



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 6. októbra 2021¹

Spojené veci C-368/20 a C-369/20

**NW
proti
Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)
a
NW
proti
Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Landesverwaltungsgericht Steiermark
(Krajinský správny súd Štajersko, Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti –
Kódex schengenských hraníc – Nariadenie (EÚ) 2016/399 – Článok 25 – Dočasné obnovenie
kontroly vnútorných hraníc – Vnútroštátna právna úprava stanovujúca niekoľko po sebe
nasledujúcich období kontroly – Proporcionalita – Článok 72 ZFEÚ – Voľný pohyb osôb –
Článok 4 ods. 2 ZEÚ“

I. Úvod

1. Článok 3 ods. 2 ZEÚ stanovuje, že Únia „ponúka svojim občanom priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu, prisťahovalectva a predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou“. V prejednávanej veci má Súdny dvor v podstate rozhodnúť o krehkej rovnováhe, ktorá vyplýva z tohto ustanovenia, medzi slobodou pohybu občanov Únie v priestore bez vnútorných hraníc a zachovaním bezpečnosti tohto priestoru.

2. Konkrétne prejednávané veci sa týkajú najmä výkladu článku 25 Kódexu schengenských hraníc². Toto ustanovenie predstavuje výnimku zo všeobecnej zásady tohto kódexu, podľa ktorej možno prekročiť vnútorné hranice bez toho, aby sa vykonala hraničná kontrola osôb bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť³. V tejto súvislosti odsek 1 tohto článku umožňuje členským štátom, aby

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² 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) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1), zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 zo 14. septembra 2016 (Ú. v. EÚ L 251, 2016, s. 1) (ďalej len „Kódex schengenských hraníc“).

³ Článok 22 Kódexu schengenských hraníc.

za výnimočných okolností, keď čelia závažnému ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, dočasne obnovili kontrolu vnútorných hraníc za podmienok, ktoré sú v ňom stanovené. V odseku 4 prvej vete uvedeného článku sa v tejto súvislosti stanovuje na obnovenie kontroly maximálna doba šiestich mesiacov.

3. V prejednávanych veciach má Súdny dvor v podstate rozhodnúť, či článok 25 Kódexu schengenských hraníc bráni novému uplatneniu svojho odseku 1 v prípade, ak členský štát aj po uplynutí doby šiestich mesiacov stanovenej v odseku 4 tohto článku stále čelí závažnému ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti.

4. Táto otázka bola nastolená v súvislosti kontrolou na hranici medzi Rakúskou republikou a Slovinskou republikou, ktorú Rakúska republika obnovila na základe článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc. Rakúska republika v podstate v presvedčení, že čelí *pretrvávajúcim* vážnym hrozbám, obnovila kontrolu podľa tohto ustanovenia niekoľkokrát po sebe, a to vždy na obdobie šiestich mesiacov. Poznamenávam však, že položená otázka je súčasťou širšieho kontextu. Niekoľko ďalších členských štátov už roky obnovuje kontroly na svojich vnútorných hraniciach postupným uplatňovaním toho istého ustanovenia z podobných dôvodov⁴.

5. Na záver mojej analýzy vysvetlím, prečo podľa môjho názoru článok 25 Kódexu schengenských hraníc v zásade nebráni novému uplatneniu svojho odseku 1 v prípade, ak členský štát po uplynutí doby šiestich mesiacov stanovenej v odseku 4 tohto článku stále čelí závažnému ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Pokiaľ však ide v podstate o pokračovanie predchádzajúceho závažného ohrozenia, domnievam sa, že na účely takéhoto nového uplatnenia zo zásady proporcionality vyplýva povinnosť dodržiavať obzvlášť prísne kritéria, ktoré uvediem ďalej.

II. Právny rámec

A. Kódex schengenských hraníc

6. Článok 25 Kódexu schengenských hraníc, nazvaný „Všeobecný rámec pre dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc“, stanovuje:

„1. Ak existuje v priestore bez kontroly vnútorných hraníc závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v niektorom z členských štátov, tento členský štát môže výnimočne obnoviť kontrolu hraníc na celej dĺžke alebo na určitých úsekoch svojich vnútorných hraníc na obmedzenú dobu najviac 30 dní, alebo na predvídateľné trvanie tohto závažného ohrozenia, ak jeho trvanie prekročí 30 dní. Rozsah a trvanie dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc neprekročí nevyhnutne potrebné minimum na reakciu na závažné ohrozenie.

2. Kontrola vnútorných hraníc sa obnoví len ako posledná možnosť a v súlade s článkami 27, 28 a 29. Ak sa uvažuje o prijatí rozhodnutia o obnovení kontroly vnútorných hraníc v súlade s článkami 27, 28 alebo 29, musia sa v každom prípade zohľadniť kritériá uvedené v článkoch 26 a 30.

⁴ Pokiaľ mi je známe, ide prinajmenšom o Spolkovú republiku Nemecko, Dánske kráľovstvo, Švédске kráľovstvo a Francúzsku republiku, ktoré sú tiež dotknutými stranami v prejednávanych veciach (pozri v tejto súvislosti aj zoznam oznámení, ktorý je k dispozícii na https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

3. Ak závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v dotknutom členskom štáte trvá dlhšie než je doba stanovená v odseku 1 tohto článku, môže tento členský štát po zohľadnení kritérií uvedených v článku 26 a v súlade s článkom 27, ako aj po zohľadnení akýchkoľvek nových skutočností predĺžiť dobu kontroly svojich vnútorných hraníc na základe rovnakých dôvodov, ako sú dôvody uvedené v odseku 1 tohto článku, na dobu v trvaní najviac 30 dní, a to aj opakovane.

4. Celková doba obnovenia kontroly vnútorných hraníc, vrátane všetkých predĺžených dôb kontroly v zmysle odseku 3 tohto článku, nesmie prekročiť šesť mesiacov. V prípade výnimočných okolností uvedených v článku 29 možno uvedenú celkovú dobu predĺžiť najviac na dva roky v súlade s odsekom 1 uvedeného článku.“

7. Článok 26 tohto kódexu, nazvaný „Kritériá pre dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc“, stanovuje:

„Ak členský štát rozhodne ako o poslednej možnosti o dočasnom obnovení kontroly hraníc na jednej jeho vnútornej hranici alebo viacerých jeho vnútorných hraniciach alebo na ich úsekoch, alebo rozhodne o predĺžení doby takéhoto obnovenia v súlade s článkom 25 alebo článkom 28 ods. 1, posúdi rozsah, v ktorom takéto opatrenie môže vhodným spôsobom zmierniť ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, a zároveň posúdi primeranosť uvedeného opatrenia vo vzťahu k tomuto ohrozeniu. Pri takomto posudzovaní členský štát zohľadní predovšetkým tieto aspekty:

- a) pravdepodobný dosah akýchkoľvek hrozieb na verejný poriadok alebo vnútornú bezpečnosť, a to aj v nadväznosti na teroristické činy alebo hrozby a tiež vrátane hrozieb, ktoré predstavuje organizovaná trestná činnosť;
- b) pravdepodobný dosah takéhoto opatrenia na voľný pohyb osôb v priestore bez kontroly vnútorných hraníc.“

8. V článku 27 uvedeného kódexu, nazvanom „Postup pri dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc podľa článku 25“, sa uvádza:

„1. Ak členský štát plánuje obnoviť kontrolu vnútorných hraníc podľa článku 25, oznámi túto skutočnosť ostatným členským štátom a Komisii najneskôr štyri týždne pred plánovaným obnovením kontroly alebo v kratšom čase, ak sú okolnosti vyvolávajúce potrebu obnoviť kontrolu vnútorných hraníc známe neskôr ako štyri týždne pred plánovaným obnovením kontroly. Členský štát poskytne na tento účel tieto informácie:

- a) dôvody navrhovaného obnovenia kontroly vrátane všetkých relevantných podrobností o udalostiach, ktoré predstavujú vážne ohrozenie jeho verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti;
- b) rozsah navrhovaného obnovenia kontroly s uvedením úseku alebo úsekov vnútorných hraníc, na ktorých sa má kontrola obnoviť;
- c) názvy schválených priechodov;
- d) dátum a trvanie plánovaného obnovenia kontroly;

e) prípadne opatrenia, ktoré majú prijať ostatné členské štáty.

Oznámenie podľa prvého pododseku môžu spoločne predložiť aj dva alebo viaceré členské štáty.

Komisia môže v prípade potreby vyžadovať od dotknutého členského štátu (dotknutých členských štátov) dodatočné informácie.

2. Informácie uvedené v odseku 1 sa predložia Európskemu parlamentu a Rade zároveň, ako sa oznámia ostatným členským štátom a Komisii podľa uvedeného odseku.

...

4. Po oznámení dotknutého členského štátu podľa odseku 1 a s ohľadom na konzultácie ustanovené v odseku 5 môže Komisia alebo ktorýkoľvek z ostatných členských štátov bez toho, aby bol dotknutý článok 72 ZFEÚ, vydať stanovisko.

Ak má Komisia na základe informácií uvedených v oznámení alebo akýchkoľvek dodatočných informácií, ktoré prijala, obavy súvisiace s nevyhnutnosťou alebo primeranosťou plánovaného obnovenia kontroly vnútorných hraníc, alebo ak sa domnieva, že by bola vhodná konzultácia o niektorých aspektoch oznámenia, vydá na tento účel stanovisko.

5. Informácie uvedené v odseku 1 a každé stanovisko Komisie alebo členského štátu podľa odseku 4 sú predmetom konzultácií, vrátane prípadných spoločných zasadnutí medzi členským štátom, ktorý plánuje obnoviť kontrolu vnútorných hraníc, ostatnými členskými štátmi, najmä tými, na ktoré majú takéto opatrenia priamy vplyv, a Komisiou s cieľom zorganizovať v príslušných prípadoch vzájomnú spoluprácu medzi členskými štátmi a preskúmať primeranosť opatrení k udalostiam, ktoré podnietili obnovenie kontroly hraníc, a k ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti.

