



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

17. ledna 2013*

„Nařízení (ES) č. 562/2006 — Kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) — Údajné porušení práva na úctu k lidské důstojnosti — Účinná soudní ochrana — Právo na přístup k soudu“

Ve věci C-23/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Augstākās Tiesas Senāts (Lotyšsko) ze dne 11. ledna 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 17. ledna 2012, v řízení zahájeném

Mohamadem Zakariou

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, A. Rosas (zpravodaj), E. Juhász, D. Šváby a C. Vajda, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za lotyšskou vládu I. Kalniņšem a I. Ņesterovou, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi G. Wilsem a A. Saukou, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i čl. 6 odst. 1 a čl. 13 odst. 3 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).

* Jednací jazyk: lotyština.

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci přezkumu kasační stížnosti podané M. Zakariou proti odmítnutí jeho návrhu na náhradu újmy, který podal z důvodu jednání správního orgánu během hraniční kontroly na lotyšské hranici.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Bod 20 odůvodnění nařízení č. 562/2006 zní:

„Toto nařízení ctí základní práva a zachovává zásady uznané zejména v [Listině]. Mělo by se používat v souladu se závazky členských států v oblasti mezinárodní ochrany a zásady nenavracení.“

- 4 Článek 6 tohoto nařízení, nadepsaný „Provádění hraničních kontrol“, stanoví:

„1. Při plnění svých úkolů příslušníci pohraniční stráže plně ctí lidskou důstojnost.

Veškerá opatření přijatá při plnění těchto úkolů jsou přiměřená cílům, které taková opatření sledují.

2. Při provádění hraničních kontrol nesmí příslušníci pohraniční stráže nikoho diskriminovat na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.“

- 5 Článek 13 odst. 3 uvedeného nařízení stanoví:

„Osoby, jimž byl odepřen vstup, mají právo na odvolání. Odvolání se podávají v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Státnímu příslušníkovi třetí země se rovněž poskytnou písemné údaje o kontaktních místech, kde mu mohou podat informace o zástupcích, kteří jsou v souladu s vnitrostátními právními předpisy oprávněni státního příslušníka třetí země zastupovat.

Podání odvolání nemá s ohledem na výkon rozhodnutí o odepření vstupu odkladný účinek.

Aniž je dotčena náhrada poskytovaná podle vnitrostátních právních předpisů, má státní příslušník třetí země nárok na opravu zrušeného vstupního razítka a všech dalších provedených zrušení nebo dodatků ze strany členského státu, který mu odepřel vstup, pokud bylo v odvolacím řízení shledáno, že rozhodnutí o odepření vstupu bylo nepodložené.“

Lotyšské právo

- 6 Článek 20 přistěhovaleckého zákona (*Imigrācijas likums, Latvijas Vēstnesis, 2002, č. 169, s. 2744*) stanoví:

„(1) Cizí státní příslušník má právo podat u diplomatické mise odvolání proti rozhodnutí o odepření vstupu na území Lotyšska do 30 dnů od jeho přijetí.

(2) Odvolání uvedené v odstavci 1 přezkoumá ředitel pohraniční stráže nebo jím pověřená osoba; proti přijatému rozhodnutí nelze podat opravný prostředek.“

- 7 Článek 76 odst. 2 správního řádu (*Administratīvā procesa likums, Latvijas Vēstnesis*, 2001, č. 164, s. 2551), ve znění platném v době, kdy nastaly skutkové okolnosti věci v původním řízení, stanoví:

„Proti správním aktům lze podat u nadřízeného orgánu odvolání. Zákon nebo nařízení Rady ministrů mohou určit jiný orgán, k němuž lze proti danému správnímu aktu podat odvolání. V případě, že tak neučiní nebo je tímto orgánem Rada ministrů, může být správní akt bez dalšího přezkoumán soudem.“

- 8 Článek 89 tohoto správního řádu, nadepsaný „Pojem ‚faktický úkon správního orgánu‘“, stanoví:

„(1) Za faktický úkon se považuje úkon, jehož původcem je orgán ve veřejnoprávní oblasti, jenž nemá formu právního aktu a jenž má vyvolávat faktické účinky, má-li fyzická osoba na tento úkon nárok nebo zasáhl-li nebo může-li zasáhnout do subjektivních práv nebo právních zájmů určité osoby. Mezi faktické úkony patří rovněž akty orgánů, které nezávisle na vůli těchto orgánů vyvolávají faktické účinky, které vážně zasahují nebo mohou vážně zasahovat do práv určité osoby. Za faktické úkony se nepovažují procesní úkony orgánů (úkony, jež nemají charakter konečného rozhodnutí).

