



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

5. prosince 2023 *

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2004/38/ES – Články 27 a 29 – Opatření omezující svobodu pohybu občanů Unie z důvodů veřejného zdraví – Opatření s obecnou působností – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví zákaz opustit vnitrostátní území za účelem cest, které nejsou nezbytně nutné, do členských států klasifikovaných v souvislosti s pandemií covidu-19 jako vysoce rizikové zóny, a povinnost každého cestujícího vstupujícího na vnitrostátní území z některého z těchto členských států podstoupit screeningové testy a dodržet karanténu – Schengenský hraniční kodex – Článek 23 – Výkon policejních pravomocí v oblasti veřejného zdraví – Rovnocennost s prováděním hraničních kontrol – Článek 25 – Možnost znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v souvislosti s pandemií covidu-19 – Kontroly prováděné v členském státě v rámci opatření spočívajících v zákazu překračování hranic za účelem cest, které nejsou nezbytně nutné, ze států schengenského prostoru klasifikovaných v souvislosti s pandemií covidu-19 jako vysoce rizikové zóny nebo do těchto států“

Ve věci C-128/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu, Belgie) ze dne 7. února 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 23. února 2022, v řízení

Nordic Info BV

proti

Belgische Staat,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadžev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen a Z. Csehi, předsedové senátů, J.-C. Bonichot, M. Safjan (zpravodaj), S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún a M. Gavalec, soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

za soudní kancelář: A. Lamote, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. ledna 2023,

* Jednací jazyk: nizozemština.

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za Nordic Info BV: F. Emmerechts a R. Pockelé-Dilles, advocation,
- za belgickou vládu: M. Jacobs, C. Pochet a M. Van Regemorter, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: L. De Brucker, E. Jacubowitz a P. de Maeyer, advocation,
- za rumunskou vládu: M. Chicu a E. Gane, jako zmocněnkyně,
- za norskou vládu: V. Hauan, A. Hjetland, T. B. Leming, I. Thue a P. Wennerås, jako zmocněnci,
- za švýcarskou vládu: L. Lanzrein a N. Marville-Dosen, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi: E. Montaguti, J. Tomkin a F. Wilman, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 7. září 2023,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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), jakož i 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) 2017/2225 ze dne 30. listopadu 2017 (Úř. věst. 2017, L 327, s. 1) (dále jen „Schengenský hraniční kodex“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Nordic Info BV se sídlem v Belgii a Belgische Staat (Belgický stát) ohledně náhrady škody, která této společnosti údajně vznikla v důsledku vnitrostátních opatření omezujících volný pohyb, která byla přijata v rámci zdravotní krize spojené s pandemií covidu-19.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2004/38

3 V bodech 22, 25 až 27 a 31 odůvodnění směrnice 2004/38 je uvedeno:

„(22) Smlouva umožňuje omezit právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Pro užší vymezení okolností a procesních záruk, kterými je podmíněna možnost odepření vstupu občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům nebo možnost jejich vyhoštění, by touto směrnicí měla být nahrazena směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví [Úř. věst. 1964, 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01, s. 11].

[...]

(25) Aby se zajistila vysoká úroveň ochrany práv občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a aby byla dodržena zásada, že každé opatření veřejných orgánů musí být řádně odůvodněno, měly by být stanoveny procesní záruky také pro případy, kdy je občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům odpírán vstup do jiného členského státu nebo pobyt v něm.

(26) Za všech okolností by měli mít občané Unie a jejich rodinní příslušníci, kterým byl odepřen vstup do jiného členského státu nebo pobyt v něm, přístup k nápravě v soudním řízení.

(27) V souladu s judikaturou Soudního dvora, která členským státům zakazuje udělovat osobám, na které se vztahuje tato směrnice, doživotní zákazy pobytu na jejich území, by mělo být potvrzeno právo občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, kteří byli vyhoštěni z území některého členského státu, podat po uplynutí přiměřené lhůty, nejpozději však po uplynutí tří let od vykonání konečného rozhodnutí o zákazu pobytu, novou žádost.

[...]

(31) Tato směrnice ctí základní lidská práva a svobodám [svobody] a dodržuje zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie. V souladu se zákazem diskriminace zakotveným v Listině by členské státy měly tuto směrnici provádět bez diskriminace osob požívajících práv podle této směrnice z důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických znaků, jazyka, náboženství nebo přesvědčení, politického nebo jakéhokoli jiného přesvědčení, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, původu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace“.

4 Článek 1 směrnice 2004/38, nadepsaný „Předmět“, zní následovně:

„Tato směrnice stanoví:

a) podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky;

- b) právo trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států;
- c) omezení práv uvedených v písmenech a) a b) z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.“

5 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1. ‚občanem Unie‘ osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu;

[...]

3. ‚hostitelským členským státem‘ členský stát, do něhož se občan Unie stěhuje za účelem výkonu svého práva volného pohybu a pobytu.“

6 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Oprávněné osoby“, v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.“

7 Článek 4 směrnice 2004/38, nadepsaný „Právo na opuštění území“, zní takto:

„1. Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají platný cestovní pas, právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu.

2. Po osobách uvedených v odstavci 1 nesmějí být požadována výjezdní víza ani jiné rovnocenné formalilty.

3. Členské státy v souladu se svými právními předpisy vydávají a obnovují svým státním příslušníkům průkaz totožnosti nebo cestovní pas s uvedením jejich státní příslušnosti.

4. Cestovní pas je platný alespoň pro všechny členské státy a pro země, kterými musí jeho držitel po cestě mezi členskými státy projet. Neupravuje-li právo členského státu vydávání průkazů totožnosti, musí doba platnosti veškerých vydávaných nebo prodlužovaných cestovních pasů činit alespoň pět let.“

8 Podle článku 5 této směrnice, nadepsaného „Právo na vstup“, platí:

„1. Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, zaručují členské státy občanům Unie vstup na své území s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a rodinným příslušníkům, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, vstup na své území s platným cestovním pasem.

Po občanech Unie nesmějí být požadována výjezdní víza ani jiné rovnocenné formalilty.

[...]

5. Členský stát může od dotyčné osoby vyžadovat, aby v přiměřené a nediskriminační lhůtě ohlásila svou přítomnost na jeho území. Při nesplnění tohoto požadavku může dotyčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.“

- 9 Článek 6 uvedené směrnice, který je obsažen v její kapitole III o právu pobytu, se týká práva pobytu po dobu do tří měsíců a článek 7 této směrnice obsažený v téže kapitole se týká práva pobytu po dobu delší než tři měsíce.
- 10 Kapitola VI směrnice 2004/38 se týká „[o]mezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“ a obsahuje články 27 až 33 této směrnice.
- 11 Článek 27 uvedené směrnice, nadepsaný „Obecné zásady“, zní:

„1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.

3. Ke zjištění, zda dotyčná osoba představuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, může hostitelský členský stát, považuje-li to za nezbytné, při vydávání osvědčení o registraci, nebo nemá-li systém registrace, do tří měsíců od příjezdu dotyčné osoby na jeho území nebo od ohlášení její přítomnosti na jeho území ve smyslu čl. 5 odst. 5 nebo při vystavování pobytové karty požádat členský stát původu nebo v případě potřeby jiné členské státy o poskytnutí informací o případných minulých policejních záznamech o dotyčné osobě. Tato šetření nesmějí být prováděna systematicky. Konzultovaný členský stát odpoví do dvou měsíců.

4. Členský stát, který vydal cestovní pas nebo průkaz totožnosti, umožní držiteli dokladu, který byl z jiného členského státu vyhoštěn z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, opětovný vstup na své území bez jakýchkoliv formalit, a to i když doklad pozbyl platnosti nebo státní příslušnost držitele je sporná.“

- 12 Článek 29 směrnice 2004/38, nadepsaný „Veřejné zdraví“, stanoví:

„1. Jedinými nemocemi, které odůvodňují opatření omezující svobodu pohybu, jsou výhradně nemoci s epidemickým potenciálem definované odpovídajícími akty Světové zdravotnické organizace [(WHO)] a jiné nakažlivé nemoci a nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu.

2. Důvodem k vyhoštění z území nesmějí být nemoci, které se vyskytnou po uplynutí lhůty tří měsíců po příjezdu.

3. Existují-li závažné důvody, mohou členské státy do tří měsíců po příjezdu vyžadovat od osob s právem pobytu, aby se podrobily bezplatné lékařské prohlídce, kde by bylo zjištěno, zda netrpí žádnou z nemocí uvedených v odstavci 1. Vyžadování těchto prohlídek nesmí být běžnou praxí.“

13 Článek 30 této směrnice, nadepsaný „Oznamování rozhodnutí“, stanoví:

„1. Rozhodnutí přijatá podle čl. 27 odst. 1 se dotýčným osobám oznamují písemně a takovým způsobem, aby mohly porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům pro svou osobu.

2. Není-li to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, jsou dotýčné osoby přesně a úplně informovány o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě.

3. V oznámení rozhodnutí je uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotýčná osoba podat opravný prostředek, lhůta k jeho podání a popřípadě lhůta, kterou má osoba na opuštění území členského státu. S výjimkou odůvodněných naléhavých případů nesmí být lhůta na opuštění území kratší než jeden měsíc ode dne oznámení.“

14 Článek 31 uvedené směrnice, nadepsaný „Procesní záruky“, zní:

„1. Dotýčné osoby mají v hostitelském členském státě přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

[...]

3. V opravném řízení je umožněno posouzení zákonnosti rozhodnutí, skutečností a okolností, na kterých je založeno. Toto řízení zajišťuje, že rozhodnutí není nepřiměřené, zejména s ohledem na požadavky stanovené v článku 28.

4. Členské státy mohou zakázat dotýčnou osobu [dotýčné osobě] pobyt na svém území v průběhu opravného řízení, ale nesmějí jí bránit osobně vystoupit na svou obhajobu, kromě případů, kdy by její přítomnost mohla způsobit závažné narušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo kdy se opravný prostředek nebo soudní přezkum týkají odepření vstupu na území.“

15 Článek 32 téže směrnice, nadepsaný „Doba platnosti rozhodnutí o zákazu pobytu“, stanoví:

„1. Osoby, kterým byl zakázán pobyt z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, mohou po uplynutí přiměřené lhůty, která závisí na okolnostech, avšak nejdéle po uplynutí tří let od vykonání pravomocného rozhodnutí o zákazu pobytu přijatého v souladu s právem Společenství, podat žádost o zrušení zákazu pobytu odůvodněnou skutečnostmi nasvědčujícími tomu, že došlo k podstatné změně okolností, kterými bylo rozhodnutí o zákazu pobytu odůvodněno.

