

## Věc C-128/22

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

23. února 2022

**Předkládající soud:**

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

7. února 2022

**Žalobkyně:**

NORDIC INFO

**Žalovaný:**

Belgische Staat

**Předmět původního řízení**

Žalobkyně žalovanému vytýká, že se dopustil pochybení při vydání zákazu cest, které nejsou nezbytně nutné, coby opatření proti šíření koronaviru COVID-19, v jehož rámci bylo používáno barevné označení zemí vypracované na základě epidemiologických údajů. Žalobkyně požaduje náhradu škody, která jí jakožto poskytovateli souborných služeb cestovního ruchu podle jejího tvrzení vznikla v důsledku zavedení a změny barevného označení.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Předkládající soud se táže, zda je vnitrostátní opatření obecné povahy, které pro občany Unie stanoví zákaz vstupu na území a zákaz vycestovat z území v závislosti na barevném označení vypracovaném na základě epidemiologických údajů, slučitelné s články 2, 4, 5, 27 a 29 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 (první otázka) a s články 1, 3 a 22 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č.

562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (druhá otázka).

Právní základ: článek 267 SFEU

### **Předběžné otázky**

1. Musí být články 2, 4, 5, 27 a 29 směrnice 2004/38, které provádějí články 20 a 21 SFEU, vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu [v projednávaném případě článkům 18 a 22 Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministrská vyhláška ze dne 30. června 2020, kterou se stanoví naléhavá opatření k zamezení šíření koronaviru COVID-19) ve znění článků 3, resp. 5 ministrské vyhlášky ze dne 10. července 2020], na jejímž základě se formou opatření obecné povahy:

– belgickým státním příslušníkům a jejich rodinným příslušníkům, jakož i občanům Unie, kteří pobývají na belgickém území, a jejich rodinným příslušníkům v zásadě ukládá zákaz vycestovat vztahující se na cesty, které nejsou nezbytně nutné, z Belgie do zemí Evropské unie a schengenského prostoru, které jsou podle barevného označení vypracovaného na základě epidemiologických údajů označeny červeně;

– občanům Unie, kteří nejsou státními příslušníky Belgie, a jejich rodinným příslušníkům (kteří popřípadě mají právo pobývat na belgickém území) ukládají omezení vstupu na území (jako jsou karanténa a testy) při cestách do Belgie, které nejsou nezbytně nutné, ze zemí Evropské unie a schengenského prostoru, které jsou podle barevného označení vypracovaného na základě epidemiologických údajů označeny červeně?

2. Musí být články 1, 3 a 22 Schengenského hraničního kodexu vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu (v projednávaném případě článkům 18 a 22 ministrské vyhlášky ze dne 30. června 2020, kterou se stanoví naléhavá opatření k zamezení šíření koronaviru COVID-19, ve znění článků 3, resp. 5 ministrské vyhlášky ze dne 10. července 2020), na jejímž základě se vydává zákaz vycestovat vztahující se na cesty, které nejsou nezbytně nutné, z Belgie do zemí Evropské unie a schengenského prostoru, a zákaz vstupu z těchto zemí do Belgie, které mohou být nejen kontrolovány a sankcionovány, ale rovněž z moci úřední prosazeny ministrem, starostou a velitelem policie?

### **Uváděná ustanovení unijního práva**

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: články 2, 4, 5, 27 a 29

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 16. března 2006, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex): články 1, 3 a 22

Evropská komise, Covid-19 Pokyny ze dne 16. března 2020 týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb [C(2020) 1753 final] (Úř. věst. 2020, C 86 I, s. 1)

Evropská komise, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, předložený dne 14. prosince 2021

Smlouva o fungování evropské unie (SFEU), články 20 a 21

### **Uváděná ustanovení vnitrostátního práva**

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministrská vyhláška ze dne 30. června 2020, kterou se stanoví naléhavá opatření k zamezení šíření koronaviru COVID-19) ve znění článků 3 a 5 ministrské vyhlášky ze dne 10. července 2020: články 18 a 22

