nie można wykluczyć, iż osoby przesłuchiwane podczas tej wizyty przez przedstawicieli Komisji nie były osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową, lecz osobami, wobec których toczy się postępowanie podlegające policji ds. cudzoziemców.

154 Węgry twierdzą wreszcie, że organ właściwy w sprawach azylu w każdym wypadku wydaje decyzję o zakwaterowaniu w strefie tranzytowej jako miejscu pobytu przyznanym zainteresowanemu w trakcie procedury azylowej w rozumieniu art. 7 ust. 2 dyrektywy 2013/33 oraz że decyzja ta jest zaskarżalna. Ponadto indywidualny charakter zakwaterowania i opieki względem zainteresowanego oznacza w szczególności wyznaczenie lokali mieszkalnych wnioskodawców zgodnie z ich obywatelstwem, proponowanie szczególnego rodzaju żywności, jak również zapewnianie sprzętu meblowego i świadczeń opieki zdrowotnej, w szczególności opieki psychologicznej.

Ocena Trybunału

155 W zarzutach drugim i trzecim, które należy rozpatrzyć łącznie, Komisja podnosi w istocie, że ustanawiając uogólniony system zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie, z naruszeniem warunków i gwarancji wynikających z art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32 oraz art. 2 lit. h) oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy tych przepisów.

156 Na wstępie należy zauważyć, że wbrew temu, co twierdzą Węgry, zamknięcie wspomnianych dwóch stref tranzytu w następstwie wyroku z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), nie ma znaczenia w ramach badania niniejszej skargi. Jak bowiem przypomniano w pkt 68 niniejszego wyroku, istnienie

uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii skierowanej przez Komisję, czyli w niniejszej sprawie w dniu 8 lutego 2018 r.

– *W przedmiocie istnienia zatrzymania w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie*

157 Z art. 80/J ust. 1, 5 i 6 ustawy o prawie azylu wynika, że każda osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej, która nie posiada już zezwolenia na pobyt na terytorium Węgier, musi pozostawać w jednej z dwóch stref tranzytowych w Röszke i Tompie w trakcie całej procedury rozpatrywania jej wniosku, a nawet w toku postępowania sądowego mającego na celu rozpatrzenie środka zaskarżenia zmierzającego do zakwestionowania ewentualnej decyzji o odrzuceniu tego wniosku, chyba że zainteresowany jest małoletnim bez opieki w wieku poniżej 14 lat lub zastosowano już wobec niego środek w postaci zatrzymania lub ograniczenia wolności osobistej w rozumieniu art. 80/J ust. 5 tej ustawy.

158 Węgry kwestionują jednak twierdzenie Komisji, zgodnie z którym taki obowiązek pozostawania w jednej z tych dwóch stref tranzytowych stanowi zatrzymanie w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33.

159 W tym względzie należy zauważyć, że zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu tego przepisu stanowi autonomiczne pojęcie prawa Unii, które obejmuje wszelkie środki przymusu, pozbawiające tę osobę swobody przemieszczania się i izoluje ją od pozostałej części populacji, zobowiązując ją do pozostawania na stałe w ograniczonym i zamkniętym obszarze (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 223).

160 W niniejszej sprawie ze skargi, jak również z załączonych do niej dokumentów wynika, że osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej, których miejscem pobytu jest strefa tranzytowa w Röszke lub w Tompie, są zobowiązane do stałego przebywania w danej strefie tranzytowej, która jest otoczona wysokim ogrodzeniem i drutem kolczastym. Wnioskodawcy ci są zakwaterowani w kontenerach o powierzchni nie większej niż 13 m^2. Nie mogą oni kontaktować się z osobami spoza danej strefy tranzytowej, z wyjątkiem ich przedstawiciela prawnego, a ich przemieszczanie się na jej obszarze jest ograniczone i nadzorowane przez członków służb porządkowych, którzy są stale obecni w tej strefie i jej bezpośrednim otoczeniu.

161 Węgry nie kwestionują tych informacji.

162 Z powyższego wynika, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 134 opinii, że umieszczenie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie nie różni się od reżimu zatrzymania.

163 Argument przedstawiony przez Węgry, zgodnie z którym wnioskodawcy ci mogą opuścić daną strefę tranzytową w kierunku Serbii, nie może podważyć takiej oceny.

164 Po pierwsze bowiem, bez konieczności wypowiedzenia się przez Trybunał w ramach niniejszych spraw w przedmiocie zgodności zachowania władz serbskich z umową między Wspólnotą Europejską a Republiką Serbii dotyczącą readmisji osób przebywających nielegalnie, załączoną do decyzji Rady 2007/819/WE z dnia 8 listopada 2007 r. (Dz.U. 2007, L 334, s. 45), należy zauważyć, iż ewentualny wjazd tych osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej do Serbii byłby uznany przez to państwo trzecie za nielegalny oraz że w konsekwencji byłyby one narażone na sankcje. W konsekwencji w szczególności z tego powodu nie można uznać, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową znajdujące się w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie mają faktyczną

możliwość opuszczenia tych stref (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 229).

165 Po drugie, opuszczając terytorium Węgier, wnioskodawcy ci mogą utracić wszelką szansę uzyskania statusu uchodźcy na Węgrzech. Zgodnie bowiem z art. 80/J ustawy o prawie azylu mogą oni złożyć nowy wniosek o udzielenie azylu wyłącznie w jednej z tych dwóch stref tranzytowych. Ponadto z art. 80/K ust. 2 i 4 tej ustawy wynika, że organ właściwy w sprawach azylu może podjąć decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, jeżeli wnioskodawca opuszcza jedną z tych dwóch stref, przy czym decyzja ta nie może zostać zakwestionowana w ramach postępowania sądowo-administracyjnego (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 230).

166 Z powyższego wynika, że obowiązek przebywania przez osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie, który wywodzi się z art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu, należy uznać za zatrzymanie w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33.

– W przedmiocie zgodności zatrzymania w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie z wymogami przewidzianymi w dyrektywach 2013/32 i 2013/33

167 W pierwszej kolejności Komisja zarzuca Węgrom ustanowienie systemu zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w strefach tranzytowych Röszke i Tompy, który nie spełnia warunków przewidzianych w art. 43 dyrektywy 2013/32 i który nie jest uzasadniony żadną z przesłanek wymienionych w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33.

168 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 8 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33 wymienia w sposób wyczerpujący różne powody mogące uzasadniać zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Każdy z tych powodów odpowiada konkretnej potrzebie oraz posiada autonomiczny charakter (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 250 i przytoczone tam orzecznictwo).

169 O ile prawdą jest, że – jak stanowi motyw 17 tej dyrektywy – dyrektywa ta nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie ustanowiły inne powody pozbawienia wolności, w szczególności w ramach postępowania karnego, w sytuacji gdy są one niezależne od statusu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, o tyle w niniejszej sprawie należy zauważyć, że system zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ustanowiony w art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu, nie opiera się na powodzie niezależnym od statusu tych osób.

170 Należy zatem zbadać, czy zatrzymywanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, o których mowa w pkt 157 niniejszego wyroku, w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie, niezwłocznie po ich przybyciu na terytorium Węgier, jest objęte co najmniej jednym z przypadków wymienionych w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33.

171 W tym względzie w pierwszej kolejności należy wykluczyć, że takie zatrzymywanie może być uzasadnione jednym z powodów wymienionych w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. d)–f).

172 Co się tyczy bowiem, po pierwsze, powodu zatrzymania, o którym mowa w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33, bezsporne jest, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, o których mowa w pkt 157 niniejszego wyroku, są zatrzymywane w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie bez uprzedniego wykazania, że ich indywidualne zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie

poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne lub zewnętrzne Węgier (zob. w tym względzie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 67)

173 Po drugie, w odniesieniu do powodów zatrzymania wymienionych w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. d) i f) dyrektywy 2013/33 bezsporne jest również, że wnioskodawcy ci są zobowiązani do pozostawania w strefach tranzytowych w Röszke lub w Tompie, nawet jeśli nie zastosowano wobec nich środka polegającego na zatrzymaniu w ramach postępowania w sprawie powrotu na podstawie art. 15 dyrektywy 2008/115 i pomimo braku decyzji podjętej na podstawie art. 28 rozporządzenia nr 604/2013.

174 W drugiej kolejności osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej może oczywiście, na mocy art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33, zostać w szczególności zatrzymana w bezpośrednim sąsiedztwie granic państwa członkowskiego w celu ustalenia lub weryfikacji jej tożsamości lub obywatelstwa lub w celu uzyskania informacji, na których opiera się jej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe.

175 O ile jednak prawidłowe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego wymaga, by właściwe organy krajowe dysponowały wiarygodnymi informacjami dotyczącymi tożsamości lub obywatelstwa osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową oraz informacjami, na których opiera się jej wniosek, o tyle cel ten nie może stanowić uzasadnienia dla stosowania środków polegających na zatrzymaniu bez uprzedniego sprawdzenia przez te organy, w każdym konkretnym przypadku, że środki te są proporcjonalne do zamierzonych celów, przy czym takie sprawdzenie wymaga upewnienia się w szczególności, że zatrzymanie jest stosowane tylko w ostateczności (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 2017 r., K., C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 48).