Dotýčný členský stát rozhodne o této žádosti do šesti měsíců od jejího podání.

2. Po dobu posuzování své žádosti nemají osoby uvedené v odstavci 1 právo vstoupit na území dotýčného členského státu.“

Schengenský hraniční kodex

16 V bodech 2 a 6 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu je uvedeno:

„(2) Přijetí opatření podle čl. 77 odst. 2 písm. e) [SFEU], která zajistí, aby osoby při překračování vnitřních hranic nebyly kontrolovány, je součástí cíle [Evropské u]nie vytvořit prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb osob, jak je stanoven v čl. 26 odst. 2 [SFEU].

[...]

(6) Ochrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Ochrana hranic by měla pomáhat v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států.“

17 Článek 1 tohoto kodexu, nadepsaný „Předmět a zásady“, stanoví:

„Tímto nařízením se stanoví neprovádění opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnitřní hranice mezi členskými státy Unie.

Stanoví se jím pravidla, kterými se řídí opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnější hranice členských států Unie.“

18 V článku 2 bodech 1, 8, 10 až 12 a 21 uvedeného kodexu jsou definovány následující pojmy:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1) ‚vnitřními hranicemi‘

- a) společné pozemní hranice členských států, včetně říčních a jezerních hranic;
- b) letiště členských států pro vnitřní lety;
- c) námořní, říční a jezerní přístavy členských států pro pravidelná vnitřní trajektová spojení;

[...]

8) ‚hraničním přechodem‘ jakýkoliv přechod určený příslušnými orgány pro překračování vnějších hranic;

[...]

10) ‚ochranou hranic‘ činnost vykonávaná na hranici v souladu s tímto nařízením a pro účely tohoto nařízení výhradně jako reakce na záměr překročit tuto hranici nebo na úkon překročení této hranice, a to bez ohledu na jakékoliv jiné důvody, sestávající z hraničních kontrol a z ostrahy hranic;

11) ‚hraničními kontrolami‘ kontroly prováděné na hraničních přechodech, aby se zajistilo, že osobám, včetně jejich dopravních prostředků a předmětů, které mají v držení, může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění;

12) ‚ostrahou hranic‘ ostraha hranic mezi hraničními přechody a ostraha hraničních přechodů mimo stanovenou provozní dobu, aby se zabránilo osobám vyhýbat se hraničním kontrolám;

[...]

21) „hrozbou pro veřejné zdraví“ každá nemoc s epidemickým potenciálem, jak je vymezen [vymezena] v Mezinárodním zdravotním řádu [WHO], a jiné infekční nemoci nebo nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranné předpisy platné pro státní příslušníky členských států“.

19 Podle článku 3 téhož kodexu, nadepsaného „Oblast působnosti“, platí:

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

a) práva osob požívajících právo na volný pohyb podle práva Unie;

b) práva uprchlíků a osob žádajících o mezinárodní ochranu, zejména pokud jde o zásadu nevracet uprchlíky.“

20 Článek 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu stanoví zejména to, že státní příslušníci třetích zemí, kteří chtějí vstoupit na území členského státu přes vnější hranici, nesmějí být považováni za hrozbu pro veřejné zdraví.

21 V souvislosti s kontrolami na vnějších hranicích čl. 8 odst. 2 a 3 tohoto kodexu v podstatě stanoví povinnost ověřit, zda osoby požívající právo na volný pohyb podle práva Unie a státní příslušníci třetích zemí nejsou považovány mimo jiné za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost nebo veřejné zdraví.

22 Článek 22 uvedeného kodexu, nadepsaný „Překračování vnitřních hranic“, zní takto:

„Vnitřní hranice lze překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost.“

23 Článek 23 téhož kodexu, nadepsaný „Kontroly na území“, stanoví:

„Zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká:

a) výkonu policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám; to se vztahuje i na pohraniční oblasti. Ve smyslu první věty nesmí být výkon policejních pravomocí považován za rovnocenný hraničním kontrolám zejména tehdy, pokud policejní opatření:

i) nemají za cíl ochranu hranic,

ii) vycházejí z všeobecných policejních informací a zkušeností týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost a mají především za cíl bojovat proti přeshraniční trestné činnosti,

iii) jsou plánována a prováděna tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích,

iv) provádějí se na základě namátkových kontrol;

[...]“

24 Článek 25 Schengenského hraničního kodexu, nadepsaný „Obecný rámec pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic“, zní:

„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 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 jakéhokoliv 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.“

25 V článku 26 tohoto kodexu, nadepsaném „Kritéria pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic“, v jeho článku 27, nadepsaném „Postup pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článku 25“, a v jeho článku 28, nadepsaném „Zvláštní postup v případech, kdy je třeba přijmout okamžitá opatření“, jsou upraveny hmotněprávní a procesní podmínky, které musí členské státy dodržet, pokud chtějí dočasně znovu zavést ochranu vnitřních hranic podle článku 25 uvedeného kodexu.

Doporučení (EU) 2020/912

26 Doporučení Rady (EU) 2020/912 ze dne 30. června 2020 o dočasném omezení cest do [Evropské unie], jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení (Úř. věst. 2020, L 208I, s. 1), obsahuje přílohu II, v níž je uvedeno následující:

„Konkrétní kategorie cestujících s nezbytnou funkcí či potřebou:

- i. zdravotničtí pracovníci, zdravotničtí výzkumní pracovníci a pracovníci v oblasti péče o seniory;
- ii. příhraniční pracovníci;
- iii. sezónní pracovníci v zemědělství;
- iv. pracovníci v dopravě;

- v. diplomati, zaměstnanci mezinárodních organizací a osoby pozvané mezinárodními organizacemi, jejichž fyzická přítomnost je vyžadována pro řádné fungování těchto organizací, příslušníci ozbrojených sil, pracovníci poskytující humanitární pomoc a pracovníci civilní ochrany při výkonu svých funkcí;
- vi. tranzitní cestující;
- vii. osoby cestující z naléhavých rodinných důvodů;
- viii. námořníci;
- ix. osoby, které potřebují mezinárodní ochranu nebo u nichž existuje jiný humanitární důvod;
- x. státní příslušníci třetích zemí cestující za účelem studia;
- xi. vysoce kvalifikovaní pracovníci ze třetích zemí, pokud je jejich zaměstnání nezbytné z ekonomického hlediska a pracovní činnost nelze odložit nebo vykonávat v zahraničí.“

Belgické právo

27 Článek 18 ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministrská vyhláška o mimořádných opatřeních k omezení šíření koronaviru covid-19) ze dne 30. června 2020 (*Belgisch Staatsblad*, 30. června 2020, s. 48715), ve znění článku 3 ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministrská vyhláška, kterou se mění ministrská vyhláška ze dne 30. června 2020 o mimořádných opatřeních k omezení šíření koronaviru covid-19) ze dne 10. července 2020 (*Belgisch Staatsblad*, 10. července 2020, s. 51609) (dále jen „pozměněná ministrská vyhláška“), stanovil:

„§ 1. Cesty do a z Belgie, které nejsou nezbytně nutné, jsou zakázány.

§ 2. Odchylně od prvního odstavce, a aniž je dotčen článek 20 se povoluje:

1° cestovat z Belgie do všech zemí Evropské unie, schengenského prostoru a Spojeného království a cestovat z těchto zemí do Belgie, s výjimkou území označených jako červené zóny, jejichž seznam je zveřejněn na webových stránkách Service public fédéral Affaires étrangères [Federální ministerstvo zahraničních věcí];

[...]“

28 V článku 22 pozměněné ministrské vyhlášky bylo uvedeno:

„Za porušení ustanovení následujících článků se ukládají sankce uvedené v článku 187 loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile [zákon ze dne 15. května 2007 o civilní ochraně]:

[...]

– články 11, 16, 18, 19 a 21a.“

- 29 Článek 187 zákona ze dne 15. května 2007 o civilní ochraně (*Belgisch Staatsblad*, 31. července 2007) stanoví:

„Úmyslné nebo nedbalostní porušení opatření nařízených na základě čl. 181 § 1 a článku 182 se v období míru trestá odnětím svobody v délce od osmi dnů do tří měsíců a peněžitým trestem ve výši od 26 do 500 eur, nebo pouze jedním z těchto trestů.

Ministr nebo případně starosta či velitel pro danou oblast navíc může nařídit provedení uvedených opatření z moci úřední, a to na náklady osob nedodržujících nebo porušujících daná pravidla.“

- 30 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, kromě toho vyplývá, že cesty, které nejsou nezbytně nutné, ve smyslu článku 18 pozměněné ministerské vyhlášky byly definovány jako cesty, které nemají nezbytně nutnou povahu, jsou uvedeny na seznamu často kladených otázek dostupném na internetové stránce info-coronavirus.be a odpovídají seznamu nezbytně nutných cest obsaženému v doporučení 2020/912.
- 31 Z tohoto spisu rovněž vyplývá, že všechny osoby cestující z červené zóny ve smyslu článku 18 pozměněné ministerské vyhlášky musely podstoupit testování a dodržet karanténu. Tato povinnost byla stanovena v předpisech, které přijal Vlámský region, Valonský region, Region hlavního města Bruselu a Německojazyčné společenství.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 32 Dne 11. března 2020 WHO klasifikovala epidemii koronaviru covid-19 jako pandemii a dne 16. března 2020 konstatovala, že ohrožení související s touto pandemií je na maximální úrovni.
- 33 Belgické království přijalo v této souvislosti dne 10. července 2020 článek 18 pozměněné ministerské vyhlášky o zákazu cest, které nebyly nezbytně nutné, a to z Belgie do zemí Unie, schengenského prostoru a Spojeného království a z těchto zemí do Belgie, jestliže byly tyto země s ohledem na svoji epidemiologickou situaci nebo úroveň omezujících sanitárních opatření přijatých jejich orgány označeny jako „červené zóny“. Všichni cestující ze zemí klasifikovaných jako červené zóny kromě toho museli v Belgii podstoupit screeningové testy a dodržet karanténu. Do seznamu zemí označených jako červené zóny bylo poprvé možné nahlédnout dne 12. července 2020 na internetových stránkách Federálního ministerstva zahraničních věcí. Mezi zeměmi klasifikovanými jako červené zóny bylo uvedeno i Švédsko.
- 34 Cestovní kancelář Nordic Info, která se specializuje na zájezdy do Skandinávie a ze Skandinávie, uvedla, že ve snaze postupovat v souladu s belgickou právní úpravou zrušila všechny zájezdy z Belgie do Švédska, které měla naplánované na letní sezónu. Kromě toho prohlásila, že přijala opatření, jejichž cílem bylo poskytnout cestujícím nacházejícím se ve Švédsku náležitě informace a pomoci jim při návratu do Belgie.
- 35 Dne 15. července 2020 byl seznam uvedený v bodě 33 tohoto rozsudku aktualizován a Švédsko bylo klasifikováno jako oranžová zóna, takže cesty do této země a z této země již nebyly zakázány, ale pouze nebyly doporučovány, a pro vstup cestujících z uvedené země na belgické území platila jiná pravidla.
- 36 Nordic Info měla za to, že se Belgický stát při přijímání pozměněné ministerské vyhlášky dopustil pochybení, a proto podala u Niderlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu, Belgie), který je předkládajícím soudem,

žalobu na náhradu škodu, která jí údajně vznikla v důsledku zavedení a následné změny barevných označení stanovených v této ministerské vyhlášce. Belgický stát navrhl, aby byla žaloba zamítnuta jako neopodstatněná.

