



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
VERICI TRSTENJAK
přednesené dne 29. listopadu 2011¹

Věc C-606/10

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)
proti
Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Francie)]

„Nařízení č. 562/2006 — Schengenský hraniční kodex — Článek 13 — Odepření vstupu — Článek 5 — Podmínky vstupu státních příslušníků třetích zemí, kteří podléhají vízové povinnosti, do schengenského prostoru — Ministerský oběžník — Opětovný vstup státních příslušníků třetích zemí, kteří podléhají vízové povinnosti a jsou držiteli povolení k přechodnému pobytu — Zpětné vízum — Průjezd pro státní příslušníky třetích zemí — Právní jistota — Legitimní očekávání“

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená francouzským Conseil d'État se týká výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)². Předkládající soud v podstatě v této souvislosti žádá o objasnění obsahu a oblasti působnosti požadavků, obsažených v tomto nařízení, ve vztahu k odepření vstupu státním příslušníkům třetích zemí, kteří podléhají vízové povinnosti, jakož i ve vztahu k udělování zpětného víza státním příslušníkům třetích zemí.

I – Použitelné právo

A – Unijní právo

1. Schengenský hraniční kodex³

2. Článek 2 Schengenského hraničního kodexu (dále také „SHK“) je následujícího znění:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

15. „povolením k pobytu“

¹ — Původní jazyk stanoviska: němčina. Jednací jazyk: francouzština.

² — Úř. věst. L 105, s. 1.

³ — Ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010 ze dne 25. března 2010 (Úř. věst. L 85, s. 1).

- a) všechna povolení k pobytu vydaná členskými státy podle jednotného vzoru stanoveného nařízením Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí;
- b) všechny ostatní doklady vydané členským státem státním příslušníkům třetích zemí, jimiž se jim povoluje pobyt anebo opětovný vstup na jeho území, s výjimkou povolení k přechodnému pobytu vydaných při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu podle písmene a) nebo žádosti o azyl;

[...]

3. Článek 3 SHK, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na všechny osoby překračující vnitřní nebo vnější hranice členských států, aniž jsou tím dotčena:

- a) práva osob požívajících právo Společenství na volný pohyb,
- b) práva uprchlíků a osob žádajících o mezinárodní ochranu, zejména pokud jde o zásadu nevracet uprchlíky.“

4. Článek 5 SHK, nadepsaný „Podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí“, stanoví:

„(1) Pro pobyty, jejichž délka nepřekročí za období šesti měsíců dobu delší než tři měsíce, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky:

- a) mají platný cestovní doklad nebo doklady, které je opravňují k překročení hranice,
- b) mají platné vízum, pokud je požadováno na základě nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni [...], ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo platného dlouhodobého víza.

[...]

[...]

(4) Odchylně od odstavce 1:

a) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují všechny podmínky stanovené v odstavci 1, ale kteří jsou držiteli povolení k pobytu, dlouhodobého víza nebo zpětného víza vydaného jedním z členských států, nebo je-li to vyžadováno, povolení k pobytu, dlouhodobého víza nebo zpětného víza, je povolen vstup na území ostatních členských států pro účely průjezdu, aby mohli dosáhnout území členského státu, který povolení k pobytu, dlouhodobé vízum nebo zpětné vízum vydal, pokud nejsou uvedeny na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území členského státu, jehož vnější hranice zamýšlejí překročit, a pokud není tento záznam doplněn pokynem odepřít vstup nebo průjezd.

b) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří splňují podmínky stanovené v odstavci 1 s výjimkou podmínky podle písmene b) uvedeného odstavce a kteří se dostaví na hranici, může být povolen vstup na území členských států, jestliže je jim na hranicích uděleno vízum v souladu s nařízením Rady (ES) č. 415/2003 ze dne 27. února 2003 o udělování víz na hranicích včetně udělování takových víz projíždějícím námořníkům.

[...]

c) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují jednu nebo více podmínek stanovených v odstavci 1, může členský stát povolit vstup na své území z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu anebo vzhledem ke svým mezinárodním závazkům. [...]"

5. Článek 13 odst. 1 SHK, nadepsaný „Odepření vstupu“, stanoví:

„Vstup na území členských států se odepře státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje všechny podmínky vstupu vymezené v čl. 5 odst. 1 a nepatří do některé z kategorií osob uvedených v čl. 5 odst. 4. Tím není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení týkajících se práva na azyl a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz.“

B – Vnitrostátní právo

6. Článek L. 311-4 zákona o vstupu a pobytu cizích státních příslušníků a právu na azyl zní:

„Cizí státní příslušník, který je držitelem potvrzení o podání žádosti o povolení k pobytu nebo o prodloužení povolení k pobytu nebo potvrzení o podání žádosti o azyl nebo o povolení k přechodnému pobytu, je oprávněn zdržovat se na území Francie, aniž by bylo dotčeno konečné rozhodnutí, které bude přijato ohledně jeho práva pobytu [...].“

II – Skutkový stav, řízení před vnitrostátním soudem a předběžné otázky

7. Předmětem sporu v původním řízení je ministerský oběžník ze dne 21. září 2009, který stanoví podmínky vstupu státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou držiteli povolení k přechodnému pobytu nebo potvrzení o podání žádosti o azyl nebo o povolení k přechodnému pobytu vydaného francouzskými orgány do schengenského prostoru. Oběžník mimo jiné stanoví, že státní příslušníci třetích zemí, kteří podléhají vízové povinnosti a kteří opustili francouzské území pouze s potvrzením o podání první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, resp. pouze s povolením k přechodnému pobytu vydaným v rámci přezkumu žádosti o azyl, mohou opětovně vstoupit do schengenského prostoru pouze s vízem uděleným konzulárními úřady nebo ve výjimečných případech pracovišti prefektury. Podle tohoto oběžníku zpětné vízum udělené pracovišti prefektury umožňuje překročení vnějších hranic schengenského prostoru v zásadě pouze na místech nacházejících se na francouzském území.

8. Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) (Národní sdružení pomoci cizím státním příslušníkům na hranicích) navrhuje jako žalobkyně v původním řízení zrušení tohoto oběžníku v části, v níž stanoví, že se držitelům potvrzení o podání první žádosti o povolení k pobytu resp. o podání žádosti o azyl odmítne opětovný vstup. Zastává názor, že oběžník pouze nevyvozuje důsledky z Schengenského hraničního kodexu, ale jeho ustanovení rozšiřuje. Kromě toho porušuje zásadu právní jistoty, jakož i zásadu legitimního očekávání, neboť je přímo použitelný, ačkoliv státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou držiteli povolení k přechodnému pobytu a kteří vycestovali před vydáním tohoto ministerského oběžníku, mohli na základě do té doby platného výkladu článku L. 311-4 zákona o vstupu a pobytu cizích státních příslušníků a právu na azyl očekávat, že jim bude povolen opětovný vstup na francouzské území.

9. Předkládající soud dospěl k závěru, že posouzení této žaloby vyvolává dosud nezodpovězené otázky týkající se výkladu a použití Schengenského hraničního kodexu. Za těchto okolností přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

1. Vztahuje se článek 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), na opětovný vstup státního příslušníka třetí země na území členského státu, který tomuto státnímu příslušníku vydal povolení k přechodnému pobytu, pokud opětovný vstup na jeho území nevyžaduje vstup, průjezd ani pobyt na území jiných členských států?

2. Za jakých podmínek může členský stát vydat státním příslušníkům třetích zemí „zpětné vízum“ ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) tohoto nařízení? Může takové vízum zejména omezit vstup na místa na území tohoto členského státu?
3. Pokud by nařízení č. 562/2006 – na rozdíl od ustanovení Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 19. června 1990, ve znění předcházejícím změně provedené tímto nařízením – vylučovalo jakoukoli možnost, že státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou pouze držiteli povolení k přechodnému pobytu, vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, vstoupí na území členských států, nemusela by být v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání stanovena přechodná opatření ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří opustili jejich území, i když byli pouze držiteli povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl a chtějí se tam po vstupu nařízení č. 562/2006 v platnost vrátit?

III – Řízení před Soudním dvorem

10. Předkládací rozhodnutí bylo doručeno kanceláři Soudního dvora dne 15. prosince 2010. V písemné části řízení předložily svá vyjádření žalobkyně v původním řízení, francouzská a belgická vláda, jakož i Evropská komise. Jednání, které se konalo dne 20. října 2011, se zúčastnili zástupci žalobkyně v původním řízení, francouzské vlády a Komise.

IV – Argumenty zúčastněných

11. Podle názoru francouzské vlády, belgické vlády a Komise je nutné první předběžnou otázku zodpovědět v tom smyslu, že se článek 13 SHK použije také na státní příslušníky třetích zemí, jejichž opětovný vstup na území členského státu, který jim vydal povolení k přechodnému pobytu, nevyžaduje vstup, průjezd ani pobyt na území jiných členských států.

12. Žalobkyně v původním řízení odpovídá naproti tomu na první předběžnou otázku tak, že článek 5 ve spojení s článkem 13 SHK je nutné vykládat v tom smyslu, že vstup na základě povolení k pobytu, který nesplňuje podmínky podle čl. 2 bodu 15 SHK, lze odeprít pouze v případě, že dotčená osoba žádá o vstup za účelem krátkodobého pobytu na hranici jiného členského státu, než je členský stát, který toto povolení vydal.

13. Druhou předběžnou otázku je nutné podle názoru Komise zodpovědět tak, že zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK nesmí omezovat opětovný vstup do schengenského prostoru na místa nacházející na vnitrostátním území. Žalobkyně v původním řízení zastává ve výsledku stejný názor.

14. Francouzská vláda k tomu ve svém písemném vyjádření uvádí, že zpětným vízem ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK je buď vnitrostátní dlouhodobé vízum nebo krátkodobé vízum ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)⁴. Pokud se měl členský stát v konkrétním případě výjimečně zavázat k udělení víza s omezenou územní platností ve smyslu článku 25 vízového kodexu, opravňuje toto vízum v zásadě pouze ke vstupu na území členského státu, který toto vízum udělil. Na jednání se však francouzská vláda připojila k tvrzení Komise.

15. Belgická vláda v této souvislosti uvádí, že přísluší členským státům stanovit podmínky pro udělení zpětného víza. Zpětné vízum však může opravňovat pouze ke vstupu na vlastní vnitrostátní území.

⁴ — Úř. věst. L 243, s. 1.