6. Konzultácia uvedená v odseku 5 sa uskutoční najmenej desať dní pred dátumom plánovaného obnovenia kontroly hraníc.“

B. Rakúske právo

1. PassG

9. Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [spolkový zákon o vydávaní cestovných pasov rakúskym štátnym príslušníkom (zákon o cestovných pasoch z roku 1992, ďalej len „PassG“)] vo svojom § 2 ods. 1 stanovuje:

„Ak nie je v medzinárodnom dohovore alebo v medzinárodných zvyklostiach stanovené inak, sú rakúski štátni príslušníci (občania) povinní mať pri vstupe na územie Rakúskej republiky a pri jeho opustení platný cestovný doklad (cestovný pas alebo obdobný doklad).“

10. § 24 ods. 1 tohto zákona stanovuje:

„Každá osoba, ktorá

(1) neoprávnene vstúpi na vnútroštátne územie alebo ho neoprávnene opustí (§ 2),

...

sa dopúšťa, ak nejde o trestný čin, správneho deliktu, za ktorý možno uložiť pokutu až do výšky 2 180 eur alebo trest odňatia slobody až na šesť týždňov. V prípade opakovaného porušovania a ak existujú príťažujúce okolnosti sa pokuta a trest odňatia slobody uložia kumulatívne.“

2. GrekoG

11. Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) [spolkový zákon o vykonávaní kontrol osôb pri prekračovaní hranice (zákon o kontrole hraníc, ďalej len „GrekoG“)] vo svojom § 10, nazvanom „Prekročenie hranice“, stanovuje:

„1. Ak nie je v medzinárodnom dohovore alebo v medzinárodných zvyklostiach stanovené inak, vonkajšiu hranicu možno prekročiť len na hraničných priechodoch.

2. Vnútornú hranicu možno prekročiť kdekoľvek. Ak sa ukáže, že si to vyžaduje zachovanie verejného pokoja, poriadku a bezpečnosti, spolkový minister vnútra je však oprávnený v medziach medzinárodných dohovorov vydať nariadenie, v ktorom stanoví, že určité úseky vnútorných hraníc bude možné počas určitého obdobia prekročiť len na hraničných priechodoch.

...“

12. § 11 tohto zákona, nazvaný „Povinná hraničná kontrola“, stanovuje:

„1. Pri prekročení hranice na hraničných priechodoch... je dotknutá osoba povinná podrobiť sa kontrole (povinná hraničná kontrola).

2. S výnimkou prípadov uvedených v § 10 ods. 2 a 3 nemá prekročenie hranice na vnútornej hranici za následok povinnosť podrobiť sa hraničnej kontrole.

...“

13. § 12 uvedeného zákona, nazvaný „Vykonávanie kontroly hraníc“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Za kontrolu hraníc je zodpovedný príslušný orgán. Pokiaľ vykonávanie tejto kontroly zahŕňa výkon priamej prikazovacej alebo donucovacej právomoci správneho orgánu, je vyhradené orgánom verejnej bezpečnosti a krajinskému policajnému riaditeľstvu (§ 12b). ...“

14. § 12a toho istého zákona, nazvaný „Právomoci orgánov verejnej bezpečnosti“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Orgány verejnej bezpečnosti sú oprávnené vykonať hraničnú kontrolu osoby, ak existujú dôvody domnievať sa, že osoba je povinná podrobiť sa hraničnej kontrole...“

3. Nariadenie č. 114/2019

15. Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nariadenie spolkového ministra vnútra o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc) z 9. mája 2019 (BGBl. II, 114/2019, ďalej len „nariadenie č. 114/2019“) znie takto:

„Na základe § 10 ods. 2 zákona o kontrole hraníc (GrekoG), nariaďujem:

§ 1. V záujme zachovania verejného pokoja, poriadku a bezpečnosti je možné vnútorné hranice so Slovinskou republikou a Maďarskou republikou v období od 13. mája 2019, 00.00 hod., do 13. novembra 2019, 24.00 hod., prekračovať po súši len na hraničných priechodoch.

§ 2. Účinnosť tohto nariadenia sa končí 13. novembra 2019 o polnoci.“

III. Spory vo veci samej a prejudiciálne otázky

A. Vec C-369/20

16. Dňa 29. augusta 2019 chcel NW vstúpiť zo Slovinska na rakúske územie na hraničnom priechode Spielfeld.

17. Po tom, čo ho inšpektor CO požiadal, aby preložil svoj cestovný pas, sa NW spýtal, či ide o hraničnú kontrolu alebo o overenie totožnosti. Keď mu inšpektor CO odpovedal, že ide o hraničnú kontrolu, sťažovateľ sa preukázal vodičským preukazom, pretože zastával názor, že hraničná kontrola bola v danom okamihu v rozpore s právom Únie. Ani po tom, čo ho inšpektor CO opakovane vyzval k predloženiu svojho cestovného pasu a informoval ho, že porušuje PassG, sťažovateľ cestovný pas nepredložil. Inšpektor CO preto správny úkon ukončil a sťažovateľa informoval, že vec bude oznámená príslušnému orgánu.

18. Správnym rozhodnutím trestnej povahy zo 7. novembra 2019 bol NW uznaný vinným z toho, že pri vstupe na územie Rakúskej republiky prekročil rakúsku hranicu bez platného cestovného dokladu. Tým sťažovateľ porušil § 2 ods. 1 PassG a bola mu uložená pokuta vo výške 36 eur na základe § 24 ods. 1 tohto zákona. O skutkoch vytýkaných navrhovateľovi boli príslušné orgány informované prostredníctvom oznámenia, ktoré podali príslušníci Landespolizeidirektion Steiermark (Krajinské policajné riaditeľstvo Štajersko, Rakúsko) 6. septembra 2019. Oznámením o spáchaní priestupku z 9. septembra 2019 bol sťažovateľ následne uznaný vinným z porušenia § 2 ods. 1 uvedeného zákona. Vo svojej sťažnosti, ktorú podal 23. septembra 2019 proti tomuto oznámeniu o spáchaní priestupku sťažovateľ tvrdil, že vykonaná hraničná kontrola bola nezákonná – keďže hlava III Kódexu schengenských hraníc neposkytuje žiadny právny základ pre predmetný správny úkon – ako aj to, že tento správny úkon a oznámenie o spáchaní priestupku zasahovali do práva na voľný pohyb, ktoré mu priznávajú ustanovenia článku 21 ods. 1 ZFEÚ v spojení s ustanoveniami článku 22 Kódexu schengenských hraníc.

19. Vnútroštátny súd uvádza, že Rakúska republika obnovila kontrolu na hranici so Slovinskou republikou od septembra 2015. V období od 16. septembra 2015 do 10. mája 2016 bola táto kontrola v práve Únie založená najprv na článku 29 prvého Kódexu schengenských hraníc

[nariadenie (ES) č. 562/2006]⁵ a potom na článku 25 ods. 2 tohto kódexu⁶. Následne v období od 11. mája 2016 do 11. novembra 2017 bolo predĺženie kontroly hraníc založené na troch vykonávacích rozhodnutiach Rady prijatých na základe článku 29 Kódexu schengenských hraníc.

20. Keďže Európska komisia nepredložila Rade po 11. novembri 2017 nový návrh na predĺženie kontroly hraníc na základe článku 29 Kódexu schengenských hraníc, predĺženie kontroly hraníc v Rakúsku po tomto dátume mohlo byť podľa vnútroštátneho súdu založené už len na článku 25 ods. 1 tohto kódexu.

21. Dňa 12. októbra 2017 Rakúska republika oznámila Komisii predĺženie vykonávania kontroly hraníc o šesť mesiacov, a to od 11. novembra 2017 do 11. mája 2018⁷. Kontrola hraníc bola následne predĺžená o ďalších šesť mesiacov, a to od 11. mája 2018 do 11. novembra 2018⁸, potom od 12. novembra 2018 do 12. mája 2019⁹, a nakoniec od 13. mája 2019 do 13. novembra 2019. Toto posledné predĺženie, počas ktorého bol NW podrobený kontrole, sa zakladalo na nariadení č. 114/2019.

22. Podľa vnútroštátneho súdu spôsob, akým Rakúska republika postupovala pri prijímaní na seba nadväzujúcich vnútroštátnych právnych predpisov, vedie ku kumulácii období, ktorých celková dĺžka presahuje maximálnu dobu šiestich mesiacov stanovenú v článku 25 ods. 4 Kódexu schengenských hraníc. Vnútroštátny súd konštatuje, že tento neprerušovaný sled ministerských nariadení predstavuje kumuláciu šesťmesačných období. Článok 25 ods. 4 kódexu pritom takejto kumulácii bráni, a aj keby bola možná, v prejednávanej veci obchádza dobu dvoch rokov stanovenú v tomto ustanovení.

23. Za týchto okolností Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajinský správny súd Štajersko, Rakúsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Bráni právo Únie uplatneniu vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prostredníctvom na seba nadväzujúcich vnútroštátnych vykonávacích predpisov vedú ku kumulácii predĺžovaných období a umožňujú tak obnovenie kontroly hraníc na obdobie presahujúce časové obmedzenie dvoch rokov stanovené v článkoch 25 a 29 [Kódexu schengenských hraníc] a bez toho, aby Rada Európskej únie prijala v tomto zmysle vykonávacie rozhodnutie podľa článku 29 [tohto kódexu]?

⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1), naposledy zmenené nariadením (EÚ) č. 1051/2013 z 22. októbra 2013 (Ú. v. EÚ L 295, 2013, s. 1). Toto nariadenie prechádzalo Kódexu schengenských hraníc. Podotýkam však, že podľa informácií poskytnutých rakúskou vládou, ako aj Komisiou, nejde o článok 29 nariadenia č. 562/2006, ale o článok 25 uvedeného nariadenia, ktorý zodpovedá článku 28 Kódexu schengenských hraníc.

⁶ Poznámam však, že podľa informácií poskytnutých rakúskou vládou, ako aj Komisiou, nejde o článok 25 ods. 2 nariadenia č. 562/2006, ale o článok 23 uvedeného nariadenia, ktorý zodpovedá článku 25 Kódexu schengenských hraníc.

