

Věc C-369/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

5. srpna 2020

Předkládající soud:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

23. července 2020

Navrhovatel:

NW

Dotčený orgán:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Předmět původního řízení

Nařízení (EU) 2016/399 (Schengenský hraniční kodex) – Zákaz kontrol na vnitřních hranicích – Přejížděné znovuzavedení kontrol – Prodloužení kontrol prostřednictvím několika vnitrostátních opatření obecné povahy překračující časová omezení stanovená v Schengenském hraničním kodexu – Přípustnost – Soulad s právem na volný pohyb

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

- 1) Brání unijní právo vnitrostátní právní úpravě, kterou prostřednictvím na sebe navazujících vnitrostátních opatření obecné povahy dochází ke kumulaci prodlužovaného časového období, a tím je nad rámec časového omezení dvou let stanoveného v článku 25 a v článku 29 nařízení Evropského

parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) a bez odpovídajícího prováděcího rozhodnutí Rady podle článku 29 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) umožněna ochrana vnitřních hranic?

- 2) Musí být právo na volný pohyb občanů Unie zakotvené v čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie vykládáno, zejména ve světle zásady neexistence hraničních kontrol osob na vnitřních hranicích zakotvené v článku 22 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), tak, že zahrnuje právo nebýt podroben kontrole osob na vnitřních hranicích, s výhradou podmínek a výjimek stanovených ve Smlouvách a zejména v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)?
- 3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku:

Musí být čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie vykládány ve světle užitečného účinku práva na volný pohyb v tom smyslu, že brání použití vnitrostátní právní úpravy, která ukládá osobě, aby pod pohrůžkou správní sankce předložila cestovní pas, nebo průkaz totožnosti při vstupu na území přes vnitřní hranice, i když je zvláštní ochrana na vnitřních hranicích v rozporu s ustanoveními unijního práva?

Uváděná ustanovení unijního práva

SFEU, konkrétně čl. 21 odst. 1 a článek 72

Listina základních práv Evropské unie, konkrétně čl. 45 odst. 1

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, konkrétně článek 5

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (dále jen „SHK“), konkrétně články 22, 25 a 29

Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2017/818 ze dne 11. května 2017, kterým se stanoví doporučení pro prodloužení dočasné ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru

Uváděné vnitrostátní předpisy

Spolkový zákon o cestovních dokladech pro rakouské státní příslušníky (zákon o cestovních pasech)

Opatření obecné povahy rakouského spolkového ministra vnitra ze dne 9. května 2019 o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic (dále jen „opatření ze dne 9. května 2019“)

Stručné vylíčení skutkového stavu a řízení

- 1 Navrhovatel chtěl dne 29. srpna 2019 vstoupit do Rakouska přes hraniční přechod Spielfeld. V průběhu hraniční kontroly, která zde probíhala, byly u cestujících ve vozidlech, také u navrhovatele, namátkově kontrolovány cestovní doklady. Navrhovatel se při výzvě k předložení cestovního dokladu otázel, zda se jedná o hraniční kontrolu, nebo kontrolu totožnosti. Poté, co obdržel odpověď, že se jedná o hraniční kontrolu, se prokázal řidičským průkazem, jelikož byl toho názoru, že jsou hraniční kontroly v tomto okamžiku v rozporu s unijním právem. Ani po opakované výzvě nepředložil cestovní pas.
- 2 Správním usnesením o sankci ze dne 9. září 2019 bylo navrhovateli vytýkáno porušení rakouského zákona o cestovních pasech. Dne 23. září 2019 podal opravný prostředek. Následně bylo dne 7. listopadu 2019 vydáno správní rozhodnutí, v němž mu bylo vytýkáno, že při vstupu do Rakouska překročil rakouskou spolkovou hranici bez platného cestovního dokladu a byla mu uložena pokuta ve výši 36 euro. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobu, o níž má předkládající soud rozhodnout.

Stručné vylíčení odůvodnění předběžné otázky

- 3 Předkládající soud si klade otázku ohledně slučitelnosti právního základu dotčené hraniční kontroly – opatření ministra vnitra ze dne 9. května 2019 – s unijním právem, zejména s SHK.
- 4 Článek 22 SHK zakazuje kontroly na vnitřních hranicích Evropské unie. Z tohoto zákazu stanovuje dvě výjimky. Podle článku 25 SHK je v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost na vnitřních hranicích povoleno opětovné zavedení ochrany hranic. Podle článku 29 SHK lze v případě

přetrvávajících nedostatků v ochraně vnějších hranic, které představují závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, znovu zavést ochranu vnitřních hranic.