176 Tymczasem Węgry nie kwestionują, że system zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ustanowiony w art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu, nie przewiduje przeprowadzenia żadnej zindywidualizowanej oceny proporcjonalności zatrzymania tych wnioskodawców w świetle zamierzonego celu, polegającego na weryfikacji ich tożsamości lub obywatelstwa lub informacji, na których opierają się ich wnioski.

177 Pozostaje zatem zbadać w trzeciej kolejności, czy system zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ustanowiony w art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu, może być uzasadniony na podstawie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2013/33, na mocy którego państwo członkowskie może zatrzymać osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową w związku z postępowaniem mającym na celu podjęcie decyzji w sprawie prawa tego wnioskodawcy do wjazdu na jego terytorium.

178 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że sytuacja, o której mowa w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. c), obejmuje system zatrzymywania, który może zostać ustanowiony przez państwa członkowskie, w przypadku gdy postanowią one stosować procedury graniczne w rozumieniu art. 43 dyrektywy 2013/32 (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 237, 238).

179 Na mocy art. 43 tej dyrektywy państwa członkowskie są bowiem upoważnione do „zatrzymania” w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33 osób ubiegających się o ochronę międzynarodową stawiających się na ich granicach przed przyznaniem im prawa do wjazdu na ich terytorium zgodnie z warunkami określonymi we wspomnianym art. 43 i w celu zagwarantowania skuteczności przewidzianych w tym przepisie procedur (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 237, 239).

180 W związku z tym, chociaż Węgry formalnie zaprzeczają, że procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej prowadzone w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie zgodnie z art. 80/J ustawy o prawie azylu są procedurami granicznymi w rozumieniu art. 43 dyrektywy 2013/32, to okoliczność ta nie może zwolnić Trybunału z obowiązku uwzględnienia przestrzegania rzeczonego przepisu w ramach badania zgodności uregulowania węgierskiego z art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2013/33, ponieważ żaden powód wymieniony w tym przepisie nie może uzasadniać systemu zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ustanowionego w art. 80/J ust. 5 tej ustawy.

181 Następnie należy podkreślić, że art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32 wymaga, by okres zatrzymania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową na podstawie tego artykułu nie przekraczał czterech tygodni od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32, a ust. 3 tego art. 43 ogranicza się do zezwolenia państwom członkowskim, w określonych w nim okolicznościach, na dalsze prowadzenie procedur granicznych po upływie rzeczonego terminu, pod warunkiem że wnioskodawcy po upływie tego czterotygodniowego terminu są normalnie zakwaterowani w miejscach znajdujących się w pobliżu granicy lub danej strefy tranzytowej, co wyklucza, aby mogli oni pozostawać zatrzymani (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 241–245).

182 Tymczasem z żadnego przepisu uregulowania węgierskiego nie wynika, by zatrzymanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie było ograniczone do czterech tygodni od złożenia przez nich wniosku.

183 Ponadto z art. 43 ust. 1 dyrektywy 2013/32 wynika, że zatrzymanie oparte na tym przepisie jest uzasadnione wyłącznie w celu umożliwienia danemu państwu członkowskiemu zbadania, przed przyznaniem osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej prawa wjazdu na jego terytorium, czy jej wniosek nie jest niedopuszczalny na podstawie art. 33 dyrektywy 2013/32 lub czy wniosek ten nie może zostać odrzucony jako bezzasadny z jednego z powodów wymienionych w art. 31 ust. 8 tej dyrektywy.

184 Tymczasem, jak wskazano w pkt 157 niniejszego wyroku, osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej są zobowiązane do pozostawania w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie przez cały okres rozpatrywania ich wniosku, a nawet w toku postępowania sądowego, którego przedmiotem jest rozpatrzenie środka zaskarżenia zmierzającego do zakwestionowania ewentualnej decyzji o odrzuceniu tego wniosku, a nie wyłącznie w celu sprawdzenia, czy ich wnioski mogą zostać odrzucone z jednego z powodów wskazanych w poprzednim punkcie.

185 Z powyższego wynika, że system zatrzymywania osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, ustanowiony w art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu, nie spełnia przesłanek przewidzianych w art. 43 dyrektywy 2013/32 i w związku z tym nie może być w niniejszym przypadku uzasadniony na podstawie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2013/33.

186 Z powyższego wynika, że art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu przewiduje zatrzymywanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w sposób niezgodny z warunkami określonymi w art. 43 dyrektywy 2013/32 i wymienionymi w sposób wyczerpujący przypadkami, w których takie zatrzymanie jest dozwolone na podstawie art. 8 dyrektywy 2013/33.

187 W drugiej kolejności Komisja zarzuca Węgrom naruszenie art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32 ze względu na to, że w trakcie procedury prowadzonej w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie nie zapewniono „odpowiedniego wsparcia” w rozumieniu tego przepisu, z którego powinny korzystać osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej potrzebujące szczególnych gwarancji proceduralnych.

188 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 „wnioskodawca potrzebujący szczególnych gwarancji proceduralnych" oznacza wnioskodawcę, którego możliwość korzystania z praw i wywiązywania się z obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie jest ograniczona ze względu na jego sytuację. Z motywu 29 wspomnianej dyrektywy wynika, że wśród tych okoliczności znajdują się: wiek tej osoby, płeć, orientacja seksualna, tożsamość płciowa, niepełnosprawność, poważne choroby, zaburzenia umysłowe lub skutki tortur, zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej.

189 Jak wynika z art. 21 i 22 dyrektywy 2013/33, wnioskodawcy ci, ze względu na to, że są osobami szczególnej troski, powinni być traktowani ze szczególną uwagą przez państwa członkowskie podczas całej procedury azylowej, w szczególności w odniesieniu do warunków, w jakich są oni przyjmowani na terytorium danego państwa członkowskiego w trakcie tej procedury.

190 W szczególności z art. 11 tej dyrektywy wynika, że o ile zatrzymanie wnioskodawców potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych nie jest co do zasady wykluczone, o tyle ich stan zdrowia, w tym stan zdrowia psychicznego, powinien, w sytuacji gdy zostali oni zatrzymani, stanowić przedmiot szczególnej troski państw członkowskich, które powinny zapewnić regularne monitorowanie oraz „odpowiednią pomoc" z uwzględnieniem szczególnej sytuacji takich osób.

191 W tym kontekście art. 24 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2013/32 przewiduje, że w przypadku gdy odpowiednie wsparcie, z którego powinni korzystać wnioskodawcy potrzebujący szczególnych gwarancji proceduralnych, nie może im zostać udzielone w ramach procedury granicznej w rozumieniu art. 43 tej dyrektywy, państwa członkowskie nie stosują tej procedury lub przestają ją stosować.

192 W związku z tym organy krajowe są zobowiązane zapewnić, po dokonaniu zindywidualizowanej oceny, by zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową potrzebującej szczególnych gwarancji proceduralnych na podstawie art. 43 dyrektywy 2013/32 nie pozbawiało jej „odpowiedniego wsparcia", z którego może ona korzystać w ramach rozpatrywania jej wniosku.

193 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że jak twierdzą Węgry, szereg właściwych przepisów węgierskich ma na celu uwzględnienie szczególnych potrzeb wszystkich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych w rozumieniu art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32.

194 I tak, art. 4 ust. 3 ustawy o prawie azylu stanowi, że organy są zobowiązane do stosowania przepisów tej ustawy do wnioskodawców wymagających szczególnego traktowania z uwzględnieniem ich szczególnych potrzeb. Podobnie art. 29 i 30 wspomnianej ustawy przewidują, że warunki przyjmowania tych wnioskodawców powinny być zapewnione z uwzględnieniem ich szczególnych potrzeb, przy czym potrzeby te należy również uwzględnić, gdy właściwy organ ogranicza lub cofa świadczenia materialne w ramach przyjmowania.

195 Ponadto z art. 33 ust. 1 i 2 dekretu rządowego 301/2007 wynika, że organ właściwy w sprawach azylu powinien czuwać nad tym, by wnioskodawca potrzebujący szczególnych gwarancji proceduralnych korzystał z odrębnego zakwaterowania w ośrodku przyjmującym, w którym utrzymuje się w możliwie jak najszerszym zakresie jedność rodziny. Z art. 34 tego dekretu wynika również, że wnioskodawca ten ma prawo do bezpłatnego korzystania ze świadczeń zdrowotnych, w tym z opieki psychologicznej, gdy jest to konieczne.

196 Niemniej jednak Węgry przyznają, że od wejścia w życie art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową potrzebujące szczególnych gwarancji proceduralnych – z wyjątkiem małoletnich bez opieki w wieku poniżej 14 lat i osób, które posiadają już zezwolenie na pobyt na terytorium Węgier lub wobec których zastosowano już środek w postaci zatrzymania lub ograniczenia wolności osobistej – są zobowiązane do pobytu w strefach tranzytowych

w Röszke i Tompie w trakcie całej procedury rozpatrywania ich wniosku, a nawet, w stosownym przypadku, w toku postępowania sądowego mającego na celu rozpatrzenie środka zaskarżenia zmierzającego do zakwestionowania decyzji o odrzuceniu tego wniosku.