⁷ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nariadenie spolkového ministra vnútra o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc, BGBl. II, 98/2018).

⁸ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nariadenie spolkového ministra vnútra o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc, BGBl. II, 274/2018).

⁹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nariadenie spolkového ministra vnútra o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc, BGBl. II, 114/2019).

2. Má sa právo občanov Únie na voľný pohyb, ktoré je zakotvené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ a v článku 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie¹⁰, vykladať – najmä s ohľadom na zásadu zrušenia kontroly osôb na vnútorných hraniciach stanovenú v článku 22 [uvedeného kódexu] – v tom zmysle, že zahŕňa právo nepodliehať osobnej kontrole na vnútorných hraniciach, s výhradou podmienok a výnimiek uvedených v Zmluvách a najmä [v tom istom kódexe]?

3. V prípade kladnej odpovede na druhú otázku:

Majú sa články 21 ods. 1 ZFEÚ a 45 ods. 1 [Charty] vykladať – s ohľadom na potrebný účinok práva na voľný pohyb – v tom zmysle, že bránia uplatneniu ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré pod hrozbou správnej sankcie vyžaduje, aby osoba pri vstupe na vnútroštátne územie cez vnútornú hranicu predložila cestovný pas alebo preukaz totožnosti, aj keď je skutočne vykonaná kontrola na vnútorných hraniciach v rozpore s právom Únie?“

B. Vec C-368/20

24. Dňa 16. novembra 2019 bol NW podrobený hraničnej kontrole na základe § 12a ods. 1 GrekoG, keď sa chystal vstúpiť autom zo Slovinska na rakúske územie na diaľničnom hraničnom priechode Spielfeld. Orgán hraničnej kontroly vyzval NW, aby sa preukázal cestovným pasom alebo preukazom totožnosti.

25. Dňa 19. decembra 2019 NW napadol na súde zákonnosť tejto kontroly.

26. Vzhľadom na najmä na úvahy uvedené v bodoch 19 až 22 vyššie, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajinský správny súd Štajersko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Bráni právo Únie uplatneniu vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prostredníctvom na seba nadväzujúcich vnútroštátnych vykonávacích predpisov vedú ku kumulácii predĺžovaných období a umožňujú tak obnovenie kontroly hraníc na obdobie presahujúce časové obmedzenie dvoch rokov stanovené v článkoch 25 a 29 [Kódexu schengenských hraníc] a bez toho, aby [Rada] prijala v tomto zmysle vykonávacie rozhodnutie podľa článku 29 [tohto kódexu]?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku:

Má sa právo občanov Únie na voľný pohyb, ktoré je zakotvené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ a v článku 45 ods. 1 [Charty], vykladať – najmä s ohľadom na zásadu zrušenia kontroly osôb na vnútorných hraniciach stanovenú v článku 22 [uvedeného kódexu] – v tom zmysle, že zahŕňa právo nepodliehať osobnej kontrole na vnútorných hraniciach, s výhradou podmienok a výnimiek uvedených v Zmluvách a najmä [v tom istom kódexe]?“

¹⁰ Ďalej len „Charta“.

C. Konanie na Súdnom dvore

27. Návrhy na začatie prejudiciálneho konania vo veciach C-368/20 a C-369/20 z 23. júla 2020 boli doručené do kancelárie Súdneho dvora 5. augusta 2020. Písomné pripomienky predložili NW, rakúska, dánska, nemecká, francúzska a švédka vláda, ako aj Európska komisia. Tí istí účastníci konania a dotknuté osoby s výnimkou švédskej vlády sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 15. júna 2021.

IV. Analýza

A. O výklade článku 25 Kódexu schengenských hraníc (prvá otázka vo veciach C-368/20 a C-369/20)

28. Svojimi prvými prejudiciálnymi otázkami sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či právo Únie bráni tomu, aby členský štát prostredníctvom na seba nadväzujúcich vnútroštátnych vykonávacích predpisov obnovil kontrolu hraníc na dobu presahujúcu časové obmedzenie stanovené v článkoch 25 a 29 Kódexu schengenských hraníc.

29. Týmito otázkami sa vnútroštátny súd konkrétne snaží zistiť, či obe hraničné kontroly, ktoré sú predmetom sporu vo veciach samých a ktoré boli vykonané na hranici medzi Rakúskom a Slovinskom v priebehu roka 2019, boli v súlade s právom Únie, a to vzhľadom na maximálnu dobu, ktorú pre obnovenie takejto kontroly hraníc stanovuje Kódex schengenských hraníc¹¹. Na tento účel vnútroštátny súd v podstate žiada, aby Súdny dvor objasnil, aká je maximálna doba relevantná pre obnovenie takejto kontroly hraníc, a ďalej, či právo Únie bráni obnoveniu kontroly hraníc, ktorá presahuje túto maximálnu dobu¹². Týmto otázkam sa budem venovať postupne v nasledujúcich dvoch oddieloch.

1. Maximálna doba, ktorá je v prejednávanych veciach relevantná pre dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc

30. Kódex schengenských hraníc v podstate obsahuje tri výnimky zo všeobecného pravidla spočívajúceho v zrušení kontrol stanoveného v článku 22 tohto kódexu. Pre každú z týchto troch výnimiek stanovuje tento kódex odlišnú maximálnu dobu trvania.

31. Prvá výnimka uvedená v článku 25 ods. 1 uvedeného kódexu predpokladá existenciu *predvídateľného* závažného ohrozenia¹³ verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v jednom alebo vo viacerých členských štátoch, zatiaľ čo druhá výnimka stanovená v článku 28

¹¹ Vnútroštátny súd uvádza nariadenie č. 114/2019 ako právny základ v rakúskom práve pre kontrolu hraníc v dotknutom období (pozri body 21 a 26 vyššie). Podľa informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom bolo toto nariadenie účinné len do 13. novembra 2019, čo znamená, že k druhej spornej hraničnej kontrole vykonanej 16. novembra 2019 došlo po tomto dátume. V návrhoch na začatie prejudiciálneho konania sa neuvádza, či došlo k predĺženiu uplatniteľnosti tohto nariadenia, ale vzhľadom na položené prejudiciálne otázky týkajúce sa druhej hraničnej kontroly predpokladám, že to tak bolo.

¹² V tejto súvislosti pozri vysvetlenie vnútroštátneho súdu uvedené v bode 22 vyššie.

¹³ Podľa Komisie je závažné ohrozenie *predvídateľné*, ak sa dá predvídať udalosť, ktorá si vyžaduje obnovenie kontroly vnútorných hraníc, ako sú veľké športové akcie, politické demonštrácie a politické stretnutia na vysokej úrovni (pozri Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Správa schengenského priestoru – posilňovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc zo 16. septembra 2011 [KOM(2011) 561 v konečnom znení]). Je pritom nesporné, že na článok 25 Kódexu schengenských hraníc sa možno odvolávať aj na účely boja proti iným typom predvídateľných hrozieb, vrátane určitých migračných pohybov a teroristických hrozieb.

toho istého kódexu sa týka situácie, keď existuje *nepredvídateľné* závažné ohrozenie¹⁴ verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v jednom alebo vo viacerých členských štátoch, ktoré si vyžaduje prijatie neodkladného opatrenia. Tretia výnimka je stanovená v článku 29 Kódexu schengenských hraníc a môže sa uplatniť len za *výnimočných okolností*, ktoré ohrozujú celkové fungovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc v dôsledku trvalých závažných nedostatkov týkajúcich sa kontroly vonkajších hraníc. Uplatnenie tejto poslednej výnimky si vyžaduje postup, ktorého súčasťou je odporúčanie Rady prijaté na návrh Komisie a ktorý sa nevyžaduje pri uplatňovaní ostatných výnimiek.

32. V prejednávanych veciach je relevantná prvá výnimka, keďže obe sporné hraničné kontroly, o ktoré ide vo veciach samých, boli vykonané na základe článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc¹⁵.

33. Pokiaľ ide o obdobie, počas ktorého sa táto výnimka môže uplatňovať, článok 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc stanovuje dobu tridsiatich dní, ibaže by predvídateľné trvanie závažného ohrozenia bolo dlhšie ako tridsať dní. Článok 25 ods. 3 tohto kódexu však umožňuje predĺženie najviac o tridsať dní. Napokon článok 25 ods. 4 kódexu stanovuje *maximálnu celkovú dobu trvania*, alebo presnejšie dve maximálne celkové doby trvania. Na jednej strane v prvej vete stanovuje dobu šiestich mesiacov. Na druhej strane stanovuje dobu dvoch rokov v prípade výnimočných okolností uvedených v článku 29 toho istého kódexu.

34. Článok 25 ods. 4 Kódexu schengenských hraníc teda stanovuje dve rozdielne celkové doby na obnovenie kontroly vnútorných hraníc. V tejto súvislosti sa rovnako ako vnútroštátny súd domnievam, že maximálna doba, ktorá je relevantná v prejednávanych veciach, je doba šiestich mesiacov stanovená v článku 25 ods. 4 prvej vete uvedeného kódexu, a nie doba dvoch rokov stanovená v druhej vete tohto článku.

35. Článok 25 ods. 1 druhá veta Kódexu schengenských hraníc totiž odkazuje na tretiu výnimku, ktorá je stanovená v článku 29 ods. 1 tohto kódexu a ktorá sa týka výnimočných okolností uvedených v bode 31 vyššie. Tento posledný uvedený článok vyžaduje uplatnenie postupu zahŕňajúceho odporúčanie, ktoré prijíma Rada na návrh Komisie. V tejto súvislosti sa domnievam, že z článku 25 ods. 4 druhej vety uvedeného kódexu a z odkazu na článok 29 ods. 1 tohto kódexu vyplýva, že pokiaľ takéto odporúčanie Rady podľa článku 29 Kódexu schengenských hraníc nebolo prijaté, neexistujú výnimočné okolnosti v zmysle tohto ustanovenia, ktoré by mohli odôvodniť maximálnu dobu obnovenia kontroly hraníc, ktorá môže prostredníctvom „kumulácie“ šesťmesačných období kontrol na základe článku 25 ods. 4 tohto kódexu dosiahnuť až dva roky¹⁶.

