



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 6. října 2021¹

Spojené věci C-368/20 a C-369/20

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Schengenský hraniční kodex – Nařízení (EU) 2016/399 – Článek 25 – Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic – Vnitrostátní právní úprava stanovící několik po sobě jdoucích období ochrany vnitřních hranic – Přiměřenost – Článek 72 SFEU – Volný pohyb osob – Článek 4 odst. 2 SEU“

I. Úvod

1. Článek 3 odst. 2 SEU stanoví, že Unie „poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti“. V projednávaných věcech se má Soudní dvůr v podstatě vyslovit ke křehké rovnováze mezi právem občanů Unie pohybovat se v prostoru bez vnitřních hranic a zachováním bezpečnosti v něm.

2. Konkrétně se projednávané věci týkají zejména výkladu článku 25 Schengenského hraničního kodexu². Toto ustanovení představuje výjimku z obecné zásady kodexu, podle které lze vnitřní hranice překročit, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob, a to bez ohledu na jejich státní příslušnost³. V tomto ohledu odstavce 1 tohoto článku dovoluje členským státům za mimořádných okolností, kdy jsou vystaveny závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 (Úř. věst. 2016, L 251, s. 1) (dále jen „Schengenský hraniční kodex“).

³ – Článek 22 Schengenského hraničního kodexu.

bezpečnost, dočasně znovu zavést ochranu vnitřních hranic, a to za podmínek uvedených v tomto ustanovení. Odstavec 4 první věta uvedeného článku v této souvislosti stanoví pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic maximální dobu trvání šesti měsíců.

3. V projednávaných věcech má Soudní dvůr v podstatě rozhodnout, zda článek 25 Schengenského hraničního kodexu brání opakovanému použití svého odstavce 1 v případě, že členský stát je po uplynutí doby šesti měsíců uvedené v odstavci 4 tohoto článku nadále vystaven závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.

4. Tato otázka vyvstala v kontextu ochrany hranice mezi Rakouskou republikou a Slovinskou republikou, kterou znovu zavedla Rakouská republika na základě čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu. Vzhledem k tomu, že Rakouská republika měla v podstatě za to, že je vystavena *přetrvávajícím* závažným hrozbám, ochranu vnitřních hranic znovu zavedla podle tohoto ustanovení opakovaně, a to vždy na dobu šesti měsíců. Poukazuji přitom na skutečnost, že položená otázka má širší rozměr. Ochranu svých vnitřních hranic totiž znovu zavedlo, na dobu několika let prostřednictvím opakovaného použití téhož ustanovení a z obdobných důvodů, i několik jiných členských států⁴.

5. Na závěr své analýzy vysvětlím, z jakého důvodu článek 25 Schengenského hraničního kodexu podle mého názoru v zásadě nebrání novému uplatnění svého odstavce 1, pokud je členský stát po uplynutí doby šesti měsíců stanovené v odstavci 4 tohoto článku nadále vystaven závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Nicméně jedná-li se v podstatě o pokračování předchozí závažné hrozby, mám za to, že pro účely takového nového uplatnění vyplývá ze zásady proporcionality povinnost dodržet zvlášť přísné podmínky, které dále zmíním.

II. Právní rámec

A. Schengenský hraniční kodex

6. Článek 25 Schengenského hraničního kodexu, nadepsaný „Obecný rámec pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic“, stanoví:

„1. Pokud se v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích vyskytne závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost některého členského státu, může tento členský stát výjimečně znovu zavést ochranu celých svých vnitřních hranic nebo konkrétních úseků těchto hranic po omezenou dobu nepřesahující 30 dní nebo po předvídatelnou dobu trvání závažné hrozby, pokud tato doba přesahuje 30 dní. Rozsah a doba trvání dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nepřekročí míru, která je nezbytně nutná jako reakce na tuto závažnou hrozbu.

2. Ochrana vnitřních hranic může být znovu zavedena pouze v krajním případě a v souladu s články 27, 28 a 29. Pokaždé, když je zvažováno rozhodnutí o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článků 27, 28 nebo 29, je nutné zohlednit kritéria uvedená v člancích 26 a 30.

3. Jestliže závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost dotčeného členského státu trvá déle než po dobu stanovenou v odstavci 1 tohoto článku, může tento členský stát

⁴ – Pokud je mi známo, jedná se přinejmenším o Spolkovou republiku Německo, Dánské království, Švédské království a Francouzskou republiku, které jsou rovněž zúčastněnými stranami v projednávaných věcech (v tomto ohledu viz také seznam oznámení dostupný na internetové adrese https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

prodlužovat ochranu svých vnitřních hranic při zohlednění kritérií uvedených v článku 26 a v souladu s článkem 27 ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny v odstavci 1 tohoto článku, a s ohledem na případná nová hlediska vždy nejvýše o 30 dní.

4. Celková doba znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, včetně jakéhokoli prodloužení podle odstavce 3 tohoto článku, nepřesáhne šest měsíců. V mimořádných situacích uvedených v článku 29 může být tato celková doba prodloužena na maximální dobu dvou let v souladu s odstavcem 1 uvedeného článku.“

7. Článek 26, nadepsaný „Kritéria pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic“, stanoví:

„Rozhodne-li členský stát podle článku 25 a čl. 28 odst. 1 v krajním případě o dočasném znovuzavedení ochrany hranic na jedné či více vnitřních hranicích nebo jejich úsecích nebo o prodloužení takového znovuzavedení v souladu s článkem 25 nebo čl. 28 odst. 1, posoudí, do jaké míry takové opatření pravděpodobně přispěje k odpovídajícímu řešení hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost a posoudí přiměřenost tohoto opatření vzhledem k dané hrozbě. V rámci tohoto posouzení členský stát zohlední zejména tyto aspekty:

- a) pravděpodobný dopad hrozeb na jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, včetně hrozeb v návaznosti na teroristické činy či hrozby, jakož i hrozeb, které představuje organizovaná trestná činnost;
- b) pravděpodobný dopad takového opatření na volný pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.“

8. Článek 27, nadepsaný „Postup pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článku 25“, zní:

„1. Pokud některý členský stát plánuje znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle čl. 25, oznámí to ostatním členským státům a Komisi nejpozději čtyři týdny před plánovaným znovuzavedením či v kratší lhůtě, jsou-li skutečnosti, jež vedou k potřebě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, zjištěny později než čtyři týdny před plánovaným znovuzavedením.

- a) důvody navrhovaného znovuzavedení, včetně všech relevantních údajů upřesňujících události, které představují závažnou hrozbu pro jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost;
- b) rozsah navrhovaného znovuzavedení s upřesněním, na kterém úseku či úsecích vnitřních hranic má být ochrana hranic znovu zavedena;
- c) názvy určených přechodů;
- d) datum a dobu trvání plánovaného znovuzavedení;
- e) případně opatření, která mají přijmout ostatní členské státy.

Oznámení podle prvního pododstavce může být rovněž předloženo společně dvěma či více členskými státy.

Je-li to nezbytné, může si Komise od dotčeného členského státu nebo členských států vyžádat doplňující informace.

2. Informace uvedené v odstavci 1 se poskytují Evropskému parlamentu a Radě současně s oznámením ostatním členským státům a Komisi podle uvedeného odstavce.

[...]

4. Poté, co dotyčný členský stát učiní oznámení podle odstavce 1, a s ohledem na konzultace podle odstavce 5 může Komise nebo kterýkoli jiný členský stát vydat stanovisko, aniž je dotčen článek 72 Smlouvy o fungování EU.

Pokud má Komise na základě informací obsažených v oznámení nebo jakýchkoliv dodatečných informací, které obdržela, obavy ohledně nezbytnosti nebo přiměřenosti plánovaného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, nebo pokud se domnívá, že by byla vhodná konzultace o některém aspektu oznámení, vydá za tímto účelem stanovisko.

5. Informace podle odstavce 1 a jakékoliv stanovisko Komise nebo členského státu podle odstavce 4 jsou předmětem konzultací a případně i setkání mezi členským státem, který plánuje znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, ostatními členskými státy, zejména těmi, které jsou těmito opatřeními přímo dotčeny, a Komisí, aby se tam, kde je to vhodné, uspořádala vzájemná spolupráce mezi členskými státy a posoudila přiměřenost opatření ve vztahu k událostem vedoucím ke znovuzavedení ochrany hranic a k hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.