197 Ponadto z żadnego z przepisów krajowych przywołanych przez to państwo członkowskie nie wynika, że właściwe organy węgierskie powinny zbadać, czy takie zatrzymywanie jest zgodne z koniecznością zapewnienia „odpowiedniego wsparcia" w rozumieniu art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32 dla owych wnioskodawców szczególnej troski we wspomnianym okresie.

198 Tego rodzaju system zatrzymywania jest niezgodny z wynikającym z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32 wymogiem uwzględnienia szczególnych potrzeb tej kategorii wnioskodawców.

199 Jak bowiem podkreślono w pkt 191 i 192 niniejszego wyroku, art. 24 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie temu, by osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej potrzebująca szczególnych gwarancji proceduralnych mogła zostać zatrzymana na podstawie art. 43 dyrektywy 2013/32 w sposób automatyczny, bez uprzedniego sprawdzenia, czy zatrzymanie to nie pozbawia jej „odpowiedniego wsparcia", do którego jest uprawniona. W tych okolicznościach, ponieważ, jak wskazano w pkt 181–185 niniejszego wyroku, system zatrzymywania, ustanowiony w art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu, przekracza granice, w jakich art. 43 dyrektywy 2013/32 zezwala na zatrzymanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a fortiori wynika z tego, że stosowanie takiego systemu zatrzymywania do wszystkich wnioskodawców potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych – z wyjątkiem małoletnich bez opieki w wieku poniżej 14 lat i osób, które posiadają już zezwolenie na pobyt na terytorium Węgier, lub wobec których zastosowano już środek w postaci zatrzymania lub ograniczenia wolności osobistej, bez sprawdzenia, czy zatrzymanie tych wnioskodawców jest zgodne z ich szczególnymi potrzebami, nie może być uznane za zgodne z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32.

200 W trzeciej kolejności Komisja zarzuca Węgrom, że ustanawiając wymóg umieszczenia w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie wszystkich małoletnich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, z wyjątkiem małoletnich bez opieki w wieku poniżej 14 lat, w trakcie całej procedury rozpatrywania ich wniosku, państwo to naruszyło art. 11 dyrektywy 2013/33.

201 Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy 2013/33 stanowi w szczególności, że małoletnich zatrzymuje się tylko w ostateczności, gdy zostanie ustalone, że nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu.

202 Ochrona przyznana w ten sposób konkretnie małoletnim uzupełnia szerzej przyznane w tym art. 11 gwarancje dla wszystkich wnioskodawców wymagających szczególnych warunków przyjmowania.

203 Węgry nie kwestionują zaś, że wszystkie małoletnie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, z wyjątkiem małoletnich bez opieki w wieku poniżej 14 lat, są zmuszone pozostać w jednej z dwóch stref tranzytowych w Röszke lub Tompie do czasu zakończenia procedury rozpatrywania ich wniosków, a nawet, w stosownym przypadku, do czasu zakończenia postępowania sądowego mającego na celu rozpatrzenie środka zaskarżenia zmierzającego do zakwestionowania decyzji o odrzuceniu tego wniosku – chyba że wobec tych osób zastosowano już środek w postaci zatrzymania lub ograniczenia wolności osobistej lub posiadają już one zezwolenie na pobyt na terytorium Węgier – co jest niezgodne ze szczególnymi gwarancjami wynikającymi z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2013/33.

204 W czwartej kolejności Komisja zarzuca Węgrom naruszenie art. 9 dyrektywy 2013/33 ze względu na to, że decyzja o zatrzymaniu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie nie jest wydawana na piśmie i nie umożliwia wnioskodawcy zapoznania się z przesłankami faktycznymi i prawnymi, na których opiera się to zatrzymanie.

205 Zgodnie z art. 9 ust. 2 dyrektywy 2013/33 decyzja o zatrzymaniu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową jest wydawana na piśmie przez organ sądowy lub administracyjny, przy czym w nakazie zatrzymania wskazuje się ponadto przesłanki faktyczne i prawne dla jego wydania.

206 Węgry twierdzą, że organ właściwy w sprawach azylu w każdym wypadku wydaje decyzję o zakwaterowaniu w strefie tranzytowej jako miejscu pobytu przyznanym osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony w trakcie rozpatrywania jego wniosku.

207 Stwierdzenie to nie jest jednak poparte żadnym odesłaniem do konkretnego przepisu właściwego uregulowania krajowego. Ponadto, o ile prawdą jest, że zgodnie z art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu organ właściwy w sprawach azylu wyznacza wnioskodawcy daną strefę tranzytową jako miejsce pobytu, o tyle z przepisu tego nie wynika jednak, że taki nakaz musi mieć formę decyzji w formie pisemnej, której uzasadnienie spełnia wymogi określone w art. 9 ust. 2 dyrektywy 2013/33.

208 Wynika z tego, że Komisja wykazała w sposób wymagany prawem, iż Węgry nie dopełniły wymogów określonych w art. 9 dyrektywy 2013/33.

209 Z całości powyższych rozważań wynika, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32 oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33.

210 Komisja nie przedstawiła natomiast powodów, dla których Węgry miały naruszyć art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33, ponieważ przepis ten ogranicza się do zdefiniowania pojęcia „zatrzymania" w rozumieniu tej dyrektywy.

211 W tym względzie należy wyjaśnić, że okoliczność, iż Węgry ustanowiły system zatrzymywania w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie, poza przypadkami, w których prawo Unii zezwala na zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, z naruszeniem gwarancji, które zgodnie z tym prawem powinny obejmować takie zatrzymanie, nie wystarcza, aby wykazać brak transpozycji lub nieprawidłową transpozycję przez to państwo członkowskie samej definicji pojęcia „zatrzymania" zawartej w art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33.

– W przedmiocie art. 72 TFUE

212 Zgodnie z art. 72 TFUE postanowienia zawarte w tytule V traktatu FUE, obejmującym przepisy dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

213 Jak wskazano w pkt 141 niniejszego wyroku, Węgry twierdzą, że ów art. 72 upoważnia państwa członkowskie do odstąpienia od przepisów Unii przyjętych zgodnie z art. 78 TFUE w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, w przypadku gdy przestrzeganie tych przepisów stoi na przeszkodzie właściwemu zarządzaniu przez państwa członkowskie nadzwyczajną sytuacją charakteryzującą się masowym napływem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Wynika z tego w szczególności, że krajowe przepisy regulujące procedury prowadzone w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie mogą stanowić odstępstwo od art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32.

214 W tym względzie należy przypomnieć, że chociaż to do państw członkowskich należy podjęcie środków zmierzających do zagwarantowania ich bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, to nie wynika z tego, iż takie środki nie są wcale objęte zastosowaniem prawa Unii. Jak bowiem orzekł już Trybunał, traktat FUE ustanawia wyraźne odstępstwa mające zastosowanie w okolicznościach zagrażających bezpieczeństwu publicznemu wyłącznie w art. 36, 45, 52, 65, 72, 346 i 347, które odnoszą się do wyjątkowych i w wyraźny sposób ograniczonych przypadków. Z artykułów tych nie można wysnuć wniosku, że traktat FUE zawiera na stałe wpisany ogólny wyjątek wyłączający wszelkie środki

podejmowane ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego z zakresu prawa Unii. Uznanie istnienia takiego wyjątku, bez względu na określone w tym traktacie szczególne wymogi, mogłoby zagrozić wiążącemu charakterowi prawa Unii i jego jednolitemu stosowaniu [zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo].

215 Ponadto odstępstwo przewidziane w art. 72 TFUE powinno, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, w szczególności w przypadku odstępstw przewidzianych w art. 346 i 347 TFUE, podlegać ścisłej wykładni. Wynika z tego, że art. 72 można interpretować w taki sposób, że państwom członkowskim przyznano prawo do ustanowienia wyjątków od przepisów traktatu poprzez samo tylko powołanie się na obowiązki w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego [zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 144, 145 i przytoczone tam orzecznictwo].

216 Zakres wymogów dotyczących utrzymania porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego nie może być określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez możliwości kontroli ze strony instytucji Unii. W konsekwencji państwo członkowskie, które chce skorzystać z możliwości powołania się na art. 72 TFUE, powinno wykazać konieczność zastosowania przewidzianego w tym postanowieniu odstępstwa w celu wykonywania obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 146, 147].

217 Tymczasem należy zauważyć w pierwszej kolejności, że w ramach niniejszej skargi Węgry ograniczyły się do powołania się w sposób ogólny na ryzyko zakłóceń porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, jakie może spowodować masowy napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, bez wykazania w sposób wymagany prawem konieczności szczególnego odstępstwa od art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32, zważywszy na sytuację panującą na terytorium tego państwa po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a mianowicie w dniu 8 lutego 2018 r.