¹⁴ Závažné ohrozenie je *nepredvídateľné*, ak sú udalosti, ktoré si vyžadujú obnovenie kontroly na vnútorných hraniciach, svojou povahou nepredvídateľné. To sa vzťahuje napríklad na teroristické útoky alebo iné závažné trestné činy, pri ktorých je potrebné vykonať všetky možné opatrenia na zabezpečenie čo najrýchlejšieho zadržania páchateľov (pozri Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Správa schengenského priestoru – posilňovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc zo 16. septembra 2011 [KOM(2011) 561 v konečnom znení]).

¹⁵ V tejto súvislosti pozri body 20, 21 a 26 vyššie.

¹⁶ Na rozdiel od toho, čo tvrdí nemecká vláda, teda nejde o dve rozdielne doby v trvaní dvoch rokov, z ktorých jedna by bola stanovená v článku 25 ods. 4 druhej vete a druhá v článku 29 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, ale o jednu a tú istú maximálnu dobu dvoch rokov uplatniteľnú len v prípade výnimočných okolností v zmysle článku 29 tohto kódexu. Ako som totiž vysvetlil v bode 31 vyššie, obnovenie kontroly hraníc na základe článku 29 uvedeného kódexu si vyžaduje osobitný postup, ktorého súčasťou je odporúčanie Rady prijaté na návrh Komisie, a to preto, že toto ustanovenie predpokladá výnimočné okolnosti ohrozujúce *celkové fungovanie* priestoru bez kontroly vnútorných hraníc v dôsledku pretrvávajúcich závažných nedostatkov týkajúcich sa kontroly *vonkajších hraníc*. Ak by sa usúdilo, že členský štát môže na základe článku 25 ods. 4 druhej vety toho istého kódexu sám aktivovať maximálnu dobu dvoch rokov, znamenalo by to obchádzanie osobitného postupu stanoveného v článku 29 Kódexu schengenských hraníc, ktorý sa týka výnimočných okolností.

36. Keďže v prejednávanej veci bola kontrola hraníc, ktorá odôvodňovala sporné hraničné kontroly, obnovená na základe článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, a nie na základe odporúčania prijatého Radou podľa článku 29 tohto kódexu, je na posúdenie zákonnosti kontroly hraníc, ktorá odôvodňovala sporné hraničné kontroly, relevantná maximálna doba šiestich mesiacov stanovená v článku 25 ods. 4 prvej vete uvedeného kódexu.

37. Vzhľadom na skutočnosť, že – ako som uviedol v úvode týchto návrhov – Rakúska republika v čase sporných hraničných kontrol už niekoľkokrát po sebe obnovila kontroly podľa článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, a to vždy na obdobie šiestich mesiacov¹⁷, je v relevantných veciach relevantná otázka, či právo Únie bráni obnoveniu kontroly na obdobie presahujúce maximálnu dobu šiestich mesiacov stanovenú v článku 25 ods. 4 prvej vete tohto kódexu¹⁸.

2. Bráni právo Únie obnoveniu kontroly hraníc na obdobie presahujúce dobu šiestich mesiacov stanovenú v článku 25 ods. 4 prvej vete Kódexu schengenských hraníc?

38. Na zodpovedanie vyššie uvedenej otázky je potrebné najprv vyložiť Kódex schengenských hraníc, a najmä jeho článok 25, aby sa zistilo, či bráni dočasnému obnoveniu kontrol vnútorných hraníc na dobu dlhšiu ako šesť mesiacov.

a) Úvodné poznámky

39. Je nesporné, že maximálna doba šiestich mesiacov stanovená v článku 25 ods. 4 je sama osebe jasne stanovená. V rozpore s tým, čo tvrdí NW vo svojich písomných pripomienkach, však nemožno z toho ustanovenia vyvodíť, že bráni akémukoľvek obnoveniu kontroly hraníc po uplynutí tejto doby.

40. Rovnako ako všetky ostatné dotknuté strany sa domnievam, že zo znenia článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc v spojení s jeho odsekmi 2 až 4 jasne vyplýva, že tento článok umožňuje, aspoň *do určitej miery*, nové uplatnenie článku 25 ods. 1 tohto kódexu, a teda nové počítanie maximálnej doby šiestich mesiacov stanovenej v odseku 4 toho istého článku, čo v praxi vedie k prekročeniu tejto maximálnej doby.

41. Vyplýva to predovšetkým zo skutočnosti, že doba šiestich mesiacov stanovená v článku 25 ods. 4 Kódexu schengenských hraníc sa uplatňuje v prípade obnovenia kontroly hraníc odôvodneného *jedným a tým istým* presne definovaným závažným ohrozením, čo možno vyvodíť jednak z použitia určitého členu „la“ vo francúzskom znení článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc a z ukazovacieho zámena „tomuto“ v článku 26 prvom odseku tohto kódexu na označenie konkrétneho ohrozenia, ktoré odôvodňuje počiatočné dočasné obnovenie

¹⁷ Konkrétne zo skutkových okolností sporov vo veci samej vyplýva, že pred obnovením kontroly hraníc, ktorá bola základom prvej spornej hraničnej kontroly, Rakúska republika už trikrát po sebe obnovila kontrolu hraníc na dobu šiestich mesiacov na základe toho istého článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc. Pokiaľ ide o kontrolu hraníc, ktorá bola základom druhej spornej hraničnej kontroly, toto ustanovenie bolo právnym základom kontroly hraníc už teda piatykrát po sebe (v tejto súvislosti pozri body 20, 21 a 26 vyššie).

¹⁸ Okrem tejto otázky sa niekoľko dotknutých osôb v prejednávanej veci vyjadrilo aj k tomu, či Kódex schengenských hraníc umožňuje členskému štátu kumulovať *rôzne maximálne doby* stanovené rôznymi výnimkami uvedenými v článkoch 25 až 30 tohto kódexu. Zo skutkových okolností vo veciach samých teda vyplýva, že Rakúska republika v čase sporných hraničných kontrol takmer štyri roky obnovovala kontroly na svojich hraniciach so Slovinskou republikou na základe *rôznych ustanovení* uvedeného kódexu, a to v podstate v chronologickom poradí na základe článkov 28, 25, 29 a napokon opäť článku 25 tohto kódexu. Vzhľadom na výklad článku 25 ods. 1 toho istého kódexu, ktorý navrhujem, nepovažujem za potrebné, aby som sa na účely užitočnej odpovede na prejudiciálne otázky k tejto problematike vyjadril.

kontroly vnútorných hraníc¹⁹ a jej prípadné predĺženie²⁰. Na druhej strane podmienky požadované pre dočasné obnovenie kontroly hraníc, ako aj postupy stanovené pre takéto obnovenie predpokladajú presné vymedzenie dotknutého ohrozenia. Ak teda členské štáty plánujú obnoviť alebo predĺžiť kontrolu vnútorných hraníc, sú povinné oznámiť to ostatným členským štátom a Komisii a poskytnúť im presné dôvody tohto obnovenia kontroly hraníc, čo zahŕňa *všetky relevantné údaje upresňujúce udalosti*, ktoré predstavujú závažné ohrozenie ich verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti²¹, aby Komisia a ostatné členské štáty mohli vydať stanovisko k zákonnosti tejto kontroly.

42. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že ak členský štát, ktorý obnovil kontrolu vnútorných hraníc podľa článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, čelí po uplynutí maximálnej doby šiestich mesiacov stanovenej v článku 25 ods. 4 prvej vete tohto kódexu inému závažnému ohrozeniu, ktoré by sme mohli nazvať ako *nové závažné ohrozenie*, je tento členský štát teda oprávnený za predpokladu, že sú splnené požadované podmienky a postupy, znovu uplatniť toto ustanovenie na obnovenie kontroly vnútorných hraníc s cieľom reagovať na toto *nové závažné ohrozenie*.

43. V tejto súvislosti je podľa mňa užitočné rozlišovať medzi dvoma rôznymi situáciami. Na jednej strane ide o situáciu, keď po uplynutí šesťmesačnej doby, počas ktorej bola obnovená kontrola hraníc s cieľom reagovať na závažné ohrozenie, čelí dotknutý členský štát závažnému ohrozeniu, ktoré je *svojou povahou nové*. Mohlo by ísť napríklad najskôr o teroristickú hrozbu a následne o migračnú hrozbu alebo zdravotnú krízu. Domnievam sa, že v tomto prípade nie je – vzhľadom na body 40 až 42 vyššie – pochyb o tom, že článok 25 Kódexu schengenských hraníc umožňuje nové uplatnenie svojho odseku 1, ako sa napokon domnievajú aj všetky dotknuté strany s výnimkou NW.

44. Na druhej strane existuje situácia, keď po uplynutí šesťmesačnej doby, počas ktorej bola kontrola hraníc obnovená v reakcii na závažné ohrozenie, toto ohrozenie pretrváva, a predstavuje tak niečo, čo možno nazvať *obnoveným ohrozením*²².

45. V prejednávanom prípade sa mi zdá, že skutkové okolnosti sporov vo veciach samých spadajú do tejto druhej situácie. Zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, teda zjavne vyplýva, že doba, počas ktorej bola obnovená kontrola hraníc, ktorá predstavovala základ pre sporné hraničné

¹⁹ Pozri článok 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc („...predvídateľné trvanie... závažného ohrozenia... na reakciu na závažné ohrozenie“) a článok 26 prvý odsek tohto kódexu („posúdi primeranosť uvedeného opatrenia vo vzťahu k *tomuto ohrozeniu*“) (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

²⁰ Pozri článok 25 ods. 3 Kódexu schengenských hraníc („ak závažné ohrozenie... trvá“) (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

²¹ Pozri v tomto zmysle článok 27 ods. 1 písm. a) a článok 28 ods. 1.

