



Kontakty z Mediami  
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
**KOMUNIKAT PRASOWY nr 161/20**  
Luksemburg, 17 grudnia 2020 r.

Wyrok w sprawie C-808/18  
Komisja / Węgry

## **Węgry uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii w zakresie procedur udzielania ochrony międzynarodowej i powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich**

*W szczególności ograniczenie dostępu do procedury ochrony międzynarodowej, niezgodne z prawem zatrzymywanie osób ubiegających się o tę ochronę w strefach tranzytowych oraz przeprowadzanie do strefy przygranicznej nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, z naruszeniem gwarancji związanych z procedurą powrotu, stanowią naruszenia prawa Unii*

W reakcji na kryzys migracyjny i towarzyszące mu przybycie dużej liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową Węgry dostosowały swoje uregulowania dotyczące prawa azylu i powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. I tak ustawa z 2015 r.<sup>1</sup> przewidywała w szczególności utworzenie stref tranzytowych, usytuowanych na granicy serbsko-węgierskiej<sup>2</sup>, w których prowadzone są procedury azylowe. Ustawa ta wprowadziła również pojęcie „sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją”, której ogłoszenie przez rząd skutkuje zastosowaniem – jako przepisów ogólnych – przepisów stanowiących odstępstwo. W 2017 r. nowa ustawa<sup>3</sup> rozszerzyła przypadki, w których można ogłosić taką sytuację kryzysową, oraz zmieniła przepisy zezwalające na odstępianie od przepisów ogólnych.

W 2015 r. Komisja Europejska poinformowała już Węgry o swoich wątpliwościach co do zgodności ich uregulowań w dziedzinie azylu z prawem Unii. Ustawa z 2017 r. budziła dodatkowe obawy. Komisja zarzuciła Węgrom w szczególności, że lekceważąc gwarancje materialne i proceduralne przewidziane w dyrektywach w sprawie procedur<sup>4</sup>, przyjmowania<sup>5</sup> i powrotów<sup>6</sup>, ograniczyły one dostęp do procedury ochrony międzynarodowej, ustanowiły system uogólnionego zatrzymywania osób ubiegających się o tę ochronę oraz przyjęły praktykę przymusowego doprowadzania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich do usytuowanego na granicy pasa ziemi, z naruszeniem gwarancji przewidzianych w dyrektywie w sprawie powrotów. W tym kontekście wniosła ona do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu stwierdzenia, że istotna część węgierskich uregulowań w tej dziedzinie narusza niektóre przepisy tych dyrektyw.

Trybunał, zasiadający w składzie wielkiej izby, **uwzględnił zasadniczą część skargi Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.**

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Strefy tranzytowe w Röszke i Tompie.

<sup>3</sup> Határozati 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).

<sup>4</sup> Dyrektywa 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) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie procedur”).

<sup>5</sup> Dyrektywa 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) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie przyjmowania”).

<sup>6</sup> Dyrektywa 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), (zwana dalej „dyrektywą w sprawie powrotów”).

## Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał podkreślił, że pewne kwestie poruszone w skardze rozstrzygnął już w niedawnym wyroku<sup>7</sup>, wydanym w ramach odesłania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd węgierski. Zauważył on również, że w celu zastosowania się do tego wyroku Węgry zamknęły od tamtej pory te dwie strefy tranzytowe. Trybunał wyjaśnił jednak, że zamknięcie tych stref nie miało wpływu na skargę, ponieważ w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości sytuację należało oceniać w terminie wyznaczonym przez Komisję w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 8 lutego 2018 r.

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że Węgry **uchybiły ciężącemu na nich obowiązkowi zapewnienia skutecznego dostępu do procedury udzielania ochrony międzynarodowej<sup>8</sup>, ponieważ obywatele państw trzecich zamierzający skorzystać z procedury ochrony międzynarodowej na granicy serbsko-węgierskiej, spotykali się z niemal całkowitą niemożnością wystąpienia z wnioskiem**. Uchybienie to wynika z łącznego stosowania przepisów krajowych, zgodnie z którymi z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej można co do zasady występować wyłącznie w jednej z dwóch stref tranzytowych, oraz utrwalonej i upowszechnionej praktyki, przyjętej przez władze węgierskie, polegającej na radykalnym ograniczeniu liczby wnioskodawców, którym zezwala się dziennie na wjazd do tych stref. Zdaniem Trybunału istnienie tej praktyki zostało wystarczająco wykazane przez Komisję, która oparła się na szeregu sprawozdań międzynarodowych. W tym kontekście **Trybunał przypomniał, że wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej przed jego rejestracją, złożeniem i rozpatrzeniem, stanowi podstawowy etap procedury udzielania tej ochrony oraz że państwa członkowskie nie mogą opóźnić go w sposób nieuzasadniony**. Przeciwnie, **powinny one zagwarantować, by zainteresowani mieli możliwość wystąpienia z wnioskiem, w tym na granicach, z chwilą wyrażenia woli skorzystania z tej możliwości**.