6. Konzultace podle odstavce 5 se uskuteční nejpozději deset dní před plánovaným dnem znovuzavedení ochrany hranic.“

B. Rakouské právo

1. PassG

9. Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [spolkový zákon o cestovních pasech pro rakouské občany (zákon z roku 1992 o cestovních pasech, dále jen „PassG“)] v § 2 odst. 1 stanoví:

„Nestanoví-li mezinárodní smlouva nebo mezinárodní obyčej jinak, jsou rakouští občané (občané) povinni mít při vstupu na území Rakouské republiky nebo při vycestování z něj platný cestovní doklad (cestovní pas nebo doklad nahrazující cestovní pas).“

10. Ustanovení § 24 odst. 1 tohoto zákona stanoví:

„Kdo

1) neoprávněně vstoupí na vnitrostátní území nebo z něho neoprávněně vycestuje (§ 2),

[...]

dopustí se, nejde-li o trestný čin, přestupku, za který lze uložit pokutu do 2 180 eur nebo trest odnětí svobody v délce až šesti týdnů. Dopustí-li se osoba takového jednání opakovaně a jsou-li dány přitěžující okolnosti, uloží se současně pokuta a trest odnětí svobody.“

2. GrekoG

11. Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (spolkový zákon o provádění kontrol osob při překročení hranic, zákon o ochraně hranic, dále jen „GrekoG“) v § 10, nadepsaném „Překročení hranice“, stanoví:

„1. Nestanoví-li mezinárodní smlouva nebo mezinárodní obyčej jinak, vnější hranici lze překročit pouze na hraničních přechodech.

2. Vnitřní hranici lze překročit v jakémkoliv místě. Vyžaduje-li to však zachování veřejného klidu, pořádku a bezpečnosti, je spolkový ministr vnitra oprávněn, v mezích stanovených mezinárodními smlouvami, nařízením stanovit, že po určité období bude možné některé úseky vnitřní hranice překročit pouze na hraničních přechodech.

[...]“

12. Ustanovení § 11, nadepsané „Povinná hraniční kontrola“, zní:

„1. Při překročení hranice na hraničních přechodech [...] je dotčená osoba povinna podrobit se kontrole (povinná hraniční kontrola).

2. S výjimkou případů uvedených v § 10 odst. 2 a 3 nezakládá překročení hranice na vnitřní hranici povinnost podrobit se hraniční kontrole.

[...]“

13. Ustanovení § 12 uvedeného zákona, nadepsané „Provádění hraniční kontroly“, v odstavci 1 stanoví:

„Za hraniční kontrolu odpovídá příslušný orgán. Pokud je spojena s výkonem přímé příkazovací nebo donucovací pravomoci správního orgánu, je vyhrazena orgánům veřejné bezpečnosti a zemskému policejnímu ředitelství (§ 12b). [...]“

14. Ustanovení § 12a téhož zákona, nadepsané „Pravomoci orgánů veřejné bezpečnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Orgány veřejné bezpečnosti jsou oprávněny provést hraniční kontrolu osoby, jsou-li dány důvody se domnívat, že tato osoba podléhá povinnosti podrobit se hraniční kontrole [...].“

3. Nařízení č. 114/2019

15. Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nařízení spolkového ministra vnitra o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic) ze dne 9. května 2019 (BGBl. II, 114/2019, dále jen „nařízení č. 114/2019“) zní:

„Na základě § 10 odst. 2 zákona o ochraně hranic (GrekoG) nařizují:

§ 1. Za účelem zachování veřejného klidu, pořádku a bezpečnosti lze vnitřní hranice se Slovinskou republikou a Maďarskem v období mezi 13. květnem 2019, 00:00, a 13. listopadem 2019, 24:00 hod., překročit pozemní cestou pouze na hraničních přechodech.

§ 2. Toto nařízení pozbude účinnosti dne 13. listopadu 2019 o půlnoci.“

III. Spory v původním řízení a předběžné otázky

A. Věc C-369/20

16. Dne 29. srpna 2019 chtěl NW vstoupit ze Slovinska na rakouské území na hraničním přechodu Spielfeld.

17. Poté co byl NW inspektorem CO vyzván, aby předložil svůj cestovní pas, dotázal se, zda se jedná o hraniční kontrolu, nebo o ověření totožnosti. Když mu inspektor CO odpověděl, že se jedná o hraniční kontrolu, navrhovatel se prokázal řidičským průkazem, jelikož měl za to, že v daném okamžiku byla hraniční kontrola v rozporu s unijním právem. Ani poté, co ho inspektor CO opakovaně vyzval k předložení cestovního pasu a sdělil mu, že porušuje PassG, navrhovatel cestovní pas nepředložil. Inspektor CO proto správní úkon ukončil a informoval navrhovatele, že věc bude oznámena příslušnému orgánu.

18. Správním rozhodnutím trestní povahy ze dne 7. listopadu 2019 byl NW shledán vinným z toho, že při vstupu na území Rakouské republiky překročil rakouskou hranici bez platného cestovního dokladu. Tím porušil § 2 odst. 1 PassG a byla mu uložena pokuta ve výši 36 eur na základě § 24 odst. 1 tohoto zákona. O jednání vytýkaném navrhovateli byly příslušné orgány informovány prostřednictvím oznámení, které podali dne 6. září 2019 příslušníci Landespolizeidirektion Steiermark (zemské policejní ředitelství Štýrsko, Rakousko). Trestním příkazem ze dne 9. září 2019 byl následně navrhovatel uznán vinným z porušení § 2 odst. 1 uvedeného zákona. V odporu, který podal proti příkazu dne 23. září 2019, se navrhovatel dovolával protiprávnosti provedené hraniční kontroly – jelikož hlava III Schengenského hraničního kodexu neposkytuje žádný právní základ pro předmětný správní úkon –, jakož i toho, že tento správní úkon a uvedený příkaz jsou zásahem do práva na volný pohyb, které mu přiznává čl. 21 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 22 Schengenského hraničního kodexu.

19. Předkládající soud uvádí, že Rakouská republika znovu zavedla ochranu na hranici se Slovinskou republikou počínaje zářím 2015. V období od 16. září 2015 do 10. května 2016 byla tato ochrana založena, pokud jde o unijní právo, nejdříve na článku 29 prvního Schengenského

hraničního kodexu (nařízení (ES) č. 562/2006)⁵, následně na čl. 25 odst. 2 tohoto kodexu⁶. Poté mezi 11. květnem 2016 a 11. listopadem 2017 bylo prodloužení hraniční kontroly založeno na třech prováděcích rozhodnutích Rady přijatých na základě článku 29 Schengenského hraničního kodexu.

20. Vzhledem k tomu, že Evropská komise po 11. listopadu 2017 nepředložila Radě nový návrh na prodloužení ochrany hranic na základě článku 29 Schengenského hraničního kodexu 2016/399, prodloužení ochrany hranic v Rakousku mohlo být podle předkládajícího soudu založeno po tomto datu již pouze na čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu.

21. Dne 12. října 2017 oznámila Rakouská republika Komisi prodloužení ochrany hranic o šest měsíců, a to na dobu od 11. listopadu 2017 do 11. května 2018⁷. Následně byla ochrana hranic prodloužena o dalších o šest měsíců, od 11. května 2018 do 11. listopadu 2018⁸, poté od 12. listopadu 2018 do 12. května 2019⁹ a konečně od 13. května 2019 do 13. listopadu 2019. Toto poslední prodloužení, během kterého byl NW podroben kontrole, se zakládalo na nařízení č. 114/2019.

22. Podle předkládajícího soudu vede postup Rakouské vlády spočívající v přijetí několika na sebe navazujících vnitrostátních podzákonných právních předpisů ke kumulaci časových období, jejichž celková délka překračuje maximální dobu šesti měsíců stanovenou v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu. Předkládající soud má za to, že toto nepřetržité řetězení nařízení ministra představuje kumulaci šestiměsíčních období. Podle uvedeného soudu přitom čl. 25 odst. 4 tohoto kodexu takové kumulaci brání, a i kdyby byla možná, v projednávané věci obchází dobu dvou let danou tímto ustanovením.

23. Za těchto okolností se Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání unijní právo vnitrostátní právní úpravě, kterou prostřednictvím na sebe navazujících vnitrostátních podzákonných právních předpisů dochází ke kumulaci prodlužovaných období, a tím je umožněno znovuzavedení ochrany hranic nad rámec časového omezení dvou let stanoveného v člancích 25 a 29 [Schengenského hraničního kodexu], a to a bez odpovídajícího prováděcího rozhodnutí Rady Evropské unie podle článku 29 [tohoto kodexu]?

⁵ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1), naposledy pozměněné nařízením (EU) č. 1051/2013 ze dne 22. října 2013 (Úř. věst. 2013, L 295, s. 1). Toto nařízení předcházelo Schengenskému hraničnímu kodexu. Podotýkám ovšem, že podle informací poskytnutých rakouskou vládou a Komisí článku 28 Schengenského hraničního kodexu odpovídá nikoliv článek 29 nařízení č. 562/2006, nýbrž článek 25 tohoto nařízení.

⁶ – Poukazuji nicméně na to, že podle informací poskytnutých rakouskou vládou a Komisí článku 25 Schengenského hraničního kodexu odpovídá nikoliv čl. 25 odst. 2 nařízení č. 562/2006, ale jeho článek 23.

⁷ – Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nařízení spolkového ministra vnitra o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, BGBl II, 98/2018).

⁸ – Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nařízení spolkového ministra vnitra o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, BGBl II, 274/2018).

⁹ – Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nařízení spolkového ministra vnitra o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, BGBl. II, 114/2019).