- 37 Nordic Info zejména tvrdí, že Belgický stát porušil zaprvé směrnici 2004/38 a vnitrostátní ustanovení, kterými byly provedeny články 27 až 31 této směrnice, a zadruhé Schengenský hraniční kodex.
- 38 Pokud jde o žalobní bod vycházející z porušení směrnice 2004/38, předkládající soud uvádí, že i když Nordic Info v rámci popisu škody, která jí měla vzniknout, a v rámci své argumentace v obecné rovině poukazuje na zákaz opustit belgické území, který byl uložen belgickým státním příslušníkům a občanům Unie jiné než belgické státní příslušnosti pobývajícím v Belgii, jakož i rodinným příslušníkům těchto osob, a na zákaz vstupu na toto území, který byl uložen všem občanům Unie, ať už se jednalo o osoby belgické nebo jiné státní příslušnosti, jakož i jejich rodinným příslušníkům, zpochybňuje pouze legalitu výše uvedeného zákazu opustit území a legalitu omezení práva vstupu na uvedené území, které byly uloženy občanům Unie jiné než belgické státní příslušnosti a jejich rodinným příslušníkům a projevovaly se tím, že tyto osoby musely při vstupu na belgické území podstoupit screeningové testy a dodržet karanténu.
- 39 V této souvislosti je třeba dle předkládajícího soudu objasnit, zda musí být čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 této směrnice vykládány společně v tom smyslu, že o důvody veřejného zdraví lze opřít pouze omezení práva vstupu, nebo zda naopak tato dvě ustanovení obsahují samostatná odůvodnění, takže první z uvedených ustanovení samo o sobě postačuje k opodstatnění omezení práva vstupu i práva na opuštění území takovými důvody.
- 40 Bez ohledu na výklad čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 se předkládající soud rovněž táže, zda může členský stát na základě těchto ustanovení přijmout ve formě aktu s obecnou působností takové nerozlišující opatření, jako je opatření zavedené článkem 18 pozměněné ministerské vyhlášky. Takovou možnost by bylo možné dovodit ze skutečnosti, že důvod týkající se veřejného zdraví není uveden v čl. 27 odst. 2 této směrnice, ale je upraven samostatně v článku 29 uvedené směrnice.
- 41 Kdyby bylo na posledně uvedenou otázku odpovězeno záporně, předkládající soud se táže, zda by mohlo být takové obecné nerozlišující omezení při dodržení zásady proporcionality založeno na člancích 20 a 21 SFEU nebo na obecné zásadě unijního práva, a to za účelem dosažení legitimního cíle spočívajícího v boji proti pandemii.
- 42 V rámci žalobního bodu vycházejícího z porušení Schengenského hraničního kodexu Nordic Info tvrdí, že jelikož pozměněná ministerská vyhláška stanovila, že příslušné belgické orgány mohou kontrolovat a prosazovat omezení práva na opuštění území a práva vstupu z moci úřední a sankcionovat jejich nedodržení, byla touto vyhláškou zavedena ochrana vnitřních hranic v rozporu s články 25 a následujícími tohoto kodexu. Tato ustanovení totiž umožňují dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic pouze v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost, a nikoli v případě závažné hrozby pro veřejné zdraví.
- 43 Nordic Info kromě toho tvrdí, že nelze mít za to, že by opatření vyplývající z pozměněné ministerské vyhlášky spadala pod čl. 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu, jelikož výkon policejních pravomocí příslušnými belgickými orgány měl v daném případě účinek rovnocenný hraničním kontrolám a tuto pravomoc lze v každém případě vykonávat pouze v oblasti veřejné bezpečnosti, a nikoli v oblasti veřejného zdraví.

- 44 Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda lze – s ohledem na argumenty, které v řízení před zmíněným soudem přednesl Belgický stát – považovat nakažlivou nemoc v době krize za hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou/vnitřní bezpečnost ve smyslu článků 23 a 25 Schengenského hraničního kodexu, takže je v takové situaci na základě těchto ustanovení možné přistoupit k výkonu policejních pravomocí a ke znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.
- 45 Za těchto podmínek se Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být články 2, 4, 5, 27 a 29 [směrnice 2004/38], které provádějí články 20 a 21 SFEU, vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu (v projednávaném případě článkům 18 a 22 [pozměněné] ministerské vyhlášky), na jejímž základě se formou opatření obecné povahy:
- belgickým státním příslušníkům a jejich rodinným příslušníkům, jakož i občanům Unie, kteří pobývají na belgickém území, a jejich rodinným příslušníkům v zásadě ukládá zákaz opuštění území vztahující se na cesty, které nejsou nezbytně nutné, a to z Belgie do zemí Evropské unie a schengenského prostoru, které jsou podle barevného označení vypracovaného na základě epidemiologických údajů označeny červeně;
 - občanům Unie, kteří nejsou belgickými státními příslušníky, a jejich rodinným příslušníkům (bez ohledu na to, zda mají právo pobytu na belgickém území) ukládají omezení vstupu na území (jako jsou karanténa a testy) při cestách, které nejsou nezbytně nutné, a to do Belgie ze zemí Evropské unie a schengenského prostoru, které jsou podle barevného označení vypracovaného na základě epidemiologických údajů označeny červeně?
- 2) Musí být články 1, 3 a 22 Schengenského hraničního kodexu vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu (v projednávaném případě článkům 18 a 22 [pozměněné] ministerské vyhlášky), kterou se ukládá zákaz opuštění území vztahující se na cesty, které nejsou nezbytně nutné, a to z Belgie do zemí Evropské unie a schengenského prostoru, a zákaz vstupu z těchto zemí do Belgie, které mohou být nejen kontrolovány a sankcionovány, ale rovněž z moci úřední prosazovány ministrem, starostou a velitelem pro danou oblast?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 46 Podle ustálené judikatury platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 15. července 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, bod 31).

- 47 V projednávaném případě je třeba zaprvé poznamenat, že jelikož Nordic Info podle vysvětlení předkládajícího soudu opírá svou žalobu na náhradu škody o škodu, která jí údajně vznikla v souvislosti se zájezdy pořádanými mezi Belgií a Švédskem, a první otázka souvisí s belgickou právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení pouze v tom rozsahu, v němž se tato úprava týkala občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, pro účely odpovědi na tuto otázku není třeba brát do úvahy skutečnost, že se tato právní úprava vztahovala kromě členských států Unie i na země schengenského prostoru, které nejsou členy Unie.
- 48 Zadruhé, i když předkládající soud v první otázce zmiňuje článek 2 směrnice 2004/38, je třeba uvést, že výklad tohoto ustanovení, v němž jsou toliko definovány pojmy použité v této směrnici, není sám o sobě pro zodpovězení této otázky nezbytný.
- 49 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 27 a 29 směrnice 2004/38 ve spojení s jejími články 4 a 5 vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu s obecnou působností, která z důvodů veřejného zdraví souvisejících s bojem proti pandemii covidu-19 zakazuje občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, aby z tohoto členského státu do jiných členských států – které tento členský stát klasifikoval na základě omezujících sanitárních opatření nebo epidemiologické situace v těchto jiných členských státech jako vysoce rizikové zóny – podnikali cesty, které nejsou nezbytně nutné, a ukládá občanům Unie, kteří nejsou státními příslušníky uvedeného členského státu, aby při vstupu na území tohoto členského státu z některého z těchto jiných členských států podstoupili screeningové testy a dodrželi karanténu.
- 50 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38, který je obsažen v kapitole VI této směrnice, nadepsané „Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“, a v němž je konkretizován její čl. 1 písm. c), smějí členské státy s výhradou této kapitoly omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, nejsou-li tyto důvody uplatňovány k hospodářským účelům.
- 51 V článku 29 odst. 1 zmíněné směrnice, který se pak týká konkrétně opatření omezujících svobodu pohybu z důvodů veřejného zdraví, je uvedeno, že taková opatření mohou být odůvodněna pouze některými nemocemi, a sice nemocemi s epidemickým potenciálem definovanými odpovídajícími akty WHO a jinými nakažlivými nemocemi a nakažlivými parazitickými nemocemi, pokud se na tyto nemoci vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu, tj. – podle čl. 2 bodu 3 téže směrnice – členského státu, do něhož se občan Unie stěhuje za účelem výkonu svého práva volného pohybu a pobytu.
- 52 Pokud jde na prvním místě o nemoci, které mohou na základě čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 odůvodnit opatření omezující svobodu pohybu z důvodů veřejného zdraví, ze znění těchto dvou ustanovení vyplývá, že členský stát může k nehospodářským účelům a za podmínek stanovených v kapitole VI této směrnice přijmout taková opatření pouze kvůli určitým nemocem, na které se vztahují ochranná opatření používaná na vlastní státní příslušníky, a sice nemocem s epidemickým potenciálem definovaným odpovídajícími akty WHO nebo jiným nakažlivým nemocem a nakažlivým parazitickým nemocem.
- 53 V této souvislosti je třeba konstatovat, že členský stát může na základě uvedených ustanovení přijmout opatření omezující svobodu pohybu *a fortiori* v reakci na hrozbu spojenou s infekční nakažlivou nemocí, která má pandemickou povahu, již uznala WHO.