(2) Za faktický úkon se rovněž považuje nečinnost orgánu, byl-li nebo je-li tento orgán podle zákona povinen úkon učinit, jakož i orgánem vydané osvědčení.“

- 9 Článek 92 uvedeného správního řádu, nadepsaný „Nárok na náhradu újmy“, stanoví:

„Každá osoba má nárok na náhradu majetkové nebo nemajetkové újmy, včetně morální újmy, kterou utrpěla v důsledku správního aktu nebo faktického úkonu orgánu.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 10 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, Mohamad Zakaria cestoval dne 28. listopadu 2010 letadlem z Bejrútu (Libanon) přes Rigu (Lotyšsko) do Kodaně (Dánsko). Dokladem, který M. Zakaria použil k prokázání totožnosti, byl cestovní doklad palestinského uprchlíka vydaný Libanonskou republikou. Dne 27. listopadu 2008 získal M. Zakaria povolení k trvalému pobytu ve Švédsku, kde podle vlastního prohlášení žije již deset let a kde podal návrh na zahájení řízení o získání státní příslušnosti tohoto členského státu. Mohamad Zakaria cestoval do Kodaně, jelikož z tohoto města se mohl nejpohodlněji a nejrychleji dostat do svého bydliště v Lundu (Švédsko).
- 11 Na letišti v Rize ověřili příslušníci pohraniční stráže cestovní doklad M. Zakarii a následně mu povolili vstup do Lotyšska a na území členských států – stran 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 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9), podepsané v Schengenu (Lucembursko) dne 19. června 1990. Mohamad Zakaria se však domnívá, že se uvedení příslušníci během této kontroly chovali hrubě a urážlivě a znevážili tak jeho lidskou důstojnost. V důsledku doby, kterou si vyžádala uvedená kontrola, zmeškal M. Zakaria letecký spoj do Kodaně.
- 12 Vzhledem k tomu, že M. Zakaria nesouhlasil s úkony příslušníků pohraniční stráže během hraniční kontroly a měl za to, že mu těmito úkony byla způsobena morální újma, podal odvolání k řediteli pohraniční stráže a požadoval náhradu újmy ve výši 7 000 LVL.
- 13 Ředitel pohraniční stráže v rozhodnutí č. 25 ze dne 28. února 2011 prohlásil, že uvedené úkony i správní akt vydaný na jejich základě, tedy povolení ke vstupu M. Zakarii v rámci osobního pohraničního styku na území Lotyšské republiky (členského státu, jenž je stranou uvedené úmluvy k provedení Schengenské dohody), byly v souladu se zákonem. Odvolání však nebylo vyhověno v rozsahu, v němž se týkalo požadované náhrady újmy.