2) Musí být právo občanů Unie na volný pohyb, zakotvené v čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie¹⁰, vykládáno, zejména ve světle zásady zrušení kontroly osob na vnitřních hranicích zakotvené v článku 22 [uvedeného kodexu], tak, že zahrnuje právo nebýt podroben osobní kontrole na vnitřních hranicích, s výhradou podmínek a výjimek stanovených ve Smlouvách a zejména v [témže kodexu]?

3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku:

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

B. Věc C-368/20

24. Dne 16. listopadu 2019 byl NW při vjezdu osobním vozem ze Slovinska na rakouské území podroben na dálničním hraničním přechodu Spielfeld hraniční kontrole na základě § 12a odst. 1 GrekoG. Orgán ochrany hranic vyzval NW, aby se prokázal cestovním pasem nebo občanským průkazem.

25. Dne 19. prosince 2019 NW u soudu napadl legalitu této kontroly.

26. S ohledem zejména na úvahy uvedené v bodech 19 až 22 tohoto stanoviska se Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání unijní právo vnitrostátní právní úpravě, kterou prostřednictvím na sebe navazujících vnitrostátních podzákonných právních předpisů dochází ke kumulaci prodlužovaných období, a tím je umožněno znovuzavedení ochrany hranic nad rámec časového omezení dvou let stanoveného v člancích 25 a 29 [Schengenského hraničního kodexu], a to a bez odpovídajícího prováděcího rozhodnutí [Rady] podle článku 29 [tohoto kodexu]?

2) V případě záporné odpovědi na první otázku:

Musí být právo občanů Unie na volný pohyb, zakotvené v čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 [Listiny], zejména ve světle zásady zrušení kontroly osob na vnitřních hranicích zakotvené v článku 22 [uvedeného kodexu] vykládáno tak, že zahrnuje právo nebýt podroben osobní kontrole na vnitřních hranicích, s výhradou podmínek a výjimek stanovených ve Smlouvách a zejména v [témže kodexu]?“

C. Řízení před Soudním dvorem

27. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věcech C-368/20 a C-369/20 ze dne 23. července 2020 byly zapsány do rejstříku Soudního dvora dne 5. srpna 2020. Písemná vyjádření předložili NW, rakouská, dánská, německá, francouzská a švédská vláda, jakož i Evropská komise. Tytéž zúčastněné strany, vyjma švédské vlády, se zúčastnily jednání konaného dne 15. června 2021.

¹⁰ – Dále jen „Listina“.

IV. Analýza

A. K výkladu článku 25 Schengenského hraničního kodexu (první otázky ve věcech C-368/20 et C-369/20)

28. Podstatou prvních předběžných otázek předkládajícího soudu je, zda unijní právo brání tomu, aby členský stát prostřednictvím na sebe navazujících vnitrostátních podzákonných právních předpisů znovu zavedl ochranu vnitřních hranic na dobu, která překračuje maximální dobu stanovenou v člancích 25 a 29 Schengenského hraničního kodexu.

29. V rámci těchto předběžných otázek se předkládající soud dotazuje konkrétně na to, zda obě hraniční kontroly, které jsou předmětem sporu ve věcech v původním řízení a které byly provedeny na hranici mezi Rakouskem a Slovinskem v průběhu roku 2019, byly v souladu s unijním právem, a to s ohledem na maximální dobu, kterou pro znovuzavedení ochrany hranic stanoví Schengenský hraniční kodex¹¹. Za tímto účelem předkládající soud v podstatě Soudní dvůr žádá, aby objasnil, jaká je příslušná maximální doba pro znovuzavedení ochrany hranic a zda unijní právo brání znovuzavedení ochrany hranic, která tuto dobu překračuje¹². Těmto otázkám se budu věnovat postupně v následujících dvou oddílech.

1. Maximální doba, která se v projednávaných věcech uplatní na dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

30. Schengenský hraniční kodex obsahuje v podstatě tři výjimky z obecného pravidla spočívajícího ve zrušení ochrany vnitřních hranic zakotveného v článku 22 tohoto kodexu. Pro každou z těchto výjimek stanoví tento kodex odlišnou maximální dobu trvání.

31. První výjimka, uvedená v čl. 25 odst. 1 kodexu, předpokládá existenci *předvídatelné* závažné hrozby¹³ pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v jednom nebo více členských státech, zatímco druhá výjimka, zakotvená v článku 28 kodexu, se týká situace, ve které se vyskytne *nepředvídatelná* závažná hrozba¹⁴ pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v jednom nebo více členských státech vyžadující neprodlené přijetí opatření. Třetí výjimka je uvedena v článku 29 Schengenského hraničního kodexu a lze ji uplatnit jen v *mimořádných situacích* ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích z důvodu

¹¹ – Předkládající soud uvádí jako právní základ ochrany hranic po dotčené období v rakouském právu nařízení č. 114/2019 (viz body 21 a 26 tohoto stanoviska). Podle informací poskytnutých předkládajícím soudem bylo toto nařízení účinné pouze do 13. listopadu 2019, což znamená, že k druhé sporné hraniční kontrole provedené dne 16. listopadu 2019 došlo po tomto datu. V žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce se neuvádí, zda došlo k prodloužení použitelnosti tohoto nařízení, nicméně s ohledem na předložené předběžné otázky týkající se druhé hraniční kontroly předpokládám, že tomu tak bylo.

¹² – V tomto ohledu viz vysvětlení předkládajícího osudu uvedené v bodě 22 tohoto stanoviska.

¹³ – Podle Komise je závažná hrozba *předvídatelná*, pokud je předvídatelná událost, jež způsobuje nutnost znovu zavést ochranu vnitřních hranic, jako například velké sportovní akce, politické demonstrace a politická setkání na vysoké úrovni (viz sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Správa Schengenu – posílení prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích ze dne 16. září 2011 [COM(2011) 561 final]). Není přitom sporu o tom, že článku 25 Schengenského hraničního kodexu se lze dovolat také s cílem čelit jiným druhům předvídatelných hrozeb, včetně určitých migračních pohybů a teroristických hrozeb.

¹⁴ – Závažná hrozba je *nepředvídatelná*, pokud jsou události, jež odůvodňují potřebu znovu zavést ochranu vnitřních hranic, nepředvídatelné. To se může týkat například teroristických útoků nebo jiných trestných činů velkého rozsahu, kdy je nutné přijmout všechna možná opatření k zajištění rychlého zadržení pachatelů (viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Správa Schengenu – posílení prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích ze dne 16. září 2011 [COM(2011) 561 final]).

přetrvávajících závažných nedostatků týkajících se ochrany těchto hranic. Použití této poslední výjimky je vázáno na postup, jehož součástí je doporučení Rady přijaté na návrh Komise a který není vyžadován pro uplatnění prvních dvou podmínek.

32. Pro projednávané věci je relevantní první výjimka, jelikož obě sporné hraniční kontroly dotčené ve věcech v původních řízeních byly provedeny na základě čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu¹⁵.

33. Co se týče období, po které lze tuto výjimku uplatňovat, čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu stanoví dobu třiceti dnů, ledaže by předvídatelná doba trvání závažné hrozby byla delší. Článek 25 odst. 3 tohoto kodexu nicméně umožňuje prodloužení nejvýše o třicet dní. Konečně čl. 25 odst. 4 uvedeného kodexu zakotvuje *celkovou maximální dobu trvání*, či přesněji dvě celkové maximální doby trvání. V první větě dobu šesti měsíců. V mimořádných situacích uvedených v článku 29 téhož kodexu dobu dvou let.

34. Článek 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu tedy stanoví dvě rozdílné celkové doby znovuzavedené ochrany vnitřních hranic. V tomto ohledu se shodně s předkládajícím soudem domnívám, že maximální dobou, která je relevantní pro projednávané věci, je doba šesti měsíců stanovená v čl. 25 odst. 4 první větě uvedeného kodexu, a nikoliv doba dvou let uvedená v druhé větě tohoto ustanovení.

35. Článek 25 odst. 4 druhá věta Schengenského hraničního kodexu totiž odkazuje na třetí výjimku, která je stanovena v čl. 29 odst. 1 tohoto kodexu a která se týká mimořádných situací zmíněných v bodě 31 tohoto stanoviska. Posledně uvedený článek vyžaduje uplatnění postupu zahrnujícího doporučení, které přijímá Rada na návrh Komise. V tomto ohledu mám za to, že z čl. 25 odst. 4 druhé věty uvedeného kodexu a odkazu na jeho čl. 29 odst. 1 vyplývá, že pokud takové doporučení Rady podle článku 29 Schengenského hraničního kodexu nebylo přijato, nejedná se o mimořádné situace ve smyslu tohoto ustanovení způsobilé odůvodnit maximální dobu znovuzavedení ochrany hranic, která může prostřednictvím „kumulace“ šestiměsíčních období založených na čl. 25 odst. 4 dosáhnout až dvou let¹⁶.