- 54 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, ve věci v původním řízení vyplývá, že opatření obsažená v článku 18 pozměněné ministerské vyhlášky, jakož i opatření uvedená v bodě 31 tohoto rozsudku nebyla přijata k hospodářským účelům, nýbrž s cílem zabránit tomu, aby se na území dotyčného členského státu šířila infekční nakažlivá nemoc covid-19, kterou WHO dne 11. března 2020 klasifikovala jako pandemii a která byla takto klasifikována i v období dotčeném ve věci v původním řízení. Vše rovněž nasvědčuje tomu – s výhradou ověření předkládajícím soudem – že tato opatření byla součástí souboru opatření, která měla v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení za cíl chránit obyvatelstvo tohoto členského státu před šířením této nemoci na jeho území. Taková nemoc tedy – s výše uvedenou výhradou – podle všeho odpovídá podmínkám stanoveným v čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, které musí být splněny za účelem odůvodnění opatření omezujících svobodu pohybu z důvodů veřejného zdraví.
- 55 Pokud jde na druhém místě o práva, která mohou být dotčena opatřeními omezujícími svobodu pohybu podle článků 27 až 32 směrnice 2004/38, z čl. 1 písm. a) ve spojení s články 4 a 5 směrnice 2004/38 a články 20 a 21 SFEU, které tato směrnice provádí, plyne, že „svoboda pohybu“ zahrnuje právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu („právo na opuštění území“) a právo na vstup na území členského státu („právo na vstup“).
- 56 V tomto ohledu je třeba upřesnit – jak uvedl generální advokát v bodě 61 svého stanoviska – že čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 dle svého jednoznačného znění, v němž je výslovně zmíněna „svoboda pohybu“, zahrnují obě složky této svobody, tedy jak právo na vstup, tak právo na opuštění území ve smyslu článků 4 a 5 této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 2012, Bjankov, C-249/11, EU:C:2012:608, body 30 až 36 a citovaná judikatura). Působnost čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 se tudíž nemůže omezovat na složku volného pohybu týkající se práva na vstup, a to ani na základě toho, že jsou tyto články 27 a 29 obsaženy v kapitole VI této směrnice, nadepsané „Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“, ani na základě toho, že se čl. 29 odst. 2 a 3 téže směrnice konkrétně týká omezení práva na vstup.
- 57 To platí tím spíše, že omezení práva na vstup a práva pobytu z důvodů veřejného zdraví by v případě, kdy by nemohla být přijata odpovídající omezení práva na opuštění území, mohla být neúčinná. V takovém případě by mohlo být v závislosti na okolnostech ohroženo naplňování cíle čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, kterým je umožnit členským státům omezit v rámci a za podmínek stanovených touto směrnicí svobodu pohybu ve snaze předejít šíření nebo riziku šíření nemoci ve smyslu druhého z těchto ustanovení nebo toto šíření či riziko šíření omezit nebo mu zabránit.
- 58 Z judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že za „omezení“ volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků musí být považována veškerá opatření, která výkon této svobody zakazují, tvoří překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním (obdobně viz rozsudky ze dne 12. července 2012, Komise v. Španělsko, C-269/09, EU:C:2012:439, bod 54 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Portugalsko, C-503/14, EU:C:2016:979, bod 40).
- 59 Mezi opatření omezující svobodu pohybu, která členský stát může přijmout z důvodů veřejného zdraví na základě čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, za těchto podmínek nepatří pouze úplné nebo částečné zákazy vstupu na vnitrostátní území nebo jeho opuštění, jako je zákaz opuštění tohoto území za účelem cest, které nejsou nezbytně nutné. *A fortiori* se může jednat

i o opatření, která tvoří překážku výkonu práva dotčených osob na vstup na uvedené území nebo na jeho opuštění či jej činí méně atraktivním, jako je povinnost cestujících vstupujících na toto území podstoupit screeningové testy a dodržet karanténu.

- 60 Pokud jde na třetím místě o osoby, vůči nimž mohou být na základě směrnice 2004/38 přijata opatření omezující svobodu pohybu, je třeba připomenout, že tato směrnice upravuje podmínky pro opuštění území členského státu nejen pro státní příslušníky jiných členských států, ale i pro státní příslušníky tohoto členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 2012, Bjankov, C-249/11, EU:C:2012:608, body 30 a 32). Podmínky vstupu na území členského státu naproti tomu upravuje pouze pro státní příslušníky jiných členských států [viz zejména rozsudek ze dne 6. října 2021, A (Překročení hranic na rekreačním plavidle), C-35/20, EU:C:2021:813, body 67 až 69].
- 61 V projednávané věci je třeba uvést, že kategorie osob, které předkládající soud uvedl v první otázce, pokud jde zaprvé o zákaz opuštění území dotyčného členského státu a zadruhé omezení vstupu na toto území, spadají do osobní působnosti směrnice 2004/38.
- 62 Pokud jde na čtvrtém místě o formu opatření omezujících svobodu pohybu, která mohou být přijata na základě směrnice 2004/38 z důvodů veřejného zdraví, je třeba poznamenat, že čl. 27 odst. 1 ani čl. 29 odst. 1 této směrnice nebrání tomu, aby byla taková opatření přijata ve formě aktu s obecnou působností.
- 63 Vzhledem k tomu, že ani v jednom z těchto dvou ustanovení není na rozdíl od čl. 27 odst. 2 zmíněné směrnice uvedeno, že omezení této svobody musí být „založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby“ a jakékoli odůvodnění takových omezení musí „přímo [...]souvis[et] s dotyčnou osobou“, je nutno konstatovat, že omezení uvedené svobody z důvodů veřejného zdraví mohou být v závislosti na okolnostech a zejména zdravotní situaci přijata ve formě aktu s obecnou působností, který se bez rozdílu vztahuje na každou osobu, jež se nachází v situaci ve smyslu tohoto aktu.
- 64 Takový výklad je potvrzen skutečností, že nemoci ve smyslu čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, které jako jediné mohou odůvodnit opatření omezující svobodu pohybu, přijatá na základě této směrnice, mohou s ohledem na svoji povahu postihnout celou populaci nehledě na chování jednotlivců.
- 65 Pokud jde na pátém místě o podmínky a záruky, s nimiž musí být spojena opatření omezující svobodu pohybu, která jsou přijata na základě směrnice 2004/38, je třeba zaprvé uvést, že členský stát, který přijímá taková opatření z důvodů veřejného zdraví, je podle čl. 27 odst. 1 této směrnice povinen dodržovat ustanovení kapitoly VI uvedené směrnice, a to zejména její články 30 až 32.
- 66 Je pravda, že pojmy a výrazy použité v těchto člancích 30 až 32 evokují omezující opatření přijatá ve formě individuálního rozhodnutí.
- 67 Jak ovšem uvedl generální advokát v bodech 73 a 115 svého stanoviska, podmínky a záruky stanovené v uvedených člancích 30 až 32 se musí uplatnit i v případech omezujících opatření přijatých ve formě aktu s obecnou působností.
- 68 V tomto ohledu je třeba podotknout, že v bodech 25 až 27 odůvodnění směrnice 2004/38, v nichž se odrážejí články 30 až 32 této směrnice, jsou uvedeny zásady a důvody, ze kterých vycházejí podmínky a záruky podle těchto ustanovení. V bodě 25 odůvodnění této směrnice je v tomto

ohledu uvedeno, že cílem těchto podmínek a záruk je zajistit vysokou úroveň ochrany práv občanů Unie a jejich rodinných příslušníků pro případy, kdy jim je odpírán vstup do jiného členského státu nebo pobyt v něm, a „dodrž[ovat] zásad[u], že každé opatření veřejných orgánů musí být řádně odůvodněno“. V bodech 26 a 27 odůvodnění zmíněné směrnice je pak uvedeno, že „[z]a všech okolností“ musí být umožněn přístup k nápravě v soudním řízení a v souladu s judikaturou Soudního dvora musí být vždy možné přezkoumat opatření o vyhoštění z členského státu za účelem jeho zrušení.

- 69 V těchto bodech odůvodnění je tedy potvrzeno, že když členský stát přijímá opatření omezující svobodu pohybu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví a provádí přitom takový unijní akt, jako je směrnice 2004/38, zejména musí dodržet zaprvé zásadu právní jistoty, která vyžaduje, aby byla právní pravidla jasná a přesná a jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné za účelem, aby umožnila dotčeným osobám přesně se seznámit s rozsahem povinností, které jim ukládá dotčená právní úprava, a aby tyto osoby měly možnost jednoznačně zjistit svá práva a povinnosti a postupovat podle toho (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. března 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, bod 34 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 17. listopadu 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, bod 46 a citovaná judikatura). Tento členský stát zadruhé musí dodržet obecnou zásadu unijního práva týkající se řádné správy, z níž mimo jiné plyne povinnost uvést odůvodnění aktů a rozhodnutí přijímaných vnitrostátními orgány (rozsudek ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, bod 120 a citovaná judikatura). Podle čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv (dále jen „Listina“) musí zatřetí respektovat právo na účinnou soudní ochranu zakotvené v čl. 47 prvním pododstavci Listiny, jež zahrnuje mimo jiné právo na přístup k soudu, který má pravomoc zajistit dodržování práv zaručených unijním právem a za tím účelem zkoumat všechny právní a skutkové otázky relevantní pro řešení sporu [rozsudek ze dne 6. října 2020, État luxembourgeois (Právní ochrana proti žádosti o informace v daňové oblasti), C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 66 a citovaná judikatura].
- 70 Všemi podmínkami a zárukami stanovenými v člancích 30 až 32 směrnice 2004/38 se tedy provádí zásada právní jistoty, zásada řádné správy a právo na účinnou soudní ochranu, které se vztahují na omezující opatření přijatá jak ve formě individuálních rozhodnutí, tak ve formě aktů s obecnou působností. Jak v této souvislosti vyplývá z bodu 62 tohoto rozsudku, čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 této směrnice členským státům umožňují přijmout opatření omezující svobodu pohybu z důvodů veřejného zdraví ve formě aktu s obecnou působností, takže skutečnost, že tyto články 30 až 32 obsahují pojmy a výrazy, které evokují opatření přijatá ve formě individuálního rozhodnutí, nemůže zpochybnit působnost čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 uvedené směrnice, ani vést k tomu, že by se tyto články nemohly uplatnit na omezující opatření přijatá ve formě aktu s obecnou působností.
- 71 Za těchto podmínek je třeba nejprve konstatovat, že podle čl. 30 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38 musí být každý akt s obecnou působností, kterým se stanoví opatření omezující svobodu pohybu z důvodů veřejného zdraví, oznámen veřejnosti prostřednictvím úředního vyhlášení provedeného členským státem, který jej přijímá, a dostatečné oficiální medializace, a to tak, aby bylo možné porozumět obsahu a důsledkům tohoto aktu, jakož i přesným a úplným důvodům veřejného zdraví uváděným na podporu zmíněného aktu, a aby bylo upřesněno, jakými opravnými prostředky a v jakých lhůtách ho lze napadnout.
- 72 Dále je třeba podotknout, že má-li být akt s obecnou působností v souladu s procesními zárukami uvedenými v článku 31 této směrnice, musí být možné ho napadnout v rámci soudního a případně správního opravného řízení. V tomto ohledu je třeba uvést, že pokud vnitrostátní právo

neumožňuje osobám nacházejícím se v situaci, která je v tomto aktu obecně definována, napadnout platnost takového aktu přímo v rámci samostatného opravného prostředku, musí upravit – jak je tomu patrně v projednávaném případě – alespoň možnost zpochybnit tuto platnost incidenčně v rámci opravného prostředku, jehož výsledek se od ní odvíjí.