W drugiej kolejności Trybunał potwierdził, jak orzekł niedawno<sup>9</sup>, że **nałożony na osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową obowiązek pozostawania w jednej ze stref tranzytowych przez cały okres rozpatrywania ich wniosku stanowi zatrzymanie** w rozumieniu dyrektywy w sprawie przyjmowania<sup>10</sup>. Poczynwszy to uściślenie, Trybunał orzekł, że wspomniany system zatrzymywania został ustanowiony poza przypadkami przewidzianymi w prawie Unii oraz z naruszeniem gwarancji, które są normalnie zapewnione w tym względzie.

Po pierwsze bowiem Trybunał przypomniał, że przypadki, w których zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową jest dopuszczalne, zostały wymienione w sposób wyczerpujący w dyrektywie w sprawie przyjmowania<sup>11</sup>. Tymczasem po przeanalizowaniu każdego z tych przypadków stwierdził on, że system węgierski nie wchodzi w zakres żadnego z nich. Trybunał zbadał w szczególności sytuację, w której państwo członkowskie może zatrzymać osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową w celu podjęcia decyzji o prawie wjazdu tej osoby na jego terytorium. Zatrzymanie to może mieć miejsce w ramach procedur granicznych w celu sprawdzenia, przed przyznaniem prawa wjazdu, czy wniosek nie jest niedopuszczalny lub bezzasadny z określonych powodów<sup>12</sup>. **Trybunał uznał, że warunki, w jakich zatrzymanie jest dozwolone w ramach wspomnianych procedur granicznych, nie zostały w niniejszej sprawie spełnione**.

Po drugie, Trybunał podkreślił, że dyrektywy w sprawie procedur i przyjmowania wymagają między innymi, aby decyzja o zatrzymaniu była wydawana na piśmie z podaniem uzasadnienia<sup>13</sup>, aby szczególne potrzeby wnioskodawców, którzy zostali zidentyfikowani jako wymagający szczególnej troski oraz potrzebujący szczególnych gwarancji proceduralnych, zostały uwzględnione, tak aby

<sup>7</sup> Wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) i [C-925/19 PPU](#); zob. również komunikat prasowy [nr 60/20](#)

<sup>8</sup> Obowiązek ten wynika z art. 6 dyrektywy w sprawie procedur w związku z jej art. 3.

<sup>9</sup> Wyżej wymieniony wyrok z dnia 14 maja 2020 r.

<sup>10</sup> Artykuł 2 lit. h) tej dyrektywy.

<sup>11</sup> Artykuł 8 ust. 3 akapit pierwszy tej dyrektywy.

<sup>12</sup> Artykuł 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy w sprawie przyjmowania oraz art. 43 dyrektywy w sprawie procedur.

<sup>13</sup> Artykuł 9 ust. 2 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

mieli oni „odpowiednie wsparcie”<sup>14</sup>, a także aby małoletni mogli zostać zatrzymani jedynie w ostateczności<sup>15</sup>. Tymczasem, w szczególności ze względu na swój uogólniony i automatyczny charakter, **system zatrzymywania w strefach tranzytowych** wszystkich wnioskodawców oprócz małoletnich bez opieki w wieku poniżej 14 lat, przewidziany w przepisach węgierskich, **nie pozwala wnioskodawcom na skorzystanie z tych gwarancji**.

Ponadto Trybunał **odrzucił argument Węgier, zgodnie z którym kryzys migracyjny miał uzasadniać odstępnie od niektórych zasad dyrektyw w sprawie procedur i przyjmowania w celu utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego** zgodnie z art. 72 TFUE<sup>16</sup>. W tym względzie przypomniał on, że artykuł ten powinien podlegać ścisłej wykładni, oraz uznał, iż Węgry nie wykazały w wystarczającym stopniu konieczności powołania się na niego. Ponadto Trybunał podkreślił, że dyrektywy w sprawie procedur i przyjmowania uwzględniają już sytuację, w której państwo członkowskie musi stawiać czoła znacznemu wzrostowi liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, ponieważ przewidują one w przepisach szczególnych możliwość odstąpienia od stosowania niektórych normalnie obowiązujących zasad.