218 I tak, o ile prawdą jest, że na poparcie swojej obrony dotyczącej zarzutu pierwszego to państwo członkowskie wskazuje na znaczną liczbę przestępstw popełnionych w 2018 r., które jego zdaniem były związane z nielegalną imigracją, o tyle jednak nie precyzuje ono wpływu, jaki przestępstwa te mogły mieć na utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego na jego terytorium do dnia 8 lutego 2018 r. Węgry nie wyjaśniają również, dlaczego, mając na uwadze ową znaczną liczbę przestępstw, odstępstwo od art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32 było konieczne w celu utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

219 Wręcz przeciwnie, należy zauważyć, że zgodnie z własnymi twierdzeniami tego państwa członkowskiego większość przestępstw, na które się ono powołało, była związana z nielegalnym wjazdem i pobytem na jego terytorium. Tymczasem art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu nakłada obowiązek zatrzymania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które nie próbowały nielegalnie wjechać na terytorium Węgier i które – ze względu na ów status osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – nie mogą zostać uznane za osoby nielegalnie przebywające na terytorium tego państwa członkowskiego.

220 Z powyższego wynika, że Węgry nie wykazały, dlaczego przestępstwa, na które się one powołały, wymagają – w celu zapewnienia utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego – odstąpienia, w sposób określony w art. 80/J ust. 5, od ustanowionych w art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32 gwarancji dotyczących zatrzymania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

221 W drugiej kolejności należy podkreślić, że prawodawca Unii należycie uwzględnił wykonywanie obowiązków ciążących na państwach członkowskich na mocy art. 72 TFUE, pozwalając im, zgodnie z art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33, na zatrzymanie każdej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny, co – jak przypomniano w pkt 172 niniejszego wyroku – wymaga jednak wykazania, że indywidualne zachowanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne lub zewnętrzne danego państwa członkowskiego.

222 Ponadto, jak podkreśla Komisja, prawodawca Unii, przyjmując dyrektywy 2013/32 i 2013/33, uwzględnił również sytuację, w której państwo członkowskie musi stawić czoła znacznemu wzrostowi liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

223 I tak, w szczególności art. 10 ust. 1 i art. 18 ust. 9 dyrektywy 2013/33 zezwalają na częściowe odstępstwo od przepisów tej dyrektywy w przypadkach, gdy wyczerpane są możliwości pobytu w ośrodkach recepcyjnych lub możliwości zakwaterowania w ośrodkach przyjmujących.

224 Należy jeszcze zauważyć, że art. 43 ust. 3 dyrektywy 2013/32 pozwala, w przypadku masowego napływu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na granicach państwa członkowskiego lub w strefach tranzytowych tego państwa członkowskiego, na dalsze prowadzenie procedur granicznych przewidzianych w tym art. 43 po upływie terminu czterech tygodni, o którym mowa w jego ust. 2, ograniczając jednocześnie swobodę przemieszczania się tych wnioskodawców do obszaru znajdującego się w pobliżu granic lub stref tranzytowych tego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 7 dyrektywy 2013/33 (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 247).

225 Z powyższego wynika, że w ramach niniejszej skargi Węgry nie mają podstaw, by powoływać się na art. 72 TFUE w celu uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32.

226 Z całości powyższych rozważań wynika, że ustanawiając system uogólnionego zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie, z naruszeniem gwarancji określonych w art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32 oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy tych przepisów.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego wydalania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich

Argumenty stron

227 Komisja zarzuca Węgrom, że na podstawie art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa, w sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją, zezwala się na przymusowe doprowadzanie obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium Węgier do pasa ziemi, który jest pozbawiony jakiejkolwiek infrastruktury, usytuowanego między ogrodzeniem granicznym znajdującym się na terytorium Węgier a granicą serbsko-węgierską w ścisłym tego słowa znaczeniu, z naruszeniem procedur i gwarancji określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115.

228 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa zastępuje art. 5 ust. 1a tej ustawy w przypadku ogłoszenia sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją i dotyczy on wszystkich nielegalnie przebywających na terytorium Węgier obywateli państw trzecich. Węgry nie mogą zatem opierać się na wyjątku od zakresu stosowania dyrektywy 2008/115, przewidzianym w jej art. 2 ust. 2 lit. a).

229 W drugiej kolejności wskazuje ona, że nawet jeśli obywatela państwa trzeciego nie doprowadza się do granicy w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz eskortuje do wąskiego pasa granicznego na terytorium Węgier, gdzie nie jest dostępna jakakolwiek infrastruktura i skąd nie ma żadnej możliwości przedostania się do pozostałej części terytorium Węgier, poza strefami tranzytowymi w Röszke i Tompie, to w praktyce, biorąc pod uwagę długi czas oczekiwania na wjazd do jednej z owych stref, nie ma on innego wyboru niż opuszczenie tego terytorium.

230 Środek przewidziany w art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwowych odpowiada zatem zdaniem Komisji pojęciu „wydalenia" zdefiniowanemu w art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/115, nawet jeżeli operacja fizycznego przewozu mogłaby nie zakończyć się poza terytorium odnośnego państwa członkowskiego.

231 Wydalenie nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich następuje jednak, jak twierdzi Komisja, bez wydania wobec nich decyzji nakazującej powrót, bez rozeznania, bez uwzględnienia dobra dziecka, życia rodzinnego, stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego oraz bez poszanowania zasady non-refoulement. Obywatelom tym nie przedstawia się żadnego uzasadnienia na piśmie, a wobec braku decyzji nakazującej powrót nie mają oni do dyspozycji żadnych środków zaskarżenia.

232 W trzeciej kolejności Komisja uważa, że tego rodzaju istotne, ogólne i trwałe odstępstwo od przepisów dyrektywy 2008/115 nie może być uzasadnione na mocy art. 72 TFUE. Prawodawca Unii przestrzegał zresztą tego postanowienia prawa pierwotnego, przewidując w art. 18 dyrektywy 2008/115 szczególne zasady mające zastosowanie do sytuacji nadzwyczajnych spowodowanych wyjątkowo dużą liczbą obywateli państw trzecich podlegających zobowiązaniu do powrotu.

233 Węgry podnoszą w pierwszej kolejności, że art. 5 ust. 1a ustawy o granicach państwa wchodzi w zakres odstępstwa przewidzianego w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2008/115. Jeśli chodzi o art. 5 ust. 1b wspomnianej ustawy, to państwo członkowskie podnosi, że przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją, w celu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

234 Zdaniem Węgier art. 72 TFUE w związku z art. 4 ust. 2 TUE umożliwia państwom członkowskim przyjmowanie i stosowanie zasad dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, które mogłyby stanowić odstępstwo od przepisów prawa Unii. W tym względzie przewidziane w prawie wtórnym ramy prawne w zakresie zarządzania sytuacjami kryzysowymi wywołanymi masową imigracją okazały się niewystarczające zdaniem samej Komisji, która wyciągnęła z tego konsekwencje, przedstawiając w 2016 r. istotną reformę dotyczącą dyrektyw 2013/32 i 2008/115.

235 W sytuacji kryzysowej takiej jak istniejąca na Węgrzech art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa może zatem w przekonaniu Węgier stanowić odstępstwo od przepisów dyrektywy 2008/115, które zdaniem Komisji zostały naruszone przez to państwo członkowskie.

236 W drugiej kolejności Węgry twierdzą, że w każdym razie na mocy tego art. 5 ust. 1b służby policji nie nakazują nielegalnie przebywającym i zatrzymanym na terytorium Węgier obywatelom państw trzecich nie tyle przekraczania granicy serbsko-węgierskiej, ile jedynie ogrodzenia granicznego, usytuowanego na Węgrzech, lekko odsuniętego od tej granicy, pomimo że na pasie ziemi oddzielającym to ogrodzenie od wspomnianej granicy w ścisłym tego słowa znaczeniu nie istnieje jakakolwiek

infrastruktura. Obywatele państw trzecich nie podlegają zatem wydaleniu do Serbii. Wobec braku rzeczywistego powrotu stosowanie przepisów dyrektywy 2008/115 jest z definicji wykluczone, ponieważ państwo członkowskie nie może wykonać decyzji o wydaleniu na swoje własne terytorium.

237 Przewóz obywateli państw trzecich dokonany na podstawie art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa ma w rzeczywistości na celu umożliwienie im jak najszybszego złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie.

238 Prawo Unii nie wskazuje zresztą miejsca, do którego należy kierować osoby przebywające nielegalnie na tym terytorium, ani nie zobowiązuje do zapewnienia im jakiejkolwiek opieki.

239 W trzeciej kolejności Węgry podkreślają, że w ramach praktycznego stosowania środków policyjnych przyjętych na podstawie art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa sposób, w jaki są traktowani obywatele państw trzecich, jest zgodny z wymogami określonymi w art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/115.

240 Gwarancje ogólne dotyczące środków policyjnych, a w szczególności wymóg proporcjonalności, zostały określone w Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (ustawie nr XXXIV z 1994 r. o policji) (*Magyar Közlöny* 1994/41). Ponadto osoba, wobec której zastosowano środki przymusu, dysponuje możliwością wniesienia skargi na podstawie art. 92 tej ustawy. Wreszcie art. 33 wspomnianej ustawy szczegółowo określa wymagania, jakie należy spełnić w zakresie stosowania środków policyjnych na podstawie art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa.

Ocena Trybunału

241 W zarzucie czwartym Komisja podnosi w istocie, że umożliwiając przymusowe przeprowadzanie obywateli państw trzecich, którzy zostali zatrzymani na terytorium Węgier, za ogrodzenie graniczne wzniesione na tym terytorium i znajdujące się w odległości kilku metrów od granicy serbsko-węgierskiej, z naruszeniem procedur i gwarancji określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy tych przepisów.

