

**Vec C-128/22**

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

**Dátum podania:**

23. február 2022

**Vnútroštátny súd:**

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

7. február 2022

**Žalobkyňa:**

NORDIC INFO

**Žalovaný:**

Belgische Staat

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

**Predmet konania vo veci samej**

Žalobkyňa vytýka žalovanému, že sa dopustil pochybení pri prijímaní zákazu iných než úplne nevyhnutných ciest ako opatrenia proti šíreniu koronavírusu COVID-19, pri ktorom bolo použité farebné označovanie krajín vypracované na základe epidemiologických údajov. Žalobkyňa žiada náhradu škody, ktorá jej údajne vznikla ako cestovnej kancelárii v súvislosti so zavedením a zmenou farebných označení.

**Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Vnútroštátny súd sa pýta, či je všeobecné vnútroštátne opatrenie, ktoré stanovuje zákaz vstupu a zákaz vycestovať pre občanov Únie podľa farebného označenia vypracovaného na základe epidemiologických údajov, v súlade s článkami 2, 4, 5, 27 a 29 smernice 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 (prvá otázka) a s článkami 1, 3 a 22 nariadenia 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) (druhá otázka).

Právny základ: článok 267 ZFEÚ

**Prejudiciálne otázky**

1. Majú sa články 2, 4, 5, 27 a 29 [smernice 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], ktorými sa vykonávajú články 20 a 21 ZFEÚ, vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave členského štátu [v prejednávacom prípade článkom 18 a 22 Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (vyhláška ministra z 30. júna 2020, ktorou sa prijímajú naliehavé opatrenia na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19) v znení zmenenom článkom 3, resp. článkom 5 vyhlášky ministra z 10. júla 2020], ktorou sa prostredníctvom všeobecného opatrenia:

– belgickým štátnym príslušníkom a ich rodinným príslušníkom, ako aj občanom Únie, ktorí sa zdržiavajú na území Belgicka, a ich rodinným príslušníkom ukladá principiálny zákaz vycestovať v prípade iných než úplne nevyhnutných ciest z Belgicka do krajín Európskej únie a schengenského priestoru, ktoré sú podľa farebného označenia vypracovaného na základe epidemiologických údajov označené červenou farbou,

– občanom Únie, ktorí nie sú belgickými štátnymi príslušníkmi, a ich rodinným príslušníkom (ktorí prípadne majú právo zdržiavať sa na území Belgicka) ukladajú obmedzenia pri vstupe (ako sú karanténa a testy) v prípade iných než úplne nevyhnutných ciest z krajín Európskej únie a schengenského priestoru, ktoré sú podľa farebného označenia vypracovaného na základe epidemiologických údajov označené červenou farbou, do Belgicka?

2. Majú sa články 1, 3 a 22 Kódexu schengenských hraníc vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave členského štátu (v prejednávacom prípade článkom 18 a 22 vyhlášky ministra z 30. júna 2020, ktorou sa prijímajú naliehavé opatrenia na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19, v znení zmenenom článkom 3, resp. článkom 5 vyhlášky ministra z 10. júla 2020), ktorou sa ukladá zákaz vycestovať v prípade iných než úplne nevyhnutných ciest z Belgicka do krajín Európskej únie a schengenského priestoru a zákaz vstupu z týchto krajín do Belgicka, ktoré sa môžu nielen kontrolovať a sankcionovať, ale ktoré minister, starosta a policajný prezident tiež môže uskutočňovať *ex officio*?

### **Uvádzané právne predpisy Únie**

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: články 2, 4, 5, 27 a 29

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): články 1, 3 a 22

Európska komisia, COVID-19 – Usmernenia zo 16. marca 2020 pre opatrenia v oblasti riadenia hraníc na ochranu zdravia a zabezpečenie dostupnosti tovaru a základných služieb, C(2020) 1753 final (Ú. v. EÚ C 86 I, 2020, s. 1)

Európska komisia, návrh zo 14. decembra 2021 na prijatie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice, C(2021) 891 final

ZFEÚ, články 20 a 21

### **Uvádzané vnútroštátne predpisy**

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (vyhláška ministra z 30. júna 2020, ktorou sa prijímajú naliehavé opatrenia na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19) v znení zmenenom článkami 3 a 5 vyhlášky ministra z 10. júla 2020: články 18 a 22

### Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Žalovaný v rámci naliehavých opatrení na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19 uložil zákaz iných než úplne nevyhnutných ciest z a do Belgicka, pričom od 12. júla sa používalo farebné označovanie, v rámci ktorého boli krajiny podľa svojej epidemiologickej situácie označené červenou, oranžovou alebo zelenou farbou. V prípade zelenej farby bolo cestovanie dovolené bez osobitných obmedzení. Oranžová farba znamenala, že sa varovalo pred cestovaním do dotknutej krajiny a pri návrate sa odporúčalo absolvovať karanténu a otestovať sa, čo však nebolo povinné. V prípade červenej farby bolo cestovanie do tejto krajiny zakázané a cestujúci museli pri návrate absolvovať karanténu a podrobiť sa testu. V prípade porušenia týchto opatrení predmetná právna úprava stanovovala aj kontrolné a sankčné opatrenia, ktoré mohol *ex offo* uskutočniť, resp. uložiť Minister van Binnenlandse Zaken (minister vnútra), starosta a policajný prezident.
- 2 Žalobkyňa je cestovná kancelária, ktorá organizuje okrem iného zájazdy do Švédska. Od 12. júla 2020 platil pre Švédsko podľa už uvedeného farebného označovania červený varovný stupeň. Žalobkyňa následne stornovala všetky zájazdy z Belgicka do Švédska, ktoré boli naplánované na letnú sezónu, informovala cestujúcich, ktorí sa už nachádzali vo Švédsku, a poskytla im pomoc.
- 3 Dňa 15. júla 2020 bolo farebné označenie Švédska zmenené na oranžovú farbu, čím sa opäť umožnilo cestovanie do tejto krajiny.
- 4 Žalobkyňa vytyka žalovanému, že pri prijímaní spornej právnej úpravy sa dopustil pochybení, a v konaní na vnútroštátnom súde žiada náhradu škody, ktorá jej údajne vznikla zavedením a zmenou farebných označení.

### Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 5 Žalobkyňa vytyka žalovanému, že sa dopustil pochybení pri prijímaní všeobecného a neindividualizovaného opatrenia, ktoré obmedzilo vycestovanie a vstup občanov Únie. Z toho vyvodzuje niekoľko žalobných dôvodov, z ktorých dva súvisia s právom Únie.
- 6 V rámci svojho prvého žalobného dôvodu tvrdí, že toto opatrenie je v rozpore so smernicou 2004/38. Tejto smernici konkrétne odporuje uložený zákaz vycestovať, ktorý sa vzťahuje na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, a všeobecný zákaz vstupu – bez individualizácie –, ktorý platí pre občanov Únie, ktorí nie sú belgickými štátnymi príslušníkmi, odporuje článkom 27 až 31 smernice 2004/38.
- 7 V rámci svojho druhého žalobného dôvodu žalobkyňa uvádza, že právnou úpravou, ktorú prijal žalovaný, sa zavádza kontrola vnútorných hraníc, ktorá porušuje kritériá upravené v článkoch 25 až 30 Kódexu schengenských hraníc, lebo verejné zdravie v tomto kódexe nie je uvedené ako dôvod na dočasné obnovenie kontroly hraníc. Okrem toho uvádza, že stanovená kontrola hraníc

prostredníctvom výkonu policajnej právomoci má rovnaký účinok ako hraničné kontroly, čo je v rozpore s článkom 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc.