- 73 Z článku 30 odst. 3 uvedené směrnice kromě toho vyplývá, že veřejnost musí být buď v samotném aktu, nebo prostřednictvím úředních, bezplatných a snadno dostupných tištěných oznámení či internetových stránek informována o tom, u jakého soudu nebo správního orgánu lze akt s obecnou působností případně napadnout a jaké jsou dány pro podání příslušných opravných prostředků lhůty.
- 74 Zadruhé, jak je uvedeno v bodě 31 odůvodnění směrnice 2004/38, členské státy musí při provádění této směrnice dodržovat zásadu zákazu diskriminace zakotvenou v Listině. Ve věci v původním řízení ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, nevyplývá a žádná ze zúčastněných stran v průběhu řízení před Soudním dvorem netvrdila, že by omezující opatření dotčená ve věci v původním řízení byla přijata nebo uplatňována v rozporu s touto zásadou.
- 75 A konečně na šestém místě je třeba uvést, že čl. 31 odst. 1 a 3 směrnice 2004/38 stanoví, že dotyčné osoby musí mít v hostitelském členském státě přístup k soudním a případně správním opravným řízením, aby mohly zpochybnit mimo jiné přiměřenost rozhodnutí, které vůči nim bylo přijato z důvodů veřejného zdraví.
- 76 Z těchto ustanovení tedy vyplývá, že každé opatření omezující svobodu pohybu, které je přijato na základě čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 z důvodů veřejného zdraví, musí být přiměřené. Tento požadavek plyne i z ustálené judikatury Soudního dvora, podle níž platí, že členské státy musí při provádění takového unijního aktu, jako je směrnice 2004/38, dodržovat zásadu proporcionality, která je obecnou zásadou unijního práva [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Přímý účinek), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 31].
- 77 Z požadavku přiměřenosti konkrétně plyne povinnost ověřit, zda taková opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, jsou zaprvé způsobilá k dosažení sledovaného cíle obecného zájmu – v projednávaném případě ochrany veřejného zdraví, jsou zadruhé omezena na to, co je nezbytně nutné, a to v tom smyslu, že by tohoto cíle nebylo možné rozumně dosáhnout stejně účinným způsobem jinými prostředky, které méně zasahují do práv a svobod zaručených dotyčným osobám, a zatřetí nejsou nepřiměřená ve vztahu ke zmíněnému cíli, což předpokládá zejména poměření významu tohoto cíle a závažnosti zásahu do těchto práv a svobod (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 2022, *Orde van Vlaamse Balies* a další, C-694/20, EU:C:2022:963, bod 42 a citovaná judikatura).
- 78 Při posuzování toho, zda členský stát dodržel zásadu proporcionality v oblasti veřejného zdraví, musí být zohledněna skutečnost, že zdraví a život člověka zaujímají mezi statky a zájmy chráněnými Smlouvou o FEU první místo a členskými státem přísluší rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, a o způsobu, jímž má být této úrovni dosaženo. Vzhledem k tomu, že v jednotlivých členských státech se tato úroveň může lišit, je třeba členskými státem přiznat prostor pro uvážení. Skutečnost, že jeden členský stát stanoví pravidla, která jsou méně přísná než pravidla stanovená jiným členským státem, tudíž neznamená, že posledně uvedená pravidla jsou nepřiměřená (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. října 2018,

Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, bod 42 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 10. března 2021, Ordine Nazionale dei Biologi a další, C-96/20, EU:C:2021:191, bod 36 a citovaná judikatura).

- 79 Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že pokud panuje nejistota ohledně existence nebo rozsahu rizik pro zdraví člověka, členské státy musí mít na základě zásady obezřetnosti možnost přijmout ochranná opatření, aniž musí čekat na to, až se reálnost těchto rizik naplno potvrdí. Členské státy zejména musí mít možnost přijmout jakékoliv opatření, které co možná nejvíce sníží riziko pro zdraví (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. března 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 65 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 19. listopadu 2020, B. S. a C. A. [Uvádění kanabidiolu – CBD na trh], C-663/18, EU:C:2020:938, bod 90).
- 80 Kromě toho je třeba podotknout, že když členské státy přijímají omezující opatření z důvodů veřejného zdraví, musí být schopny poskytnout vhodné důkazy, prokázat, že řádně provedly analýzu způsobilosti, nezbytnosti a přiměřenosti dotčených opatření, a předložit veškeré další skutečnosti dokládající jejich argumentaci. Toto důkazní břemeno však nemůže být takového rozsahu, že by bylo vyžadováno, aby příslušné vnitrostátní orgány pozitivně prokázaly, že dosáhnout sledovaného legitimního cíle neumožňovalo za týchž podmínek žádná jiná představitelná opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další, C-333/14, EU:C:2015:845, body 54 a 55, jakož i citovaná judikatura).
- 81 Otázku, zda omezující opatření uvedená v první předběžné otázce odpovídala požadavku přiměřenosti připomenutému v bodě 77 tohoto rozsudku, bude muset ověřit předkládající soud, který má jako jediný pravomoc posoudit skutkové okolnosti sporu v původním řízení a vyložit vnitrostátní právní úpravu. Soudní dvůr, který je povolán podat předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, má však pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, která předkládajícímu soudu umožní rozhodnout (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, body 72 a 73, jakož i citovaná judikatura).
- 82 Pokud jde zaprvé o to, zda jsou taková opatření způsobilá dosáhnout cíle ochrany veřejného zdraví v souvislosti s nemocí, kterou WHO klasifikovala jako pandemii, předkládající soud bude muset ověřit, zda s ohledem na vědecké údaje týkající se viru covid-19, vývoje nákazy a úmrtnosti způsobené tímto virem, které byly v obecné rovině uznávány v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, tj. v červenci 2020, a s ohledem na míru nejistoty, která v tomto ohledu pravděpodobně panovala, bylo přijetí těchto opatření, jakož i kritéria pro jejich provádění – a to s ohledem na zahlcení nebo riziko zahlcení národního zdravotnického systému a na letní období vyznačující se zvýšenou mírou rekreačního cestování a turistiky, které přispívají k nárůstu případů nákazy – způsobilé omezit šíření uvedeného viru v populaci dotčeného členského státu, či mu dokonce zabránit, což podle všeho připouštěla jak vědecká obec, tak unijní orgány a WHO.
- 83 Předkládající soud rovněž bude muset vzít do úvahy skutečnost, že omezující opatření dotčená ve věci v původním řízení byla zasazena do kontextu obdobných opatření ostatních členských států, jejichž přijímání bylo koordinováno a prováděno v součinnosti s Uníí, která postupovala v rámci svých podpůrných pravomocí, jež má na základě článku 168 SFEU v oblasti sledování vážných přeshraničních hrozeb a nejzávažnějších chorob, včasného varování před nimi a boje proti nim.

- 84 Kromě toho je třeba připomenout, že taková omezující opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, mohou být považována za opatření způsobilá zaručit dosažení cíle veřejného zdraví pouze tehdy, pokud skutečně odpovídají snaze jej dosáhnout a jsou prováděna soudržným a systematickým způsobem (rozsudek ze dne 7. září 2022, Čilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 75, jakož i citovaná judikatura).
- 85 Jak uvedl generální advokát v bodech 103 až 105 svého stanoviska, v tomto ohledu je třeba s výhradou ověření předkládajícím soudem poznamenat, že omezující opatření uvedená v první předběžné otázce podle všeho snaze o dosažení tohoto cíle odpovídala – byla totiž součástí širší strategie, jejímž účelem bylo omezit šíření covidu-19 v populaci dotčeného členského státu a která spočívala v dalších opatřeních, jako například v izolaci nakažených osob a trasování jejich kontaktů, v omezování pohybu na území tohoto členského státu, jakož i v uzavírání míst pro konání různých akcí a pro volnočasové aktivity a některých obchodů, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí a z písemného vyjádření belgické vlády.
- 86 Výše uvedená omezující opatření byla dále podle všeho uplatňována soudržným a systematickým způsobem, jelikož není sporu o tom, že mezi Belgií a všemi ostatními členskými státy – které byly na základě kritérií, jež se vztahovala na všechny tyto státy bez rozdílu, klasifikovány jako vysoce rizikové zóny – byly v zásadě zakázány všechny cesty, které nebyly nezbytně nutné, a jelikož platilo, že screeningové testy musí podstoupit a karanténu musí dodržet všichni cestující, kteří vstoupili na belgické území z takového členského státu.
- 87 Pokud jde zadruhé o nezbytnost takových omezujících opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, s ohledem na sledovaný cíl veřejného zdraví, předkládající soud bude muset ověřit, zda byla tato opatření omezena na to, co bylo nezbytně nutné, a zda neexistovaly prostředky, které by méně zasahovaly do volného pohybu osob, ale zároveň by byly za účelem dosažení tohoto cíle stejně účinné.
- 88 Pokud jde v tomto ohledu o otázku omezení uvedených opatření na to, co bylo nezbytně nutné, je třeba poznamenat, že opatření spočívající v zákazu opustit vnitrostátní území se netýkala veškerých cest dotčených osob, ale pouze těch cest dotčených osob, které nebyly nezbytně nutné, a to výhradně do členských států považovaných za vysoce rizikové zóny; seznam těchto zemí byl přitom – jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí – často aktualizován s ohledem na nejnovější v té době dostupné údaje. Všechny osoby nacházející se na tomto území tedy nadále mohly volně podnikat cesty, které nebyly nezbytně nutné, a to do členských států, jež nebyly klasifikovány jako vysoce rizikové zóny, a dále cesty, které byly nezbytně nutné ve smyslu seznamu uvedeného v bodě 26 tohoto rozsudku, a to do členských států, jež byly klasifikovány jako vysoce rizikové zóny. Belgická vláda na jednání uvedla, že za nezbytně nutné cesty byly považovány i další cesty, včetně těch přeshraničních, které v tomto seznamu uvedeny nebyly, jako například cesty za účelem nákupu potravin; tuto skutečnost ovšem musí předkládající soud ověřit.
- 89 Na to, co bylo nezbytně nutné, navíc byla podle všeho omezena i opatření spočívající v testování a karanténě, která se ukládala každému cestujícímu vstupujícímu na vnitrostátní území z členského státu klasifikovaného jako vysoce riziková zóna, jelikož se preventivně a dočasně týkala cestujících z členských států, ve kterých byli tito cestující vystaveni zvýšenému riziku nákazy, a to ve snaze odhalit nakažené osoby při vstupu na vnitrostátní území a zabránit šíření viru potenciálně nakažlivými osobami.