242 W tym względzie, po pierwsze, należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115 dyrektywa ta ma zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego.

243 W art. 3 pkt 2 tej dyrektywy „nielegalny pobyt” zdefiniowano jako „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego określone w art. 6 kodeksu granicznego Schengen albo inne warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim”. Z powyższej definicji wynika, że każdy obywatel państwa trzeciego, który przebywa na terytorium państwa członkowskiego i nie spełnia warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim, przebywa w nim nielegalnie, przy czym nie ma tu znaczenia ani okres pobytu, ani zamiar pozostania w tym państwie (wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, pkt 48).

244 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa zezwala na zastosowanie środka w postaci przymusowego przeprowadzenia za ogrodzenie graniczne w stosunku do obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie na terytorium Węgier w rozumieniu art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/115, chyba że obywatele ci są podejrzani o popełnienie przestępstwa.

245 Po drugie, należy zauważyć, że art. 2 ust. 2 tej dyrektywy wymienia powody, dla których państwa członkowskie mogą zdecydować o wyłączeniu z zakresu stosowania wspomnianej dyrektywy nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego w rozumieniu art. 3 pkt 2.

246 Niemniej jednak bezsporne jest, że art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa nie ogranicza swego zakresu stosowania do kategorii nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, w odniesieniu do których art. 2 ust. 2 dyrektywy 2008/115 zezwala państwom członkowskim na odstępstwa od tej dyrektywy. Węgry nie twierdzą zresztą, że ów art. 5 ust. 1b jest objęty jednym z odstępstw przewidzianych w art. 2 ust. 2.

247 Po trzecie, jeżeli obywatel państwa trzeciego jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115, powinien on podlegać, co do zasady, określonym w niej wspólnym normom i procedurom zmierzającym do jego wydalenia, i to tak długo, jak długo jego pobyt nie został zalegalizowany (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 czerwca 2016 r., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, pkt 61; a także z dnia 19 marca 2019 r., Arib i in., C-444/17, EU:C:2019:220, pkt 39).

248 Zgodnie z tymi normami i procedurami nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego powinien podlegać procedurze powrotu, której poszczególne etapy odpowiadają gradacji środków, jakie należy podjąć w celu wykonania decyzji nakazującej powrót, która powinna, co do zasady, zostać wobec niego wydana, tak by mógł on zostać wydalony w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem jego praw podstawowych, a także jego godności [zob. podobnie wyroki: z dnia 7 czerwca 2016 r., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, pkt 62; a także z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo].

249 Tak więc po stwierdzeniu nielegalności pobytu właściwe organy krajowe zobowiązane są, na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 i bez uszczerbku dla odstępstw przewidzianych w jej art. 6 ust. 2–5, wydać decyzję nakazującą powrót (wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

250 Z motywu 6 dyrektywy 2008/115 wynika również, że rzeczona decyzja nakazująca powrót powinna zostać wydana w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. W szczególności na podstawie art. 5 tej dyrektywy, jeżeli właściwy organ krajowy zamierza wydać decyzję nakazującą powrót, ma on obowiązek z jednej strony przestrzegania zasady non-refoulement i należytego uwzględnienia dobra dziecka, życia rodzinnego oraz stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego, a z drugiej strony – przesłuchania zainteresowanego na te okoliczności [zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 101–103].

251 Dyrektywa 2008/115 ustala ponadto przesłanki formalne, jakie muszą spełniać decyzje nakazujące powrót. Zgodnie z art. 12 ust. 1 decyzje te powinny być sporządzone w formie pisemnej z podaniem uzasadnienia. Artykuł 13 ust. 1 zobowiązuje ponadto państwa członkowskie do ustanowienia skutecznych środków odwoławczych od takich decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 40).

252 Po wydaniu wobec obywatela państwa trzeciego decyzji nakazującej powrót powinien mu jeszcze co do zasady przysługiwać, na podstawie art. 7 tej dyrektywy, określony termin na dobrowolne opuszczenie terytorium danego państwa członkowskiego. Przymusowe wydalenie może nastąpić jedynie w ostateczności, zgodnie z art. 8 tej dyrektywy i z zastrzeżeniem jej art. 9, który zobowiązuje państwa członkowskie do wstrzymania wydalenia w określonych w nim przypadkach.

253 Z powyższego wynika, że bez uszczerbku dla wyjątków przewidzianych w art. 6 ust. 2–5 dyrektywy 2008/115 państwa członkowskie powinny wydać decyzję nakazującą powrót wobec nielegalnie przebywających na ich terytorium i objętych zakresem stosowania tej dyrektywy obywateli państw trzecich z poszanowaniem gwarancji materialnych i proceduralnych, które dyrektywa ta ustanawia, a dopiero później, w stosownym przypadku, przeprowadzić proces ich wydalenia.

254 W niniejszej sprawie, po pierwsze, należy zauważyć, że Węgry nie zaprzeczają, iż na podstawie art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa, w sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją, zezwala się na przymusowe przeprowadzanie przebywających nielegalnie na terytorium Węgier obywateli państw

trzecich za ogrodzenie graniczne bez wcześniejszego zapewnienia procedur i gwarancji określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115. W tym względzie należy podkreślić, że gwarancji związanych z interwencją służb policyjnych, przedstawionych przez Węgry i streszczonych w pkt 240 niniejszego wyroku, w sposób oczywisty nie można uznać za odpowiadające gwarancjom przewidzianym w dyrektywie 2008/115.

255 Po drugie, wbrew temu, co twierdzą Węgry, przymusowe przeprowadzenie obywatela państwa trzeciego za ogrodzenie graniczne wzniesione na tym terytorium należy zrównać z wydaleniem z tego terytorium.

256 O ile bowiem prawdą jest, że zgodnie z art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/115 wydalenie oznacza fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego w ramach wykonania zobowiązania do powrotu, o tyle jednak gwarancje związane z procedurami powrotu i wydalenia określone w tej dyrektywie zostałyby pozbawione skuteczności (effet utile), gdyby państwo członkowskie mogło je obejść, mimo że dokonuje przymusowego przemieszczenia obywatela państwa trzeciego, które w praktyce odpowiada jego fizycznemu przewozowi do innego państwa członkowskiego.

257 Tymczasem Węgry przyznają, że przestrzeń pomiędzy ogrodzeniem granicznym, za które nielegalnie przebywający obywatele państw trzecich mogą zostać przymusowo przeprowadzeni, a granicą serbsko-węgierską ogranicza się do wąskiego pasa ziemi pozbawionego jakiejkolwiek infrastruktury. Po przymusowym doprowadzeniu przez węgierskie organy policyjne do owego wąskiego pasa ziemi obywatel państwa trzeciego nie ma w związku z tym innego wyboru niż opuszczenie terytorium Węgier i udanie się do Serbii, aby móc tam znaleźć zakwaterowanie i wyżywienie.

258 W tym względzie należy zauważyć, że wbrew temu, co twierdzą Węgry, obywatel ten nie ma skutecznej możliwości przedostania się z tego pasa ziemi do jednej z dwóch stref tranzytowych w Röszke i Tompie w celu wystąpienia tam z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

259 Jak wskazano w pkt 128 niniejszego wyroku, władze węgierskie stosowały bowiem, a przynajmniej do końca terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii skierowanej przez Komisję do Węgier, utrwaloną i upowszechnioną praktykę polegającą na radykalnym ograniczeniu dostępu do tych stref tranzytowych, która czyniła całkowicie iluzoryczną możliwość wjazdu - w krótkim terminie – przez nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, przymusowo przeprowadzonego za ogrodzenie graniczne, do jednej z nich.

260 Specjalny przedstawiciel Sekretarza Generalnego Rady Europy ds. migracji i uchodźców oraz Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu doszli zresztą zasadniczo do takiego samego wniosku w sprawozdaniach załączonych do skargi Komisji.

261 Wreszcie należy oddalić argument Węgier, zgodnie z którym art. 5 ust. 1b ustawy o granicach państwa jest uzasadniony na mocy art. 72 TFUE w związku z art. 4 ust. 2 TUE z powodów analogicznych do przedstawionych w pkt 216 i 217 niniejszego wyroku, ponieważ to państwo członkowskie ogranicza się w tym względzie do powołania się w sposób ogólny na ryzyko zakłóceń porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, bez wykazania w sposób wymagany prawem konieczności konkretnego odstąpienia od dyrektywy 2008/115, zważywszy na sytuację panującą na jego terytorium w dniu 8 lutego 2018 r. (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 lipca 2020 r., Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, pkt 27–29 i przytoczone tam orzecznictwo).

262 Jeśli chodzi konkretnie o art. 4 ust. 2 TUE, Węgry nie wykazały, że w świetle tej sytuacji skuteczna ochrona podstawowych funkcji państwa, o których mowa w tym przepisie, takich jak ochrona bezpieczeństwa narodowego, mogła być zapewniona jedynie poprzez odstępstwo od dyrektywy

2008/115 [zob. analogicznie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 170].