²² Ako vysvetlím v bode 63 nižšie, Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) sa vyslovila k otázke podobnej prejudiciálnym otázkam položeným v prejednávaných veciach. V tejto súvislosti poznamenávam, že v rámci výkladu článku 25 Kódexu schengenských hraníc podobným spôsobom rozlišovala medzi „novým ohrozením“ a „obnoveným ohrozením“, čo podľa toho, ako chápem tieto slová, v podstate zodpovedá rozlišovaniu použitému v týchto návrhoch medzi ohrozením, ktoré je *svojou povahou nové*, a *obnoveným ohrozením*.

kontroly, bola odôvodnená pretrvávajúcimi hrozbami²³. Zásadnou otázkou, ktorá sa nastoľuje v prejednávanych veciach, teda je, či článok 25 Kódexu schengenských hraníc v takomto prípade bráni tomu, aby sa jeho odsek 1 uplatnil niekoľkokrát po sebe.

46. Pokiaľ ide o situáciu *obnoveného* ohrozenia, Komisia a NW v podstate tvrdia, že článok 25 Kódexu schengenských hraníc jasným spôsobom bráni novému uplatneniu svojho odseku 1, čo vyplýva najmä z jeho znenia a jeho genézy.

47. V prvom rade pokiaľ ide o jeho znenie, keďže článok 25 ods. 4 prvá veta Kódexu schengenských hraníc stanovuje maximálnu dobu šiestich mesiacov na obnovenie kontroly hraníc v prípade *jedného a toho istého* závažného ohrozenia²⁴, treba z toho vyvodiť, že táto maximálna doba je absolútna, takže toto ohrozenie nemôže po uplynutí uvedenej doby odôvodniť nové uplatnenie článku 25 ods. 1 tohto kódexu, aj keby po uplynutí tejto doby pretrvávalo. V opačnom prípade by sa maximálna doba stanovená v prvej vete článku 25 ods. 4 kódexu javila ako nadbytočná²⁵.

48. Ďalej genéza pravidiel týkajúcich sa maximálnych dôb sa musí vykladať v rovnakom zmysle. Prvý Kódex schengenských hraníc, t. j. nariadenie č. 562/2006, totiž nestanovoval maximálne doby na obnovenie kontroly hraníc²⁶; tie boli zavedené až neskôr v rámci zmeny tohto nariadenia²⁷. Zavedením týchto dôb chcel normotvorca stanoviť absolútne limity²⁸.

49. Hoci na základe vyššie uvedeného uznávam, že je možné uviesť tvrdenia na podporu prístupu Komisie a NW, rovnako ako rakúska, dánska, nemecká a francúzska vláda sa však domnievam, že výklad uvedený v bode 46 vyššie by mohol viesť k neprijateľným, či dokonca k absurdným dôsledkom.

²³ Podotýkam, že obsah oznámení, ktoré Rakúska republika zaslala Komisii podľa článku 27 Kódexu schengenských hraníc a ktoré odôvodňujú kontrolu hraníc, nie je v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania opísaný. Tieto oznámenia však boli predložené Komisiou. V tejto súvislosti a bez toho, aby bolo potrebné sa vysloviť k odôvodneniu celého obdobia, počas ktorého Rakúska republika obnovila kontrolu hraníc, postačuje konštatovať, že pokiaľ ide o odôvodnenie kontroly hraníc, ktorá bola základom sporných hraničných kontrol, z oznámenia z 8. apríla 2019 týkajúceho sa kontroly hraníc počas šesťmesačného obdobia od 13. mája 2019 do 12. novembra 2019, teda obdobia, v ktorom bola vykonaná prvá sporná hraničná kontrola, vyplýva, že táto kontrola bola okrem iného odôvodnená *migračnými pohybmi do Európy a sekundárnymi pohybmi, latentnou hrozbou terorizmu v celej Únii, ako aj nedávnym vývojom na západnom Balkáne*. Tie isté dôvody boli pritom uvedené v oznámení z 10. októbra 2018 týkajúcom sa predchádzajúceho šesťmesačného obdobia kontroly hraníc. Rovnako z oznámenia z 10. októbra 2019 týkajúceho sa obdobia kontroly hraníc od 13. novembra 2019 do 12. mája 2020, počas ktorého bola vykonaná druhá sporná hraničná kontrola, vyplýva, že táto kontrola bola odôvodnená podobnými dôvodmi (*migračné pohyby do Európy a sekundárne pohyby*).

²⁴ Pozri bod 41 vyššie.

²⁵ Tento výklad je navyše podporený skutočnosťou, že Kódex schengenských hraníc, keď v článku 25 ods. 3 stanovuje možnosť predĺžiť obnovenú kontrolu hraníc, totiž vyžaduje, aby členské štáty „[zohľadnili] ak[é]koľvek nov[é] skutočnosť[i]“. Tento kódex teda zohľadňuje skutočnosť, že konkrétne závažné ohrozenie, ktoré pôvodne odôvodňovalo obnovenie kontroly hraníc, sa môže priebežne vyvíjať, a teda aj pretrvávať v čase. Bez ohľadu na to však článok 25 ods. 4 prvá veta uvedeného kódexu stanovuje maximálnu dobu, čo nasvedčuje tomu, že ide o absolútnu dobu a nemožno ju uplatniť niekoľkokrát za sebou.

²⁶ Pozri článok 23 ods. 1 a 2 tohto nariadenia.

²⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1051/2013 z 22. októbra 2013, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 562/2006 s cieľom stanoviť spoločné pravidlá pri dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc za výnimočných okolností (Ú. v. EÚ L 295, 2013, s. 1).

²⁸ Poznámam, že prípravné práce týkajúce sa týchto limitov by bolo možné v tomto zmysle vykladať. Počas rokovania, ktoré viedlo k prijatou týchto lehôt, bola otázka pretrvávajúcich ohrození vznesená delegáciami v rámci Rady a bol podaný návrh na zrušenie lehôt navrhnutých Komisiou, ktoré zodpovedajú prijatým lehotám, a to tým, že ochrana hraníc by sa mala zachovať, pokiaľ pretrváva zistené ohrozenie (pozri <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> a <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Tento pozmeňovací návrh však nebol prijatý. Podotýkam však, že pokiaľ mi je známe, z prípravných prác nevyplýva, z akého dôvodu nebola navrhovaná zmena schválená.

b) O potrebe rešpektovať právomoci členských štátov v oblasti verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti

50. Vo všeobecnosti sa pripúšťa (čo okrem iného uznala aj samotná Komisia²⁹), že závažné ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti nemusia byť nevyhnutne časovo obmedzené. Nemožno teda vylúčiť, že jedno a to isté závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti môže trvať dlhšie ako šesťmesačná doba stanovená v článku 25 ods. 4 Kódexu schengenských hraníc.

51. Vzhľadom na túto skutočnosť môže výklad navrhovaný Komisiou a NW viesť k neprijateľnému výsledku v tom zmysle, že členské štáty by boli po uplynutí šesťmesačnej doby nútené zrušiť kontrolu svojich hraníc, hoci by v tom čase stále čelili závažnému ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, pre ktoré by bola kontrola hraníc nevyhnutne potrebná³⁰.

52. Takýto výklad by navyše viedol k absurdným dôsledkom. Členské štáty by totiž podľa môjho názoru mohli v každom prípade obnoviť kontrolu hraníc podľa článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc s cieľom reagovať na dotknuté závažné ohrozenie určitú dobu po uplynutí šesťmesačnej doby stanovenej v článku 25 ods. 4 tohto kódexu. Zdôrazňujem, že nič v uvedenom kódexe nenaznačuje, že jeho článok 25 ods. 1 by sa mohol počas obdobia platnosti tohto kódexu použiť pre jeden typ ohrozenia len raz. Ak však teda pripustíme, že Kódex schengenských hraníc nebráni členským štátom uplatňovať článok 25 ods. 1 opakovane, bolo by nelogické nútiť členské štáty, aby v prípade, že čelia závažnému ohrozeniu, pre ktoré by bola hraničná kontrola nevyhnutne potrebná, zrušili kontrolu na určitý čas (na jeden deň, tri týždne, šesť mesiacov či dokonca na inú dobu, ktorá nie je vymedzená) s jediným cieľom, aby mohli následne kontrolu hraníc opäť obnoviť.

53. Okrem toho, a to predovšetkým, sa rovnako ako rakúska, dánska, francúzska a nemecká vláda domnievam, že výklad, ktorý navrhuje Komisia a NW, by mohol zasahovať do právomocí v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti, ktoré sú vyhradené členským štátom na základe článku 72 ZFEÚ a článku 4 ods. 2 ZEÚ.

54. Kódex schengenských hraníc bol prijatý najmä na základe článku 77 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, ktorý stanovuje, že Únia tvorí politiku s cieľom okrem iného zabezpečiť absenciu akýchkoľvek kontrol osôb bez ohľadu na štátnu príslušnosť pri prekročení vnútorných hraníc. Práve v tejto súvislosti všeobecné pravidlo tohto kódexu stanovuje zrušenie kontroly vnútorných hraníc. Článok 77 ods. 1 písm. a) ZFEÚ je pritom súčasťou hlavy V tretej časti Zmluvy o FEÚ s názvom „Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“, ktorá zahŕňa aj článok 72, v ktorom sa uvádza, že touto hlavou nie je dotknutý výkon právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti. Okrem článku 72 ZFEÚ sa v článku 4 ods. 2 ZEÚ stanovuje, že Únia rešpektuje základné funkcie štátu, najmä udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie „národnej bezpečnosti“.

²⁹ Pozri odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/1804 z 3. októbra 2017 týkajúce sa vykonávania ustanovení Kódexu schengenských hraníc o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc v schengenskom priestore, z ktorého odôvodnenia 4 vyplýva, že „[a]j keď v prevažnej väčšine prípadov sa lehoty platné v súčasnosti osvedčili ako dostatočné, v nedávnom období sa ukázalo, že určité závažné ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, ako sú teroristické hrozby alebo nekontrolované sekundárne pohyby značného rozsahu v rámci Únie, môžu pretrvávať aj po skončení týchto lehôt“.