16. V odpovědi na třetí otázku belgická vláda a Komise zdůrazňují, že Schengenský hraniční kodex požadavky vyplývající z unijního práva týkající se vstupu státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou pouze držitelé povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, z hlediska obsahu podstatně nezměnil. Podle názoru Komise je tudíž nutno problémy, které mohly vyplývat z výkladu unijního práva před vydáním oběžníku ze dne 21. září 2009, resp. z uplatnění tohoto oběžníku, posoudit podle vnitrostátního práva.

17. Podle názoru francouzské vlády je nutné třetí předběžnou otázku zodpovědět v tom smyslu, že ze zásad právní jistoty a legitimního očekávání nevyplývá žádná povinnost k přijetí přechodných opatření pro státní příslušníky třetích zemí, kteří opustili území členského státu v době, kdy byli pouze držitelé povolení k přechodnému pobytu, a kteří se chtěli po nabytí účinnosti Schengenského hraničního kodexu vrátit zpět.

V – Právní otázky

A – K první otázce

18. Svou první předběžnou otázkou žádá předkládající soud o rozhodnutí, zda se úprava odepření vstupu pro státní příslušníky třetích zemí, stanovená v článku 13 SHK, použije také na státní příslušníky třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a kteří chtějí překročením schengenských vnějších hranic opětovně vstoupit na území členského státu, který opustili poté, co získali povolení k přechodnému pobytu, aniž však vstoupili na území dalšího členského státu.

19. Podle mého názoru je třeba na tuto otázku odpovědět kladně. K tomuto závěru mě vede systematický výklad Schengenského hraničního kodexu podle jeho znění a účelu.

20. Smyslem a účelem Schengenského hraničního kodexu⁵ je stanovení pravidel, za nichž lze překračovat vnitřní a vnější hranice členských států Evropské unie⁶. Přitom nemají být osoby při překročení – v čl. 2 bodu 1 SHK definovaných – vnitřních hranic mezi členskými státy bez ohledu na jejich státní příslušnost kontrolovány⁷, takže je nutné zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním – v čl. 2 bodu 2 SHK definovaných – vnějších hranic schengenského prostoru.

21. Hraniční kontroly na vnějších schengenských hranicích a odepření vstupu na těchto vnějších hranicích jsou upraveny v článcích 6 až 13 SHK. Ohledně odepření vstupu obsahuje čl. 13 odst. 1 první věta SHK obecné pravidlo, že vstup na území členských států se odepře státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje všechny podmínky vstupu vymezené v čl. 5 odst. 1 a nepatří do některé z kategorií osob uvedených v čl. 5 odst. 4. Článek 13 odst. 1 druhá věta SHK k tomu dodává, že tím není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení týkajících se práva na azyl a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz. Článek 13 odst. 2 až 6 SHK upravuje další formy odepření vstupu. Příslušníci pohraniční stráže tak podle odstavce 4 tohoto ustanovení například zajistí, aby státní příslušník třetí země, kterému byl odepřen vstup, nevstoupil na území dotyčného členského státu.

5 — K souvislostem zavedení Schengenského hraničního kodexu viz pouze Peers, S., „Key Legislative Developments on Migration in the European Union“, *European Journal of Migration and Law* 2006, s. 321 a násl.

6 — Viz článek 1 SHK. K územní působnosti Schengenského hraničního kodexu viz ovšem jeho body 22 až 28 odůvodnění. Vzhledem k výjimkám, které platí ve vztahu k Velké Británii, Irsku a Dánsku, vztahuje se schengenský prostor na Velkou Británii a Irsko pouze v některých aspektech. Také Bulharsko, Kypr a Rumunsko nejsou ještě považovány za plnohodnotné členy schengenského prostoru. Proto se některé nečlenské státy – Norsko, Island a Švýcarsko – staly členy přidružení pro účely provádění, uplatňování a rozvoje schengenského *acquis*. K tomu viz Röben, in: *Das Recht der Europäischen Union* (vyd. Grabitz/Hilf/Nettesheim), článek 67 SFEU, bod. 149 a násl. (44. dotisk, květen 2011). Viz v této souvislosti také Genson, R./Van de Rijt, W., „Décembre 2007 – Un élargissement de l'espace Schengen sans précédent“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2007, s. 652 a násl. Kromě toho je nutné poukázat na to, že se Schengenský hraniční kodex použije pouze na evropské oblasti Francie.

7 — Viz článek 20 SHK.

22. Podle článku 3 SHK se Schengenský hraniční kodex vztahuje na *všechny* osoby překračující vnitřní nebo vnější hranice schengenského prostoru.

23. Doslovný výklad článku 13 SHK ve spojení s článkem 3 SHK vede tudíž přímo k tomu výsledku, že se odepření vstupu upravené v článku 13 použije na *všechny* státní příslušníky třetích zemí, kteří chtějí vstoupit na území členského státu přes vnější schengenskou hranici, a sice bez ohledu na to, zda se jedná o pokus opětovného vstupu s povolením k přechodnému pobytu v tomto členském státě či nikoliv.

24. Také okolnost, že státní příslušník třetí země, který se na základě povolení k přechodnému pobytu v členském státě pokouší opětovně vstoupit na území tohoto členského státu přes vnější schengenskou hranici, nemá v úmyslu získat přístup do celého schengenského prostoru, nebrání použití článku 13 SHK.