263 Należy również zauważyć, że przyjmując w szczególności art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 4, art. 11 ust. 2 i 3 oraz art. 12 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/115, prawodawca Unii należycie uwzględnił wykonywanie obowiązków ciążących na państwach członkowskich na mocy art. 72 TFUE. Przepisy te umożliwiają bowiem tym państwom odstąpienie od szeregu zasad ustanowionych w tej dyrektywie, jeżeli wymagają tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny lub narodowy.

264 Ponadto, jak podnosi Komisja, art. 18 dyrektywy 2008/115, na który Węgry nie powołały się, jest wyraźnie poświęcony nadzwyczajnym sytuacjom, którym państwo członkowskie może być zmuszone stawić czoła, gdy wyjątkowo duża liczba obywateli państw trzecich podlegających zobowiązaniu do powrotu w sposób nieprzewidziany znacząco obciąża ośrodki detencyjne państwa członkowskiego lub jego personel administracyjny lub sądowy. Zgodnie ze wspomnianym art. 18 państwa członkowskie, które powinny stawić czoła takiej sytuacji, mogą odstąpić od niektórych przepisów dotyczących przetrzymywania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich w ośrodku detencyjnym, nie naruszając przy tym ciążącego na nich ogólnego obowiązku podjęcia wszelkich właściwych środków, aby zapewnić wypełnienie ich obowiązków wynikających z dyrektywy 2008/115.

265 Wreszcie, wbrew twierdzeniom Węgier, sama okoliczność, że rozważana jest zmiana dyrektywy 2008/115, nie wystarcza do wykazania, że obowiązujące obecnie przepisy tej dyrektywy nie uwzględniły należycie obowiązków spoczywających na państwach członkowskich w dziedzinach, o których mowa w art. 72 TFUE.

266 Z całości powyższych rozważań wynika, że umożliwiając wydalanie wszystkich nielegalnie przebywających na terytorium krajowym obywateli państw trzecich, z wyjątkiem tych, którzy są podejrzani o popełnienie przestępstwa, z naruszeniem procedur i określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy tych przepisów.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego prawa do pozostania na terytorium danego państwa członkowskiego

Argumenty stron

267 Komisja uważa w pierwszej kolejności, że Węgry nie dokonały prawidłowej transpozycji art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32, gwarantującego osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową prawo do pozostawania na terytorium danego państwa członkowskiego do czasu zakończenia postępowania mającego na celu rozpatrzenie sądowego środka zaskarżenia na decyzję o odrzuceniu jej wniosku w pierwszej instancji.

268 Podnosi ona w tym względzie, że zgodnie z prawem węgierskim wniesienie środka zaskarżenia od decyzji administracyjnej nie ma co do zasady skutku zawieszającego, ponieważ art. 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi przewiduje jedynie możliwość orzeczenia przez sąd, że środek ten ma wywierać taki skutek pod pewnymi warunkami.

269 Z kolei ustawa o prawie azylu, jako lex specialis, określa jej zdaniem zasady odnoszące się do sporów administracyjnych mające zastosowanie do kontroli decyzji w sprawie azylu. Ustawa o zarządzaniu masową imigracją, która weszła w życie w dniu 1 sierpnia 2015 r., uchyliła przepisy ustawy o prawie

azylu gwarantujące wyraźnie skutek zawieszający środków zaskarżenia na decyzje o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Uchylenie to ma zastosowanie nawet w braku sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją.

270 Komisja twierdzi, że art. 5 ust. 1 lit. a) ustawy o prawie azylu bez wątpienia przyznaje prawo pobytu wnioskodawcy. Niemniej jednak przepis ten uzależnia korzystanie z tego prawa od spełnienia dodatkowych przesłanek, które nie zostały szczegółowo określone. Ponadto art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu, mający zastosowanie w sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją, również nie zapewnia właściwej transpozycji art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32. Pobyt w strefie tranzytowej, jak wymaga tego ów art. 80/J ust. 5, należy bowiem zakwalifikować jako zatrzymanie i nie odpowiada on wymogom art. 46 dyrektywy 2013/32.

271 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o sądową kontrolę decyzji o odrzuceniu wniosku o azyl jako niedopuszczalnego, o której mowa w art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32, art. 53 ust. 6 ustawy o prawie azylu zdaniem Komisji stanowi, że wniesienie w tym kontekście środka zaskarżenia nie ma co do zasady skutku zawieszającego, co jest niezgodne art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny bądź zapewnić automatyczny skutek zawieszający środka zaskarżenia od decyzji stwierdzających niedopuszczalność, bądź zapewnić, by sądy miały możliwość orzeczenia, iż decyzja taka ma taki skutek zawieszający.

272 Ponadto, jak twierdzi Komisja, ustawa o prawie azylu nie wskazuje wyraźnie, czy art. 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi ma zastosowanie do postępowań sądowych objętych zakresem stosowania ustawy o prawie azylu.

273 W trzeciej kolejności, co się tyczy przypadków, o których mowa w art. 46 ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2013/32, w odniesieniu do których znajduje zastosowanie zasada przewidziana w art. 46 ust. 5 tej dyrektywy, Komisja przyznaje, że są one objęte art. 51 ust. 2 lit. e) i art. 51 ust. 7 lit. h) ustawy o prawie azylu oraz że zgodnie z art. 53 ust. 6 tej ustawy wniesienie środka zaskarżenia nie skutkuje zawieszeniem wykonania zaskarżonej decyzji, z wyjątkiem decyzji w sprawach azylu wydanych na podstawie wspomnianego art. 51 ust. 2 lit. e) i art. 51 ust. 7 lit. h).

274 Jednakże ustawa o prawie azylu nie przewiduje zdaniem Komisji wyraźnie, że wniesienie środka zaskarżenia mającego na celu zakwestionowanie decyzji wydanych na podstawie art. 51 ust. 2 lit. e) i art. 51 ust. 7 lit. h) ma skutek zawieszający. Jedynie rozumowanie a contrario pozwalałoby stwierdzić, że zasada odmienna niż brak skutku zawieszającego znajduje zastosowanie. W każdym wypadku z treści ustawy o prawie azylu nie wynika, czy ta odmienna zasada oznacza automatyczny skutek zawieszający, jak wymaga tego art. 46 ust. 5 i art. 46 ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2013/32.

275 Węgry odpowiadają, że ich uregulowanie zapewnia w sposób właściwy osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową możliwość pozostawania na ich terytorium zgodnie z art. 46 dyrektywy 2013/32, nawet jeśli artykuł ten nie został w sposób dosłowny transponowany do ich prawa krajowego.

276 Jak twierdzą, w pierwszej kolejności art. 5 ust. 1 ustawy o prawie azylu przewiduje, że wnioskodawca ma prawo do przebywania na terytorium Węgier zgodnie z warunkami określonymi w tej ustawie. Prawo to powinno być zagwarantowane każdemu wnioskodawcy, który jest objęty procedurą azylową, co zgodnie z art. 35 ust. 1 rzeczonej ustawy oznacza, że korzysta on z tego prawa do chwili doręczenia decyzji wydanej po zakończeniu procedury azylowej, a w stosownym przypadku - orzeczenia sądowego wydanego w następstwie rozpatrzenia środka zaskarżenia zmierzającego do zakwestionowania decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

277 Zawarte w art. 5 ust. 1 ustawy o prawie azylu odesłanie do warunków określonych w ustawie oznacza ich zdaniem, że obywatel państwa trzeciego powinien spełniać wymogi związane ze statusem wnioskodawcy określonym w ustawie. Innym warunkiem jest obowiązek przebywania przez wnioskodawcę w miejscu wskazanym przez organ właściwy w sprawach azylu. Artykuł 80/J ust. 5

ustawy o prawie azylu ustanawia tego rodzaju zasadę. Wreszcie przesłanki te mają również na celu wykluczenie możliwości powołania się na prawo pobytu przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, która składa ponownie wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zgodnie z art. 80/K ust. 11 tej ustawy.

278 Ponadto zgodnie z art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu w przypadku ogłoszenia sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją wnioskodawca ma prawo przebywać w danej strefie tranzytowej, a tym samym na terytorium Węgier, do chwili doręczenia ostatecznej decyzji, zgodnie z art. 80/J ust. 2 tej ustawy.

279 W drugiej kolejności Węgry twierdzą, w odniesieniu do przypadków, o których mowa w art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32, że wnioskodawca może, na podstawie art. 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi, wnosić o przyznanie natychmiastowej ochrony prawnej, która może polegać na nadaniu środkowi zaskarżenia skutku zawieszającego, a tym samym umożliwieniu wnioskodawcy pozostania na tym terytorium.

280 W trzeciej kolejności przypadki, o których mowa w art. 46 ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2013/32, do których ma zastosowanie art. 46 ust. 5, są ich zdaniem objęte art. 51 ust. 2 lit. e) i art. 51 ust. 7 lit. h) ustawy o prawie azylu, ponieważ prawo do pozostania na terytorium jest w obydwu tych przypadkach zagwarantowane z mocy prawa.

Ocena Trybunału

281 W ramach zarzutu piątego Komisja podnosi w istocie, że Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 46 ust. 5 i 6 dyrektywy 2013/32, ze względu na to, iż to państwo członkowskie nie gwarantuje, zgodnie z warunkami określonymi w tych przepisach, prawa osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do pozostania na jego terytorium do czasu zakończenia postępowania mającego na celu rozpatrzenie środka zaskarżenia na decyzję o odrzuceniu ich wniosku.