³⁰ V tejto súvislosti zdôrazňujem, že v rámci tejto úvahy som neskúmal, či situácia, o ktorú ide vo veci samej, zodpovedá závažnému ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, v dôsledku ktorého by bola kontrola hraníc nevyhnutne potrebná. Toto posúdenie prináleží vnútroštátnemu súdu.

55. Článok 72 ZFEÚ a článok 4 ods. 2 ZEÚ členským štátom jednoznačne priznávajú právomoci a zodpovednosť v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti, v dôsledku čoho zjavne slúžia na to, aby normotvorcovi Únie pripomenuli, že musí v každom akte sekundárneho práva prijať najmä na základe hlavy V Zmluvy o FEÚ primerane zabezpečiť, aby boli členské štáty schopné vykonávať tieto právomoci³¹.

56. Pokiaľ by však bol členský štát nútený zrušiť nevyhnutne potrebnú kontrolu svojich hraníc po uplynutí doby šiestich mesiacov, bránilo by mu to vo vykonávaní svojich právomocí a zodpovednosti, ktoré má podľa článku 72 ZFEÚ. Takáto situácia by bola v niektorých prípadoch dokonca v rozpore s článkom 4 ods. 2 ZEÚ, pretože štát by tak už nemohol prijímať opatrenia proti ohrozeniu svojej národnej bezpečnosti. Z toho vyplýva, že právomoci a zodpovednosť členských štátov v týchto oblastiach nemožno vymedziť *absolútnymi* lehotami³².

57. Podľa môjho názoru je nemysliteľné, aby normotvorca prijatím článku 25 Kódexu schengenských hraníc zamýšľal dosiahnuť takýto výsledok a vylúčiť tak možnosť nového uplatnenia odseku 1 tohto článku v prípade *obnoveného* ohrozenia, čo okrem iného z odôvodnení tohto kódexu nijako nevyplýva³³. Cieľom článku 25 uvedeného kódexu je totiž zohľadniť výslovnú výnimku stanovenú v článku 72 ZFEÚ, a teda umožniť členským štátom, aby prijali svoju zodpovednosť podľa tohto ustanovenia³⁴.

58. Navyše výklad navrhovaný Komisiou a NW by mohol ohroziť aj jeden z cieľov tohto kódexu, ktorým je zachovanie verejného poriadku. Je síce pravda, že cieľom Kódexu schengenských hraníc je zabezpečiť, aby osoby pri prekračovaní vnútorných hraníc neboli akokoľvek kontrolované, ale ako už Súdny dvor uznal, cieľom tohto kódexu je totiž aj zachovanie verejného poriadku a boj proti všetkým hrozbám pre verejný poriadok³⁵. V tejto súvislosti v takej situácii, aká je uvedená v bode 51 vyššie, výklad navrhovaný Komisiou a NW nezodpovedá potrebe zosúladiť rôzne dotknuté záujmy, ktorá vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora³⁶, pretože by znamenal uprednostnenie slobody pohybu osôb na úkor zachovania verejného poriadku.

³¹ Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veciach Komisia/Poľsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2019:917, bod 202).

³² Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok zo 6. októbra 2020, La Quadrature du Net a i. (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, body 134 až 138), v ktorom Súdny dvor s ohľadom na článok 4 ods. 2 ZEÚ rozhodol, že cieľ ochrany národnej bezpečnosti môže odôvodniť opatrenia, ktoré zasahujú do základných práv závažnejšie než tie, ktoré by mohli byť odôvodnené cieľmi boja proti trestnej činnosti, ako aj ochrany národnej bezpečnosti. Súdny dvor teda zdôraznil, že hoci doba platnosti každého príkazu zasahujúceho do práv nemôže presiahnuť predvídateľnú dobu, nemožno vylúčiť, že zásah môže byť z dôvodu *pretrvávajúceho závažného ohrozenia národnej bezpečnosti obnovený*.

³³ Z odôvodnení 1 a 2 nariadenia č. 1051/2013, ktorým sa zaviedli maximálne doby, vyplýva, že normotvorca chcel týmito zmenami zaručiť výnimočnú povahu kontroly a dodržiavanie zásady proporcionality vzhľadom na vplyv, ktorý môže mať obnovenie kontroly na všetky osoby, ktoré majú právo cestovať v rámci schengenského priestoru bez kontroly na vnútorných hraniciach. V tomto všeobecnom kontexte boli stanovené maximálne doby, pretože „trvanie dočasného obnovenia takýchto opatrení by sa malo obmedziť na nevyhnutné minimum potrebné na reakciu na závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti“.

³⁴ Pre úplnosť dodávam, že Komisia v roku 2017 navrhla predĺžiť lehoty stanovené v Kódexe schengenských hraníc <pozri [COM(2017) 571 final]>. Predovšetkým navrhla predĺžiť šesťmesačnú lehotu stanovenú v článku 25 ods. 4 tohto kódexu na jeden rok a za výnimočných okolností na dva roky.

³⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. decembra 2019, E.P. (Hrozba pre verejný poriadok) (C-380/18, EU:C:2019:1071, body 44 a 45).

³⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, bod 75 a citovanú judikatúru).

c) O možnosti vykladať článok 25 Kódexu schengenských hraníc v súlade s článkom 72 ZFEÚ a článkom 4 ods. 2 ZEÚ

59. Vzhľadom na uvedené skutočnosti a najmä so zreteľom na všeobecnú zásadu výkladu, podľa ktorej sa akt sekundárneho práva musí vykladať v čo najväčšom možnom rozsahu spôsobom, ktorý nespochybňuje jeho platnosť a v súlade s celým primárnym právom³⁷, zásadnou otázkou je, či je možné vykladať článok 25 Kódexu schengenských hraníc tak, aby nebol spochybnený jeho súlad s článkom 72 ZFEÚ a článkom 4 ods. 2 ZEÚ, alebo či sa má článok 25 Kódexu schengenských hraníc považovať za úplne jasné ustanovenie, ktoré bráni takémuto výkladu a ktoré v tomto ohľade neponecháva nijaký priestor na voľnú úvahu³⁸.

60. Zastávam názor, že ide o prvý prípad. Domnievam sa totiž, že ustanovenie obsiahnuté v článku 25 Kódexu schengenských hraníc nie je vo viacerých ohľadoch úplne jasné a ponecháva určitú mieru voľnej úvahy umožňujúcej dospieť k výkladu, ktorý zabezpečí jeho súlad s primárnym právom.

61. Na jednej strane sa síce zdá byť jasné, že existencia nového závažného ohrozenia môže odôvodniť nové uplatnenie článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, avšak treba konštatovať, že dôležitá otázka, čo robí závažné ohrozenie novým v porovnaní s predchádzajúcim ohrozením, a teda za akých podmienok je povolené nové uplatnenie, nie je v nijakom prípade jednoznačná. To vyplýva najmä zo skutočnosti, že tento kódex neobsahuje definíciu „ohrozenia“ v zmysle článku 25 tohto kódexu, a teda ani nedefinuje jeho medze. Vzhľadom na dynamiku ohrozenia a nespočetné množstvo potenciálnych situácií, v ktorých by mohli existovať a vyvíjať sa hrozby pre verejný poriadok alebo vnútornú bezpečnosť členského štátu, rozdiel medzi týmito dvoma prípadmi nie je jednoznačný a v praxi sa veľmi ťažko uplatňuje, ako na to správne poukázala na pojednávaní najmä nemecká vláda.

62. Ako príklad možno uviesť teroristickú hrozbu zo strany džihádistickej skupiny smerujúcu proti členskému štátu. Ak dotknutý členský štát následne stále čelí teroristickej hrozbe, ale tentoraz zo strany inej skupiny, ide stále o tú istú hrozbu v zmysle článku 25 Kódexu schengenských hraníc len preto, že obe hrozby patria do kategórie „teroristických hrozieb“, hoci obe skupiny používajú rôzne prostriedky, ktoré si vyžadujú rozdielne reakcie?³⁹ Ako vyplýva z týchto príkladov, aj pretrvávajúce hrozby sa môžu zmeniť tak, že sa stanú inými hrozbami⁴⁰.

63. Okrem toho sa domnievam, že práve z dôvodu tejto nejasnosti článku 25 Kódexu schengenských hraníc Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) na účely zabezpečenia jeho výkladu v súlade s článkom 72 ZFEÚ a článkom 4 ods. 2 ZEÚ v dvoch rozsudkoch vyložila toto ustanovenie v tom zmysle, že umožňuje nové uplatnenie svojho odseku 1, a to v prípade „nového

³⁷ Rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 48 a citovaná judikatúra).

³⁸ Zdôrazňujem, že ak by Súdny dvor dospel k záveru, že článok 25 Kódexu schengenských hraníc je v tomto ohľade jasný, vznikla by otázka, či tento článok dostatočne zohľadňuje zodpovednosť, ktorú majú členské štáty podľa článku 72 ZFEÚ a/alebo článku 4 ods. 2 ZEÚ, a teda či je článok 25 platný, alebo by sa naopak nemal uplatňovať. V tejto súvislosti pozri rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, body 212 až 216 a citovanú judikatúru).

³⁹ Alebo uveďme prípad migračnej krízy, ktorý na pojednávaní použila nemecká vláda. Môžeme hovoriť o novom ohrození napríklad vtedy, keď len vzrástol počet migrantov, ktorí nelegálne prekračujú hranicu? Muselo by ísť o značný nárast, ale v akom okamihu už o taký značný nárast ide? Je nárast o 20 % alebo vyšší nepostačujúci a musí ísť o iný druh nebezpečenstva? Čo ak sa počet migrantov síce zníži, ale objaví sa nový zdroj nebezpečenstva, napríklad ak spravodajské služby informujú, že medzi migrantami je čoraz väčší počet osôb, u ktorých existuje podozrenie, že ide o teroristov?