- 90 Pokud jde kromě toho o otázku existence méně omezujících, ale stejně účinných opatření, je třeba připomenout, že členské státy mají v oblasti ochrany veřejného zdraví prostor pro uvážení, a to v důsledku zásady obezřetnosti připomenuté v bodě 79 tohoto rozsudku. Za těchto podmínek bude muset předkládající soud ověřit pouze to, zda je zjevné, že zejména s ohledem na informace o viru covid-19, které byly dostupné v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, by k zajištění stejného výsledku, jakého bylo dosaženo prostřednictvím omezujících opatření uvedených v první předběžné otázce, postačovala taková opatření jako povinnost dodržovat bezpečný odstup nebo nosit roušku a povinnost všech osob pravidelně podstupovat screeningové testy (obdobně viz rozsudek ze dne 1. března 2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 70).
- 91 V tomto ohledu bude muset předkládající soud zohlednit epidemiologickou situaci, která v Belgii panovala v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, míru přetížení nebo zahlcení belgického zdravotnického systému, riziko opětovného nekontrolovatelného nebo masivního šíření nákazy v případě nepřijetí omezujících opatření uvedených v první předběžné otázce, skutečnost, že některé osoby s tímto onemocněním nemusely mít žádné příznaky, mohly se nacházet v inkubační fázi nebo u nich provedené screeningové testy ukázaly negativní výsledek, nutnost zaměřit se na co nejvíce osob ve snaze zabránit šíření nemoci v rámci populace a izolovat nakažené osoby, jakož i kombinované účinky omezujících opatření dotčených ve věci v původním řízení a opatření uvedených v předchozím bodě, pokud jde o ochranu obyvatelstva.
- 92 Co se zatřetí týče otázky přiměřenosti takových omezujících opatření, jako jsou opatření uvedená v první předběžné otázce, v úzkém slova smyslu, předkládající soud bude muset ověřit, zda tato opatření nebyla nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému cíli veřejného zdraví s ohledem na to, jaký dopad mohla mít tato opatření na volný pohyb občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, na právo na respektování jejich soukromého a rodinného života zaručené v článku 7 Listiny a na svobodu podnikání takových právnických osob, jako je *Nordic Info*, zakotvenou v článku 16 Listiny.
- 93 Je totiž třeba připomenout, že vnitrostátní opatření nemůže sledovat takový cíl obecného zájmu, jako je cíl ochrany veřejného zdraví uvedený v čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, aniž by byla zohledněna potřeba uvést tento cíl do souladu se základními právy a zásadami, jichž se toto opatření dotýká a které jsou zakotveny ve Smlouvách a v Listině, a to na základě vyváženého poměření tohoto cíle obecného zájmu na jedné straně a dotčených práv a zásad na straně druhé, ve snaze zajistit, aby nepříznivé následky způsobené uvedeným opatřením nebyly nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům. Možnost odůvodnit omezení práv zaručených v člancích 7 a 16 Listiny a zásady volného pohybu zakotvené v čl. 3 odst. 2 SEU, v člancích 20 a 21 SFEU, které jsou provedeny směrnicí 2004/38, a v článku 45 Listiny tak musí být posuzována z hlediska závažnosti zásahu, který takové omezení představuje, a musí být ověřeno, že význam cíle obecného zájmu sledovaného tímto omezením je úměrný závažnosti zásahu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 a C-601/20, EU:C:2022:912, bod 64 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 26. dubna 2022, *Polsko v. Parlament a Rada*, C-401/19, EU:C:2022:297, bod 66 a citovaná judikatura).
- 94 Pokud jde ve věci v původním řízení o přiměřenost opatření spočívajícího v zákazu opustit belgické území za účelem cest, které nebyly nezbytně nutné, předkládající soud bude muset vzít do úvahy skutečnost, že takto zavedené omezení volného pohybu, jakož i práva na respektování soukromého a rodinného života neznamenalo, že by toto území nebylo možné opustit vůbec – vztahovalo se totiž pouze na cesty, které nebyly nezbytně nutné, v daném případě tedy na cesty rekreační nebo turistické, nebylo jím zakázáno cestování z naléhavých rodinných důvodů, jak

vyplývá ze seznamu nezbytně nutných cest uvedeného v bodě 26 tohoto rozsudku, a zákazy opustit území byly zrušeny, jakmile již dotýčný cílový členský stát nebyl na základě pravidelného přehodnocování v něm panující situace klasifikován jako vysoce riziková zóna.

- 95 Pokud jde kromě toho o takové právnické osoby, jako je Nordic Info, jimž byla omezena svoboda podnikání, a to zejména svoboda nabízet rekreační a turistické cesty mezi Belgií a členskými státy klasifikovanými jako vysoce rizikové zóny, je třeba – s výhradou ověření předkládajícím soudem – konstatovat, že opatření, jímž bylo zcela zakázáno opouštět belgické území za účelem cest, které nebyly nezbytně nutné, bylo podle všeho ve vztahu ke sledovanému cíli ochrany veřejného zdraví přiměřené, jelikož s ohledem na závažnou zdravotní situaci, jež nastala v důsledku pandemie covidu-19, zřejmě nebylo nepřiměřené dočasně zakázat cesty do takových členských států, které nebyly nezbytně nutné, dokud se zdravotní situace v těchto státech nezlepší, a to ve snaze zabránit výjezdům z vnitrostátního území a případným návratům nemocných osob na toto území, a proto i nekontrolovanému šíření této pandemie mezi jednotlivými členskými státy a na uvedeném území.
- 96 Co se týče přiměřenosti opatření spočívajících v povinném testování a karanténě cestujících, kteří vstoupili na belgické území z členského státu klasifikovaného jako červená zóna, je třeba poznamenat, že taková opatření spočívající v testování, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, mohla – vzhledem k rychlosti testování – zasahovat do práva na respektování soukromého a rodinného života těchto cestujících, jakož i do práva na volný pohyb, pouze v omezené míře, jelikož napomáhala identifikovat přenašeče viru covid-19, a tudíž dosáhnout cíle, jímž bylo omezit šíření tohoto viru a zabránit mu.
- 97 Dále je třeba podotknout, že povinnost karantény uložená každému cestujícímu, který vstoupil na belgické území z členského státu klasifikovaného jako vysoce riziková zóna, bez ohledu na to, zda byl uvedeným virem nakažen, či nikoliv, samozřejmě omezovala právo na respektování soukromého a rodinného života i svobodu pohybu, kterých cestující v zásadě požívá v návaznosti na výkon svého práva na volný pohyb, drastickým způsobem. I taková karanténa byla však podle všeho – s výhradou ověření předkládajícím soudem – s ohledem na zásadu obezřetnosti přiměřená, jelikož existovala nezanedbatelná pravděpodobnost, že takový cestující je přenašečem tohoto viru a že kdyby takovou karanténou projít nemusel, nakazil by zejména v inkubační fázi nebo v asymptomatickém stavu další osoby mimo svou domácnost, a jelikož screeningové testy mohly ukazovat falešně negativní výsledky.
- 98 S ohledem na výše uvedené důvody je třeba na první otázku odpovědět tak, že články 27 a 29 směrnice 2004/38 ve spojení s jejími články 4 a 5 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu s obecnou působností – která z důvodů veřejného zdraví souvisejících s bojem proti pandemii covidu-19 zakazuje občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, aby z tohoto členského státu do jiných členských států, které tento členský stát klasifikoval na základě omezujících sanitárních opatření nebo epidemiologické situace v těchto jiných členských státech jako vysoce rizikové zóny, podnikali cesty, které nejsou nezbytně nutné, a ukládá občanům Unie, kteří nejsou státními příslušníky uvedeného členského státu, aby při vstupu na území tohoto členského státu z některého z těchto jiných členských států podstoupili screeningové testy a dodrželi karanténu – jestliže je tato vnitrostátní právní úprava v souladu se všemi podmínkami a zárukami uvedenými v člácích 30 až 32 této směrnice, základními právy a zásadami zakotvenými v Listině, zejména zásadou zákazu diskriminace, a zásadou proporcionality.

Ke druhé otázce

- 99 Podle ustálené judikatury platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Soudní dvůr může za tímto účelem zohlednit i normy unijního práva, na které vnitrostátní soud ve své otázce neodkázal. Okolnost, že vnitrostátní soud formuloval předběžnou otázku po formální stránce tak, že odkázal na určitá ustanovení unijního práva, totiž nebrání tomu, aby Soudní dvůr tomuto soudu poskytl všechny prvky výkladu, které mohou být pro rozsouzení věci, jež mu byla předložena, užitečné, ať již na ně posledně uvedený ve svých otázkách odkázal, či nikoli. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, výtěžil ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit [rozsudek ze dne 20. dubna 2023, BVAEB (Úprava starobních důchodů), C-52/22, EU:C:2023:309, bod 38 a citovaná judikatura].
- 100 Z vysvětlení předkládajícího soudu vyplývá, že druhá otázka je položena v souvislosti se dvěma argumenty společnosti Nordic Info, která tvrdí, že dohled nad dodržováním omezení práva na vstup a na opuštění území, jež byla podle belgické právní úpravy uložena osobám podnikajícím cesty, které nebyly nezbytně nutné, z jiných států schengenského prostoru klasifikovaných jako vysoce rizikové zóny nebo do těchto států, spočíval v hraniční kontrole a byl prováděn z důvodů veřejného zdraví v rozporu s článkem 23 Schengenského hraničního kodexu a dále představoval znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v schengenském prostoru v rozporu s článkem 25 tohoto kodexu.
- 101 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou této druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 22, 23 a 25 Schengenského hraničního kodexu vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která z důvodů veřejného zdraví souvisejících s bojem proti pandemii covidu-19 zakazuje překračování vnitřních hranic tohoto členského státu za účelem cest, které nejsou nezbytně nutné, ze států schengenského prostoru klasifikovaných jako vysoce rizikové zóny nebo do těchto států, přičemž dodržování tohoto zákazu kontrolují příslušné orgány a za jeho nedodržení hrozí uložení sankce.
- 102 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 67 odst. 2 SFEU, který je součástí hlavy V Smlouvy o FEU týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, Unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob. Článek 77 odst. 1 písm. a) SFEU stanoví, že Unie rozvíjí politiku s cílem zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly při překračování těchto hranic kontrolovány. Zrušení ochrany vnitřních hranic je – jak vyplývá z bodu 2 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu – součástí cíle Unie uvedeného v článku 26 SFEU, kterým je vytvořit prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb osob prostřednictvím unijních aktů přijatých na základě čl. 77 odst. 2 písm. e) SFEU, jakým je i Schengenský hraniční kodex (obdobně viz rozsudky ze dne 19. července 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, body 48 a 49, jakož i ze dne 21. června 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, body 30 a 31).
- 103 V článku 22 Schengenského hraničního kodexu je v této souvislosti připomenuta zásada, podle níž lze vnitřní hranice ve smyslu čl. 2 bodu 1 tohoto kodexu překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost.