36. Jelikož v projednávaných věcech byla ochrana hranic, na níž byly založeny sporné hraniční kontroly, znovu zavedena na základě čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, a nikoliv na základě doporučení přijatého Radou podle jeho článku 29, pro posouzení zákonnosti ochrany hranic, na níž byly sporné hraniční kontroly založeny, je relevantní maximální doba šesti měsíců stanovená v čl. 25 odst. 4 první větě uvedeného kodexu.

37. Vzhledem k tomu, že jak jsem uvedl v úvodu tohoto stanoviska, Rakouská republika v okamžiku sporných hraničních kontrol přistoupila ke znovuzavedení ochrany hranic podle čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu již několikrát po sobě, a to vždy na dobu šesti

¹⁵ – V tomto ohledu viz body 20, 21 a 26 tohoto stanoviska.

¹⁶ – Na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, se tedy nejedná o dvě odlišné doby v délce dvou let, z nichž jedna by byla stanovena v čl. 25 odst. 4 druhé větě a druhá v čl. 29 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, ale o jednu a tutéž maximální dobu dvou let použitelnou pouze v mimořádných situacích ve smyslu článku 29 tohoto kodexu. Jak jsem objasnil v bodě 31 tohoto stanoviska, znovuzavedení kontroly na hranicích na základě článku 29 uvedeného kodexu je vázáno na zvláštní postup, který zahrnuje doporučení Rady přijaté na návrh Komise, a to proto, že předmětné ustanovení předpokládá mimořádné situace ohrožující *celkové fungování* prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích z důvodu přetrvávajících závažných nedostatků týkajících se ochrany *vnějších hranic*. Pokud bychom na základě čl. 25 odst. 4 druhé věty tohoto kodexu vycházeli z toho, že maximální dobu dvou let může aktivovat sám členský stát, obcházel bychom postup stanovený v článku 29 Schengenského hraničního kodexu pro mimořádné situace.

měsíců¹⁷, relevantní otázkou, jež vyvstává v projednávaných věcech, je to, zda unijní právo brání znovuzavedení ochrany hranic na dobu překračující maximální dobu šesti měsíců stanovenou v čl. 25 odst. 4 první větě tohoto kodexu¹⁸.

2. Brání unijní právo znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na období překračující dobu šesti měsíců stanovenou v čl. 25 odst. 4 první větě Schengenského hraničního kodexu?

38. Abychom zjistili, zda Schengenský hraniční kodex brání dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic překračujícímu uvedenou dobu, je třeba v první řadě podat jeho výklad, a to zejména článku 25.

a) Úvodní poznámky

39. Není zajisté sporu o tom, že maximální doba šesti měsíců stanovená v čl. 25 odst. 4 je jako taková formulována jasně. Na rozdíl od toho, co tvrdí NW ve svém písemném vyjádření, však podle mého názoru nelze z tohoto ustanovení dovozovat, že brání jakémukoliv znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, které tuto dobu překračuje.

40. Shodně se všemi ostatními zúčastněnými stranami mám za to, že ze znění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu ve spojení s jeho odstavci 2 až 4 jasně vyplývá, že tento článek umožňuje, přinejmenším *do jisté míry*, nové uplatnění čl. 25 odst. 1 kodexu, a tudíž nový běh maximální šestiměsíční doby stanovené v odstavci 4 téhož článku, což má fakticky za následek překročení této maximální doby.

41. Vyplývá to především ze skutečnosti, že doba šesti měsíců stanovená v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu se uplatní v případě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic odůvodněného *jednou a téže* přesně definovanou závažnou hrozbou, což lze dovodit, zaprvé, z použití určitého členu „la“ ve francouzském znění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu a demonstrativa „dané“ v čl. 26 prvním pododstavci tohoto kodexu k označení konkrétní hrozby odůvodňující první dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic¹⁹ a její případné prodloužení²⁰. Zadruhé podmínky vyžadované pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic i postupy stanovené pro takové znovuzavedení předpokládají přesné vymezení předmětné hrozby. Uvažují-li tak členské státy o znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic, jsou povinny oznámit to ostatním členským státům a Komisi a sdělit jim přesné důvody tohoto

¹⁷ – Konkrétně ze skutkových okolností sporů v původním řízení vyplývá, že před znovuzavedením ochrany vnitřních hranic, na kterém byla založena první sporná hraniční kontrola, Rakouská republika již předtím třikrát po sobě opětovně zavedla ochranu hranic na dobu šesti měsíců, a to vždy na základě čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu. Co se týče ochrany vnitřních hranic, o kterou se opírala druhá sporná hraniční kontrola, bylo to tedy již popáté po sobě, co toto ustanovení posloužilo jako právní základ ochrany hranic (v tomto ohledu viz body 20, 21 a 26 tohoto stanoviska).

¹⁸ – Nad rámec této otázky se některé strany zúčastněné v projednávaných věcech vyjádřily rovněž k tomu, zda Schengenský hraniční kodex umožňuje členskému státu kumulovat *různé maximální doby*, které vyplývají z jednotlivých výjimek stanovených v člancích 25 až 30 tohoto kodexu. Ze skutkových okolností sporů v původním řízení přitom vyplývá, že v okamžiku sporných hraničních kontrol měla Rakouská republika znovuzavedeny kontroly na své hranici se Slovinskou republikou již skoro čtyři roky *na základě různých ustanovení* tohoto kodexu, a to v podstatě na základě jeho článků, v chronologickém pořadí, 28, 25, 29 a konečně opět na základě článku 25. S ohledem na mnou navržený výklad čl. 25 odst. 1 téhož kodexu nepovažuji za nutné, abych se pro účely užitečné odpovědi na předběžné otázky k této problematice vyslovil.

¹⁹ – Viz čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu („[...] předvídatelnou dobu trvání závažné hrozby [...] jako reakce na *tuto* závažnou hrozbu“) a čl. 26 první pododstavec tohoto kodexu („posoudí přiměřenost tohoto opatření vzhledem k *dané hrozbě*“) (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

²⁰ – Viz čl. 25 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu („jestliže závažná hrozba [...] trvá“) (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

znovuzavedení, což zahrnuje *všechny relevantní údaje upřesňující události*, které představují závažnou hrozbu pro jejich veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost²¹, aby Komise a ostatní členské státy mohly vydat stanovisko k legalitě této ochrany.

42. Z toho podle mého názoru vyplývá, že pokud je členský stát, který podle čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu znovu zavedl ochranu vnitřních hranic, na konci maximální doby šesti měsíců stanovené v čl. 25 odst. 4 první větě tohoto kodexu vystaven jiné závažné hrozbě, kterou bychom mohli nazvat *novou* závažnou hrozbou, je tento členský stát oprávněn, za předpokladu, že jsou dodrženy požadované podmínky a postupy, toto ustanovení uplatnit znovu za účelem znovuzavedení ochrany vnitřních hranic reagujícího na tuto *novou* závažnou hrozbu.

43. V tomto kontextu považuji za užitečné odlišit dvě rozdílné situace. Zaprvé se jedná o situaci, kdy po uplynutí šestiměsíční doby, po kterou byla znovuzavedena ochrana vnitřních hranic jako reakce na určitou závažnou hrozbu, je dotýčný členský stát vystaven závažné hrozbě, která je *svou povahou nová*. Mohlo by se například jednat nejprve o teroristickou hrozbu a následně o hrozbu migrační či zdravotnickou krizi. Domnívám se, že v takovém případě není, se zřetelem k bodům 40 až 42 tohoto stanoviska, pochyb o tom, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu umožňuje nové uplatnění svého odstavce 1, jak se ostatně domnívají i všechny zúčastněné strany vyjma NW.

44. Zadruhé se jedná o situaci, kdy po uplynutí šestiměsíční doby, po kterou byla znovuzavedena ochrana vnitřních hranic jako reakce na určitou závažnou hrozbu, tato hrozba trvá, a představuje tak něco, co bychom mohli nazvat *obnovenou hrozbou*²².

45. V tomto případě skutkové okolnosti sporů v původních řízeních spadají podle všeho pod tuto druhou situaci. Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, zjevně vyplývá, že doba, po kterou byla znovu zavedena ochrana vnitřních hranic, na které se zakládaly sporné hraniční kontroly, byla odůvodněna přetrvávajícími hrozbami²³. Zásadní otázkou, která vyvstává v projednávaných věcech, tedy je, zda článek 25 Schengenského hraničního kodexu v takovém případě brání tomu, aby byl jeho odstavec 1 uplatněn opakovaně.

46. Co se týče situace *obnovené* hrozby, Komise a NW v podstatě tvrdí, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu jasným způsobem brání novému uplatnění svého odstavce 1, což podle nich vyplývá zejména z jeho znění a geneze.

²¹ – V tomto smyslu viz čl. 27 odst. 1 písm. a) a čl. 28 odst. 1.