- 14 Mohamad Zakaria podal žalobu k administrativě rajona tiesa (oblastní správní soud), jíž se domáhal, aby tento soud určil, že faktické úkony příslušníků pohraniční stráže byly v rozporu se zákonem, a aby mu byla nahrazena osobní a nemajetková újma ve výši 7 000 LVL.
- 15 Rozhodnutím, které vydal administrativě rajona tiesa dne 29. března 2011, byl návrh M. Zakarii odmítnut jako nepřipustný z toho důvodu, že ho nelze ve správním řízení přezkoumat. V tomto rozhodnutí byly uvedeny následující argumenty.
- 16 Podle uvedeného soudu článek 20 přistěhovaleckého zákona stanoví, že cizí státní příslušníci, jimž byl odepřen vstup na území Lotyšska, mají právo podat u diplomatické mise odvolání proti rozhodnutí o odepření vstupu do 30 dnů od jeho přijetí. Odvolání přezkoumá ředitel pohraniční stráže nebo jím pověřená osoba, přičemž proti vydanému rozhodnutí nelze podat opravný prostředek.
- 17 Vzhledem k tomu, že neexistuje možnost podat proti rozhodnutí o odepření vstupu na území Lotyšska žalobu k soudu, nelze ani soudně přezkoumat návrh, aby byla konstatována procesní vada, ke které údajně došlo při přijímání rozhodnutí o povolení vstupu na území tohoto členského státu.
- 18 Návrh na náhradu újmy nelze považovat za samostatný návrh, neboť je nedílnou součástí hlavního návrhu. Pokud hlavní návrh neexistuje, není tedy přípustný ani návrh na náhradu osobní a morální újmy a musí být rovněž odmítnut.
- 19 Mohamad Zakaria podal proti uvedenému rozhodnutí administrativě rajona tiesa odvolání. Administrativě apgabaltiesa (krajský správní soud) se ztotožnil s odůvodněním uvedeným v tomto rozhodnutí. Tento posledně uvedený soud však připustil, že pokud se M. Zakaria domnívá, že příslušníci pohraniční stráže znevážili jeho čest a důstojnost, za což mu podle jeho mínění náleží náhrada újmy, má právo domáhat se náhrady újmy u obecného soudu.
- 20 Mohamad Zakaria podal proti rozhodnutí administrativě apgabaltiesa kasační stížnost k Augstākās Tiesas Senāts (senát nejvyššího soudu). Ve stížnosti tvrdí, že jeho záměrem není domoci se přezkoumání rozhodnutí o povolení ke vstupu na území Lotyšska, nýbrž napadnout u soudu faktické úkony příslušníků pohraniční stráže, k nimž došlo v době přijímání rozhodnutí, které se k němu však nepojí. Dále tvrdí, že tyto faktické úkony odpovídají definici, která je uvedena v článku 89 správního řádu.
- 21 Augstākās Tiesas Senāts, překládající soud, uvádí, že jelikož proti rozhodnutí ředitele pohraniční stráže nelze podat opravný prostředek k správnímu soudu a jelikož kasační stížnost M. Zakarii směřuje proti úkonům, ke kterým došlo během správního řízení, nemůže být návrh na náhradu újmy přezkoumán ani v rámci občanskoprávního řízení. Tento soud má však pochyby, zda je vnitrostátní právní úprava, podle které nemají osoby právo podat proti určitému rozhodnutí opravný prostředek k soudu nebo ke správnímu orgánu, u něhož by bylo z institucionálního i funkčního hlediska zaručeno nezávislé a objektivní projednání tohoto opravného prostředku, slučitelná s ustanoveními čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006.
- 22 Tento soud má rovněž pochybnosti o tom, zda čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006 zaručuje právo na odvolání pouze v případech, kdy je určité osobě vstup na území dotyčného státu odepřen, a má za to, že osoby mají právo vznést výhrady vůči protiprávnímu jednání, k němuž došlo během řízení, zejména pak vůči znevážení lidské důstojnosti, i když je obsah správního rozhodnutí kladný.
- 23 Vzhledem k těmto skutečnostem se Augstākās Tiesas Senāts rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
 - „1) Stanoví čl. 13 odst. 3 nařízení [...] č. 562/2006 [...] právo osob podat odvolání nejen proti odepření vstupu do země, ale i proti protiprávnímu jednání, k němuž došlo během řízení o přijímání rozhodnutí o povolení ke vstupu?

- 2) Pokud bude odpověď na první otázku kladná, stanoví uvedené ustanovení, s přihlédnutím k bodu 20 odůvodnění a čl. 6 odst. 1 nařízení č. 562/2006, jakož i k článku 47 Listiny [...], povinnost členského státu zaručit možnost podat opravný prostředek k soudu?
- 3) Pokud bude odpověď na první otázku kladná a odpověď na druhou otázku záporná, stanoví čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006, s přihlédnutím k bodu 20 odůvodnění a čl. 6 odst. 1 téhož nařízení, jakož i k článku 47 Listiny [...], povinnost členského státu zaručit možnost podat opravný prostředek ke správnímu orgánu, který z hlediska institucionálního i funkčního skýtá stejné záruky jako soud?“

