



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

21. března 2013*

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států — Nařízení (ES) č. 1931/2006 — Nařízení (ES) č. 562/2006 — Maximální délka pobytu — Pravidla pro výpočet“

Ve věci C-254/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Maďarsko) ze dne 3. května 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 25. května 2011, v řízení

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége

proti

Oskaru Shomodimu,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), vykonávající funkci předsedy čtvrtého senátu, C. Toader, M. Berger, A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. června 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége É. Tasnádi, jogtanácsos,
- za O. Shomodiho L. Isaákem, ügyvéd,
- za maďarskou vládu M. Fehérem, jakož i K. Szíjjártó a Z. Tóth, jako zmocněnci,
- za polskou vládu M. Szpunarem, jako zmocněncem,
- za rumunskou vládu H. R. Raduem, jakož i F. Abrudan a A. Crișan, jako zmocněnci,
- za slovenskou vládu B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

* Jednací jazyk: maďarština.

— za Evropskou komisi V. Bottkou a G. Wilsem, jako zmocněnci,
po vylischnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. prosince 2012,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 písm. a), čl. 3 bodu 3 a článku 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 ze dne 20. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států a mění Schengenská úmluva (Úř. věst. L 405, s. 1, a oprava Úř. věst. 2007, L 29, s. 3).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (krajské policejní ředitelství Szabolcs-Szatmár-Bereg – oddělení pohraniční policie v Záhony) a O. Shomodim, ukrajinským státním příslušníkem, ve věci odmítnutí jeho vstupu na maďarské území z důvodu, že překročil maximální povolenou dobu pobytu na maďarském území v rámci malého pohraničního styku.

Právní rámec

Unijní právo

Obecná ustanovení pro státní příslušníky třetích zemí, na které se nevztahuje vízová povinnost

- 3 Ustanovení čl. 20 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané dne 19. června 1990 v Schengenu (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9, dále jen „Úmluva k provedení Schengenské dohody“) zní:

„Cizinci, kteří nepodléhají vízové povinnosti, se mohou volně pohybovat na území smluvních stran po dobu nejvýše tří měsíců během období šesti měsíců ode dne prvního vstupu [...]“
- 4 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) (Úř. věst. L 105, s. 1) v bodě 3 odůvodnění stanoví:

„Přijetí společných opatření pro překračování vnitřních hranic osobami a pro ochranu vnějších hranic by mělo odrážet schengenské *acquis* začleněné do rámce Evropské unie, zejména příslušná ustanovení Úmluvy k provedení Schengenské dohody [...] a Společné příručky (Úř. věst. 2002, C 313, s. 97).“
- 5 Ustanovení čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí pro pobyty, „jejichž délka nepřekročí za období šesti měsíců dobu delší než tři měsíce“.
- 6 Článek 35 téhož nařízení upřesňuje, že tímto nařízením „nejsou dotčena pravidla Společenství o malém pohraničním styku a stávající dvoustranné dohody o malém pohraničním styku“.

Zvláštní ustanovení pro malý pohraniční styk

7 Body 2 a 3 odůvodnění nařízení č. 1931/2006 zní:

„(2) Je v zájmu rozšířeného Společenství zajistit, aby hranice s jeho sousedy nepředstavovaly překážku pro obchod, sociální a kulturní výměnu či regionální spolupráci. Proto by měl být vytvořen účinný systém malého pohraničního styku.

(3) Režim malého pohraničního styku představuje odchylku od obecných pravidel pro ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnější hranice členských států Evropské unie, která jsou stanovena v nařízení [...] č. 562/2006 [...].“

8 Bod 4 odůvodnění nařízení č. 1931/2006 upravuje rovněž zásadu, jejímž cílem je „usnadnit obyvatelům pohraničních oblastí překračování hranic, pokud cestují v dobré víře a mají k častému překračování vnější pozemní hranice oprávněné důvody“.