- 8 V reakcii na prvý žalobný dôvod **žalovaný** uvádza, že sloboda pohybu občanov neplatí absolútne a že práva, ktoré z nej vyplývajú, možno obmedziť z dôvodov verejného zdravia. Také obmedzenia sú podľa jeho názoru dlhodobou uznávanou praxou, pričom v tejto súvislosti sa odvoláva aj na právnu úpravu týkajúcu sa digitálneho certifikátu COVID-19 EÚ, na článok 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ako aj na zásadu obozretnosti zakotvenú v Európskej sociálnej charte. V súvislosti s právom vycestovať žalovaný tiež poukazuje na článok 2 ods. 2 a 3 Protokolu č. 4 k Európskemu dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“), ako aj na článok 12 ods. 2 a 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ktoré mu umožňujú uložiť obmedzenia vzhľadom na potrebu chrániť verejné zdravie. Tvrdí, že za obmedzenie práva vycestovať sa Európska komisia tiež „zasadila“ vo svojich usmerneniach zo 16. marca 2020. Pokiaľ ide o právo na vstup, žalovaný odkazuje na judikatúru Súdneho dvora, ktorá podľa jeho názoru dovoľuje – s prihliadnutím na zásadu zákazu diskriminácie a proporcionality – obmedzenie slobody pohybu v rámci zachovania verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti (pod ktoré patrí vírusová pandémia), ako aj na články 27 a 29 smernice 2004/38, ktoré predstavujú výslovný právny základ všeobecného obmedzenia práva na vstup.
- 9 Pokiaľ ide o druhý žalobný dôvod, žalovaný súhlasí s tým, že pre obnovenie kontroly hraníc platia požiadavky Kódexu schengenských hraníc a že verejné zdravie nie je výslovne uvedené ako dôvod, avšak zastáva názor, že verejné zdravie je jedným z cieľov, na ktorých je založený Kódex schengenských hraníc. Predmetná právna úprava je odôvodnená z dôvodov zásady obozretnosti a zachovania verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti. Tvrdí, že judikatúra Súdneho dvora, usmernenia Európskej komisie zo 16. marca 2020 a skutočnosť, že právomoc Európskej únie v oblasti verejného zdravia má len doplňujúci a podporný charakter, potvrdzujú jeho stanovisko.

### **Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

#### *Prvá otázka*

- 10 Vnútroštátny súd usudzuje, že zavedenie predmetnej právnej úpravy viedlo k obmedzeniu práva občanov Únie na vstup a ich práva vycestovať, lebo v dôsledku vypracovaných farebných označení bolo zakázané cestovať do „červenej“ krajiny a cestujúci pri návrate z „červenej“ krajiny museli splniť určité podmienky (ako sú karanténa a testy). Vnútroštátny súd odôvodňuje predloženie prvej otázky tým, že mu nie je jasné, ktorý dôvod v práve Únie je správny na odôvodnenie takého všeobecného obmedzenia.
- 11 Vnútroštátny súd v prvom rade skúma, či sa žalovaný pri prijímaní tejto právnej úpravy mohol oprieť o smernicu 2004/38. V tejto súvislosti vychádza z článkov 27 a 29 tejto smernice, ktoré sú súčasťou kapitoly týkajúcej sa

obmedzení práva na vstup okrem iného z dôvodov verejného zdravia. Článok 27 upravuje všeobecné zásady a článok 29 je nazvaný „Verejné zdravie“.

- 12 Vnútroštátny súd však poukazuje na to, že pôsobnosť článku 27 smernice 2004/38 je širšia a vzťahuje sa aj na vycestovanie, lebo je v ňom použitý pojem „sloboda pohybu“. V tejto súvislosti odkazuje na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej sa obmedzenia podľa článku 27 ods. 1 smernice 2004/38 uplatňujú na situáciu, ktorá sa týka práva vycestovať<sup>1</sup>. Článok 27 ods. 1 preto dovoľuje obmedzenia vstupu a vycestovania a ako odôvodnenie týchto obmedzení je v ňom uvedené aj „verejné zdravie“.
- 13 Účastníci konania však vychádzajú z toho, že články 27 a 29 smernice 2004/38 sa majú vykladať vo vzájomnej súvislosti, no vnútroštátny súd si kladie otázku, či sa článok 29 uplatní len na vstup. Pokiaľ ide o odseky 2 a 3 článku 29, z ich znenia vyplýva, že sa vzťahujú len na vstup, avšak v odseku 1 je použitý aj pojem „sloboda pohybu“.
- 14 V prípade reštriktívneho výkladu článku 29 ods. 1, pri ktorom sa vychádza z toho, že toto ustanovenie sa má uplatniť len na vstup, si vnútroštátny súd kladie otázku, či sa článok 29 ods. 1 a článok 27 ods. 1 majú vykladať vo vzájomnej súvislosti, alebo či sú to dva samostatné dôvody, pričom článok 27 ods. 1 sám osebe postačuje aj na odôvodnenie obmedzení z dôvodov verejného zdravia pri vycestovaní.
- 15 Vnútroštátny súd si navyše kladie otázku, či členský štát môže podľa článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice 2004/38 prijať všeobecné opatrenie, akým je predmetná právna úprava. Táto pochybnosť pretrváva, a to tak v prípade, ak možno vychádzať z toho, že právo na vstup a právo vycestovať podľa článku 27 možno obmedziť z dôvodov verejného zdravia, ako aj v prípade, že tento článok treba vykladať v spojení s článkom 29 ods. 1, takže potom možno obmedziť buď len právo na vstup občanov Únie, ktorí nie sú belgickými štátnymi príslušníkmi, alebo vstup štátnych príslušníkov iných členských štátov a vycestovanie občanov Únie.
- 16 Ak by sa žalovaný nemohol odvolávať na smernicu 2004/38 na účely obmedzenia práva na vstup a práva vycestovať z dôvodov verejného zdravia prostredníctvom všeobecného opatrenia, vnútroštátny súd si kladie otázku, či toto obmedzenie umožňuje ZFEÚ a/alebo všeobecná zásada práva Únie.
- 17 Pokiaľ ide o existenciu takej všeobecnej právnej zásady, podľa názoru vnútroštátneho súdu vzniká otázka, či členský štát napríklad v kontexte článku 168 ods. 2 ZFEÚ a/alebo článku 35 Charty základných práv Európskej únie, nezávisle od právnej úpravy obsiahnutej v smernici 2004/38 a prípadne skutočnosti, že touto smernicou sa nezavádza úplná harmonizácia, môže obmedziť