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 V rámci naléhavých opatření k zamezení šíření koronaviru COVID-19 žalovaný vyhlásil zákaz cest z a do Belgie, které nejsou nezbytně nutné, přičemž od 12. července bylo používáno barevné označení, na jehož základě byly země podle své epidemiologické situace barevně rozděleny na červené, oranžové a zelené. V případě zeleného zbarvení bylo cestování povoleno bez jakýchkoli zvláštních omezení. Oranžová barva znamenala, že bylo vydáno varování před cestami do dotyčné země a při návratu bylo doporučováno, aby se dotyčné osoby odebraly do karantény a nechaly se otestovat, což však nebylo povinné. V případě červeného zbarvení bylo cestování do dané země zakázáno a cestující se při návratu museli odebrat do karantény a podrobit se testu. Pro případ porušení stanovených opatření daná právní úprava rovněž stanovila kontrolní a sankční opatření, která mohli z moci úřední provádět, resp. uložit minister van Binnenlandse zaken (ministr vnitra, Belgie), starosta a velitel policie.
- 2 Žalobkyně je poskytovatel souborných služeb cestovního ruchu, který mj. organizuje cesty do Švédska. Od 12. července 2020 pro Švédsko podle již uvedeného barevného značení platil stupeň výstrahy „červená“. Žalobkyně v důsledku toho zrušila veškeré cesty z Belgie do Švédska naplánované na letní sezónu, informovala cestující, kteří se tam již nacházeli, a poskytla jim podporu.
- 3 Dne 15. července 2020 bylo barevné označení pro Švédsko změněno na oranžovou barvu, v důsledku čehož bylo do této země opět možno cestovat.

- 4 Žalobkyně žalovanému vytýká, že se při přijetí dotčené právní úpravy dopustil pochybení, a požaduje, aby jí předkládající soud přičkl náhradu škody, která jí podle jejího tvrzení vznikla v důsledku zavedení a změny barevného označení.

### Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 **Žalobkyně** žalovanému vytýká, že se dopustil pochybení při přijetí neindividualizovaného opatření obecné povahy, kterým bylo občanům Unie bráněno v opuštění území a vstupu na ně. Z uvedeného vyvozuje několik žalobních důvodů, z nichž dva souvisejí s unijním právem.
- 6 V rámci svého prvního žalobního důvodu tvrdí, že dané opatření je v rozporu se směrnicí 2004/38. V rozporu s touto směrnicí jsou zejména zákaz opuštění území uložený občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům a obecný zákaz vstupu na území uložený – aniž by byl individualizován – občanům Unie, kteří nejsou belgickými státními příslušníky, které jsou v rozporu s články 27 až 31 směrnice 2004/38.
- 7 V rámci svého druhého žalobního důvodu žalobkyně uvádí, že právní úprava přijatá žalovaným zavádí ochranu vnitřních hranic, která porušuje kritéria stanovená v člancích 25 až 30 Schengenského hraničního kodexu, protože tento kodex nestanoví, že veřejné zdraví je důvodem pro dočasné znovuzavedení ochrany hranic. Mimoto tvrdí, že stanovená ochrana hranic prostřednictvím výkonu policejních pravomocí měla účinek rovnocenný hraničním kontrolám, což je v rozporu s čl. 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu.
- 8 **Žalovaný** k prvnímu žalobnímu důvodu v replice uvádí, že svoboda pohybu občanů neplatí absolutně a že je možné práva, která z ní vyplývají, omezit z důvodů veřejného zdraví. Podle jeho názoru jsou taková omezení dlouhodobě uznávanou praxí, přičemž se v tomto rámci odvolává i na pravidla o digitálním certifikátu EU COVID-19, článek 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jakož i na zásadu obezřetnosti obsaženou v Evropské sociální chartě. V souvislosti s omezením práva na opuštění území žalovaný odkazuje i na čl. 2 odst. 2 a 3 protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP) a na čl. 12 odst. 2 a 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, které mu podle něj umožňují ukládat omezení z důvodu nutnosti ochrany veřejného zdraví. Za omezení práva na opuštění území se „přimlouvala“ i Evropská komise ve svých pokynech ze dne 16. března 2020. Ohledně práva na vstup na území žalovaný odkazuje na judikaturu Soudního dvora, která podle jeho názoru – při respektování zásady zákazu diskriminace a proporcionality – umožňuje omezení svobody pohybu v rámci udržení veřejného pořádku nebo zajištění veřejné bezpečnosti (což zahrnuje virovou pandemii), jakož i na články 27 a 29 směrnice 2004/38, které představují výslovný právní základ pro obecné omezení práva na vstup na území.
- 9 Pokud jde o druhý žalobní důvod, žalovaný souhlasí s tím, že na znovuzavedení ochrany hranic se vztahují pravidla stanovená Schengenským hraničním kodexem