– *W przedmiocie części pierwszej zarzutu piątego, dotyczącej art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32*

282 Po pierwsze, należy zauważyć, że zgodnie z art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mogą, z zastrzeżeniem przypadków przewidzianych w art. 41 ust. 1 i art. 46 ust. 6 tej dyrektywy, pozostawać na terytorium danego państwa członkowskiego do upływu terminu, w jakim mogą one skorzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia od decyzji, o których mowa w art. 46 ust. 1, a jeśli z tego prawa skorzystano w przewidzianym terminie, do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia.

283 Zgodnie z art. 2 lit. p) dyrektywy 2013/32 wyrażenie „pozostawać w państwie członkowskim” oznacza pozostawać na terytorium, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego, w którym wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w którym wniosek jest rozpatrywany.

284 Po drugie, należy podkreślić, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, którego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został odrzucony w pierwszej instancji przez organ rozstrzygający, nadal korzysta, na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 2013/33 w związku z art. 2 lit. b) tej dyrektywy, z warunków przyjmowania określonych w tej dyrektywie tak długo, jak jest on uprawniony do pobytu na terytorium państwa na podstawie art. 46 dyrektywy 2013/32 w celu zakwestionowania takiej decyzji o odrzuceniu jego wniosku.

285 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2013/33 przewiduje bowiem, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej korzysta z warunków przyjmowania określonych w tej dyrektywie tak długo, jak posiada ona zezwolenie na pozostanie na terytorium danego państwa członkowskiego jako

wnioskodawca, a zgodnie z art. 2 lit. b) tej dyrektywy obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca należy uznać za osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową w rozumieniu tej dyrektywy, dopóki nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja w sprawie jego wniosku.

286 Tymczasem ze względu na ścisły związek między zakresem stosowania dyrektywy 2013/32 i dyrektywy 2013/33 do celów art. 2 lit. b) dyrektywy 2013/33 należy przyjąć taką samą definicję decyzji ostatecznej jak definicja przyjęta w art. 2 lit. e) dyrektywy 2013/32 w celu określenia zakresu stosowania tej ostatniej dyrektywy, a mianowicie decyzji, w której stwierdza się, czy odnośnej osobie można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej, i która już nie podlega środkowi zaskarżenia w ramach rozdziału V tejże dyrektywy, niezależnie od tego, czy skutkiem takiego środka zaskarżenia jest zezwolenie osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową na pozostawanie w danym państwie członkowskim w oczekiwaniu na jego wynik.

287 Z powyższego wynika z jednej strony, że o ile art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 ogranicza się do przyznania osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, która jest objęta zakresem jej stosowania, prawa do pozostania na terytorium danego państwa członkowskiego, o tyle jednak istnienie tego prawa jest zagwarantowane w sposób bezwarunkowy, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 41 ust. 1 i art. 46 ust. 6 tej dyrektywy, a z drugiej strony, iż państwo członkowskie może określić zasady wykonywania takiego prawa jedynie w zakresie, w jakim są one zgodne w szczególności z dyrektywami 2013/32 i 2013/33.

288 Po trzecie, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepisy dyrektywy należy wprowadzić w życie z niepodważalną mocą wiążącą ze szczegółowością, precyzją i jasnością wymaganą dla spełnienia wymogu pewności prawa, zgodnie z którym w przypadku, gdy dyrektywa ma na celu przyznanie praw jednostkom, uprawnieni mieli możliwość rozeznania się we wszystkich przysługujących im prawach (wyroki: z dnia 8 lipca 1999 r., Komisja/Francja, C-354/98, EU:C:1999:386, pkt 11; z dnia 14 marca 2006 r., Komisja/Francja, C-177/04, EU:C:2006:173, pkt 48; z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Hiszpania, C-599/17, niepublikowany, EU:C:2018:813, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

289 Wynika z tego, że w przypadku gdy państwo członkowskie postanawia określić zasady wykonywania prawa do pozostania na jego terytorium, ustanowionego w art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32, zasady te powinny być określone w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, tak aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej mogła poznać dokładny zakres takiego prawa i aby można było ocenić, czy takie zasady są zgodne w szczególności z dyrektywami 2013/32 i 2013/33.

290 Mając na uwadze powyższe uwagi, w niniejszej sprawie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że bezsporne jest, iż w przypadku ogłoszenia sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu stanowi, w drodze odstępstwa od art. 5 ust. 1 lit. a) tej ustawy, że wnioskodawcy są zobowiązani do pozostawania w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie do czasu zakończenia postępowania mającego na celu rozpatrzenie środka zaskarżenia zmierzającego do zakwestionowania wydanej przez organ właściwy w sprawach azylu decyzji o odrzuceniu ich wniosku.

291 Ów art. 80/J ust. 5 gwarantuje tym samym wnioskodawcom prawo do pozostania na terytorium Węgier, dopóki sądowy środek zaskarżenia od decyzji o odrzuceniu ich wniosku jest w trakcie rozpatrywania. Niemniej jednak, jak wskazano w pkt 226 niniejszego wyroku, w tym okresie są oni objęci systemem uogólnionego zatrzymywania w rzeczonych strefach tranzytowych, co jest niezgodne z prawami przyznanymi im w art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32 oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33.

292 W tym względzie należy w szczególności zauważyć, biorąc pod uwagę sytuację rozpatrywaną w ramach badania niniejszego zarzutu, że żaden z powodów zatrzymania wymienionych w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33 nie dotyczy sytuacji osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony

międzynarodowej, której wniosek został odrzucony w pierwszej instancji przez organ rozstrzygający i która nadal korzysta z terminu na wniesienie środka zaskarżenia na tę decyzję lub która wniosła taki środek.

293 Tymczasem, jak wynika z pkt 287 niniejszego wyroku, państwo członkowskie nie może ustalać warunków wykonywania prawa do pozostania na jego terytorium, zagwarantowanego w art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32, które naruszają prawa przysługujące osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową na mocy dyrektyw 2013/32 i 2013/33.

294 Wynika z tego, że zezwalając – w przypadku ogłoszenia sytuacji kryzysowej spowodowanej masową imigracją – osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, których wniosek został odrzucony w pierwszej instancji przez organ rozstrzygający, na pozostanie na terytorium tego państwa członkowskiego wyłącznie pod warunkiem, iż zostali oni zatrzymani w sposób sprzeczny z dyrektywami 2013/32 i 2013/33, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32.

295 W drugiej kolejności bezsporne jest, że w przypadku gdy nie ogłoszono sytuacji spowodowanej masową imigracją, art. 5 ust. 1 lit. a) ustawy o prawie azylu, który nie został uchylony ustawą nr XX z 2017 r., przewiduje, że osoba ubiegająca się o azyl ma prawo pobytu na terytorium Węgier zgodnie z warunkami określonymi w tej ustawie, przy czym prawo to przysługuje jej na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o prawie azylu do chwili doręczenia niepodlegającej zaskarżeniu decyzji wydanej po zakończeniu procedury azylowej.

296 Komisja uważa jednak, że uregulowanie to nie gwarantuje osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej prawa do pozostania na terytorium Węgier zgodnie z warunkami określonymi w art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 z tego względu, iż w art. 5 ust. 1 ustawy o prawie azylu prawo to jest uzależnione od spełnienia warunków, które nie zostały określone w inny sposób.

297 Węgry podkreśliły w pismach procesowych i na rozprawie, że warunki, do których odsyła ów art. 5 ust. 1, polegają z jednej strony na tym, by zainteresowany spełniał wymogi dotyczące statusu wnioskodawcy określonego w ustawie, a ponadto by przestrzegał nałożonego na niego w razie potrzeby obowiązku przebywania w określonym miejscu, którym zgodnie z art. 80/J ust. 5 ustawy o prawie azylu może być – w przypadku ogłoszenia sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją – jedna z dwóch stref tranzytowych w Röszke i Tompie. Z drugiej strony zdaniem tego państwa członkowskiego warunki te mają również na celu, zgodnie z art. 80/K ust. 11 tej ustawy, pozbawienie wnioskodawcy, który złożył nowy wniosek o udzielenie azylu, pomimo że ostateczna decyzja o umorzeniu lub o odrzuceniu została wydana na podstawie jej poprzedniego wniosku, prawa do pozostania na terytorium Węgier.

298 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 dyrektywy 2013/33 państwa członkowskie mogą ustalić, pod pewnymi warunkami, miejsce pobytu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w tym po odrzuceniu ich wniosku w pierwszej instancji przez organ rozstrzygający. W związku z tym uzależnienie prawa do pozostania na terytorium państwa członkowskiego od spełnienia takiego wymogu w zakresie miejsca pobytu nie może zostać uznane za sprzeczne z art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32, o ile wymóg ten spełnia gwarancje przewidziane w art. 7 dyrektywy 2013/33. Należy jednak zauważyć, że Węgry nie wskazują przepisu ustawy o prawie azylu, który zawierałby właśnie taki wymóg.