<sup>1</sup> Rozsudky z 10. júla 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, ako aj zo 17. novembra 2011, Aladžov, C-434/10, EU:C:2011:750, a Gajdarov, C-430/10, EU:C:2011:749.

právo na vstup a právo vycestovať z dôvodov verejného zdravia, pokiaľ sú tieto obmedzenia samozrejme nediskriminačné a sú v súlade so zásadou proporcionality. Taká všeobecná zásada by členským štátom – pokiaľ to nie je prípustné podľa článkov 27 až 30 smernice 2004/38 – umožňovala, aby odchyľne od článku 4 ods. 1 a článku 5 ods. 1 smernice 2004/38 prijali všeobecné nediskriminačné opatrenie na obmedzenie práva na vstup a práva vycestovať, pokiaľ toto opatrenie sleduje legitímny cieľ a je vhodné a nevyhnutné na uskutočnenie sledovaného cieľa.

### *Druhá otázka*

- 18 Obnovenie kontroly hraníc podlieha podľa Kódexu schengenských hraníc určitým obmedzeniam, pričom verejné zdravie nie je výslovne uvedené ako jeden z dôvodov na zavedenie kontroly vnútorných hraníc. Vnútroštátny súd si preto tiež kladie otázku, či infekčnú chorobu v čase krízy možno považovať za ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v zmysle článku 23 písm. a) a článku 25 Kódexu schengenských hraníc, takže na tomto základe by bolo možné obnovenie kontroly vnútorných hraníc a rozšírenie policajných právomocí.
- 19 Vnútroštátny súd odkazuje na usmernenia zo 16. marca 2020, podľa ktorých členské štáty môžu opätovne zaviesť dočasnú kontrolu hraníc, ak je to opodstatnené z dôvodu zaistenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Vnútroštátny súd však nepovažuje obsah týchto usmernení za výslovné potvrdenie toho, že podľa názoru Komisie je pandémia dôvodom verejného poriadku, ktorý môže odôvodniť obnovenie kontroly vnútorných hraníc, ale za pripomenutie oznamovacej povinnosti podľa Kódexu schengenských hraníc pri zavedení kontroly vnútorných hraníc.
- 20 Vnútroštátny súd ďalej tiež poukazuje na aktuálny návrh Komisie na zmenu Kódexu schengenských hraníc, ktorým sa má nahradiť článok 23 písm. a) a ktorý má umožniť výkon policajných právomocí aj v prípade šírenia infekčnej choroby s epidemickým potenciálom. Vzhľadom na výklad ustanovení, ktoré sú relevantné v prejednávanom prípade, má vnútroštátny súd dve pochybnosti týkajúce sa tohto návrhu. Po prvé si kladie otázku, či sa týmto návrhom zavádza ďalšie obmedzenie slobody, ktoré nemožno uplatniť na skutkové okolnosti, ku ktorým došlo v minulosti, alebo či sa má zaviesť ustanovenie, ktorým sa objasní, čo platilo už v minulosti. Po druhé podľa tohto návrhu sa určitá situácia, ktorá sa týka verejného zdravia, klasifikuje ako situácia týkajúca sa „verejného poriadku“, hoci podľa smernice 2004/38 rovnaká situácia zrejme patrí do pôsobnosti samostatnej kategórie „verejné zdravie“.