



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

6. října 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Občanství Unie – Právo občanů Unie svobodně se pohybovat na území členských států – Článek 21 SFEU – Směrnice 2004/38/ES – Články 4 a 5 – Povinnost mít s sebou průkaz totožnosti nebo cestovní pas – Nařízení (ES) č. 562/2006 (Schengenský hraniční kodex) – Příloha VI – Překročení námořní hranice členského státu na palubě rekreačního plavidla – Režim sankcí použitelný v případě pohybu mezi členskými státy bez průkazu totožnosti nebo cestovního pasu – Režim peněžitých trestů ve formě denních sazeb – Výpočet peněžitého trestu v závislosti na průměrném měsíčním příjmu pachatele – Proporcionalita – Výše trestu ve vztahu k trestnému činu“

Ve věci C-35/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Korkein oikeus (Nejvyšší soud, Finsko) ze dne 21. ledna 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 24. ledna 2020, v trestním řízení proti

A

za přítomnosti:

Syyttäjä,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (zpravodaj) a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za A U. Väänänen, asianajaja,
- za finskou vládu H. Leppo, jako zmocněnkyní,

* Jednací jazyk: finština.

- za německou vládu J. Möllerem a R. Kanitzem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi E. Montaguti jakož i par G. Wilsem, J. Tomkinem a I. Koskinenem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. června 2021,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 21 odst. 1 SFEU, čl. 4 odst. 1, čl. 5 odst. 1 a čl. 27 odst. 2 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 Evropského parlamentu a Rady 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 článku 21 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 182, s. 1).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci trestního řízení zahájeného proti A ve věci překročení státní hranice Finska na palubě rekreační lodi, aniž by měl s sebou průkaz totožnosti nebo cestovní pas.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2004/38

- 3 Body 1, 7 a 31 odůvodnění směrnice 2004/38 uvádějí:
 - „(1) Občanství Unie přiznává každému občanu Unie základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.
 - [...]
 - (7) Aniž jsou dotčeny předpisy o kontrolách na státních hranicích, je třeba jasně definovat formality spojené s volným pohybem občanů Unie na území členských států.
 - [...]
 - (31) Tato směrnice ctí základní lidská práva a svobody a dodržuje zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie; [...]"

4 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„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 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.“

6 Článek 4 téže směrnice, nadepsaný „Právo na opuštění území“, stanoví:

„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.

[...]

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.

[...]“

7 Článek 5 směrnice 2004/38, nadepsaný „Právo na vstup“, zní takto:

„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.

[...]

4. Nemá-li občan Unie nebo rodinný příslušník, který není státním příslušníkem žádného členského státu, potřebné cestovní doklady, případně nezbytná víza, poskytne mu dotýčný členský stát před jeho vrácením veškeré vhodné možnosti, aby potřebné doklady v přiměřené lhůtě získal nebo mu byly dodány, nebo aby doložil či jinak prokázal, že se na něj vztahuje právo volného pohybu a pobytu.

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

8 Článek 27 této směrnice, nadepsaný „Obecné zásady“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. S výhradou této kapitoly smejí 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 nesmjí 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. [...]

[...]“

9 Článek 36 uvedené směrnice, nadepsaný „Sankce“, stanoví:

„Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních pravidel přijatých k provedení této směrnice a přijmou opatření potřebná k jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné a přiměřené. [...]“

Nařízení č. 562/2006

10 Článek 1 nařízení č. 562/2006, nadepsaný „Předmět a zásady“, stanovil:

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

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

11 Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, stanovil:

„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;

2) ‚vnějšími hranicemi‘ pozemní hranice členských států, včetně říčních a jezerních hranic, a jejich námořní hranice a letiště, říční přístavy, námořní přístavy a jezerní přístavy, pokud nejsou vnitřními hranicemi;

[...]“

12 Článek 4 uvedeného nařízení, nadepsaný „Překračování vnějších hranic“, stanovil:

„1. Vnější hranice lze překračovat pouze na hraničních přechodech a během stanovené provozní doby. Na hraničních přechodech, které nejsou otevřeny 24 hodin denně, je provozní doba jasně uvedena.