25. Rozhodující je v této souvislosti skutečnost, že prostřednictvím Schengenského hraničního kodexu byly odstraněny kontroly osob na vnějších hranicích a hraniční kontroly posunuty na vnější hranice schengenského prostoru. Proto jsou ustanovení Schengenského hraničního kodexu týkající se odepření vstupu na vnějších hranicích v zásadě použitelná na celý přeshraniční pohyb osob také v případech, že ke vstupu přes vnější schengenské hranice členského státu dochází pouze za účelem pobytu v tomto členském státě.

26. Tento výklad se opírá o čl. 13 odst. 1 druhou větu SHK, který poukazuje na možnost vstupu na území členského státu na základě ustanovení azylového práva nebo na základě vnitrostátního dlouhodobého víza. Skutečnost, že v článku 13 SHK jsou tyto formy vstupu přes vnější schengenské hranice členského státu pro účely – hlavního⁸ a dlouhodobého – pobytu v tomto členském státě výslovně uváděny, potvrzuje, že se toto ustanovení použije na celý pohyb osob překračujících vnější schengenské hranice.

27. Také odkaz na článek 5 SHK obsažený v čl. 13 odst. 1 první větě SHK hovoří pro výše uvedený výklad. Podle tohoto ustanovení se vstup na území členských států odepré státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje všechny podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 a nepatří do některé z kategorií osob uvedených v čl. 5 odst. 4. Vzhledem k tomu, že se podmínky vstupu uvedené v článku 5 SHK týkají jak vstupu do schengenského prostoru (odstavec 1), tak také vstupu za účelem hlavního pobytu v jednom z členských států (odstavec 4), rovněž z tohoto odkazu v čl. 13 odst. 1 první větě SHK jednoznačně vyplývá, že se článek 13 SHK vztahuje také na vstup státních příslušníků třetích zemí přes vnější schengenské hranice členského státu v takových případech, ve kterých k tomuto vstupu dochází v první řadě za účelem pobytu v tomto členském státě.

28. Vzhledem k výše uvedenému je nutné první předběžnou otázku zodpovědět v tom smyslu, že se článek 13 SHK použije na opětovný vstup státního příslušníka třetí země přes vnější schengenské hranice na území členského státu, který tomuto státnímu příslušníkovi třetí země vydal povolení k přechodnému pobytu, i v případě, že opětovný vstup nevyžaduje vstup, průjezd ani pobyt na území jiných členských států.

29. Vzhledem ke konkrétnímu obsahu ministerského oběžníku ze dne 21. září 2009 bych chtěla ovšem poukázat na to, že paušální zákaz opětovného vstupu, který je v tomto oběžníku obsažen, může v praxi vyvolávat otázky týkající se slučitelnosti zákazu s požadavky vyplývajícími z unijního práva v oblasti azylového práva.

8 — Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010 ze dne 25. března 2010, kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 562/2006, pokud jde o pohyb osob s dlouhodobým vízem (Úř. věst. L 85, s. 1), byl článek 21 Úmluvy k provedení Schengenské dohody změněn v tom smyslu, že státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou držiteli dlouhodobého víza uděleného některým z členských států, se mohou volně pohybovat na území jiných členských států po dobu tří měsíců během jakéhokoli šestiměsíčního období za stejných podmínek jako držitelé povolení k pobytu. Viz k tomu Dienelt, K, in: *Ausländerrecht* (vyd. Bergmann, J./Dienelt, K./Röseler, S.), 9. vydání, 2011, AufenthG § 6, bod 37.

30. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce totiž vyplývá, že státní příslušníci třetích zemí, kteří podléhají vízové povinnosti a kteří opustili francouzské území pouze s povolením k přechodnému pobytu vydaným v rámci přezkumu žádosti o azyl nebo s potvrzením o podání žádosti o azyl nebo první žádosti o povolení k pobytu, smějí opětovně vstoupit do schengenského prostoru pouze se zpětným vízem vydaným konzulárními úřady nebo ve výjimečných případech pracovišti prefektury. Vzhledem k uvedenému se zdá, že tento ministerský oběžník nepřevzal požadavky vyplývající z čl. 13 odst. 1 druhé věty SHK, podle něhož není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení týkajících se práva na azyl a mezinárodní ochrany. Tato doložka o výhradě by se s ohledem na azylové právo mohla uplatnit například v takových případech, ve kterých by odepření opětovného vstupu mohlo být v rozporu se zásadou nenavrácení (*non-refoulement*), a tudíž v rozporu s článkem 18 Listiny základních práv⁹. Pokud by neexistence takové doložky v ministerském oběžníku měla mít v praxi takové účinky, že uprchlíci by byli přímo nebo nepřímo vráceni do státu, kde jsou pronásledováni, bylo by potom nutné zkoumat slučitelnost oběžníku s unijním právem z tohoto hlediska. Vzhledem k tomu, že tato problematika však není předmětem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, nebudu se touto problematikou dále zabývat.

B – K druhé otázce

31. Prostřednictvím druhé předběžné otázky předkládající soud žádá o informaci, za jakých podmínek může členský stát státním příslušníkům třetích zemí udělit zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK. Zejména chce vědět, zda může takové zpětné vízum omezovat vstup do schengenského prostoru na místa nacházející se na vnitrostátním území.