- 104 Článek 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu, nadepsaný „Kontroly na území“ pak stanoví, že se zrušení ochrany vnitřních hranic nedotýká výkonu policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám; to se vztahuje i na pohraniční oblasti. I když tedy toto ustanovení ve spojení s čl. 2 bodem 11 a článkem 22 tohoto kodexu zakazuje příslušným orgánům členských států vykonávat policejní pravomoci k provádění kontrol na hraničních přechodech ve smyslu čl. 2 bodu 8 uvedeného kodexu, jejichž cílem je ověřit, zda je osobám, včetně jejich dopravních prostředků a předmětů, které mají v držení, povolen vstup na vnitrostátní území nebo jeho opuštění, je v něm zachováno právo členských států provádět na svém území, a to i v pohraničních oblastech, kontroly odůvodněné výkonem policejních pravomocí, pokud tento výkon nemá účinek rovnocenný takové hraniční kontrole.
- 105 Kromě toho je třeba uvést, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu počítá s možností znovuzavedení ochrany vnitřních hranic Unie jakožto s výjimkou ze zásady stanovené v článku 22 tohoto kodexu, která je připomenuta v bodě 103 tohoto rozsudku. Členské státy mohou na základě tohoto článku 25 v případě závažné hrozby pro svůj veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost dočasně znovu zavést po určitou maximální dobu ochranu celých svých vnitřních hranic nebo konkrétních úseků těchto hranic, jak jsou definovány v čl. 2 bodu 1 uvedeného kodexu; k tomuto znovuzavedení přitom může být přistoupeno jen jako ke krajnímu opatření. Doba trvání takového dočasného znovuzavedení v žádném případě nesmí překročit míru, která je nezbytně nutná jako reakce na uvedenou hrozbu, a musí být ve vztahu k této hrozbě přiměřená, přičemž typ posouzení, které musí být za tímto účelem provedeno, a postup, který musí být dodržen, jsou podrobně vymezeny zejména v člancích 26 až 28 tohoto kodexu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. dubna 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Maximální doba trvání ochrany vnitřních hranic), C-368/20 a C-369/20, EU:C:2022:298, body 54, 63, 67 a 68].
- 106 V projednávaném případě ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, jakož i z tvrzení, která uvedla belgická vláda v písemném vyjádření a na jednání, vyplývá, že v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení prováděly vnitrostátní orgány kontroly, jejichž cílem bylo ověřit, zda je dodržován zákaz překračování vnitřních hranic stanovený v článku 18 pozměněné ministerské vyhlášky.
- 107 Belgická vláda kromě toho v odpovědi na otázku Soudního dvora upřesnila, že kontroly dodržování zákazu vstupu na belgické území a zákazu opuštění tohoto území byly v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení prováděny následovně: na letištích a na nádražích byli náhodně kontrolováni cestující, kteří letěli nebo jeli nějakým spojem mezi Belgií a státy schengenského prostoru klasifikovanými jako vysoce rizikové zóny, zatímco na silnicích prováděly mobilní týmy namátkové kontroly na hranicích během běžné pracovní doby; zvláštní pozornost byla věnována přepravě cestujících v autobusech.
- 108 Evropská komise v řízení před Soudním dvorem uvedla, že dne 4. června 2020 obdržela od Belgického království oznámení, z něhož vyplývalo, že tento členský stát v období dotčeném ve věci v původním řízení od ochrany vnitřních hranic upustil.
- 109 Za těchto podmínek bude muset předkládající soud ověřit, zda v době, kdy byly na belgickém území, a to včetně pohraničních oblastí, prováděny kontroly zákazu překračování hranic uvedeného v bodě 33 tohoto rozsudku, neměl výkon policejních pravomocí, v jehož rámci byly tyto kontroly prováděny, účinek rovnocenný hraničním kontrolám ve smyslu čl. 23 písm. a)

Schengenského hraničního kodexu, a zda Belgické království při provádění uvedených kontrol na vnitřních hranicích postupovalo v souladu se všemi podmínkami uvedenými v člancích 25 až 28 tohoto kodexu, které platí pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

- 110 V tomto ohledu je třeba podotknout, že Soudní dvůr může při rozhodování o předběžné otázce podat upřesnění, aby vnitrostátnímu soudu poskytl vodítko při jeho rozhodování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. května 2022, *Victorinox*, C-179/21, EU:C:2022:353, bod 49 a citovaná judikatura).
- 111 Pokud jde v první řadě o čl. 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že dodržování unijního práva, a zejména článků 22 a 23 tohoto kodexu, musí být zajištěno zavedením a dodržováním právního rámce zaručujícího, že výkon policejních pravomocí podle tohoto čl. 23 písm. a) nemůže mít v praxi účinek rovnocenný hraničním kontrolám (obdobně viz rozsudky ze dne 19. července 2012, *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 68 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 21. června 2017, *A*, C-9/16, EU:C:2017:483, bod 37).
- 112 Článek 23 písm. a) druhá věta body i) až iv) uvedeného kodexu poskytuje členským státům – a to vzhledem k tomu, že je v této větě obsažen výraz „zejména“ – několik vodítek, kterými se mají řídit při provádění svých policejních pravomocí a právního rámce uvedeného v předchozím bodě, aby výkon těchto pravomocí neměl účinek rovnocenný hraničním kontrolám.
- 113 Pokud jde zaprvé o vodítko uvedené v čl. 23 písm. a) druhé větě bodu i) Schengenského hraničního kodexu, podle něhož policejní opatření nesmí mít „za cíl ochranu hranic“, Soudní dvůr již rozhodl, že z čl. 2 bodů 10 až 12 tohoto kodexu vyplývá, že tento cíl má zaprvé zajistit, že osobám může být povolen vstup na území členského státu nebo jeho opuštění, a zadruhé zabránit osobám ve vyhýbání se hraničním kontrolám. Jedná se o kontroly, které mohou být prováděny systematicky nebo náhodně (obdobně 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 55 a citovaná judikatura).
- 114 V projednávaném případě přitom vše nasvědčuje tomu, že cíle kontrol prováděných ve snaze zajistit dodržování článku 18 pozměněné ministerské vyhlášky jsou v některých podstatných ohledech jiné než cíle hraničních kontrol. Je pravda, že – jak bylo uvedeno v bodě 106 tohoto rozsudku – účelem prvně uvedených kontrol bylo ověřit, zda je osobám, které mají v úmyslu překročit hranice nebo je překročily, povoleno opustit belgické území nebo na něj vstoupit. Podle samotného znění pozměněné ministerské vyhlášky nicméně hlavním cílem uvedených kontrol bylo urychleně omezit šíření covidu-19 na tomto území a – s ohledem na povinnost každého cestujícího, vstupujícího na uvedené území ze státu schengenského prostoru klasifikovaného jako červená zóna, podstoupit screeningové testy a dodržet karanténu – zajistit identifikaci a kontrolu těchto cestujících.
- 115 Vzhledem k tomuto hlavnímu cíli nelze mít za to, že by kontroly prováděné ve snaze zajistit dodržování článku 18 pozměněné ministerské vyhlášky měly účinek rovnocenný hraničním kontrolám, který je zapovězen v čl. 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu (obdobně viz rozsudek ze dne 21. června 2017, *A*, C-9/16, EU:C:2017:483, body 46 a 51).
- 116 I když kromě toho v projednávaném případě vše nasvědčuje tomu, že silniční kontroly byly prováděny hlavně v pohraničních oblastech, tato skutečnost sama o sobě nepostačuje k učinění závěru, že výkon policejních pravomocí měl účinek rovnocenný hraničním kontrolám. V první větě čl. 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu je totiž výslovně poukázáno na výkon

policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů, a to i v pohraničních oblastech (obdobně viz rozsudek ze dne 21. června 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, bod 52 a citovaná judikatura).

- 117 Pokud jde zadruhé o vodítko uvedené v čl. 23 písm. a) druhé větě bodu ii) Schengenského hraničního kodexu, podle něhož musí policejní opatření „vycháze[t] z všeobecných policejních informací a zkušeností týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost“, je třeba připomenout, že i když jsou v tomto ustanovení zmíněny pouze „hrozby pro veřejnou bezpečnost“, nic to nemění na tom, že čl. 23 písm. a) neobsahuje – a to vzhledem k výrazu „zejména“ uvedenému v jeho druhé větě – taxativní výčet podmínek, které musí splňovat policejní opatření, aby nebyla považována za opatření s účinkem rovnocenným hraničním kontrolám, ani taxativní výčet cílů, jež mohou tato policejní opatření sledovat, nebo vymezení toho, čeho se mohou týkat (obdobně viz rozsudek ze dne 21. června 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, bod 48). To platí tím spíše, že policejní pravomoci jsou na základě čl. 23 písm. a) uvedeného kodexu vymezeny „podle [...] vnitrostátních právních předpisů“, a mohou se tedy vztahovat i na jiné oblasti, než je oblast veřejné bezpečnosti uvedená ve druhé větě bodu ii) tohoto ustanovení.
- 118 Skutečnost, že v čl. 23 písm. a) druhé větě bodu ii) Schengenského hraničního kodexu nejsou výslovně zmíněny hrozby pro veřejné zdraví, tudíž sama o sobě nemůže znamenat, že by se členský stát nemohl na základě čl. 23 písm. a) tohoto kodexu dovolávat oblasti veřejného zdraví, jestliže podle vnitrostátních právních předpisů mohou otázky veřejného zdraví spadat pod policejní pravomoci a opatření přijatá na základě těchto pravomocí mohou vycházet z všeobecných policejních informací a zkušeností týkajících se možných nebo prokázaných hrozeb pro veřejné zdraví, jako je pandemie nebo riziko pandemie.
- 119 Pokud jde o skutečnost, že policejní opatření musí podle čl. 23 písm. a) druhé větě bodu ii) Schengenského hraničního kodexu vycházet z „všeobecných policejních informací a zkušeností“ v dotčené oblasti, v projednávané věci tedy hrozby pro veřejné zdraví, je třeba připomenout, že tento požadavek není naplněn, jsou-li kontroly prováděny na základě všeobecného zákazu bez ohledu na chování dotyčných osob a na okolnosti vytvářející nebezpečí zásahu do této oblasti (obdobně 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 61 a citovaná judikatura).
- 120 I když ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení byly dotyčné kontroly prováděny na základě zákazu takového všeobecné povahy a bez ohledu na chování cestujících, je třeba uvést, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení byla přijata v souvislosti s vážnou hrozbou pro veřejné zdraví, a sice pandemií vyvolanou virem, který mohl mít smrtící následky v rámci různých kategorií obyvatelstva a vést k přetížení, či dokonce úplnému zahlcení národního zdravotnického systému. Je rovněž třeba vzít v úvahu zaprvé hlavní cíl tohoto zákazu a s ním souvisejících kontrolních opatření, jímž bylo omezit šíření nebo riziko šíření viru či mu zabránit, aby se zachránilo co nejvíce lidských životů, a zadruhé skutečnost, že bylo mimořádně obtížné, ne-li nemožné, předem určit, které z osob cestujících různými dopravními prostředky přijíždí z členských států klasifikovaných jako vysoce rizikové zóny nebo do takových členských států odjíždí. Za těchto podmínek bylo pro účely čl. 23 písm. a) druhé větě bodu ii) Schengenského hraničního kodexu dostačující, že o kontrolách bylo rozhodnuto a byly prováděny s ohledem na okolnosti objektivně svědčící o riziku závažného ohrožení veřejného zdraví a na základě obecných poznatků, které měly orgány o oblastech vstupu na vnitrostátní území a výstupu z něj, přes které mohlo projíždět velké množství cestujících, na něž se vztahoval uvedený zákaz.