Řízení před Soudním dvorem

- 24 Vyjádření Soudnímu dvoru předložily lotyšská vláda a Komise. Mohamad Zakaria, který písemná vyjádření sám nepředložil a jehož jménem nebyla žádná vyjádření předložena, požádal o to, aby mohl předložit svá vyjádření během ústní části řízení, přičemž uvedl, že by chtěl popsat okolnosti týkající se incidentu, o který se jedná ve věci v původním řízení, a že jeho zájmy zastupuje Latvijas Cilvektiesību centrs (Lotyšské centrum pro lidská práva).
- 25 Podle čl. 76 odst. 2 jednacího řádu může Soudní dvůr na návrh soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta rozhodnout, že se jednání konat nebude, má-li za to, že spisy účastníka řízení nebo vyjádření předložené v průběhu písemné části řízení jsou dostatečným podkladem pro rozhodnutí. Podle odstavce 3 téhož článku 76 se tato možnost neuplatní, podal-li zúčastněný uvedený v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie, který se neúčastnil písemné části řízení, odůvodněnou žádost o konání jednání.
- 26 Z předkládacího rozhodnutí ani ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá, že by M. Zakaria před předkládajícím soudem zastupovalo Latvijas Cilvektiesību centrs. Neprokázal tak, že tato organizace je na základě příslušných lotyšských procesních pravidel oprávněna zastupovat jednotlivce, jak stanoví čl. 47 odst. 2 jednacího řádu.
- 27 Soudní dvůr tedy vyzval M. Zakariu, aby potvrdil, že zmocnil Latvijas Cilvektiesību centrs k tomu, aby ho zastupovalo před Soudním dvorem, a aby zaprvé upřesnil, zda je tato organizace podle lotyšského práva oprávněna zastupovat jednotlivce před vnitrostátními soudy, a zadruhé, zda ho zástupce tohoto centra bude zastupovat na jednání. Vzhledem k tomu, že M. Zakaria ve lhůtě stanovené Soudním dvorem na výzvu neodpověděl a jelikož žádný jiný zúčastněný uvedený v článku 23 statutu Soudního dvora nepodal žádost o konání jednání, Soudní dvůr rozhodl, že jednání nenařídí, jelikož měl za to, že má dostatečné podklady pro rozhodnutí.

Úvodní poznámky

- 28 Z předkládacího rozhodnutí, z přezkumu spisu předloženého Soudnímu dvoru a z vyjádření Komise vyplývá, že relevantní ustanovení lotyšského práva jsou vykládána rozdílně, pokud jde o možnost soudně napadnout faktické úkony příslušníků pohraniční stráže a domoci se náhrady osobní a nemajetkové újmy, která mohla být způsobena osobě v případě přijetí kladného správního rozhodnutí, a to rozhodnutí o povolení vstupu na území Lotyšska.
- 29 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že odpovídá-li Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou soudem členského státu v souladu s článkem 267 SFEU, nemá pravomoc vykládat vnitrostátní právo tohoto členského státu (zejména viz rozsudky ze dne 12. října 1993, Vanacker a Lesage, C-37/92, Recueil, s. I-4947, bod 7; ze dne 20. října 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal a další, C-511/03, Sb. rozh. s. I-8979, bod 25, a ze dne 19. září 2006, Wilson, C-506/04, Sb. rozh. s. I-8613, bod 34).

- 30 S přihlédnutím k této skutečnosti a nejistotě ohledně přesného obsahu lotyšského procesního práva, se Soudní dvůr bude snažit poskytnout Augstākās Tiesas Senāts výklad unijního práva, který tomuto soudu umožní posoudit slučitelnost vnitrostátních právních norem s unijní právní úpravou.