32. Tato otázka byla položena v souvislosti s tím, že oběžník, který je předmětem sporu v původním řízení, dovoluje opětovný vstup do schengenského prostoru státním příslušníkům třetích zemí, kteří podléhají vízové povinnosti a kteří získali ve Francii v rámci přezkumu žádosti o azyl povolení k přechodnému pobytu nebo potvrzení o podání žádosti o azyl nebo první žádosti o povolení k pobytu a vycestovali pouze s tímto povolením nebo potvrzením, pouze se zpětným vízem uděleným konzulárními úřady nebo ve výjimečných případech pracovišti prefektury. V tomto oběžníku se navíc poukazuje na to, že zpětné vízum vystavené pracovišti prefektury dovoluje překročení vnějších hranic schengenského prostoru v zásadě pouze na místech nacházejících se na francouzském území.

33. Prostřednictvím druhé předběžné otázky se předkládající soud tedy odvolává na ustanovení obsažené v ministerském oběžníku, podle něhož zpětné vízum vydané prefekturou dovoluje opětovný vstup v zásadě pouze přes vnější schengenské hranice Francouzské republiky. Za těchto okolností se v podstatě dotazuje, zda zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK může obsahovat požadavek, že k opětovnému vstupu do členského státu, který vízum udělil, může dojít pouze přes vnější schengenské hranice tohoto členského státu.

34. Z terminologického hlediska je nutné nejprve zdůraznit, že pojem „zpětné vízum“ není v Schengenském hraničním kodexu definován¹⁰. Přesto čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK poskytuje důležité informace, které mohou přispět k definici tohoto pojmu. Podle jeho znění poskytuje toto ustanovení státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují všechny podmínky pro vstup do schengenského prostoru, ale jsou držiteli povolení k pobytu vydaného jedním z členských států, vnitrostátního dlouhodobého víza nebo zpětného víza, právo vstupu na území jiných členských států za účelem průjezdu přes území toho členského státu, který vydal povolení k pobytu nebo udělil vnitrostátní vízum či zpětné vízum. Z těchto pojmových odlišností mezi povolením k pobytu, vnitrostátním vízem a zpětným vízem vyplývá, že zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK není ani povolením k pobytu vydaným členským státem, ani vnitrostátním dlouhodobým vízem.

9 — K zásadě nevracení (*non-refoulement*) a právu na azyl podle článku 18 Listiny základních práv viz moje stanovisko ze dne 22. září 2011 ve věci N. S. a další (C-411/10, Sb. rozh.probíhající před Soudním dvorem, bod 114).

10 — Komise ve svém návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) a Úmluva k provedení Schengenské dohody, COM(2011) 118 final, ostatně navrhovala zrušit výraz „zpětné vízum“, neboť tento pojem je zastaralý a zavádějící.

35. Z definic pojmů obsažených v článku 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)¹¹ lze mimo jiné vyvodit, že zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK není „vízem“ ve smyslu vízového kodexu. Podle čl. 2 bodu 2 vízového kodexu je totiž vízem oprávnění udělené členským státem pro průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu na území dotyčných členských států nebo pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory na letištích členských států. Článek 5 odst. 4 písm. a) SHK se však typicky vztahuje právě na takové případy, ve kterých státní příslušník třetí země právě nemá vízum ve smyslu čl. 2 bodu 2 vízového kodexu.

36. Podle mého názoru nelze ani „vízum s omezenou územní platností“, definované v čl. 2 bodu 4 vízového kodexu, klást na roveň zpětnému vízu ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK. Kdyby to měl zákonodárce nařízení v úmyslu, bylo by nasnadě použít v čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK výslovně výraz vízum s omezenou územní platností. Tento druh víza byl totiž upraven již v článku 16 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 (dále jen „ÚPSD“)^{12 13}. Také Společná konzulární instrukce k vízům pro diplomatické mise a konzulární úřady¹⁴ (dále jen „SKI“), přijatá v rámci schengenské spolupráce, výslovně odkazovala v části I oddílu 2 nadepsaném „Definice a druhy víz“ na druhy víz s omezenou územní platností. Pokud by zpětným vízem ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK bylo myšleno „vízum s omezenou územní platností“, mohl by totiž zákonodárce nařízení bez dalšího použít posledně uvedený pojem.

37. Z mých výše uvedených úvah vyplývá, že zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK představuje titul, který lze udělit státnímu příslušníkovi třetí země, který není držitelem povolení k pobytu ani dlouhodobého víza ani víza s omezenou územní platností ve smyslu vízového kodexu, ale přesto chce vycestovat z členského státu, ve kterém se nachází, aby mohl později opětovně vstoupit na území tohoto členského státu. Proto se zdá, že zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK je vnitrostátní povolení, které státnímu příslušníkovi třetí země, který není držitelem povolení k pobytu ani dlouhodobého víza ani víza nebo víza s omezenou územní platností ve smyslu vízového kodexu, umožňuje opustit tento členský stát za určitým účelem a následně na území tohoto členského státu opětovně vstoupit.

38. Podmínky pro udělení takového vnitrostátního povolení k opětovnému vstupu nejsou v Schengenském hraničním kodexu konkrétně stanoveny. Podle mého názoru tak Schengenský hraniční kodex v zásadě členským státům nezakazuje upravit z hlediska obsahu zpětné vízum v tom smyslu, že opětovný vstup na území členského státu je povolen pouze přes vnější schengenskou hranici tohoto členského státu.

39. Komise tento názor nesdílí. Z konstatování, že držitel zpětného víza má podle čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK nárok na průjezd přes území jiných členských států schengenského prostoru, vyvozuje, že zpětné vízum musí také vždy umožňovat opětovný vstup přes vnitřní schengenské hranice členského státu, který jej udělil.