²² – Jak vysvětlím v bodě 63 tohoto stanoviska, Conseil d'État (Státní rada, Francie) se vyslovila k otázce obdobné předběžným otázkám předloženým v projednávaných věcech. V tomto ohledu podotýkám, že v rámci výkladu článku 25 Schengenského hraničního kodexu podobným způsobem rozlišila „novou hrozbu“ a „obnovenou hrozbu“, což podle toho, jak chápu tyto výrazy, v podstatě odpovídá v tomto stanovisku použitému odlišení hrozby, která je *svou povahou nová*, a *obnovené* hrozby.

²³ – Podotýkám, že obsah oznámení, která Rakouská republika zaslala Komisi podle článku 27 Schengenského hraničního kodexu a která uvádějí důvody pro ochranu vnitřních hranic, není v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce popsán. Tato oznámení byla nicméně předložena Komisi. V tomto ohledu, a aniž by bylo nutné vyjádřit se k odůvodnění celého období, na které Rakouská republika znovu zavedla ochranu hranic, postačí konstatovat, co se týče ochrany hranic, na které se zakládaly sporné hraniční kontroly, že z oznámení ze dne 8. dubna 2019 týkajícího se ochrany hranic během šestiměsíčního období od 13. května 2019 do 12. listopadu 2019, tedy období, v průběhu kterého byla provedena první sporná hraniční kontrola, vyplývá, že tato ochrana byla odůvodněna zejména *migračními pohyby do Evropy a druhotnými pohyby, latentní hrozbou terorismu v celé Evropě, jakož i nedávným vývojem na západním Balkáně*. Tytéž důvody byly přitom uplatněny v oznámení ze dne 10. října 2018, týkajícím se období ochrany hranic, které uvedenému období předcházelo. Stejně tak vyplývá z oznámení ze dne 10. října 2019, týkajícího se šestiměsíčního období od 13. listopadu 2019 do 12. května 2020, což je období, v průběhu kterého byla provedena druhá sporná hraniční kontrola, že tato ochrana hranic byla odůvodněna podobnými důvody (*migrační pohyby do Evropy a druhotné pohyby*).

47. Předně, pokud jde o znění tohoto ustanovení, vzhledem k tomu, že čl. 25 odst. 4 první věta Schengenského hraničního kodexu stanoví maximální dobu šesti měsíců pro znovuzavedení ochrany hranic v případě *jedné a téže* závažné hrozby²⁴, je podle nich namístě z toho dovodit, že tato maximální doba je absolutní, takže daná hrozba podle jejich názoru nemůže poté, co tato doba uplynula, odůvodnit nové uplatnění čl. 25 odst. 1 kodexu, i kdyby po uplynutí uvedeného období přetrvávala. V opačném případě by se maximální doba stanovená v čl. 25 odst. 4 první větě jevila podle nich jako nadbytečná²⁵.

48. I geneze pravidel týkajících se maximálních dob musí být podle nich vykládána ve stejném smyslu. První Schengenský hraniční kodex, tedy nařízení č. 562/2006, maximální doby pro znovuzavedení ochrany hranic neupravovalo²⁶, ty byly zavedeny až později v rámci změny tohoto nařízení²⁷. Zavedením těchto dob tudíž normotvůrce podle jejich názoru zamýšlel stanovit absolutní meze²⁸.

49. Se zřetelem k výše uvedenému sice připouštím, že existují argumenty na podporu pozice Komise a NW, stejně jako rakouská, dánská, německá a francouzská vláda se nicméně domnívám, že výklad uvedený v bodě 46 tohoto stanoviska by mohl vést k nepřijatelným, případně absurdním důsledkům.

b) K nutnosti respektovat pravomoci členských států v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti

50. Obecně se připouští (a Komise to ostatně sama uznala²⁹), že závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost nejsou nutně omezeny v čase. Nelze tudíž vyloučit, že jedna a táž závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost přetrvává déle než po šest měsíců stanovených v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu.

²⁴ – Viz bod 41 tohoto stanoviska.

²⁵ – Tento výklad je podle jejich názoru navíc podpořen skutečností, že když Schengenský hraniční kodex v čl. 25 odst. 3 umožňuje prodloužit znovuzavedenou ochranu hranic, vyžaduje, aby tak členské státy činily „s ohledem na případná nová hlediska“. Tento kodex tak zohledňuje skutečnost, že konkrétní závažná hrozba, která odůvodnila prvotní znovuzavedení ochrany hranic, se může průběžně vyvíjet, a tedy i přetrvávat v čase. Navzdory tomu přitom čl. 25 odst. 4 první věta uvedeného kodexu stanoví maximální dobu, což podle nich nasvědčuje tomu, že se jedná o dobu absolutní a nelze ji uplatnit opakovaně.

²⁶ – Viz čl. 23 odst. 1 a 2 tohoto nařízení.

²⁷ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1051/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění nařízení č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích (Úř. věst. 2013, L 295, s. 1).

²⁸ – Poznamenávám, že přípravné práce týkající se těchto mezí by bylo možné v tomto smyslu vykládat. Při jednání, které vedlo k přijetí těchto lhůt, byla otázka přetrvávajících hrozeb vznesena některými delegacemi v rámci Rady a byl podán návrh na zrušení lhůt navržených Komisí, které odpovídají lhůtám přijatým, a to s tím, že ochrana hranic by měla být zachována, pokud konstatovaná hrozba přetrvává (viz <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 pozměňovací návrh však nebyl schválen. Podotýkám nicméně, že pokud je mi známo, z přípravných prací nevyplývá, z jakého důvodu nebyla navržena změna schválena.

²⁹ – Viz doporučení Komise (EU) 2017/1804 ze dne 3. října 2017 k provádění ustanovení Schengenského hraničního kodexu týkajících se dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v schengenském prostoru, z jehož bodu 4 odůvodnění vyplývá, že „[i] když se v naprosté většině případů lhůty, jež jsou v současné době v platnosti, ukázaly jako dostatečné, vyšlo v poslední době najevo, že některé závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, jako jsou teroristické hrozby nebo výrazný nekontrolovaný druhotný pohyb v rámci Unie, mohou přetrvávat podstatně déle než po výše uvedené období“.

51. S ohledem na tuto skutečnost může výklad navržený Komisí a NW vést k nepřijatelnému výsledku v tom smyslu, že členské státy by byly po uplynutí doby šesti měsíců nuceny zrušit ochranu svých hranic, a to i v případě, že by v tomto okamžiku byly i nadále vystaveny závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, v souvislosti s níž by ochrana hranic byla nezbytně nutná³⁰.

52. Takový výklad by ostatně vedl k absurdním důsledkům. Členské státy by totiž podle mého názoru mohly v každém případě opětovně znovu zavést ochranu hranic jako reakci na předmětnou závažnou hrozbu nějakou dobu po uplynutí šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 25 odst. 4 kodexu. Zdůrazňuji, že nic v tomto kodexu nenaznačuje, že by jeho čl. 25 odst. 1 bylo možné během období, po které je tento kodex v platnosti, použít pro jeden typ hrozby pouze jednou. Přitom připustíme-li, že Schengenský hraniční kodex členským státům nebrání použít čl. 25 odst. 1 opakovaně, postrádalo by jakoukoliv logiku nutit je, aby v případě, že jsou vystaveny závažné hrozbě, v důsledku níž je ochrana hranic nezbytně nutná, rušily ochranu hranic na určitou dobu (na jeden den, tři týdny, šest měsíců nebo jinou dobu, vzhledem k tomu, že ta není přesně určena), a to pouze za tím účelem, aby následně mohly ochranu hranic opětovně znovu zavést.

53. Kromě toho, a to především, se shodně s rakouskou, dánskou, francouzskou a německou vládou domnívám, že výklad, který navrhuje Komise a NW, by se mohl dotknout pravomocí v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti vyhrazených členským státům článkem 72 SFEU a čl. 4 odst. 2 SEU.

54. Schengenský hraniční kodex byl přijat zejména na základě čl. 77 odst. 1 písm. a) SFEU, který stanoví, že Unie rozvíjí politiku s cílem zajistit mimo jiné, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic. Právě v souvislosti s tím obecné pravidlo kodexu zakotvuje zrušení ochrany vnitřních hranic. Článek 77 odst. 1 písm. a) SFEU je přitom součástí části třetí hlavy V smlouvy o FEU, nadepsané „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“, obsahující taktéž článek 72, podle kterého se tato hlava nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. Vedle článku 72 SFEU navíc čl. 4 odst. 2 SEU stanoví, že Unie respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí s udržením veřejného pořádku a ochranou „národní bezpečnosti“.

55. Vzhledem k tomu, že článek 72 SFEU a čl. 4 odst. 2 SEU jednoznačně uznávají pravomoci a odpovědnost členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní a národní bezpečnosti, slouží tato ustanovení především k tomu, aby unijnímu normotvůrci připomínala, že ve všech sekundárních právních předpisech přijatých podle hlavy V Smlouvy o FEU je třeba přijímat vhodná ustanovení, která členským státům umožní dostát této odpovědnosti³¹.