9 Článek 3 uvedeného nařízení stanoví, co se rozumí:

„[...]“

2) ‚pohraniční oblastí‘ oblast do vzdálenosti nejvýše 30 kilometrů od hranice. Místní správní celky, které mají být považovány za pohraniční oblast, určí dotyčné státy ve svých dvoustranných dohodách uvedených v článku 13. Pokud se část takového celku nachází více než 30 kilometrů od hraniční linie, avšak ne více než 50 kilometrů, považuje se přesto za část pohraniční oblasti;

3) ‚malým pohraničním stykem‘ pravidelné překračování vnější pozemní hranice obyvateli pohraniční oblasti za účelem pobytu v pohraniční oblasti, například z důvodu sociálních, kulturních nebo opodstatněných hospodářských zájmů nebo rodinných vazeb, po dobu nepřesahující dobu stanovenou v tomto nařízení;

[...]“

10 Provádění režimu malého pohraničního styku je na základě článku 13 nařízení č. 1931/2006 svěřeno členským státům, které tak činí uzavíráním dvoustranných dohod se sousedními třetími zeměmi, pod kontrolou Evropské komise. Tyto dohody podle článku 5 téhož nařízení upřesní „maximální dovolenou délku každého nepřerušného pobytu v rámci režimu malého pohraničního styku, která nepřekročí tři měsíce“.

11 Povolení pro malý pohraniční styk se zavádí v článku 7 nařízení č. 1931/2006, který upřesňuje údaje obsažené v povolení, a zejména ty, které stanoví „že jeho držitel není oprávněn pohybovat se mimo pohraniční oblast a že jakékoli zneužití podléhá sankcím uvedeným v článku 17“. Tento článek stanoví zásadu, že sankce musí být „účinné, přiměřené a odrazující“, a musí zahrnovat „možnost zrušení nebo odnětí povolení pro malý pohraniční styk“.

12 Bod 5 odůvodnění téhož nařízení zní:

„Aby se předešlo zneužívání povolení pro malý pohraniční styk, mělo by být zpravidla vydáváno pouze osobám, které mají v pohraniční oblasti zákonné bydliště po dobu nejméně jednoho roku. Dvoustranné dohody uzavřené mezi členskými státy a sousedními třetími zeměmi mohou stanovit delší dobu trvání takového pobytu [...].“

13 Na základě článku 9 nařízení č. 1931/2006 může být povolení pro malý pohraniční styk vydáno obyvatelům pohraniční oblasti, pouze pokud předloží doklady, které zejména prokazují, že mají oprávněné důvody k častému překračování vnější pozemní hranice.

Maďarské právo

- 14 Co se týče obecných pravidel pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí, čl. 40 odst. 1 zákona č. II z roku 2007 o vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról) stanoví:

„Správa kontroly hranic odepře na základě ustanovení [nařízení č. 562/2006] vstup na území státu státním příslušníkům třetích zemí, kteří mají v úmyslu pobývat na tomto území po dobu, která nepřekročí tři měsíce, a po posouzení jejich zájmů rozhodne o jejich návratu [...]“