40. Tuto analýzu nepovažuji za přesvědčivou. Podle mého názoru je třeba právo průjezdu upravené v čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK vykládat v tom smyslu, že zpětné vízum opravňuje držitele víza – který není zaznamenán ve vnitrostátním seznamu záznamů – k průjezdu přes území jiných členských států schengenského prostoru, *pokud* umožňuje opětovný vstup přes vnitrostátní schengenské hranice členského státu, který vízum udělil. Otázka, *zda* zpětné vízum musí vždy umožňovat opětovný vstup přes vnitřní schengenské hranice členského státu, který toto vízum udělil, není naproti tomu předmětem úpravy čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK. Proto nelze z čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK vyvozovat ani žádnou povinnost pro členské státy povolit v případě udělení zpětného víza opětovný vstup jak přes vlastní vnější schengenské hranice, tak přes vlastní vnitřní schengenské hranice.

11 — Úř. věst. L 243, s. 1.

12 — Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 uzavřená mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9)

13 — Článek 16 ÚPSD byl zrušen vízovým kodexem.

14 — Společná konzulární instrukce k vízům pro diplomatické mise a konzulární úřady (Úř. věst. C 326, s. 1).

41. V této souvislosti je třeba zvláště zdůraznit, že Schengenský hraniční kodex byl přijat na základě čl. 62 bodu 1 a bodu 2 písm. a) ES. Podle čl. 62 bodu 1 ES Rada přijme opatření, která [...] zajistí, aby osoby, ať již jsou občany Unie nebo státními příslušníky třetích zemí, nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic. Podle čl. 62 bodu 2 písm. a) ES Rada přijme opatření o překračování vnějších hranic členských států, která stanoví pravidla a postupy, které musí členské státy dodržovat při provádění kontrol osob na vnějších hranicích. Tento právní základ vyplývající z primárního práva nezmocňuje autora nařízení k tomu, aby přijal právní úpravu, která stanoví podmínky pro udělení vnitrostátního zpětného víza ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK členským státem. Z toho přímo vyplývá, že jednotlivá ustanovení Schengenského hraničního kodexu nelze použít za účelem omezení pravomocí, které zůstaly členským státům, aby mohly spojit udělení vnitrostátního zpětného víza s podmínkami vstupu týkajícími se místa překročení hranic.

42. V případě, že by se Soudní dvůr, na rozdíl od mého názoru, připojil k názoru Komise, mělo by to také dalekosáhlé důsledky pro udělování vnitrostátních dlouhodobých víz. Vzhledem k tomu, že podle čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK mají právo průjezdu přes území jiných členských států schengenského prostoru nejen držitelé zpětného víza, ale také držitelé vnitrostátního dlouhodobého víza, bylo by možné povinnost k udělení zpětného víza bez územních omezení vstupu, vyvozovanou z tohoto práva průjezdu, logicky přenést na vydání vnitrostátního dlouhodobého víza. V důsledku toho by tak členské státy pozbyly možnost udělit vnitrostátní dlouhodobé vízum s územními omezeními vstupu.

43. Tyto úvahy mě vedou k závěru, že právo průjezdu držitelů zpětných víz podle čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK je podmíněno podmínkami vstupu, které jsou stanoveny cílovým členským státem, nikoliv naopak. Pokud se tudíž členský stát rozhodne vydat zpětné vízum bez územních omezení vstupu, opravňuje tak držitele tohoto víza k průjezdu přes území jiných členských států schengenského prostoru podle čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK, pokud by se držitel víza rozhodl pro vstup přes vnitřní schengenskou hranici státu, který vízum vydal. Pokud se naproti tomu členský stát rozhodne udělit zpětné vízum s povinností vstupu přes vlastní vnější schengenské hranice tohoto členského státu, je držiteli tohoto víza povolen vstup pouze přes vnější schengenské hranice tohoto členského státu, takže nemůže mít také žádné právo průjezdu přes území jiných členských států ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK.

44. Z mých výše uvedených úvah v souhrnu vyplývá, že Schengenský hraniční kodex nezakazuje členským státům udělovat zpětné vízum s územními omezeními vstupu.

45. Jiné námitky vyplývající z primárního nebo sekundárního práva proti možnosti členského státu omezit zpětné vízum na vstup přes vnější schengenské hranice členského státu, který toto zpětné vízum udělil, nejsou zřejmé. Důležitý důkaz pro zásadní slučitelnost takového omezení s unijním právem se navíc nachází v právní úpravě schengenského víza s omezenou územní platností.

46. Před přijetím vízového kodexu se požadavky vyplývající z unijního práva ohledně víza s omezenou územní platností nacházely v různých člancích rozličných právních nástrojů, zejména v ÚPSD, jakož i ve SKI. V části I oddílu 2 bodu 2.3 SKI bylo k podmínkám vstupu na základě víza s omezenou územní platností výslovně uvedeno, že ke vstupu a vycestování muselo dojít do resp. z členského státu, na jehož území byla platnost víza omezena.

47. I když vízový kodex neobsahuje žádnou jednoznačnou úpravu podmínek vstupu na základě víza s omezenou územní platností ve smyslu článku 25 vízového kodexu, odůvodnění Komise k návrhu nařízení o vízovém kodexu naznačuje, že podle vůle zákonodárce měl být v tomto ohledu zachován existující právní stav¹⁵. To tvoří důležitou indicii pro zásadní slučitelnost vnitrostátní úpravy opětovného vstupu, která omezuje vstup do schengenského prostoru na určité vnější hranice, s unijním právem.