W trzeciej kolejności Trybunał orzekł, że **Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy dyrektywy w sprawie powrotów w zakresie, w jakim przepisy węgierskie umożliwiają wydalanie nielegalnie przebywających na terytorium państwa obywateli państw trzecich bez wcześniejszego zapewnienia procedur i gwarancji określonych w tej dyrektywie**<sup>17</sup>. W tej kwestii Trybunał zauważył, że obywatele ci są przymusowo eskortowani przez organy policji na drugą stronę ogrodzenia granicznego wzniesionego w odległości kilku kilometrów od granicy z Serbią do pasa ziemi, który jest pozbawiony jakiegokolwiek infrastruktury. Zdaniem Trybunału takie przymusowe doprowadzenie należy zrównać z wydalaniem w rozumieniu dyrektywy w sprawie powrotów, gdyż zainteresowani nie mają w praktyce innego wyboru niż opuszczenie terytorium Węgier w celu udania się do Serbii. W tym kontekście Trybunał przypomniał, że nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego, objęty zakresem stosowania dyrektywy w sprawie powrotów, powinien podlegać procedurze powrotu z poszanowaniem gwarancji materialnych i proceduralnych ustanowionych w tej dyrektywie, zanim zostanie on, w stosownym przypadku, wydalony, przy czym przymusowe wydalanie może nastąpić jedynie w ostateczności. Ponadto ze względów analogicznych do tych, które zostały już przedstawione, Trybunał nie zgodził się z argumentacją Węgier, zgodnie z którą były one uprawnione, na podstawie art. 72 TFUE, do odstąpienia od gwarancji materialnych i proceduralnych ustanowionych w dyrektywie w sprawie powrotów.

W czwartej kolejności Trybunał uznał, że **Węgry naruszyły** przyznane w dyrektywie w sprawie procedur co do zasady każdej osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową **prawo do pozostania na terytorium danego państwa członkowskiego, po wydaniu decyzji o odrzuceniu jej wniosku do upływu terminu przewidzianego na wniesienie środka zaskarżenia od tej decyzji albo – jeżeli środek taki został wniesiony – do czasu wydania orzeczenia dotyczącego tego środka zaskarżenia**<sup>18</sup>. Trybunał stwierdził bowiem, że w przypadku ogłoszenia „sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją”, przepisy węgierskie uzależniają wykonywanie wspomnianego prawa od spełnienia zasad sprzecznych z prawem Unii, w szczególności obowiązku pozostawania w strefach tranzytowych, który można utożsamiać z zatrzymaniem sprzecznym z dyrektywami w sprawie procedur i przyjmowania. Po drugie, w przypadku gdy nie ogłoszono takiej sytuacji, wykonywanie tego prawa jest uzależnione od spełnienia warunków, które wprawdzie niekoniecznie są sprzeczne z prawem Unii, ale nie zostały określone w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, tak aby zainteresowani mogli poznać

---

<sup>14</sup> Artykuł 24 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur.

<sup>15</sup> Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

<sup>16</sup> Artykuł ten przewiduje, że 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.

<sup>17</sup> Gwarancje te są przewidziane w szczególności w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie powrotów.

<sup>18</sup> Artykuł 46 ust. 5 dyrektywy w sprawie procedur.

dokładny zakres przysługującego im prawa i aby można było ocenić, czy warunki te są zgodne w szczególności z dyrektywami w sprawie procedur i przyjmowania.

---

**UWAGA:** Skarga o stwierdzenie uchybienia państwa członkowskiego jest kierowana przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, przez Komisję lub inne państwo członkowskie. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi uchybienie, państwo, którego to dotyczy, powinno jak najszybciej zastosować się do wyroku. Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku, może wnieść nową skargę i domagać się sankcji finansowych. Jednak w sytuacji nieprzekazania Komisji krajowych środków transpozycji dyrektywy Trybunał Sprawiedliwości może, na jej wniosek, nakładać kary pieniężne już na etapie pierwszego wyroku.

---

*Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.*

*[Pełny tekst](#) wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.*

*Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 3205.*

*Nagranie wideo z ogłoszenia wyroku jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106.*