56. Pokud by byl přitom členský stát nucen zrušit nezbytně nutnou ochranu svých hranic po uplynutí doby šesti měsíců, bránilo by mu to v uplatňování svých pravomocí a odpovědnosti, které má podle článku 72 SFEU. Taková situace by byla v některých případech dokonce

³⁰ – Zdůrazňuji ovšem, že v rámci této úvahy jsem se nezabýval tím, zda situace dotčená ve věci v původním řízení odpovídá závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, v důsledku níž by byla ochrana hranic nezbytně nutná. Toto posouzení přísluší předkládajícímu soudu.

³¹ – Viz také stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věcech Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokační žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 202).

v rozporu s čl. 4 odst. 2 SEU, a to vzhledem k tomu, že členský stát by tak nemohl přijímat opatření proti ohrožení své národní bezpečnosti. Z toho plyne, že pravomoci a odpovědnost členských států v těchto oblastech nelze omezovat *absolutními* lhůtami³².

57. Podle mého názoru není myslitelné, aby normotvůrce přijetím článku 25 Schengenského hraničního kodexu zamýšlel dosáhnout takového výsledku, a tudíž vyloučit opětovné uplatnění odstavce 1 tohoto článku v případě *obnovené* hrozby, což ostatně z bodů odůvodnění tohoto kodexu nijak nevyplývá³³. Článek 25 uvedeného kodexu má totiž zohlednit výslovnou odchylku stanovenou v článku 72 SFEU, a tedy umožnit členským státům uplatňovat odpovědnost, která jim podle tohoto ustanovení přísluší³⁴.

58. Výklad navržený Komisí a NW by nadto mohl ohrozit i jeden z cílů tohoto kodexu, kterým je ochrana veřejného pořádku. I když má Schengenský hraniční kodex zajistit, aby osoby při překračování vnitřních hranic nebyly jakkoli kontrolovány, sleduje tento kodex, jak již uznal Soudní dvůr, i cíl zachování veřejného pořádku a boje proti veškerým hrozbám pro tento pořádek³⁵. V tomto ohledu v takové situaci, jako je situace uvedená v bodě 51 tohoto stanoviska, výklad navrhovaný Komisí a NW neodpovídá potřebě skloubit jednotlivé dotčené zájmy, konstatované ustálenou judikaturou Soudního dvora³⁶, jelikož takový výklad by znamenal upřednostnění volného pohybu osob na úkor zachování veřejného pořádku.

c) K možnosti vykládat článek 25 Schengenského hraničního kodexu v souladu článkem 72 SFEU a čl. 4 odst. 2 SEU

59. S ohledem na výše uvedené a zejména se zřetelem k obecné interpretační zásadě, podle které musí být akt sekundárního práva vykládán v *co největším možném rozsahu* způsobem, který nezpochybňuje jeho platnost, a v souladu s veškerým primárním právem³⁷, základní otázkou je, zda je možné vykládat článek 25 Schengenského hraničního kodexu tak, aby nebyl zpochybněn jeho soulad s článkem 72 SFEU a čl. 4 odst. 2 SEU, nebo zda by článek 25 tohoto kodexu měl být pokládán za zcela jasné ustanovení, které takovému výkladu brání a které v tomto ohledu neponechává žádný prostor pro uvážení³⁸.

³² – V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 6. října 2020, La Quadrature du Net a další (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, body 134 až 138), ve kterém Soudní dvůr s ohledem na čl. 4 odst. 2 SEU rozhodl, že cílem zajistit národní bezpečnost lze odůvodnit opatření zasahující do základních práv závažněji než opatření, která by mohla být odůvodněna cílem bojovat proti trestné činnosti, jakož i cílem zajistit veřejnou bezpečnost. Soudní dvůr v této souvislosti zdůraznil, že ačkoliv nesmí doba platnosti jednotlivých příkazů zasahujících do práv přesáhnout předvídatelnou dobu, nelze vyloučit, že zásah může být z důvodu trvání závažného ohrožení národní bezpečnosti obnoven.

³³ – Z bodů 1 a 2 odůvodnění nařízení č. 1051/2013, které zavedlo maximální doby, vyplývá, že normotvůrce chtěl těmito změnami zajistit výjimečnou povahu kontrol a dodržování zásady proporcionality, a to vzhledem k dopadu, který mohou mít taková krajní opatření na všechny osoby, jež mají právo pohybovat se v schengenském prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. V tomto obecném kontextu byly stanoveny maximální doby, jelikož „trvání dočasněho znovuzavedení těchto opatření by se měl[o] omezit na nejmenší míru nutnou jako reakce na závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost“.

³⁴ – Pro všechny případy dodávám, že Komise v roce 2017 navrhla prodloužení lhůt stanovených Schengenským hraničním kodexem (viz [COM(2017) 571 final]). Zejména navrhla prodloužení šestiměsíční lhůty uvedené v čl. 25 odst. 4 tohoto kodexu na jeden rok a ve výjimečných případech až na dva roky.

³⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. prosince 2019, E. P. (Hrozba pro veřejný pořádek) (C-380/18, EU:C:2019:1071, body 44 a 45).

³⁶ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, bod 75 a citovaná judikatura).

³⁷ – Rozsudek ze dne 15. února 2016, J. N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 48 a citovaná judikatura).

³⁸ – Zdůrazňuji, že pokud by měl Soudní dvůr za to, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu je v tomto ohledu jasný, vyvstala by otázka, zda tento článek dostatečně zohledňuje odpovědnost, kterou mají členské státy podle článku 72 SFEU nebo čl. 4 odst. 2 SEU, a tedy, zda tento článek 25 je platný, či by naopak mělo být upuštěno od jeho použití. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, body 212 až 216 a citovaná judikatura).

60. Podle mého názoru se jedná o první případ. Mám totiž za to, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu není zcela jednoznačný v několika ohledech a ponechává prostor pro uvážení, který umožňuje dospět k výkladu zajišťujícímu jeho soulad s primárním právem.

61. *Zaprvé*, i když je zřejmé, že existence *nové* závažné hrozby může odůvodnit opětovné uplatnění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, je totiž nicméně třeba konstatovat, že odpověď na důležitou otázku, co činí závažnou hrozbu *novou* ve vztahu k předchozí hrozbě, a tudíž za jakých podmínek je opětovné uplatnění povoleno, není nijak jednoznačná. To vyplývá zejména ze skutečnosti, že tento kodex neobsahuje definici „hrozby“ ve smyslu článku 25, a tedy ani nedefinuje její meze. S ohledem na dynamiku hrozeb a na nepřeborné množství možných situací, ve kterých by se hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost mohly vyskytnout a dále vyvíjet, není rozdíl mezi oběma situacemi jednoznačný a jeví se jako velmi obtížně aplikovatelný v praxi, jak správně na jednání zdůraznila zejména německá vláda.

62. Vezměme si za příklad teroristickou hrozbu ze strany džihádistické skupiny směřující proti členskému státu. Je-li dotýčný členský stát i následně vystaven teroristické hrozbě, avšak tentokrát ze strany jiné skupiny, jedná se stále o tu samou hrozbu ve smyslu článku 25 Schengenského hraničního kodexu na základě pouhé skutečnosti, že obě tyto hrozby spadají do kategorie „teroristické hrozby“, a to i přesto, že každá z těchto skupin používá odlišné prostředky vyžadující rozdílnou reakci³⁹. Jak vyplývá z těchto příkladů, dokonce i přetrvávající hrozby se mohou změnit takovým způsobem, že se stanou jinými hrozbami⁴⁰.

63. Mám ostatně za to, že právě z důvodu nejednoznačnosti článku 25 Schengenského hraničního kodexu Conseil d'État (Státní rada, Francie) za účelem zajištění jeho výkladu, který by byl v souladu s článkem 72 SFEU a čl. 4 odst. 2 SEU, ve dvou rozsudcích toto ustanovení vyložila v tom smyslu, že umožňuje nové uplatnění svého odstavce 1 v případě „nové“ i v případě „obnovené“ hrozby⁴¹. Conseil d'État (Státní rada) tím, co se týče možnosti nového uplatnění článku 25, postavila „obnovenou hrozbu“ na roveň „nové hrozbě“, což považuji z výše uvedených důvodů za rozumné.

64. *Zadruhé*, článek 25 Schengenského hraničního kodexu není jasný ani ohledně další podstatné otázky, která dle mého názoru ukazuje, že výklad Komise a NW není použitelný bez pochybností. Přijmeme-li předpoklad uvedený v bodě 52 tohoto stanoviska, podle kterého jsou členské státy oprávněny opětovně znovu zavést ochranu hranic nějakou dobu po uplynutí šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 25 odst. 4 tohoto kodexu, vyvstává zásadní otázka, o jak dlouhé období se jedná. Vzhledem k tomu, že jeho délka není tímto kodexem určena, ba dokonce ani zmíněna, mám za

³⁹ – Nebo uveďme příklad migrační krize, který na jednání použila německá vláda. Lze hovořit o *nové* hrozbě například v případě, že pouze vzrostl počet migrantů ilegálně překračujících hranici? Muselo by se jednat o značný nárůst, ale v jakém okamžiku se již o takový značný nárůst jedná? Je nárůst o 20 % nebo vyšší nedostačující a musí se jednat o jiný druh nebezpečí? Co když počet sice poklesne, ale objeví se nový zdroj nebezpečí, například pokud zpravodajské služby informují, že mezi migranty je stále vyšší počet osob, u nichž panuje podezření, že se jedná o teroristy?