15 — Z jednotlivých vysvětlivek k návrhu totiž vyplývá, že ustanovení nacházející se různě v ÚPSD a SKI, jež se týkají víza s omezenou územní platností, měla být především z důvodu přehlednosti a zajištění jednotného použití práva sloučena do jediného článku. Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o vízovém kodexu Společenství COM (2006) 403 final, s. 12.

48. Na základě výše uvedeného je třeba druhou předběžnou otázku zodpovědět tak, že členský stát, který státnímu příslušníkovi třetí země udělí zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) Schengenského hraničního kodexu, může opětovný vstup na základě tohoto zpětného víza omezit na své vnější schengenské hranice.

49. Nakonec je nutné poukázat na to, že francouzská vláda ve své odpovědi na druhou otázku uvedla, že opětovný vstup státních příslušníků třetích zemí, jež povolení k přechodnému pobytu neopravňuje k opětovnému vstupu, se v případě potřeby přednostně umožní udělením vnitrostátního dlouhodobého víza. Belgická vláda tvrdí, že opětovný vstup takových státních příslušníků třetích zemí se v praxi umožňuje udělením víza s omezenou územní platností ve smyslu článku 25 vízového kodexu.

50. Pokud se členský stát, jak tvrdí francouzská vláda, rozhodne přednostně umožnit opětovný vstup státních příslušníků třetí země, jež povolení k přechodnému pobytu neopravňuje k opětovnému vstupu, udělením vnitrostátního dlouhodobého víza, unijní právo v zásadě nebrání omezení tohoto víza na opětovný vstup do schengenského prostoru přes místa nacházející se na vnitrostátním území. Podle článku 18 ÚPSD jsou totiž dlouhodobá víza vnitrostátními vízy, takže z hlediska unijního práva přísluší v zásadě členským státům právo omezit vstup do schengenského prostoru na základě těchto víz na místa nacházející se na vnitrostátním území¹⁶.

51. Z mých výše uvedených úvah navíc vyplývá, že pokud se některý členský stát, jak tvrdí belgická vláda, rozhodne umožnit opětovný vstup státních příslušníků třetích zemí udělením víza s omezenou územní platností ve smyslu článku 25 vízového kodexu, musí k opětovnému vstupu v zásadě dojít přes vnější schengenské hranice členského státu, na jehož území je platnost víza omezena¹⁷.

C – K třetí otázce

52. Předkládající soud se prostřednictvím třetí otázky odvolává na Schengenským hraničním kodexem upravený zákaz vstupu pro státní příslušníky třetích zemí podléhající vízové povinnosti, kteří jsou pouze držiteli povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl. Přitom podstatou této otázky je, zda zásady právní jistoty a legitimního očekávání brání použití těchto ustanovení týkajících se zákazu vstupu, pokud státní příslušníci třetích zemí, kteří opustili schengenský prostor před nabytím účinnosti Schengenského hraničního kodexu v domněnku, že mohou se svým povolením k přechodnému pobytu do tohoto prostoru opětovně vstoupit, již tak nemohou po nabytí účinnosti hraničního kodexu učinit.

53. Předkládající soud klade tuto otázku proto, že před přijetím ministerského oběžníku ze dne 21. září 2009 zjevně vznikla ve Francii správní praxe, podle níž státní příslušníci třetích zemí, kteří podléhali vízové povinnosti a kteří byli pouze držiteli povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, mohli vycestovat z vnitrostátního území přes vnější schengenské hranice a opětovně tam vstoupit do doby, než uplynula platnost tohoto povolení. Prostřednictvím ministerského oběžníku měla být tato praxe ukončena bez přechodného období, takže státní příslušníci třetích zemí, kteří opustili francouzské území s takovým povolením k přechodnému pobytu, se již nemohli bez takového víza nebo jiného titulu opravňujícího ke vstupu do schengenského prostoru vrátit.

54. Za účelem odpovědi na třetí předběžnou otázku je třeba nejprve zdůraznit, že zákaz opětovného vstupu stanovený v ministerském oběžníku ze dne 21. září 2009 odpovídá požadavkům vyplývajícím z Schengenského hraničního kodexu. Z článku 5 odst. 1 SHK ve spojení s čl. 2 bodem 15 písm. b) a čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK totiž vyplývá, že povolení k přechodnému pobytu, která byla vydána při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, nelze použít ke vstupu do schengenského prostoru. Ministerský oběžník ze dne 21. září 2009 za těchto okolností správně objasňuje, že státním příslušníkům třetích zemí, kteří opustili francouzské území pouze s takovým povolením k přechodnému pobytu, nesmí být umožněn opětovný volný vstup přes vnější schengenské hranice.

¹⁶ — Ke slučitelnosti takového omezení s unijním právem viz bod 38 a násl. tohoto stanoviska.

¹⁷ — Viz k tomu bod 45 a násl. tohoto stanoviska.