K předběžným otázkám

- 31 Svou první otázkou se předkládající soud táže, zda čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006 stanoví právo osob podat odvolání nejen proti odepření vstupu na území členského státu, nýbrž i proti protiprávnímu jednání, k němuž došlo během řízení o přijímání rozhodnutí o povolení takového vstupu. Svou druhou a třetí otázkou se uvedený soud táže, zda v případě kladné odpovědi na první otázku ukládá výše uvedené ustanovení členskému státu povinnost zaručit možnost podat opravný prostředek k soudu nebo ke správnímu orgánu, který z hlediska institucionálního i funkčního skýtá stejné záruky jako soud.
- 32 Tyto otázky je třeba přezkoumat společně.
- 33 Pokud jde o čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006, tento článek stanoví, že osoby, jimž byl odepřen vstup, mají právo na odvolání. Podle uvedeného ustanovení se odvolání podávají v souladu s vnitrostátními právními předpisy.
- 34 Je třeba dodat, že celý článek 13 nařízení č. 562/2006 je věnován otázkám týkajícím se odepření vstupu.
- 35 Jak lotyšská vláda a Komise zdůraznily, čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006 ukládá členským státům povinnost stanovit opravný prostředek pouze proti rozhodnutím o odepření vstupu.
- 36 Dále je zjevné, že navrhovatel ve věci v původním řízení ani předkládající soud nezpochybnili platnost uvedeného ustanovení.
- 37 Svou druhou a třetí otázkou se předkládající soud táže, zda čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006, s přihlédnutím k bodu 20 odůvodnění a čl. 6 odst. 1 téhož nařízení, jakož i k článku 47 Listiny, stanoví povinnost členského státu zaručit možnost podat opravný prostředek proti údajnému protiprávnímu jednání, k němuž došlo během řízení o přijímání rozhodnutí o povolení vstupu, a to buď k soudu, nebo ke správnímu orgánu, který z hlediska institucionálního i funkčního skýtá stejné záruky jako soud.
- 38 Vzhledem k tomu, že tyto dvě otázky byly položeny výlučně pro případ kladné odpovědi na první otázku, tedy pro případ, že by čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006 stanovil, že osoby mají právo podat odvolání nejen proti odepření vstupu, nýbrž i proti protiprávnímu jednání, o kterém se zmiňuje navrhovatel v původním řízení a které je popsáno v bodě 11 tohoto rozsudku, není třeba na ně odpovídat.
- 39 V každém případě však předkládací rozhodnutí neposkytuje dostatečné informace o sporu ve věci v původním řízení, včetně relevantních skutkových okolností, na základě kterých by Soudní dvůr mohl určit, jaký význam má článek 6 nařízení č. 562/2006 pro přezkum tohoto sporu. V důsledku toho Soudní dvůr nemůže ani určit, zda situace navrhovatele ve věci v původním řízení se řídí unijním právem ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, podle kterého jsou její ustanovení určena členským státům, výhradně pokud uplatňují unijní právo (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. října 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, Sb. rozh. s. I-8965, bod 51; a ze dne 8. listopadu 2012, *Iida*, C-40/11, Sb. rozh. s. I-11315, body 79 až 81).

- 40 Je na předkládajícím soudu, aby určil, zda s ohledem na okolnosti sporu v původním řízení spadá situace navrhovatele ve věci v původním řízení do působnosti unijního práva, a pokud tomu tak je, zda odmítnutí přiznat tomuto navrhovateli právo obrátit se na soud porušuje jeho práva přiznaná článkem 47 Listiny. V této souvislosti je třeba připomenout, že příslušníci pohraniční stráže jsou ve smyslu článku 6 uvedeného nařízení povinni při plnění svých úkolů plně ctít lidskou důstojnost. Členské státy musí ve svých vnitrostátních právních řádech stanovit odpovídající opravné prostředky, kterými při dodržení článku 47 Listiny zabezpečí ochranu osob uplatňujících práva, která vyvozují z článku 6 nařízení č. 562/2006.
- 41 Pokud naopak uvedený soud vzhledem k odpovědi Soudního dvora na první otázku bude toho názoru, že uvedená situace nespadá do působnosti unijního práva, bude muset tuto situaci přezkoumat ve světle vnitrostátního práva a zohlednit rovněž Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950, jejímiž stranami jsou všechny členské státy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další, C-256/11, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, body 72 a 73).
- 42 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 13 odst. 3 nařízení č. 562/2006 ukládá členským státům povinnost stanovit opravný prostředek pouze proti rozhodnutím o odepření vstupu na jejich území.

K nákladům řízení

- 43 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 (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 13 odst. 3 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), ukládá členským státům povinnost stanovit opravný prostředek pouze proti rozhodnutím o odepření vstupu na jejich území.

Podpisy.