⁴⁰ – K této otázce Komise na jednání v podstatě upřesnila, že podle jejího názoru je pro kvalifikaci hrozby jako *nové* rozhodující skutečnost, že je tato hrozba *nová svou povahou*. Podotýkám, že i když článek 25 Schengenského hraničního kodexu jistě umožňuje nové uplatnění svého odstavce 1 v případě takové *svou povahou nové hrozby* (v tomto ohledu viz bod 43 tohoto stanoviska), Schengenský hraniční kodex neobsahuje nic, co by nasvědčovalo tomu, že právě toto kritérium (které se mi ostatně jeví jako svévolné a s ohledem na body 61 a 62 tohoto stanoviska nadměrně restriktivní) má být rozhodující pro nové uplatnění čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu.

⁴¹ – Viz rozhodnutí č. 415291 ze dne 28. prosince 2017, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) a další, body 7 a 8, jakož i rozhodnutí č. 425936 ze dne 16. října 2019, ANAFE a Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI), body 6 a 7, týkající se rozhodnutí francouzských orgánů o znovuzavedení ochrany vnitřních pozemních hranic s Belgií, Lucemburskem, Německem, Švýcarskou konfederací, Itálií a Španělskem, jakož i vzdušných a námořních hranic od 1. listopadu 2017 do 30. dubna 2018 a od 1. listopadu 2018 do 30. dubna 2019.

to, že výklad navrhaný Komisí a NW by vedl ke značnému právnímu vakuu a značné právní nejistotě, což podporuje argument směřující k tomu, aby *obnovená* hrozba byla pro účely výkladu článku 25 téhož kodexu postavena na roveň hrozbě, která je svou povahou nová.

65. Třebaže se domnívám, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu je třeba vykládat v tom smyslu, že v zásadě umožňuje nové uplatnění svého odstavce 1 v případě *obnovené* hrozby, mám nicméně za to, že v případě, že se předmětná závažná hrozba v podstatě podobá předchozí závažné hrozbě, z požadavku přiměřenosti uvedeného v čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu vyplývají v tomto ohledu významná omezení, neboť pro účely takového nového uplatnění stanoví *zvlášť přísné* podmínky.

d) K nutnosti podmínit nové uplatnění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu zvlášť přísnými kritérii

66. Připomínám, že pro účely uplatnění, a tedy i nového uplatnění, čl. 25 odst. 1 musí být splněna všechna věcná kritéria stanovená Schengenským hraničním kodexem. Předpokladem je, že se jedná o *mimořádnou* situaci související se *skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbou*, kterou je dotčen některý ze základních zájmů společnosti, že rozsah a doba trvání dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nepřekročí míru, která je *nezbytně nutná* jako reakce na tuto závažnou hrozbu, a že ochrana vnitřních hranic je znovu zavedena pouze v *krajním případě*⁴². Podle článku 26 tohoto kodexu je dotýčný členský stát povinen posoudit, do jaké míry takové opatření pravděpodobně přispěje k odpovídajícímu řešení hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, a posoudit přiměřenost tohoto opatření vzhledem k dané hrozbě, přičemž zohlední zejména pravděpodobný dopad hrozeb na jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, jakož i pravděpodobný dopad takového opatření na volný pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.

67. V tomto ohledu se obdobně jako francouzská vláda domnívám, že výše zmíněná podmínka přiměřenosti předpokládá, že pokud je zvažováno obnovení ochrany vnitřních hranic z důvodu trvání hrozby, je třeba, aby dotýčný členský stát s ohledem na nabytou zkušenost *ještě důkladněji* posoudil striktní přiměřenost opatření, a prokázal tak, že pokračování ochrany vnitřních hranic je nezbytně nutné. Jinými slovy, s přihlédnutím k období, po které je již předmětná ochrana uplatňována, musí členský stát, který uvažuje o novém uplatnění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, zejména objasnit, a to na základě konkrétních, objektivních a zevrubných relevantních analýz, z jakého důvodu by obnovení ochrany vnitřních hranic bylo *vhodné*, a to tak, že posoudí, *nakolik bylo prvotní znovuzavedení ochrany vnitřních hranic účinné*. Dále musí upřesnit, proč je obnovení této ochrany i nadále *nutným* prostředkem, a sice tím, že vysvětlí,

⁴² – Viz čl. 25 odst. 1 a 2, jakož i body 22, 23 a 27 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu.

z jakého důvodu by žádné jiné mírnější donucovací opatření, například využití policejní kontroly⁴³, rozvědky, policejní spolupráce na unijní úrovni či mezinárodní policejní spolupráce, nebylo dostačující⁴⁴.

68. Navrhuji, aby Soudní dvůr v rozsudku, který má být vydán, tuto podmínku posílené proporcionality upřesnil⁴⁵.

69. Mnou navržený výklad předpokládá, že pro účely posouzení legality nového uplatnění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu v případě *obnovené* hrozby je třeba ověřit, zda je uvedená podmínka posílené proporcionality dodržena⁴⁶. Jedná-li se, jako je tomu v projednávaných věcech, o nové uplatnění, k němuž došlo několikrát po sobě, je požadavek dodržení podmínky posílené proporcionality při každém novém uplatnění o to přísnější.

70. Vedle výše uvedených věcných kritérií dále připomínám, že rámec článku 25 Schengenského hraničního kodexu je také vymezen *procesními* ustanoveními, která mají zejména zajistit – prostřednictvím kontroly vykonávané Komisí –, že věcná kritéria jsou splněna pokaždé, kdy členský stát uvažuje o znovuzavedení (nebo prodloužení či obnovení) ochrany svých hranic⁴⁷.

71. Podle článku 27 tohoto kodexu členský stát před tím, než rozhodne o přijetí takového opatření, musí oznámit Komisi (a ostatním členským státům) důvody svého rozhodnutí. Poté, co dotýčný členský stát takové oznámení učiní, „může“ Komise (nebo kterýkoli jiný členský stát) vydat stanovisko. Pokud má ovšem Komise pochybnosti o nezbytnosti nebo přiměřenosti plánovaného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, *je povinna* vydat za tímto účelem stanovisko. Na rozdíl od toho, co tvrdila Komise na jednání, se domnívám, že z toho vyplývá pro tento orgán *povinnost*, a nikoliv jen možnost stanovisko v takové situaci vydat. Podle mého názoru to vyplývá ze samotného znění čl. 27 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu, podle kterého Komise „může“ vždy vydat stanovisko k oznámením členských států, kdežto podle druhého pododstavce tohoto ustanovení Komise za tím účelem „vydává“ stanovisko, pokud má pochybnosti

⁴³ – V tomto ohledu zaprvé připomínám, že podle čl. 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu se zrušení ochrany vnitřních hranic uvedené v článku 22 tohoto kodexu nedotýká výkonu policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám, a to se vztahuje i na pohraniční oblasti. Zadruhé podle čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46) je členským státům ponechána pravomoc kontrolovat, zda občané Unie, kteří pobývají na jejich území, disponují platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem.

⁴⁴ – V této souvislosti zdůrazňuji, že pocit bezpečí ze strany obyvatelstva zajistě není dostatečným důvodem pro (nové) uplatnění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu. Podtrhuji také skutečnost, že členské státy budou obecně vzato vystaveny hrozbám stále, a že tedy ani existence hrozby nepostačuje k tomu, aby byl uvedený článek (znovu) uplatněn. Jak vyplývá z bodu 66 tohoto stanoviska, (nové) uplatnění tohoto ustanovení vyžaduje *skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu* pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost některého členského státu, a jedná se tudíž o dobře vymezené výjimečné situace [v tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, body 214 a citovaná judikatura týkající se článku 72 SFEU)].

⁴⁵ – Tato podmínka posílené proporcionality umožňuje odlišit prodloužení ochrany vnitřních hranic ve smyslu čl. 25 odst. 3 a 4 Schengenského hraničního kodexu, které je povoleno v mezích lhůty šesti měsíců stanovené ve zmíněném odstavci 4, od *nového uplatnění* čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu. V tomto ohledu si tedy nejsem jist tím, zda se mohou ztotožnit s výkladem rakouské a dánské vlády. Podle dánské vlády by vzhledem k tomu, že hrozba je podle ní dynamickým jevem, který se neustále vyvíjí, nové posouzení hrozby provedené několik měsíců po předchozí hrozbě, které by vedlo k závěru v tom smyslu, že závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost trvá, dokládalo *novou* hrozbu, která by odůvodňovala nové uplatnění čl. 25 odst. 1, a to *už jen proto, že takové posouzení je provedeno v jiný okamžik*. Rakouská vláda uvedla obdobné argumenty. Domnívám se, že takový výklad zjevně ohrožuje užitečný účinek maximální doby šesti měsíců uvedené v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu, a tudíž zásadu proporcionality, neboť očividně nedostatečně zohledňuje účinnost předchozího opatření (bod 67 tohoto stanoviska).