a že veřejné zdraví není výslovně uvedeno jako důvod, který je ospravedlňuje, má ovšem za to, že ochrana veřejného zdraví je jedním z cílů, o jejichž dosažení Schengenský hraniční kodex usiluje. Daná právní úprava je odůvodněna zásadou obezřetnosti a udržením veřejného pořádku a zajištěním veřejné bezpečnosti. Podle žalovaného jeho stanovisko potvrzují judikatura Soudního dvora, pokyny Evropské komise ze dne 16. března 2020 a okolnost, že pravomoc Evropské unie v oblasti veřejného zdraví má pouze doplňkovou a podpůrnou povahu.

## **Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

### *První otázka*

- 10 Předkládající soud bere v potaz, že zavedení dané právní úpravy vedlo k omezení práva občanů Unie na vstup na území a na jeho opuštění, protože v důsledku vypracovaného barevného označení bylo zakázáno cestovat do „červených“ zemí a cestující museli při vstupu na území z „červených“ zemí splnit stanovené podmínky (jako jsou karanténa a testy). Předkládající soud odůvodňuje předložení první otázky tím, že mu není jasné, jaký důvod upravený v unijním právu je tím správným důvodem pro takové obecné omezení.
- 11 Předkládající soud nejprve zkoumá, zda mohl žalovaný pro účely přijetí této právní úpravy vycházet ze směrnice 2004/38. V této souvislosti se zaměřuje na články 27 a 29 této směrnice, které náleží do kapitoly o omezení práva vstupu mj. z důvodů veřejného zdraví. Článek 27 upravuje obecné zásady a článek 29 je nadepsán „Veřejné zdraví“.
- 12 Předkládající soud však upozorňuje na to, že oblast působnosti článku 27 směrnice 2004/38 je širší a vztahuje se i na opuštění území, protože dané ustanovení používá výraz „svoboda pohybu“. V této souvislosti poukazuje i na judikaturu Soudního dvora, podle níž se omezení podle čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 použijí i na takové situace, které se týkají práva na opuštění území<sup>1</sup>. První odstavce článku 27 tedy umožňuje omezení vstupu na území i jeho opuštění a jako důvod těchto omezení uvádí i „veřejné zdraví“.
- 13 Účastníci řízení ale mají za to, že články 27 a 29 směrnice 2004/38 musí být vykládány ve vzájemné souvislosti, ovšem předkládající soud si klade otázku, zda se článek 29 použije pouze na vstup na území. Pokud jde o odstavce 2 a 3 článku 29, vyplývá z jejich znění, že se vztahují pouze na vstup na území, v prvním odstavci je však použit výraz „svoboda pohybu“.
- 14 V případě restriktivního výkladu čl. 29 odst. 1, při němž se má za to, že se dané ustanovení použije pouze na vstup na území, si předkládající soud klade otázku, zda je třeba čl. 29 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 vykládat ve vzájemné souvislosti, nebo

<sup>1</sup> Rozsudky ze dne 10. července 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, a ze dne 17. listopadu 2011, Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, a Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749.



zda se v tomto případě jedná o dva samostatné důvody, přičemž čl. 27 odst. 1 sám o sobě postačuje i k ospravedlnění omezení uložených při opuštění území z důvodů veřejného zdraví.