- 121 Pokud jde o zatřetí o vodítka uvedená v čl. 23 písm. a) druhé větě bodech iii) a iv) Schengenského hraničního kodexu, podle nichž musí být policejní opatření „plánována a prováděna tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích[Unie]“ a „provádě[na] [...] na základě namátkových kontrol“, z vysvětlení belgické vlády, poskytnutého v reakci na písemnou otázku Soudního dvora, vyplývá, že všechny kontroly dotčené ve věci v původním řízení byly prováděny náhodně, a tudíž „namátkově“; tuto skutečnost však musí ověřit předkládající soud. Předkládající soud ovšem bude muset posoudit i to, zda byly tyto kontroly plánovány a prováděny tak, že se zřetelně odlišovaly od systematických kontrol osob na vnějších hranicích Unie – v tomto směru bude třeba podrobně prověřit upřesnění a omezení stanovená ve vnitrostátní právní úpravě dotčené ve věci v původním řízení stran intenzity, četnosti a selektivnosti uvedených kontrol (obdobně 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 64 a citovaná judikatura).
- 122 I když Soudní dvůr nemá v tomto ohledu k dispozici relevantní informace, je třeba poznamenat alespoň to, že v kontextu takové pandemie, jaká je popsána v bodě 120 tohoto rozsudku, a s ohledem na skutečnost, která již byla uvedena v tomtéž bodě – a sice že pravděpodobně bylo mimořádně obtížné, ne-li nemožné, předem určit, které z osob cestujících různými dopravními prostředky přijíždí z členských států klasifikovaných jako vysoce rizikové zóny nebo do takových členských států odjíždí – musí být dotyčnému členskému státu při plánování a provádění kontrol přiznán stran jejich intenzity, četnosti a selektivnosti určitý prostor pro uvážení, který je odůvodněn i zásadou obezřetnosti. Tento prostor pro uvážení by ovšem neměl být natolik široký, aby takto plánované a prováděné kontroly nemohly být „zřetelně“ odlišeny od systematických kontrol osob na vnějších hranicích Unie a měly takovou systematickou povahu.
- 123 Pokud jde ve druhé řadě o otázku týkající se dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic ve smyslu článků 25 a následujících Schengenského hraničního kodexu, je třeba konstatovat, že zatímco znění čl. 23 písm. a) tohoto kodexu je – jak bylo uvedeno v bodě 117 tohoto rozsudku – otevřené v tom smyslu, že je v něm zachováno právo členských států vykonávat policejní pravomoci i v oblasti veřejného zdraví, čl. 25 odst. 1 uvedeného kodexu výslovně odkazuje na možnost členských států dočasně znovu zavést ochranu hranic v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.
- 124 Výjimka z článku 22 Schengenského hraničního kodexu, která je zavedena v jeho čl. 25 odst. 1, musí být vykládána restriktivně [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. dubna 2022, *Landespolizeidirektion Steiermark (Maximální doba trvání ochrany vnitřních hranic)*, C-368/20 a C-369/20, EU:C:2022:298, body 64 a 66, jakož i citovaná judikatura], takže hrozba pro veřejné zdraví sama o sobě odůvodnit znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nemůže.
- 125 Je však třeba konstatovat, podobně jako to učinil generální advokát v bodě 154 svého stanoviska, že pokud zdravotní hrozba představuje závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, členský stát v reakci na tuto závažnou hrozbu může dočasně znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic, jsou-li splněny ostatní podmínky stanovené v člancích 25 a následujících Schengenského hraničního kodexu.
- 126 Z pojmů „veřejný pořádek“ a „vnitřní bezpečnost“, jak byly objasněny v judikatuře Soudního dvora, totiž vyplývá, že zdravotní hrozba v určitých případech může představovat závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2010, *Josemans*, C-137/09, EU:C:2010:774, bod 65). Pojem „veřejný pořádek“ předpokládá kromě narušení společenského řádu, které představují všechna porušení práva,

existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti. Pojem „vnitřní bezpečnost“ pak odpovídá vnitřnímu aspektu veřejné bezpečnosti členského státu a vztahuje se zejména na zásah do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb a přežití obyvatelstva, jakož i na zásah do vojenských zájmů nebo přímé ohrožení klidu a fyzické bezpečnosti obyvatelstva [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 65 a 66, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 2. května 2018, K. a H. F. (Právo pobytu a obvinění z válečných zločinů), C-331/16 a C-366/16, EU:C:2018:296, bod 42 a citovaná judikatura].

- 127 Pandemie takového rozsahu, jakou byla pandemie covidu-19, vyvolaná nakažlivým onemocněním, které mohlo mít smrtící následky v rámci různých kategorií obyvatelstva a vést k přetížení, či dokonce úplnému zahlcení národních zdravotnických systémů, přitom může mít dopad na základní zájem společnosti, totiž zájem na ochraně života občanů a současně na zajištění řádného fungování zdravotnického systému a poskytování odpovídající péče obyvatelstvu, a navíc se dotýká samotného přežití části obyvatelstva, zejména těch nejzranitelnějších osob. Za těchto podmínek lze takovou situaci kvalifikovat jako závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost ve smyslu čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu.
- 128 Pokud předkládající soud v projednávaném případě zjistí, že belgické orgány prováděly v období dotčeném ve věci v původním řízení hraniční kontroly nebo ochranu vnitřních hranic, bude muset s ohledem na skutečnost, že tyto kontroly nebo ochrana měly za cíl – jak bylo uvedeno v bodě 127 tohoto rozsudku – reagovat na závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, ověřit, zda byly splněny ostatní podmínky, které jsou stanoveny v člancích 25 až 28 Schengenského hraničního kodexu a v podstatě shrnuty v bodě 105 tohoto rozsudku.
- 129 S ohledem na výše uvedené důvody je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že články 22, 23 a 25 Schengenského hraničního kodexu musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která z důvodů veřejného zdraví souvisejících s bojem proti pandemii covidu-19 zakazuje překračování vnitřních hranic tohoto členského státu za účelem cest, které nejsou nezbytně nutné, ze států schengenského prostoru klasifikovaných jako vysoce rizikové zóny nebo do těchto států, přičemž dodržování tohoto zákazu kontrolují příslušné orgány a za jeho nedodržení hrozí uložení sankce, jestliže jsou tato kontrolní opatření součástí výkonu policejních pravomocí, který nesmí mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám ve smyslu čl. 23 písm. a) tohoto kodexu, nebo v případě, že zmíněná opatření představují ochranu vnitřních hranic, uvedený členský stát dodržel podmínky stanovené v člancích 25 až 28 zmíněného kodexu pro dočasné znovuzavedení takové ochrany, a to s tím upřesněním, že hrozba způsobená takovou pandemií odpovídá závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost ve smyslu čl. 25 odst. 1 téhož kodexu.

K nákladům řízení

- 130 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 (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Články 27 a 29 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, ve spojení s jejími články 4 a 5

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání právní úpravě členského státu s obecnou působností – která z důvodů veřejného zdraví souvisejících s bojem proti pandemii covidu-19 zakazuje občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, aby z tohoto členského státu do jiných členských států, které tento členský stát klasifikoval na základě omezujících sanitárních opatření nebo epidemiologické situace v těchto jiných členských státech jako vysoce rizikové zóny, podnikali cesty, které nejsou nezbytně nutné, a ukládá občanům Unie, kteří nejsou státními příslušníky uvedeného členského státu, aby při vstupu na území tohoto členského státu z některého z těchto jiných členských států podstoupili screeningové testy a dodrželi karanténu – jestliže je tato vnitrostátní právní úprava v souladu se všemi podmínkami a zárukami uvedenými v člácích 30 až 32 této směrnice, základními právy a zásadami zakotvenými v Listině základních práv Evropské unie, zejména zásadou zákazu diskriminace, a zásadou proporcionality.

- 2) Články 22, 23 a 25 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) 2017/2225 ze dne 30. listopadu 2017,

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání právní úpravě členského státu, která z důvodů veřejného zdraví souvisejících s bojem proti pandemii covidu-19 zakazuje překračování vnitřních hranic tohoto členského státu za účelem cest, které nejsou nezbytně nutné, ze států schengenského prostoru klasifikovaných jako vysoce rizikové zóny nebo do těchto států, přičemž dodržování tohoto zákazu kontrolují příslušné orgány a za jeho nedodržení hrozí uložení sankce, jestliže jsou tato kontrolní opatření součástí výkonu policejních pravomocí, který nesmí mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám ve smyslu čl. 23 písm. a) tohoto kodexu, nebo v případě, že zmíněná opatření představují ochranu vnitřních hranic, uvedený členský stát dodržel podmínky stanovené v člácích 25 až 28 zmíněného kodexu pro dočasné znovuzavedení takové ochrany, a to s tím upřesněním, že hrozba způsobená takovou pandemií odpovídá závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost ve smyslu čl. 25 odst. 1 téhož kodexu.

Podpisy