⁴⁶ – Upřesňuji, že při uplatnění této podmínky posílené proporcionality nelze vyloučit, že zkušenosti, které již byly v rámci ochrany vnitřních hranic získány, nebudou relevantní nebo jejich význam bude spíše druhořadý. Tak tomu bude v případě, že se *obnovená* hrozba liší od předchozí hrozby takovou měrou, že již nabytá zkušenost nemá pro boj s takovou hrozbou praktický význam.

⁴⁷ – V tomto smyslu viz bod 23 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu.

o nezbytnosti nebo přiměřenosti plánovaného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Sloveso vydat je zde použito samostatně v oznamovacím způsobu přítomného času za účelem vyjádření závazné povahy ustanovení⁴⁸, což v podstatě vyplývá i z bodu 23 odůvodnění kodexu, podle kterého by znovuzavedení ochrany vnitřních hranic mělo být monitorováno na úrovni Unie.

72. Dále podle článku 27 Schengenského hraničního kodexu jakékoliv stanovisko Komise (nebo členského státu) musí být předmětem konzultací, aby se tam, kde je to vhodné, uspořádala vzájemná spolupráce mezi členskými státy a posouzení přiměřenosti opatření ve vztahu k událostem vedoucím ke znovuzavedení ochrany hranic a k hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Pokud má poté Komise nadále obavy stran legality ochrany vnitřních hranic, je oprávněna podat žalobu pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU.

73. Lze tedy shrnout, že Komisi náleží důležitá role při zajištění toho, aby uplatnění a opětovné uplatnění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu splňovalo všechna kritéria stanovená v tomto ustanovení. V tomto ohledu poukazují na to, že v projednávaných věcech Komise legalitu ochrany vnitřních hranic zavedených Rakouskou republikou zpochybnila. Na jednání přitom potvrdila, že nicméně stanovisko k oznámením, která jí byla tímto členským státem zaslána, nevydala. Jestliže Komise považovala předmětná oznámení za neopodstatněná, jeví se mi jako politováníhodné, že nesplnila roli, kterou jí tento kodex svěřuje⁴⁹.

74. S ohledem na výše uvedené z výkladu, který navrhuji, sice vyplývá, že ochrana vnitřních hranic může za určitých okolností překročit lhůtu šesti měsíců, tento závěr je však vyvažován uplatňováním zásady posílené proporcionality a kontrolou vykonávanou Komisí, která je povinna pečlivě ověřit, zda je tato podmínka splněna, a to pokaždé, když je zvažováno nové uplatnění čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu.

e) Závěry

75. Na základě výše uvedeného navrhuji Soudnímu dvoru, aby na první předběžnou otázku odpověděl tak, že čl. 25 odst. 1 a 4 Schengenského hraničního kodexu musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, že je členský stát po uplynutí doby šesti měsíců uvedené v odstavci 4 tohoto článku nadále vystaven závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, nebrání tato ustanovení, a to bez ohledu na to, nakolik se tato závažná hrozba podobá předchozí závažné hrozbě, opakovanému novému uplatnění čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu, pokud jsou splněna všechna kodexem stanovená kritéria, zejména kritérium přiměřenosti. V tomto ohledu ze zásady proporcionality vyplývá, že v případě, že se předmětná závažná hrozba v podstatě podobá předchozí hrozbě, je dotýcný členský stát povinen posoudit, a to ještě důkladněji se zřetelem k období, po které je již předmětná ochrana uplatňována, striktní přiměřenost opatření, aby prokázal nezbytnost pokračující ochrany vnitřních hranic.

⁴⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. března 2020, X (Evropský zatýkácí rozkaz – oboustranná trestnost) (C-717/18, EU:C:2020:142, bod 20).

⁴⁹ – Dodávám ovšem, že okolnost, zda Komise vydala, či nevydala stanovisko, nemá vliv na legalitu ochrany vnitřních hranic, takže nevydání stanoviska by takovou ochranu automaticky nelegalizovalo.

B. K výkladu čl. 21 odst. 1 SFEU a článku 45 Listiny (druhé předběžné otázky ve věcech C-368/20 a C-369/20 a třetí předběžná otázka ve věci C-369/20)

76. V rámci druhých předběžných otázek se předkládající soud táže, zda právo občanů Unie na volný pohyb, zakotvené v čl. 21 odst. 1 SFEU, jakož i v čl. 45 odst. 1 Listiny, zahrnuje právo nebýt podroben osobní kontrole na vnitřních hranicích, s výhradou podmínek a výjimek stanovených ve Smlouvách, a zejména v Schengenském hraničním kodexu.

77. Konkrétně se předkládající soud zabývá tím, zda v případě, že by ustanovení tohoto kodexu nebránila dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na období překračující maximální dobu šesti měsíců stanovenou v čl. 25 odst. 4 uvedeného kodexu, by přesto takové znovuzavedení mohlo vést k porušení výše zmíněných ustanovení. Domnívám se, že tomu tak není⁵⁰.

78. Článek 21 odst. 1 SFEU totiž stanoví, že každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s *výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení*. Výhrada, s níž toto ustanovení spojuje výkon práva pohybu, omezuje, s ohledem na čl. 52 odst. 2 Listiny, i právo na volný pohyb zakotvené v jejím čl. 45 odst. 1.

79. I kdyby právo volného pohybu zakotvené v čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny zahrnovalo právo nebýt podroben osobní kontrole na vnitřních hranicích, a taková kontrola by v důsledku toho byla překážkou tohoto práva, nelze uvedené právo považovat za bezpodmínečné.

80. Každá překážka volného pohybu zakotveného v těchto ustanoveních musí být ovšem odůvodněná a přiměřená. Připomínám přitom, že podle článku 25 Schengenského hraničního kodexu může k dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic dojít jen v krajním případě a v mimořádných situacích. Nadto musí být omezena *na nejmenší míru nutnou* v reakci na závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost⁵¹.

81. Se zřetelem k těmto skutečnostem mám za to, že vzhledem k tomu, že znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je v souladu s Schengenským hraničním kodexem, musí být na případnou překážku práva na volný pohyb zakotveného v čl. 21 odst. 1 SFEU a v čl. 45 odst. 1 Listiny, která by z takové kontroly vyplynula, nahlíženo jako na překážku odůvodněnou a přiměřenou, tudíž jako na překážku, která není v rozporu se zmíněnými ustanoveními.

82. Navrhuji proto odpovědět na druhé předběžné otázky v tom smyslu, že pokud členský stát podrobí občany Unie osobní kontrole na vnitřních hranicích, a to v souladu s požadavky Schengenského hraničního kodexu, je taková kontrola v souladu také s čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny.

83. Z toho také vyplývá, pokud jde o třetí předběžnou otázku týkající se případného uložení sankce za porušení povinnosti předložit cestovní pas nebo průkaz totožnosti, že takové uložení sankce není za takových okolností v rozporu s unijním právem⁵².

⁵⁰ – V žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce není upřesněno, zda je NW občanem Unie, avšak vzhledem k tomu, že se předložené otázky týkají ustanovení použitelných na tyto občany, předpokládám, že tomu tak je.

⁵¹ – Viz body 21 až 23 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu, jakož i má analýza v části A tohoto stanoviska.

⁵² – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Touring Tours und Travel a Sociedad de transportes (C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005, bod 72).

V. Závěry

84. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Landesverwaltungsgericht Steiermark (zemský správní soud Štýrska, Rakousko) následovně:

- „1) Článek 25 odst. 1 a 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, že je členský stát po uplynutí doby šesti měsíců uvedené v čl. 25 odst. 4 nadále vystaven závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, nebrání tato ustanovení, a to bez ohledu na to, nakolik se tato závažná hrozba podobá předchozí závažné hrozbě, opakovanému novému uplatnění čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu, pokud jsou splněna všechna kodexem stanovená kritéria, zejména kritérium přiměřenosti. V tomto ohledu ze zásady proporcionality vyplývá, že v případě, že se předmětná závažná hrozba v podstatě podobá předchozí hrozbě, je dotyčný členský stát povinen posoudit, a to ještě důkladněji se zřetelem k období, po které je již předmětná ochrana uplatňována, striktní přiměřenost opatření, aby prokázal nezbytnost pokračující ochrany vnitřních hranic.
- 2) Článek 21 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že pokud členský stát podrobí občany Unie osobní kontrole na vnitřních hranicích, a to v souladu s požadavky nařízení 2016/399 ve znění nařízení 2016/1624, je taková kontrola v souladu také s těmito ustanoveními a může případně podléhat sankci.“