⁴⁰ V tejto súvislosti Komisia na pojednávaní v podstate spresnila, že podľa nej je pre klasifikáciu ohrozenia ako nového rozhodujúcou skutočnosťou to, či je nové svojou povahou. Poznamenávam, že hoci článok 25 Kódexu schengenských hraníc určite umožňuje nové uplatnenie svojho odseku 1 v prípade takéhoto ohrozenia, ktoré má novú povahu (pozri v tejto súvislosti bod 43 vyššie), Kódex schengenských hraníc neobsahuje nič, čo by naznačovalo, že práve toto kritérium (ktoré sa mi navyše s ohľadom na body 61 a 62 vyššie javí ako svojvoľné a príliš reštriktívne) bude rozhodujúce pre nové uplatnenie článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc.

ohrozenia“, ako aj v prípade „obnoveného ohrozenia“⁴¹. Conseil d'État (Štátna rada) teda v súvislosti s možnosťou nového uplatnenia článku 25 postavila „obnovené ohrozenie“ na roveň „nového ohrozenia“, čo sa mi zdá byť z vyššie uvedených dôvodov rozumné.

64. *Na druhej strane* článok 25 Kódexu schengenských hraníc je nejasný aj v ďalšej podstatnej otázke, ktorá podľa môjho názoru ukazuje, že výklad Komisie a NW nie je jednoznačný. Ak totiž prijmem predpoklad uvedený v bode 52 vyššie, podľa ktorého môžu členské štáty znovu obnoviť kontrolu hraníc na určité obdobie po uplynutí doby šiestich mesiacov stanovenej v článku 25 ods. 4 tohto kódexu, vzniká zásadná otázka, ako dlho by toto obdobie malo trvať. Keďže jeho trvanie nie je v uvedenom kódexe vymedzené, dokonca ani uvedené, výklad navrhovaný Komisiou a NW by podľa môjho názoru viedol k značnému právnemu vákuu a neistote, čo posilňuje tvrdenie, že *obnovené* ohrozenie má byť na účely výkladu článku 25 toho istého kódexu postavené na roveň ohrozeniu, ktoré je *svojou povahou nové*.

65. Hoci sa domnievam, že článok 25 Kódexu schengenských hraníc treba vykladať v tom zmysle, že v zásade umožňuje nové uplatnenie svojho odseku 1 v prípade *obnoveného* ohrozenia, zastávam však názor, že ak je dotknuté závažné ohrozenie v podstatnej miere podobné predchádzajúcemu závažnému ohrozeniu, z požiadavky proporcionality stanovenej v článku 25 ods. 1 tohto kódexu vyplývajú v tomto ohľade značné obmedzenia, pretože na účely takéhoto nového uplatnenia stanovuje *obzvlášť prísne* podmienky.

d) O potrebe obzvlášť prísnych kritérií pri novom uplatnení článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc

66. Pripomínam, že na účely uplatnenia – a teda aj nového uplatnenia – článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc musia byť splnené všetky vecné kritériá stanovené v tomto kódexe. To znamená, že ide o *výnimočnú* situáciu spojenú s existenciou *skutočného, aktuálneho a dostatočne závažného ohrozenia*, ktoré má vplyv na niektorý zo základných záujmov spoločnosti, že rozsah a trvanie dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc neprekročí rozsah *nevyhnutne potrebný* na reakciu na toto závažné ohrozenie a že kontrola hraníc sa obnoví len ako *posledná možnosť*⁴². Podľa článku 26 tohto kódexu je dotknutý členský štát povinný posúdiť rozsah, v akom takéto opatrenie môže vhodným spôsobom zmierniť ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, a posúdiť primeranosť uvedeného opatrenia vo vzťahu k tomuto ohrozeniu, pričom zohľadní najmä pravdepodobný dosah hrozby na verejný poriadok alebo vnútornú bezpečnosť, ako aj pravdepodobný dosah takéhoto opatrenia na voľný pohyb osôb v priestore bez kontroly vnútorných hraníc.

67. V tejto súvislosti sa rovnako ako francúzska vláda domnievam, že z vyššie uvedenej podmienky proporcionality vyplýva, že ak sa plánuje opatrenie na obnovenie kontroly vnútorných hraníc z dôvodu pretrvávajúceho ohrozenia, je potrebné, aby dotknutý členský štát s ohľadom na nadobudnutú skúsenosť *ešte dôkladnejšie* posúdil striktnú proporcionality opatrenia a preukázal tak, že pokračovanie kontroly hraníc je nevyhnutne potrebné. Inými slovami, s prihliadnutím na obdobie, počas ktorého sa kontrola už uplatňovala, musí členský štát, ktorý zvažuje nové uplatnenie článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, najmä vysvetliť na

⁴¹ Pozri rozhodnutie č. 415291 z 28. decembra 2017, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) a iní, body 7 a 8, ako aj rozhodnutie č. 425936 zo 16. októbra 2019, ANAFE a Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI), body 6 a 7, týkajúce sa rozhodnutí francúzskych orgánov obnoviť kontroly vnútorných pozemných hraníc s Belgickom, Luxemburskom, Nemeckom, Švajčiarskou konfederáciou, Talianskom a Španielskom, ako aj vzdušných a námorných hraníc od 1. novembra 2017 do 30. apríla 2018 a od 1. novembra 2018 do 30. apríla 2019.

⁴² Pozri článok 25 ods. 1 a 2, ako aj odôvodnenia 22, 23 a 27 Kódexu schengenských hraníc.

základe konkrétnych, objektívnych a podrobných analýz v danej oblasti, prečo by bolo *vhodné* obnoviť kontrolu hraníc, a to tak, že posúdi *ako bolo účinné pôvodné opatrenie na obnovenie kontroly hraníc*. Ďalej musí spresniť, prečo je to naďalej *nevyhnutný* prostriedok, a vysvetliť, z akého dôvodu by nepostačovalo žiadne iné miernejšie donucovacie opatrenie, ako napríklad použitie policajnej kontroly⁴³, spravodajských informácií, policajnej spolupráce na úrovni Únie, ako aj medzinárodnej policajnej spolupráce⁴⁴.

68. Navrhujem, aby Súdny dvor v rozsudku, ktorý má byť vydaný, spresnil túto podmienku posilnenej proporcionality⁴⁵.

69. Z výkladu, ktorý navrhujem, vyplýva, že na posúdenie zákonnosti nového uplatnenia článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc v prípade *obnoveného* ohrozenia je potrebné overiť, či je dodržaná táto podmienka posilnenej proporcionality⁴⁶. Pokiaľ ide – ako je to v prejednávanych veciach – o nové uplatnenie vykonané niekoľkokrát za sebou, podmienka posilnenej proporcionality sa teda pri každom novom uplatnení stáva ešte prísnejšou.

70. Okrem vyššie uvedených vecných kritérií ďalej pripomínam, že článok 25 Kódexu schengenských hraníc je vymedzený aj *procesnými* ustanoveniami, ktoré majú najmä zabezpečiť – prostredníctvom kontroly vykonávanej Komisiou – splnenie vecných kritérií vždy, keď členský štát zvažuje opätovné zavedenie (alebo rozšírenie či obnovenie) hraničných kontrol⁴⁷.

71. Podľa článku 27 tohto kódexu tak musí členský štát predtým, ako sa rozhodne prijať takéto opatrenie, oznámiť Komisii (a ostatným členským štátom) dôvody svojho rozhodnutia. Po takomto oznámení Komisia (alebo ktorýkoľvek iný členský štát) „môže“ vydať stanovisko. Ak má však Komisia pochybnosti o nevyhnutnosti alebo primeranosti plánovaného obnovenia kontroly vnútorných hraníc, *musí* na tento účel vydať stanovisko. Na rozdiel od toho, čo na pojednávaní tvrdila Komisia, sa domnievam, že v takejto situácii má táto inštitúcia *povinnosť*, a nielen možnosť, vydať stanovisko. Podľa môjho názoru to vyplýva zo samotného znenia článku 27 ods. 4

⁴³ V tejto súvislosti na jednej strane pripomínam, že podľa článku 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc zrušenie kontroly vnútorných hraníc stanovené v článku 22 tohto kódexu neovplyvní výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ výkon týchto právomocí nemá rovnaký účinok ako hraničné kontroly, a toto platí aj v pohraničných oblastiach. Na druhej strane na základe článku 5 ods. 1 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, 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 (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mím. vyd. 05/005, s. 46), členské štáty majú naďalej právomoc overiť, či občania Únie, ktorí sa zdržiavajú na ich území, majú platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas.

⁴⁴ V tejto súvislosti zdôrazňujem, že pocit bezpečia zo strany obyvateľstva určite nestačí na odôvodnenie (nového) uplatnenia článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc. Chcel by som tiež zdôrazniť, že členské štáty budú vo všeobecnosti vždy vystavené hrozbám, a že teda existencia hrozby nepostačuje na (nové) uplatnenie článku 25 ods. 1 tohto kódexu. Ako teda vyplýva z bodu 66 vyššie, (nové) uplatnenie tohto ustanovenia vyžaduje *skutočné, aktuálne a dostatočne závažné* ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti členského štátu, a ide teda o dobre vymedzené výnimočné prípady [pozri tiež v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 214 a citovaná judikatúra týkajúca sa článku 72 ZFEÚ)].

⁴⁵ Táto podmienka posilnenej proporcionality umožňuje odlišiť *predĺženie* kontroly hraníc v zmysle článku 25 ods. 3 a 4 Kódexu schengenských hraníc, ktoré je povolené v rámci šesťmesačnej doby stanovenej v tomto poslednom uvedenom odseku, od *nového uplatnenia* článku 25 ods. 1 tohto kódexu. V tejto súvislosti si teda nie som istý, či sa môžem stotožniť s výkladom rakúskej a dánskej vlády. Dánska vláda uvádza, že keďže ohrozenie je dynamickým a neustále sa vyvíjajúcim javom, nové posúdenie ohrozenia vykonané niekoľko mesiacov po predchádzajúcom posúdení a so záverom, že stále existuje závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, by predstavovalo *nové* ohrozenie, ktoré by odôvodňovalo nové uplatnenie článku 25 ods. 1 *už len preto, že je vykonané v inom okamihu*. Rakúska vláda uviedla podobné tvrdenia. Domnievam sa, že tento výklad narušá potrebný účinok maximálnej doby šiestich mesiacov stanovenej v článku 25 ods. 4 Kódexu schengenských hraníc, a tým aj zásadu proporcionality, keďže sa zdá, že dostatočne nezohľadňuje účinnosť pôvodného opatrenia (pozri bod 67 vyššie).