- 15 Mimoto si předkládající soud klade otázku, zda může členský stát na základě čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 přijmout takové opatření obecné povahy, jako je právní úprava dotčená v projednávané věci. Tato pochybnost přetrvává, a to jak tehdy, pokud lze mít za to, že právo na vstup na území i na jeho opuštění lze podle článku 27 omezit s odkazem na veřejné zdraví coby odůvodnění, tak i tehdy, pokud musí být tento článek vykládán ve vzájemné souvislosti s čl. 29 odst. 1, tak, že pak lze omezit buď pouze právo na vstup na území jiných než belgických občanů Unie, nebo vstup státních příslušníků jiných členských států a opuštění území ze strany občanů Unie.
- 16 Pokud by se žalovaný za účelem omezení práva na vstup na území a na jeho opuštění z důvodů veřejného zdraví formou opatření obecné povahy nemohl odvolat na směrnici 2004/38, táže se předkládající soud, zda toto omezení umožňuje SFEU nebo některá obecná zásada unijního práva.
- 17 Pokud jde o existenci takové obecné právní zásady, vyvstává podle názoru předkládajícího soudu otázka, zda členský stát může s ohledem například na čl. 168 odst. 2 SFEU nebo článek 35 Listiny základních práv Evropské unie bez ohledu na právní úpravu obsaženou ve směrnici 2004/38 a na skutečnost, že tato směrnice zřejmě nemá povahu úplné harmonizace, právo na vstup na území a na jeho opuštění omezit z důvodů veřejného zdraví, pokud jsou tato omezení samozřejmě nediskriminační a respektují zásadu proporcionality. Taková obecná zásada by členskými státy – pokud to není přípustné podle článků 27 až 30 směrnice 2004/38 – umožnila, aby odchylně od čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38 za účelem omezení práva na vstup na území a na jeho opuštění přijaly nediskriminační opatření obecné povahy, pokud toto opatření sleduje legitimní cíl a je způsobilé a nezbytné k naplnění sledovaného cíle.

#### *Druhá otázka*

- 18 Znovuzavedení ochrany hranic podle Schengenského hraničního kodexu podléhá určitým omezením, přičemž veřejné zdraví není výslovně stanoveno jako jeden z důvodů pro zavedení ochrany vnitřních hranic. Předkládající soud si proto rovněž klade otázku, zda lze v dobách krize infekční onemocnění považovat za hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost ve smyslu čl. 23 písm. a) a článku 25 Schengenského hraničního kodexu, takže by znovuzavedení ochrany vnitřních hranic a rozšíření policejních pravomocí bylo možné na tomto základě.
- 19 Předkládající soud poukazuje na pokyny ze dne 16. března 2020, podle kterých mohou členské státy znovu zavést dočasné kontroly na hranicích, je-li to odůvodněno veřejným pořádkem nebo vnitřní bezpečností. Předkládající soud však obsah těchto pokynů nepovažuje za výslovné potvrzení toho, že Komise pandemii pokládá za důvod veřejného pořádku, který může ospravedlnit

znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích, nýbrž za připomenutí oznamovací povinnosti uložené podle Schengenského hraničního kodexu v případě zavedení ochrany vnitřních hranic.

- 20 Dále předkládající soud rovněž připomíná aktuální návrh Komise na změnu Schengenského hraničního kodexu, na jehož základě má dojít k nahrazení čl. 23 písm. a), v důsledku čehož má být výkon policejních pravomocí možný i v případě šíření infekční nemoci s epidemickým potenciálem S ohledem na výklad norem, které jsou relevantní v projednávané věci, má předkládající soud ohledně tohoto návrhu dvě pochybnosti. Zaprvé se táže, zda tento návrh zavádí další omezení svobody, které nelze použít na skutkové okolnosti, které nastaly již dříve, nebo zda má být zavedena norma, pomocí níž je upřesněno něco, co platilo již v minulosti. Zadruhé tento návrh kvalifikuje určitou situaci, která souvisí s veřejným zdravím, jako situaci, která se týká „veřejného pořádku“, ačkoli podle směrnice 2004/38 se zdá, že totožná situace spadá do oblasti působnosti samostatné kategorie „veřejné zdraví“.

PRACOVNÍ DOKUMENT