- 15 Co se týče malého pohraničního styku, dohoda mezi maďarskou vládou a ukrajinským kabinetem ministrů o malém pohraničním styku stanoví v čl. 1 odst. 5, že vydáním povolení pro malý pohraniční styk „vzniká nárok držitele povolení na opakování vstupu do pohraniční oblasti druhé smluvní strany a na nepřerušovaný pobyt v uvedené oblasti v délce nejvýše tří měsíců během období šesti měsíců, a to zejména z důvodů sociálních, kulturních či rodinných nebo opodstatněných hospodářských zájmů, které nelze považovat za výkon výdělečné činnosti ve smyslu vnitrostátních právních předpisů“. Ustanovení čl. 3 odst. 2 této dohody stanoví, že „jakékoliv zneužití povolení vede k použití sankcí stanovených vnitrostátním právem smluvních stran“.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 Ukrajinský státní příslušník, Oskar Shomodi, je držitelem povolení pro malý pohraniční styk, na jehož základě je oprávněn ke vstupu do pohraniční oblasti Maďarska. Dne 2. února 2010 přišel na hraniční přechod Záhony. Maďarská policie konstatovala, že ode dne 3. září 2009 do 2. února 2010 strávil na maďarském území 105 dní, kdy přicházel téměř denně na několik hodin. Jelikož O. Shomodi strávil v schengenském prostoru více než tři měsíce v průběhu šesti měsíců, odmítlo mu Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége rozhodnutím ze dne 2. února 2010 vstup na maďarské území podle čl. 40 odst. 1 zákona č. II z roku 2007.
- 17 Dotyčný podal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek u Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (župní soud v Szabolcs-Szatmár-Bereg), který jej rozsudkem ze dne 26. května 2010 zrušil. Tento soud nejprve odmítl použití nařízení č. 562/2006 a čl. 40 odst. 1 zákona č. II z roku 2007, který zajišťuje jeho provedení. Poté použil zvláštní pravidla pro malý pohraniční styk a rozhodl, že počet vstupů, na které má nárok držitel povolení pro malý pohraniční styk, je neomezený a že hranice tří měsíců stanovená dohodou uvedenou v bodě 15 tohoto rozsudku se použije pouze na nepřerušované pobyty. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság z toho vyvodil, že důvody uplatněné Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége nemohou odůvodnit vypovězení O. Shomodiho.
- 18 Uvedený správní orgán podal proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek u Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Nejvyšší soud Maďarské republiky), který měl za to, že řešení sporu, který mu byl předložen, závisí na výkladu ustanovení nařízení č. 1931/2006, a rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba článek 5 nařízení [...] č. 1931/2006 [...], který stanoví, že maximální povolená délka každého nepřerušovaného pobytu nepřekročí tři měsíce – zejména s ohledem na čl. 2 písm. a) a čl. 3 bod 3 tohoto nařízení – vykládat tak, že nařízení umožňuje, na základě dvoustranných dohod mezi členskými státy a třetími zeměmi uzavřených podle článku 13, opakované vstupy a výstupy a nepřerušovaný pobyt po dobu maximálně tří měsíců, a to tak, že obyvatel pohraniční oblasti, který je držitelem povolení pro malý pohraniční styk, může před uplynutím tříměsíční doby pobytu přerušit běh nepřerušovaného pobytu a poté, co znovu překročí hranici, získat znovu nárok na tříměsíční nepřerušovaný pobyt?“

- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, lze mít za to, že došlo k přerušení běhu nepřerušného pobytu ve smyslu článku 5 nařízení č. 1931/2006, pokud vstup i výstup proběhly téhož dne nebo ve dnech po sobě jdoucích?
- 3) V případě kladné odpovědi na první otázku a záporné odpovědi na druhou otázku, jaké časové období nebo jaké jiné kritérium posuzování má být zohledňováno pro účely článku 5 nařízení č. 1931/2006, aby mohlo být konstatováno, že došlo k přerušení běhu nepřerušného pobytu?
- 4) V případě záporné odpovědi na první otázku, může být ustanovení článku 5 nařízení č. 1931/2006, které stanoví tříměsíční maximální povolenou délku nepřerušného pobytu, vykládáno v tom smyslu, že má dojít ke sčítání jednotlivých pobytů v rámci opakovaných vstupů a výstupů, a že pokud s ohledem na čl. 20 odst. 1 Úmluvy o provedení Schengenské dohody [...] nebo na jakýkoliv jiný právní předpis týkající se Schengenského prostoru bude součet vyšší než 93 dny, tedy tři měsíce, nevzniká udělením povolení pro malý pohraniční styk žádný nárok na další pobyt v rámci období šesti měsíců, které začalo plynout dnem prvního vstupu?
- 5) V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku, mají být při celkovém součtu zohledněny opakované vstupy a výstupy v rámci jednoho dne, jakož i jednotlivý vstup a výstup v rámci téhož dne, a jakou metodu je třeba pro výpočet použít?“