⁴⁶ Spresňujem, že pri uplatnení tejto podmienky posilnenej proporcionality nemožno vylúčiť, že skúsenosti, ktoré už boli v rámci kontroly hraníc získané, sú irelevantné alebo že ich význam je pomerne malý. K tomu dôjde v prípade, keď sa *obnovené* ohrozenie líši od predchádzajúceho ohrozenia takým spôsobom, že už získané skúsenosti nemajú v praxi zásadný význam pre boj proti tomuto ohrozeniu.

⁴⁷ Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 23 Kódexu schengenských hraníc.

Kódexu schengenských hraníc, podľa ktorého Komisia „môže“ vždy vydať stanovisko k oznámeniam členských štátov, zatiaľ čo druhý pododsek tohto odseku stanovuje, že Komisia „vydá“ na tento účel stanovisko, ak má pochybnosti o nevyhnutnosti alebo primeranosti plánovaného obnovenia kontroly vnútorných hraníc. Prítomný čas samotného slovesa vydať sa tu používa na vyjadrenie záväznej povahy ustanovenia⁴⁸, čo v podstate vyplýva aj z odôvodnenia 23 tohto kódexu, podľa ktorého by sa obnovenie kontroly vnútorných hraníc členským štátom malo monitorovať na úrovni Únie.

72. Ďalej podľa článku 27 Kódexu schengenských hraníc každé stanovisko Komisie (alebo členského štátu) musí byť predmetom konzultácií, aby sa v prípade potreby zorganizovala vzájomná spolupráca medzi členskými štátmi a preskúmala primeranosť opatrení vo vzťahu k udalostiam, ktoré viedli k obnoveniu kontroly hraníc, ako aj k ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Ak má Komisia následne stále pochybnosti o zákonnosti kontroly, môže podať žalobu o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ.

73. Stručne povedané, Komisia zohráva dôležitú úlohu pri zabezpečení toho, aby sa článok 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc uplatňoval a opätovne uplatňoval v súlade so všetkými kritériami stanovenými v tomto ustanovení. V tejto súvislosti poznamenávam, že v prejednávanej veci Komisia spochybnila zákonnosť kontrol hraníc zavedených Rakúskou republikou. Na pojednávaní však potvrdila, že nevydala stanovisko k oznámeniam, ktoré jej tento členský štát zaslal. Pokiaľ Komisia považovala predmetné oznámenia za nedôvodné, považujem za poľutovaniahodné, že nesplnila úlohu, ktorú jej tento kódex zveruje⁴⁹.

74. Vzhľadom na vyššie uvedené z výkladu, ktorý navrhujem, síce vyplýva, že kontrola hraníc môže za určitých okolností prekročiť dobu šiestich mesiacov, je to však vyvážené na jednej strane uplatňovaním zásady posilnenej proporcionality a na druhej strane kontrolou vykonávanou Komisiou, ktorá musí dôkladne overiť, či je táto podmienka splnená vždy, keď sa uvažuje o novom uplatnení článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc.

e) Záver

75. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú prejudiciálnu otázku tak, že článok 25 ods. 1 a 4 Kódexu schengenských hraníc sa má vykladať v tom zmysle, že v prípade ak členský štát po uplynutí doby šiestich mesiacov stanovenej v odseku 4 tohto článku stále čelí závažnému ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, tieto ustanovenia nebránia, a to bez ohľadu na to, do akej miery je závažné ohrozenie podobné predchádzajúcemu závažnému ohrozeniu, následnému novému uplatneniu článku 25 ods. 1 tohto kódexu za predpokladu, že sú splnené všetky kritériá stanovené v uvedenom kódexe, najmä kritérium proporcionality. V tejto súvislosti zo zásady proporcionality vyplýva, že ak je závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v podstate podobné predchádzajúcemu závažnému ohrozeniu, dotknutý členský štát musí so zreteľom na obdobie, počas ktorého sa kontrola už uplatňovala, ešte dôkladnejšie posúdiť striktnú proporcionalitu opatrenia, aby preukázal nevyhnutnosť pokračovania kontroly.

⁴⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. marca 2020, X (Európsky zatykač – Dvojitá trestnosť) (C-717/18, EU:C:2020:142, bod 20).

⁴⁹ Dodávam však, že okolnosť, či Komisia vydala alebo nevydala stanovisko, nemá vplyv na zákonnosť kontroly hraníc, takže nevydanie stanoviska by automaticky neznamenalo, že kontrola je zákonná.

B. O výklade článku 21 ods. 1 ZFEÚ a článku 45 Charty (druhé otázky vo veciach C-368/20 a C-369/20 a tretia otázka vo veci C-369/20)

76. Svojimi druhými otázkami sa vnútroštátny súd pýta, či právo občanov Únie na voľný pohyb, ktoré je zakotvené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ, ako aj v článku 45 ods. 1 Charty, sa má vykladať v tom zmysle, že zahŕňa právo nepodliehať osobnej kontrole na vnútorných hraniciach, s výhradou podmienok a výnimiek stanovených v Zmluvách, a najmä v Kódexe schengenských hraníc.

77. Vnútroštátny súd sa konkrétne snaží zistiť, či v prípade, že ustanovenia tohto kódexu nebránia dočasnému obnoveniu kontroly hraníc na obdobie presahujúce maximálnu dobu šiestich mesiacov stanovenú v článku 25 ods. 4 uvedeného kódexu, môže toto obnovenie napriek tomu viesť k porušeniu vyššie uvedených ustanovení. Domnievam sa, že to tak nie je⁵⁰.

78. Článok 21 ods. 1 ZFEÚ totiž stanovuje, že každý občan Únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, *pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v Zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie*. Výhrada, s ktorou toto ustanovenie spojuje výkon práva na pohyb, obmedzuje s ohľadom na článok 52 ods. 2 Charty aj právo na voľný pohyb zakotvené v článku 45 ods. 1 Charty.

79. Aj za predpokladu, že by sloboda pohybu, ktorá je zakotvená v článku 21 ods. 1 ZFEÚ a v článku 45 ods. 1 Charty, zahŕňala právo nepodliehať osobnej kontrole na vnútorných hraniciach, a takáto kontrola by v dôsledku toho predstavovala prekážku tejto slobody, nemožno toto právo považovať za bezpodmienečné.

80. Každá prekážka voľného pohybu podľa týchto ustanovení pritom musí byť odôvodnená a primeraná. Pripomínam však, že podľa článku 25 Kódexu schengenských hraníc by k dočasnému obnoveniu kontroly vnútorných hraníc malo dôjsť len ako posledná možnosť a za výnimočných okolností. Navyše musí byť obmedzená na *nevyhnutné minimum* potrebné na reakciu na závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti⁵¹.

81. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa domnievam, že pokiaľ je obnovenie kontroly hraníc v súlade so Schengenským hraničným kódexom, prípadná prekážka práva na voľný pohyb stanovená v článku 21 ods. 1 ZFEÚ a článku 45 ods. 1 Charty, ktorá by z takejto kontroly vyplývala, sa musí považovať za odôvodnenú a primeranú, a teda za neodporujúcu týmto posledným uvedeným ustanoveniam.

82. Preto navrhujem odpovedať na druhé prejudiciálne otázky v tom zmysle, že ak členský štát podrobí občanov Únie osobnej kontrole na vnútorných hraniciach, a to v súlade s požiadavkami Kódexu schengenských hraníc, táto kontrola je v súlade aj s článkom 21 ods. 1 ZFEÚ a článkom 45 ods. 1 Charty.

83. Z toho okrem iného vyplýva – pokiaľ ide o tretiu otázku týkajúcu sa prípadného uloženia sankcie za porušenie povinnosti predložiť cestovný pas alebo preukaz totožnosti –, že toto uloženie sankcie nie je za takýchto okolností v rozpore s právom Únie⁵².

⁵⁰ V návrhoch na začatie prejudiciálneho konania nie je spresnené, či NW je občanom Únie, ale vzhľadom na to, že položené otázky sa týkajú ustanovení uplatniteľných na občanov Únie predpokladám, že to tak je.

⁵¹ Pozri odôvodnenia 21 až 23 Kódexu schengenských hraníc, ako aj moju analýzu v časti A vyššie.

⁵² Pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. decembra 2018, Touring Tours und Travel a Sociedad de transportes (C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005, bod 72).

V. Návrh

84. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Landesverwaltungsgericht Steiermark (Krajinský správny súd Štajersko, Rakúsko), takto:

1. Článok 25 ods. 1 a 4 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), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 zo 14. septembra 2016, sa má vykladať v tom zmysle, že v prípade ak členský štát po uplynutí doby šiestich mesiacov stanovenej v článku 25 ods. 4 tohto nariadenia stále čelí závažnému ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, tieto ustanovenia nebránia, a to bez ohľadu na to, do akej miery je závažné ohrozenie podobné predchádzajúcemu závažnému ohrozeniu, následnému novému uplatneniu článku 25 ods. 1 uvedeného nariadenia za predpokladu, že sú splnené všetky kritériá stanovené v tomto nariadení, najmä kritérium proporcionality. V tejto súvislosti zo zásady proporcionality vyplýva, že ak je závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v podstate podobné predchádzajúcemu závažnému ohrozeniu, dotknutý členský štát musí so zreteľom na obdobie, počas ktorého sa kontrola už uplatňovala, ešte dôkladnejšie posúdiť striktnú proporcionalitu opatrenia, aby preukázal nevyhnutnosť pokračovania kontroly.
2. Článok 21 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie, sa majú vykladať v tom zmysle, že ak členský štát podrobí občanov Únie osobnej kontrole na vnútorných hraniciach, a to v súlade s požiadavkami nariadenia 2016/399, zmeneného nariadením 2016/1624, táto kontrola je v súlade aj s týmito ustanoveniami a môže prípadne podliehať sankcii.