299 Po drugie, należy zauważyć, że art. 80/J ust. 5 i art. 80/K ust. 11 ustawy o prawie azylu mają zastosowanie wyłącznie w przypadku ogłoszenia sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją oraz, że – jak Węgry przyznały na rozprawie – w takim przypadku art. 5 ust. 1 lit. a) ustawy o prawie azylu nie ma zastosowania. To państwo członkowskie nie może zatem, bez zaprzeczenia sobie, twierdzić, że art. 80/J ust. 5 i art. 80/K ust. 11 ustawy o prawie azylu określają warunki, w jakich znajduje zastosowanie art. 5 ust. 1 tej ustawy.

300 Wreszcie, po trzecie, należy zauważyć, że warunek zobowiązujący do przestrzegania określonych w ustawie wymogów dotyczących statusu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, od którego spełnienia – zgodnie z twierdzeniami samych Węgier – jest również uzależnione wynikające z art. 5 ust. 1 lit. a) ustawy o prawie azylu prawo pobytu, może być interpretowany na różne sposoby i odnosi się do innych warunków, które nie zostały wskazane przez to państwo członkowskie.

301 Tymczasem, jak wskazano w pkt 289 niniejszego wyroku, w przypadku gdy państwo członkowskie postanawia określić zasady wykonywania prawa do pozostania na jego terytorium, zagwarantowanego w art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32, zasady te powinny być określone w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, tak aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej mogła poznać dokładny zakres takiego prawa i aby można było ocenić, czy takie zasady są zgodne w szczególności z dyrektywami 2013/32 i 2013/33.

302 Z całości powyższych rozważań wynika, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32.

– *W przedmiocie części drugiej zarzutu piątego, dotyczącej art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32*

303 W drodze odstępstwa od art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 jej art. 46 ust. 6 zezwala państwom członkowskim, w przypadkach przewidzianych w tym przepisie, w szczególności gdy decyzja o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej opiera się na określonych podstawach niedopuszczalności, nie przyznawać automatycznie prawa do pozostania na terytorium do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia wniesionego przez wnioskodawcę, pod warunkiem że to sąd jest właściwy do rozstrzygnięcia, czy zainteresowany może pozostać na terytorium danego państwa członkowskiego, pomimo decyzji wydanej w pierwszej instancji w sprawie jego wniosku.

304 Zdaniem Komisji Węgry nie dokonały prawidłowej transpozycji wspomnianego przepisu, ponieważ, po pierwsze, art. 53 ust. 6 ustawy o prawie azylu nie nadaje skutku zawieszającego środkowi zaskarżenia od decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego, a po drugie, ustawa ta nie wskazuje wyraźnie, czy art. 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi, który pozwala wystąpić do właściwego sądu o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji administracyjnej, ma zastosowanie do postępowań sądowych objętych zakresem stosowania ustawy o prawie azylu.

305 Wynika z tego, że Komisja zarzuca w istocie Węgrom, iż nie dokonały transpozycji art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32 w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, ponieważ uregulowanie węgierskie nie wskazuje wyraźnie, że art. 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi znajduje zastosowanie do decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego.

306 Argument ten nie jest jednak zasadny.

307 Jak bowiem wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 207 opinii, sam fakt, że art. 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi ma zasięg ogólny i że art. 53 ust. 6 ustawy o prawie azylu nie wskazuje, iż ów art. 50 znajduje zastosowanie do procedur uregulowanych w tej ustawie, nie wystarcza, aby uznać, że Węgry nie dokonały transpozycji art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32 w sposób precyzyjny i wystarczająco jasny. W tym względzie należy podkreślić, że art. 53 ust. 6 ustawy o prawie azylu nie wyklucza stosowania rzeczonego art. 50 ani nie ustanawia zasady, która byłaby niezgodna z tym artykułem. Ponadto Komisja nie przedstawiła żadnych dowodów, które mogłyby podać w wątpliwość możliwość zastosowania przez sądy węgierskie art. 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi w ramach rozpatrywania środka zaskarżenia od decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego.

308 Wynika z tego, że drugą część zarzutu piątego należy oddalić jako bezzasadną, bez konieczności badania, czy art. 50 kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi stanowi ponadto pełną i prawidłową transpozycję art. 46 ust. 6 akapit ostatni dyrektywy 2013/32.

– W przedmiocie części trzeciej zarzutu piątego, dotyczącej art. 46 ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2013/32

309 W drodze odstępstwa od zasady ustanowionej w art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32 z lit. a) i b) tego przepisu wynika, że w przypadku gdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostaje oddalony jako bezzasadny ze względu na okoliczności, o których mowa w art. 31 ust. 8 lit. h) tej dyrektywy, lub zostaje odrzucony jako niedopuszczalny na mocy jej art. 33 ust. 2 lit. c) i e), prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego powinno zostać przyznane zgodnie z warunkami określonymi w art. 46 ust. 5 tej dyrektywy, a nie w jej art. 46 ust. 6 akapit ostatni.

310 Komisja zarzuca Węgrom, że nie dokonały wystarczająco jasnej i precyzyjnej transpozycji tej zasady stanowiącej odstępstwo z tego względu, iż art. 53 ust. 6 ustawy o prawie azylu nie wskazuje wyraźnie, że wniesienie środka zaskarżenia skutkuje zawieszeniem wykonania zaskarżonej decyzji, jeżeli jej celem jest zakwestionowanie decyzji wydanej na podstawie art. 51 ust. 2 lit. e) i art. 51 ust. 7 lit. h) ustawy o prawie azylu.

311 Należy jednak oddalić ten argument jako bezzasadny.

312 Jak bowiem wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 211 opinii, z samego brzmienia art. 53 ust. 6 ustawy o prawie azylu jasno wynika, że środki zaskarżenia od decyzji wydanych na podstawie art. 51 ust. 2 lit. e) i art. 51 ust. 7 lit. h) ustawy o prawie azylu mają automatyczny skutek zawieszający.

313 Wynika z tego, że trzecią część zarzutu piątego należy oddalić jako bezzasadną, bez konieczności badania, czy art. 53 ust. 6 ustawy o prawie azylu stanowi ponadto pełną i prawidłową transpozycję art. 46 ust. 6 lit. a) i b) dyrektywy 2013/32.

314 Z powyższego wynika, że uzależniając wykonywanie przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które są objęte zakresem stosowania tego przepisu, prawa do pozostania na ich terytorium od spełnienia warunków sprzecznych z prawem Unii, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32.

315 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, art. 6, art. 24 ust. 3, art. 43 i art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33:

– ustanawiając wymóg, iż z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej pochodzącymi od obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy przybywają z Serbii i zamierzają skorzystać na terytorium tego państwa z procedury ochrony międzynarodowej, można występować wyłącznie w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie, oraz stosując jednocześnie utrwaloną i upowszechnioną praktykę administracyjną radykalnie ograniczającą liczbę wnioskodawców, którym zezwala się dziennie na wjazd do rzeczonych stref tranzytowych;

– ustanawiając system uogólnionego zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie z naruszeniem gwarancji określonych w art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32 oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33;

– umożliwiając wydalanie wszystkich nielegalnie przebywających na terytorium Węgier obywateli państw trzecich, z wyjątkiem tych, którzy są podejrzani o popełnienie przestępstwa, z naruszeniem procedur i gwarancji określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115;

– uzależniając wykonywanie przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które są objęte zakresem stosowania art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32, prawa do pozostania na terytorium Węgier od spełnienia warunków sprzecznych z prawem Unii.

316 W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

W przedmiocie kosztów

317 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, należy w świetle okoliczności niniejszej sprawy obciążyć Węgry ich własnymi kosztami oraz czterema piątymi kosztów Komisji. Komisja pokrywa jedną piątą własnych kosztów.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, art. 6, art. 24 ust. 3, art. 43 i art. 46 ust. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową:**

   – **ustanawiając wymóg, że z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej pochodzącymi od obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy przybywają z Serbii i zamierzają skorzystać na terytorium tego państwa z procedury ochrony międzynarodowej, można występować wyłącznie w strefach tranzytowych w Röszke (Węgry) i Tompie (Węgry), oraz stosując jednocześnie utrwaloną i upowszechnioną praktykę administracyjną radykalnie ograniczającą liczbę wnioskodawców, którym zezwala się dziennie na wjazd do rzeczonych stref tranzytowych;**

   – **ustanawiając system uogólnionego zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie z naruszeniem gwarancji określonych w art. 24 ust. 3 i art. 43 dyrektywy 2013/32 oraz art. 8, 9 i 11 dyrektywy 2013/33;**

   – **umożliwiając wydalanie wszystkich nielegalnie przebywających na terytorium Węgier obywateli państw trzecich, z wyjątkiem tych, którzy są podejrzani o popełnienie przestępstwa, z naruszeniem procedur i gwarancji określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115;**

   – **uzależniając wykonywanie przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które są objęte zakresem stosowania art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32, prawa do pozostania na terytorium Węgier od spełnienia warunków sprzecznych z prawem Unii.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) Węgry pokrywają, oprócz własnych kosztów, cztery piąte kosztów poniesionych przez Komisję Europejską.

4) Komisja Europejska pokrywa jedną piątą własnych kosztów.

Podpisy