K předběžným otázkám

K první a čtvrté otázce

- 19 Podstatou otázky předkládajícího soudu je zjistit, jaký je u každého „nepřerušného pobytu“, na který má nárok držitel povolení pro malý pohraniční styk vydaného podle nařízení č. 1931/2006, přesný rozsah omezení jeho délky na tři měsíce, s ohledem na omezení pobytu na tři měsíce v rámci šesti měsíců, které je stanoveno pro státní příslušníky třetích zemí, na které se na základě Úmluvy k provedení Schengenské dohody a nařízení č. 562/2006 nevztahuje vízová povinnost.
- 20 Tato otázka se týká toho, zda je třeba vykládat nařízení č. 1931/2006 ve světle Schengenského *acquis*, nebo zda je naopak nutno provést jeho výklad nezávisle na něm.
- 21 První z těchto alternativ, kterou upřednostňuje maďarská a polská vláda, spočívá v tom, že se na nařízení č. 1931/2006 nahlíží jako na nedílnou součást Schengenského *acquis*. V tomto případě by mělo mít pravidlo tohoto *acquis*, které omezuje krátkodobé pobyty státních příslušníků třetích zemí, na které se nevztahuje vízová povinnost, na tři měsíce za období šesti měsíců, přednost před všemi dalšími ustanoveními. Držitelé povolení pro malý pohraniční styk, na které se nevztahuje vízová povinnost podle nařízení č. 1931/2006, by tedy nebyli výjimkou. Zastánci této teze tvrdí, že vzhledem k neexistenci takového omezení všech po sobě následujících povolených pobytů mají tito držitelé *de facto* právo na potenciálně neomezený pobyt, neboť jim stačí opustit území dotčeného členského státu před dosažením tří měsíců a vrátit se další den, aby mohli znovu získat právo na tříměsíční pobyt.
- 22 Takový přístup však není v souladu se zněním ani s duchem nařízení č. 1931/2006.
- 23 Článek 5 tohoto nařízení odkazuje pro účely stanovení maximální délky povoleného pobytu na dvoustranné dohody, v mezích tří měsíců u „každého nepřerušného pobytu“. Toto upřesnění a rovněž jeho znění odděluje jasně časové omezení malého pohraničního styku od „schengenského omezení“, které se nijak netýká nepřerušných pobytů. Takový výklad je potvrzen přípravními legislativními pracemi k nařízení č. 1931/2006, ze kterých vyplývá, že i když Komise původně navrhla stejnou maximální délku pobytu tří měsíců za půl roku, jakou stanoví Schengenské *acquis*, unijní zákonodárce zvolil zvláštní omezení týkající se nepřerušných pobytů. V tomto ohledu nemůže

okolnost, že toto omezení je stejně jako v Schengenském *acquis* stanoveno na tři měsíce, zpochybnit jeho zvláštní povahu vzhledem k obecnému právu státních příslušníků třetích zemí, na které se nevztahuje vízová povinnost, jelikož z žádného ustanovení nařízení č. 1931/2006 nevyplývá, že by tyto tři měsíce byly včleněny do doby šesti měsíců.