55. Vzhledem k tomu, že Schengenský hraniční kodex nabyl podle článku 40 SHK účinnosti již 13. října 2006, ministerský oběžník ze dne 21. září 2009 pouze objasňuje právní stav, který platil od 13. října 2006 také ve Francii, v každém případě na jeho evropském území¹⁸. Za těchto okolností je přímo zjevné, že okolnost, že státní příslušníci třetích zemí, kteří podléhají vízové povinnosti a kteří krátce před vydáním ministerského oběžníku ze dne 21. září 2009 opustili přes vnější schengenskou hranici francouzské území, spoléhající se na správní praxi, jež byla v rozporu s unijním právem, ač neměli titul, jež by je opravňoval k opětovnému vstupu do schengenského prostoru, nelze použít k zpochybnění relevantních ustanovení Schengenského hraničního kodexu ve světle zásad legitimního očekávání a právní jistoty zakotvených unijním právem.

56. Ohledně zásady legitimního očekávání je v této souvislosti dostačující konstatování, že odvolání se na tuto zásadu vůči unijní právní úpravě je možné pouze v případě, že na unijní úrovni, a tedy v důsledku jednání unijního orgánu nastala situace, která mohla vyvolat legitimní očekávání ohledně jejího trvání¹⁹. K takovému jednání ze strany unijního orgánu, jež by mohlo založit legitimní očekávání, v projednávané věci nedošlo. Pokud totiž mělo státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou držiteli povolení k přechodnému pobytu, jež je neopravňuje k opětovnému vstupu do schengenského prostoru, vzniknout opačné očekávání ohledně jejich opětovného vstupu na francouzské území, bylo nutné to připisovat francouzské správní praxi, jež je v rozporu s unijním právem. Taková správní praxe, jež je v rozporu s unijním právem, nemůže u státních příslušníků třetích zemí založit žádné legitimní očekávání spočívající v tom, že bude s nimi k jejich prospěchu nadále zacházeno způsobem, jenž je v rozporu s unijním právem²⁰.

57. Zásada právní jistoty podle ustálené judikatury vyžaduje, aby unijní právní předpisy byly určité a aby jejich použití bylo pro procesní subjekty předvídatelné²¹. Podle mého názoru splňují ustanovení Schengenského hraničního kodexu týkající se opětovného vstupu na základě povolení k přechodnému pobytu, vydaných při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, podmínky určitosti a předvídatelnosti. Jak jsem již uvedla, z čl. 5 odst. 1 SHK ve spojení s čl. 2 bodem 15 písm. b) a čl. 5 odst. 4 písm. a) SHK vyplývá, že taková povolení k přechodnému pobytu neopravňují k opětovnému vstupu do schengenského prostoru²². Kromě toho je nutné zdůraznit, že Schengenský hraniční kodex byl zveřejněn v Úředním věstníku dne 13. dubna 2006, a tudíž šest měsíců předtím, než nabyl účinnosti, takže byla zajištěna i předvídatelnost pravidel platných od 13. října 2006.

58. Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že přezkum třetí předběžné otázky neodhalil žádnou skutečnost, na základě níž by bylo možné dospět k závěru, že v kontextu nabytí účinnosti Schengenského hraničního kodexu došlo k porušení zásad právní jistoty a legitimního očekávání zakotvených v unijním právu.

VI – Závěry

59. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky takto:

„1) Článek 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) se vztahuje na opětovný vstup státního příslušníka třetí země přes

18 — Schengenský hraniční kodex se uplatní pouze na evropské oblasti Francie; viz bod 21 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu.

19 — Rozsudky ze dne 6. března 2003, Nieman (C-14/01, Recueil, s. I-2279, bod 56); ze dne 13. dubna 2000, Karlsson a další (C-292/97, Recueil, s. I-2737, bod 63), a ze dne 15. dubna 1997, Irish Farmers Association a další (C-22/94, Recueil, s. I-1809, bod 19). K tomu dále viz Bungenberg, M., in: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (vyd.: Heselerhaus/Nowak), Mnichov 2006, § 33, bod 11 a násl.; Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Mnichov 2010, Úvod, bod 37.

20 — V této souvislosti viz také rozsudky ze dne 7. dubna 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, Sb. rozh. s. I-2775, bod 47), ze dne 16. března 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Sb. rozh. s. I-2619, bod 31), ze dne 1. dubna 1993, Lageder a další (C-31/91 až C-44/91, Recueil, s. I-1761, bod 35), ze dne 26. dubna 1988, Krücken (316/86, Recueil, s. 2213, bod 24).

21 — Viz pouze rozsudky ze dne 21. července 2011, Alcoa Trasformazioni v. Komise (C-194/09 P, Sb. rozh. s. I-6311, bod 71), a ze dne 14. října 2010, Nuova Agricast a Cofra v. Komise (C-67/09 P, Sb. rozh. s. I-9811, bod 77).

22 — Viz k tomu bod 54 tohoto stanoviska.

vnější schengenské hranice na území členského státu, který tomuto státnímu příslušníku vydal povolení k přechodnému pobytu, také v případě, že opětovný vstup na území tohoto členského státu nevyžaduje vstup, průjezd ani pobyt na území jiných členských států.

- 2) Členský stát, který udělí státnímu příslušníkovi třetí země zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) Schengenského hraničního kodexu, může omezit opětovný vstup na základě tohoto zpětného víza na své vnější schengenské hranice.
- 3) Přezkum třetí předběžné otázky neodhalil žádnou skutečnost, na základě níž by bylo možné dospět k závěru, že v kontextu nabytí účinnosti Schengenského hraničního kodexu došlo k porušení zásad právní jistoty a legitimního očekávání zakotvených v unijním právu.“