

Vec C-369/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

5. august 2020

Vnútroštátny súd:

Landesverwaltungsgericht Steiermark

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

23. júl 2020

St'ážovateľ:

NW

Dotknutý orgán:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Okolnosti konania vo veci samej

Nariadenie (EÚ) 2016/399 (Kódex schengenských hraníc) – Zákaz kontroly vnútorných hraníc – Dočasné obnovenie kontroly – Predĺženie kontroly viacerými vnútroštátnymi nariadeniami pri prekročení časových obmedzení stanovených Kódexom schengenských hraníc – Prípustnosť – Súlad s právom voľného pohybu osôb

Predmet a právny základ prejudiciálnej otázky

Výklad práva Únie, článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

1. Bráni právo Únie uplatneniu vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými na základe opätovných vnútroštátnych nariadení dôjde ku kumulácii predĺžovaných období na obnovenie kontroly vnútorných hraníc na viac ako časové obmedzenie v lehote dvoch rokov podľa článkov 25 a 29 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) a bez príslušného vykonávacieho rozhodnutia Rady podľa článku 29 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)?
2. Má sa právo slobody pohybu každého občana Európskej únie, ktoré je stanovené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ a článku 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie, najmä vo svetle zásady zrušenia kontroly osôb na vnútorných hraniciach, ktorá je stanovená v článku 22 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), vykladať v tom zmysle, že toto právo zahŕňa to, že osoba nepodlieha kontrole osôb na vnútorných hraniciach, s výhradou podmienok a výnimiek uvedených v Zmluvách a najmä v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)?
3. V prípade kladnej odpovede na druhú otázku:

Majú sa články 21 ods. 1 ZFEÚ a 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie vo svetle potrebného účinku práva na slobodný pohyb

vykladať v tom zmysle, že bráni uplatneniu vnútroštátnej úpravy, ktorá osobu pod hrozbou správnej sankcie zaväzuje k tomu, aby pri vstupe cez vnútorné hranice predložila cestovný pas alebo občiansky preukaz, aj keď špecifické kontroly na vnútorných hraniciach odporujú ustanoveniam práva Únie?

Uvedené predpisy práva Únie

ZFEÚ, najmä článok 21 ods. 1 a článok 72

Charta základných práv Európskej únie, najmä článok 45 ods. 1

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, najmä článok 5

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (ďalej len „Kódex“), najmä články 22, 25 a 29

Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2017/818 z 11. mája 2017, ktorým sa stanovuje odporúčanie na predĺženie dočasnej kontroly vnútorných hraníc za výnimočných okolností, ktoré ohrozujú celkové fungovanie schengenského priestoru

Uvedené vnútroštátne predpisy

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz) (zákon o pasoch)

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Nariadenie rakúskeho ministra vnútra z 9. mája 2019, ktorým sa dočasne obnovujú hraničné kontroly na vnútorných hraniciach) (ďalej len „nariadenie z 9. mája 2019“)

Krátky opis skutkového stavu a konania

- 1 Sťažovateľ chcel 29. augusta 2019 vstúpiť do Rakúska cez hraničný priechod Spielfeld. V dôsledku tam vykonávanej hraničnej kontroly boli náhodne kontrolované cestovné doklady cestujúcich, teda aj sťažovateľa. Keď bol vyzvaný predložiť svoj cestovný pas, opýtal sa, či ide o hraničnú kontrolu alebo kontrolu totožnosti. Po tom, ako dostal odpoveď, že ide o hraničnú kontrolu, sa preukázal svojím vodičským preukazom, keďže zastával názor, že hraničné kontroly sú v tomto okamihu v rozpore s právom Únie. Ani po viacnásobnom vyzvaní nepredložil žiaden cestovný pas.
- 2 Rozhodnutím o uložení sankcie z 9. septembra 2019 bolo sťažovateľovi kladené za vinu porušenie rakúskeho Passgesetz. Dňa 23. septembra 2019 podal sťažovateľ námietku. Nato bolo 7. novembra 2019 vydané rozhodnutie o uložení sankcie trestnoprávnej povahy, v ktorom bol obvinený z toho, že pri vstupe do Rakúska prekročil rakúsku hranicu bez toho, aby mal so sebou platný cestovný doklad, a bola mu uložená pokuta vo výške 36 eur. Proti tomu smeruje jeho sťažnosť, o ktorej má rozhodnúť vnútroštátny súd.

Stručné uvedenie dôvodov predloženia prejudiciálnej otázky

- 3 Vnútroštátny súd má pochybnosti o súlade právneho základu pre spornú hraničnú kontrolu – nariadenie z 9. mája 2019 – s právom Únie, najmä s Kódexom.
- 4 Článok 22 Kódexu zakazuje hraničné kontroly na vnútorných hraniciach Európskej únie. Upravuje dve výnimky z tohto zákazu. Podľa článku 25 Kódexu je povolené obnovenie hraničnej kontroly na vnútorných hraniciach v prípade vážneho ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Podľa článku 29 Kódexu sa môžu obnoviť hraničné kontroly v prípade trvalých závažných nedostatkov týkajúcich sa kontroly vonkajších hraníc, ktoré predstavujú ohrozenie celkového fungovania priestoru bez kontroly vnútorných hraníc a verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti.
- 5 Od 16. septembra 2015 boli v Rakúsku znova obnovené hraničné kontroly. Od 16. septembra 2015 do 10. mája 2016 vychádzalo ich vykonávanie najprv z článku 29 Kódexu a následne z článku 25 ods. 2 Kódexu. Od 11. mája 2016 do 11. novembra 2017 boli kontroly viackrát predĺžené, a to vychádzajúc z troch po sebe nasledujúcich vykonávacích rozhodnutí Rady, naposledy z vykonávacieho rozhodnutia 2017/818.
- 6 Keďže Európska komisia po 11. novembri 2017 Rade nepodala ďalší návrh na predĺženie hraničných kontrol, mohlo ich predĺženie v Rakúsku od tohto okamihu vychádzať už len z článku 25 ods. 1 Kódexu.
- 7 Oznámením z 12. októbra 2017 Bundesminister für Inneres (minister vnútra) Európskej komisii oznámil predĺženie hraničných kontrol o ďalších šesť mesiacov (11. november 2017 až 11. máj 2018). Následne boli kontroly na základe troch