- 24 Duch nařízení č. 1931/2006 kromě toho vybízí k tomu, aby bylo nařízení v případě potřeby vykládáno autonomně. Jeho cíle i jeho ustanovení ukazují záměr unijního zákonodárce zavést pro malý pohraniční styk pravidla, která jsou výjimkou z nařízení č. 562/2006. Předmětem těchto pravidel, jak uvedl generální advokát v bodě 52 svého stanoviska, je umožnit dotčeným obyvatelům pohraniční oblasti za účelem zohlednění místních aktuálních či historicky zděděných skutečností, překračovat vnější pozemní hranice Unie snadno, tedy bez nadměrné administrativní zátěže, často, ale rovněž pravidelně, z oprávněných důvodů hospodářské, sociální, kulturní nebo rodinné povahy.
- 25 Zneklidnění vyjádřené maďarskou a polskou vládou vzhledem k údajným negativním důsledkům takového výkladu pro veřejný pořádek v pohraniční oblasti není přesvědčivé, neboť právo takto poskytnuté držiteli povolení pro malý pohraniční styk není bezpodmínečné ani absolutní. Získání tohoto povolení podléhá podmínce, že má držitel bydliště v pohraniční oblasti sousední země minimálně po dobu jednoho roku, přičemž dvoustranná dohoda může tuto dobu prodloužit. Nic navíc nebrání tomu, aby taková dohoda stanovila maximální dobu nepřerušného pobytu kratší než tři měsíce stanovené v nařízení č. 1931/2006, které jsou pouze maximální délkou. Kromě toho je usnadnění překračování hranic, jak vyplývá ze znění bodu 4 odůvodnění a čl. 9 písm. b) tohoto nařízení, určeno obyvatelům pohraniční oblasti, kteří cestují v dobré víře a mají oprávněné řádně odůvodněné důvody překračovat vnější pozemní hranici často. V tomto ohledu mají příslušné orgány volnost při ukládání sankcí, na které odkazuje článek 7 nařízení č. 1931/2006, těm obyvatelům pohraniční oblasti, kteří by se ve vztahu ke svému povolení pro malý pohraniční styk dopustili zneužívajícího nebo podvodného jednání.
- 26 Na první a čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět, že nařízení č. 1931/2006 musí být vykládáno v tom smyslu, že držitel povolení pro malý pohraniční styk, které bylo vydáno ve zvláštním režimu malého pohraničního styku zavedeném tímto nařízením, musí mít v mezích stanovených uvedeným nařízením a dvoustrannou dohodou uzavřenou za účelem jeho provedení mezi třetí zemí, jejímž je státním příslušníkem, a sousedním členským státem, možnost pohybovat se v pohraniční oblasti po dobu tří měsíců, pokud jeho pobyt nebyl přerušen, a dále získat další nárok na pobyt v délce tří měsíců po každém přerušení pobytu.

Ke druhé otázce

- 27 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, jaká četnost je přijatelná u přerušení pobytu držitele povolení pro malý pohraniční styk ve smyslu článku 5 nařízení č. 1931/2006.
- 28 V tomto ohledu je v důsledku výše uvedeného možno vyvodit, že pobyt držitele povolení pro malý pohraniční styk vydaného pro účely malého pohraničního styku musí být považován za přerušený v okamžiku, kdy dotyčný překročí hranice, aby se vrátil do státu svého bydliště na základě povolení, které mu bylo uděleno, aniž by bylo nutno brát ohled na počet přechodů uskutečněných každý den.
- 29 Na druhou otázku je tak třeba odpovědět, že článek 5 nařízení č. 1931/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že přerušením pobytu, kterého se týká tento článek, se rozumí přechod hranice mezi hraničním členským státem a třetí zemí, kde má držitel povolení pro malý pohraniční styk bydliště, bez ohledu na četnost přechodů, i kdyby k nim docházelo několikrát za den, v souladu s podmínkami stanovenými tímto povolením.

K ostatním otázkám

- 30 S ohledem na odpověď na první, druhou a čtvrtou otázku není třeba odpovídat na třetí a pátou předběžnou otázku.

K nákladům řízení

- 31 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 ze dne 20. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států a mění Schengenská úmluva musí být vykládáno v tom smyslu, že držitel povolení pro malý pohraniční styk, které bylo vydáno ve zvláštním režimu malého pohraničního styku zavedeném tímto nařízením, musí mít v mezích stanovených uvedeným nařízením a dvoustrannou dohodou uzavřenou za účelem jeho provedení mezi třetí zemí, jejímž je státním příslušníkem, a sousedním členským státem, možnost pohybovat se v pohraniční oblasti po dobu tří měsíců, pokud jeho pobyt nebyl přerušen, a dále získat další nárok na pobyt v délce tří měsíců po každém přerušení pobytu.
- 2) Článek 5 nařízení č. 1931/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že přerušением pobytu, kterého se týká tento článek, se rozumí přechod hranice mezi hraničním členským státem a třetí zemí, kde má držitel povolení pro malý pohraniční styk bydliště, bez ohledu na četnost přechodů, a i kdyby k nim docházelo několikrát za den, v souladu s podmínkami stanovenými tímto povolením.

Podpisy.