- 5 V Rakousku byla ode dne 16. září 2015 znovuzavedena ochrana vnitřních hranic. Ode dne 16. září 2015 do 10. května 2016 bylo její provádění založeno nejprve na článku 29 SHK a následně na čl. 25 odst. 2 SHK. V období od 11. května 2016 do 11. listopadu 2017 byla ochrana vnitřních hranic na základě tří po sobě následujících prováděcích rozhodnutí Rady, naposledy na základě prováděcího rozhodnutí 2017/818, několikrát prodloužena.
- 6 Vzhledem k tomu, že Evropská komise nepředala Radě po 11. listopadu 2017 žádný další návrh na prodloužení ochrany hranic, mohlo být její prodloužení po tomto datu založeno v Rakousku pouze na čl. 25 odst. 1 SHK.
- 7 Oznámením Evropské komisi ze dne 12. října 2017 spolkový ministr vnitra oznámil prodloužení ochrany hranic o dalších šest měsíců (11. listopadu 2017 až 11. května 2018). Následně byla ještě třikrát prodloužena na základě tří dalších opatření obecné povahy spolkového ministra vnitra pokaždé o šest měsíců, naposledy opatřením ze dne 9. května 2019, na období od 13. května 2019 do 13. listopadu 2019.
- 8 Předkládající soud spatřuje v tomto bezprostředním navazování opatření obecné povahy, kterými byla ochrana prodloužována, unijnímu právu odporující kumulaci celkové přípustné doby znovuzavedení ochrany hranic upravené v SHK, jelikož takové kumulaci brání znění čl. 25 odst. 4 SHK. Pokud by bylo takové bezprostřední navazování přípustné, mohlo by být obcházeno jakékoli časové omezení prodloužení ochrany hranic.
- 9 Předkládající soud si je vědom toho, že od zákazu kontrol na vnitřních hranicích se lze odchýlit rovněž na základě článku 72 SFEU, dochází ale k závěru, že se tento článek v projednávaném případě nepoužije.
- 10 Oznámení o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic zaslaná Evropské komisi rakouským spolkovým ministrem vnitra se neopírají o článek 72 SFEU, jelikož se v žádném z nich na tuto normu neodkazuje. Kromě toho se odkaz na článek 72 SFEU jeví obecně jako nepřipustný. Již samotná ustanovení SHK totiž představují výjimky týkající se veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti v souvislosti s ochranou vnitřních hranic, a musí být proto kvalifikována jako *lex specialis* ve vztahu k článku 72 SFEU. Účinek časového omezení znovuzavedení ochrany hranic, který upravuje SHK, by byl oslaben, kdyby se členský stát mohl po uplynutí lhůty výslovně stanovené v tomto článku opřít opakovaně o článek 72 SFEU.
- 11 Kromě toho si předkládající soud klade otázku, zda je opatření obecné povahy ze dne 9. května 2019 slučitelné s právem na volný pohyb zaručeným unijním právem.

- 12 Článek 21 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie zakládají právo občanů Unie se svobodně pohybovat na území členských států. Konkrétní význam obratu „se svobodně pohybovat“ vyplývá zejména ze směrnice 2004/38 a SHK. Článek 5 odst. 1 směrnice 2004/38 výslovně přiznává občanům Unie právo na vstup do členského státu.
- 13 Právo se volně pohybovat platí s výhradou omezení a podmínek stanovených Smlouvami a sekundárním právem. Taková omezení představují zejména výjimky ze zákazu kontrol osob na vnitřních hranicích stanovené v SHK.
- 14 Předkládající soud neopomíná skutečnost, že podle judikatury Soudního dvora si členské státy zachovávají právo uložit dotyčné osobě v rámci kontroly totožnosti povinnost předložit platný cestovní pas nebo občanský průkaz a ukládat sankce za porušení této povinnosti (viz rozsudek ze dne 21. září 1999, Wijsenbeek, C-387/97, EU:C:1999:439, body 43 a 44). Vnitrostátní právní předpisy, jako je rakouský zákon o cestovních pasech, však musí být vykládány v souladu s unijním právem. Vnitrostátní pravidla a postupy musí být kromě toho podle zásady efektivity vykládány a používány tak, aby v praxi neznemožňovaly nebo nadměrně neztěžovaly výkon práv přiznaných unijním právním řádem. Podle judikatury Soudního dvora je přitom třeba také posoudit zejména soulad zvláštního použití vnitrostátního ustanovení se základními právy (viz rozsudek ze dne 10. dubna 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, body 66 až 71).
- 15 V rozsudku ze dne 13. prosince 2018, Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005), se Soudní dvůr zabýval užitečným účinkem zákazu kontrol osob na vnitřních hranicích Unie. V bodě 50 tohoto rozsudku upřesnil, že unijní právo brání právní úpravě, která soukromým dopravcům ukládá právní normou obsahující sankci povinnosti kontrolovat cestovní doklady přepravovaných osob, jelikož je tím ohrožen užitečný účinek zákazu opatření s rovnocenným účinkem uvedený v čl. 21 písm. a) nařízení č. 562/2006. V bodě 72 tohoto rozsudku uvedl Soudní dvůr k sankci ve formě penále, že pokud má taková sankce zajistit dodržování povinnosti kontroly, která není v souladu s unijním právem, není ani ona slučitelná s unijním právem.
- 16 Předkládající soud z toho vyvozuje, že zákon o cestovních pasech je třeba vykládat v tom smyslu, že správní sankce nemá být uplatňována, pokud spočívá především na ochraně vnitřních hranic, která není slučitelná s unijním právem. Předkládající soud dále uvádí, že za porušení zákona o cestovních pasech lze uložit pokutu až do výše 2 180 euro nebo trest odnětí svobody až na šest týdnů a že v případě opakovaného porušení se ukládá současně peněžitý trest i trest odnětí svobody.