d'alších nariadení ministra vnútra predĺžené ešte trikrát vždy o šesť mesiacov, naposledy nariadením z 9. mája 2019 na obdobie od 13. mája 2019 do 13. novembra 2019.

- 8 Vnútroštátny súd v tomto plynulom slede nariadení na predĺženie hraničných kontrol vidí kumuláciu v Kódexe upravených prípustných celkových období na obnovu hraničných kontrol, ktorá porušuje právo Únie, keďže takáto kumulácia odporuje zneniu článku 25 ods. 4 Kódexu. Ak by bola prípustná, každé časové obmedzenie predĺženia hraničných kontrol by sa mohlo obchádzať.
- 9 Vnútroštátny súd si je vedomý toho, že odchýliť sa od zákazu kontrol na vnútorných hraniciach je možné aj na základe článku 72 ZFEÚ, dospel však k záveru, že tento článok sa v predmetnom prípade nemá použiť.
- 10 Oznámenia o obnove kontrol na vnútorných hraniciach, ktoré rakúsky minister vnútra adresoval Európskej komisii, nevychádza z článku 72 ZFEÚ, keďže žiadne z nich sa na toto ustanovenie neodvoláva. Odvolanie sa na článok 72 ZFEÚ sa navyše zdá byť neprípustné. Derogačné ustanovenia Kódexu predstavujú výnimku, ktorá sa vzťahuje na verejný poriadok a vnútornú bezpečnosť v súvislosti s hraničnými kontrolami, a preto sa majú posudzovať ako *leges speciales* k článku 72 ZFEÚ. Účinok v Kódexe upraveného obmedzenia obnovy hraničných kontrol by bol podkopaný, ak by sa členský štát po uplynutí tam explicitne upravenej lehoty mohol opakovane oprieť o článok 72 ZFEÚ.
- 11 Vnútroštátny súd má navyše pochybnosť o tom, či nariadenie z 9. mája 2019 je v súlade s právom slobody pohybu, ktoré je zaručené právom Únie.
- 12 Článok 21 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie ustanovujú právo každého občana Únie na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov. Konkrétny význam spojenia „slobodný pohyb a pobyt“ vyplýva najmä zo smernice 2004/38 a Kódexu. Článok 5 ods. 1 smernice 2004/38 explicitne priznáva každému občanovi Únie právo vstupu do členského štátu.
- 13 Právo slobody pohybu a pobytu platí s výnimkou obmedzení a podmienok, ktoré sú upravené v zmluvách a sekundárnom práve. Takéto obmedzenia predstavujú najmä výnimky zo zákazu kontroly osôb na vnútorných hraniciach, ktoré sú upravené v Kódexe.
- 14 Vnútroštátny súd si je vedomý toho, že podľa judikatúry Súdneho dvora si členské štáty ponechali právo, aby dotknutá osoba bola v rámci kontroly totožnosti povinná predložiť platný cestovný pas alebo občiansky preukaz a porušovanie tejto povinnosti postihovali primeranými sankciami (pozri rozsudok z 21. septembra 1999, Wijzenbeek, C-387/97, EU:C:1999:439, body 43 a 44). Vnútroštátne predpisy, ako rakúsky Passgesetz, sa však majú vykladať v súlade s právom Únie. Vnútroštátne pravidlá a postupy sa navyše podľa zásady efektívnosti majú vykladať a uplatňovať tak, aby výkon práva garantovaného právom Únie nerobili prakticky nemožným alebo nadmerne nestážovali. Podľa

judikatúry Súdneho dvora sa pri tom má posúdiť aj súlad špecifického uplatnenia vnútroštátneho predpisu so základnými právami (pozri rozsudok z 10. apríla 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, body 66 až 71).

- 15 V rozsudku z 13. decembra 2018, Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005), sa Súdny dvor zaoberal potrebným účinkom zákazu kontroly osôb na vnútorných hraniciach Únie. V bode 50 tohto rozsudku objasnil, že právo Únie odporuje úprave, ktorá súkromných dopravcov sankčným ustanovením zaväzuje k tomu, aby kontrolovali cestovné doklady prepravovaných osôb, keďže narušuje potrebný účinok zákazu opatrení s rovnakým účinkom v článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006. V bode 72 rozsudku Súdny dvor k sankciám vo forme pokuty uviedol, že takýto sankčný nástroj, ak má zabezpečiť dodržiavanie povinnosti vykonať kontrolu, ktorá je v rozpore s právom Únie, sám osebe nie je zlučiteľný s právom Únie.
- 16 Vnútroštátny súd preto dospel k záveru, že Passgesetz sa má vykladať v tom zmysle, že sa správne sankcie neuplatnia, keď v podstate vychádzajú z hraničných kontrol, ktoré nie sú v súlade s právom Únie. Vnútroštátny súd ďalej poukazuje na to, že za porušenie Passgesetz hrozia pokuty až do 2 180 eur alebo trest odňatia slobody až do šiestich týždňov a v prípade opakovania sa uloží pokuta popri treste odňatia slobody.