[...]

2. Odchylně od odstavce 1 lze výjimky z povinnosti překračovat vnější hranice pouze na hraničních přechodech a během stanovené provozní doby povolit:

[...]

c) podle zvláštních pravidel stanovených v člancích 18 a 19 ve spojení s přílohami VI a VII.

[...]“

13 Článek 7 nařízení č. 562/2006, nadepsaný „Hraniční kontroly osob“, stanoví:

„1. Přeshraniční pohyb na vnějších hranicích podléhá kontrolám, které provádějí příslušníci pohraniční stráže. [...]

[...]

2. Všechny osoby podléhají minimální kontrole, jejímž účelem je zjištění totožnosti na základě předložení cestovních dokladů. Taková minimální kontrola spočívá v rychlém a jednoduchém ověření platnosti dokladu, který jeho oprávněného držitele opravňuje překročit hranici, a v ověření výskytu známek pozměnění nebo padělání, v případě potřeby s použitím technických prostředků a nahlédnutím do příslušných databází k vyhledání informací výlučně o odcizených, neoprávněně užívaných, ztracených nebo neplatných dokladech.

[...]

6. Kontroly osob požívajících právo na volný pohyb podle práva Unie se provádějí podle směrnice 2004/38/ES.

[...]“

14 Článek 18 tohoto nařízení, nadepsaný „Zvláštní pravidla pro různé druhy hranic a různé dopravní prostředky používané při překračování vnějších hranic“, stanovil:

„Zvláštní pravidla stanovená v příloze VI se použijí při kontrolách na různých druzích hranic a u různých dopravních prostředků používaných při překračování hranic na hraničních přechodech.

Tato zvláštní pravidla mohou obsahovat odchylky od článků 4, 5 a 7 až 13.“

15 Článek 20 uvedeného nařízení, nadepsaný „Překračování vnitřních hranic“, stanovil:

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

16 Článek 21 téhož nařízení, nadepsaný „Kontroly na území“, stanovil:

„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;
- b) bezpečnostních kontrol osob prováděných v přístavech a na letištích příslušnými orgány podle právních předpisů jednotlivých členských států, odpovědnými pracovníky přístavů nebo letišť nebo dopravci, pokud se takové kontroly provádějí i u osob, které cestují v rámci členského státu;
- c) možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady;

[...]

17 Příloha VI nařízení č. 562/2006, nadepsaná „Zvláštní pravidla pro různé druhy hranic a různé dopravní prostředky používané při překračování vnějších hranic“, obsahovala rubriku nadepsanou „Rekreační lodě“, která zněla takto:

„3.2.5. Odchylně od článků 4 a 7 nepodléhají osoby, které se nacházejí na palubě rekreační lodi přijíždějící do přístavu v členském státě nebo odjíždějící z přístavu v členském státě, hraničním kontrolám a smějí vstupovat do přístavu, který není hraničním přechodem.

Kontroly těchto osob nebo fyzické prohlídky rekreačních lodí se však provádějí na základě hodnocení rizika týkajícího se nedovoleného přistěhovalectví a především tam, kde se v bezprostřední blízkosti území dotčeného členského státu nachází pobřeží třetí země.

[...]

3.2.7. Během těchto kontrol se předá dokument obsahující všechny technické parametry plavidla a jména osob na palubě. Kopie tohoto dokumentu se předá orgánům v přístavech příjezdu a odjezdu. Dokud loď zůstává v teritoriálních vodách některého z členských států, je kopie tohoto dokumentu součástí dokumentace lodi.“

18 Toto nařízení, použitelné v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, bylo zrušeno a nahrazeno nařízením 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).

Finské právo

Právní úprava cestovních dokladů

- 19 Ustanovení § 1 passilaki (671/2006) [zákona o cestovních pasech (671/2006)] stanoví:
„Finští státní příslušníci mají právo opustit zemi v souladu s ustanoveními tohoto zákona.
Finským státním příslušníkům nelze bránit ve vstupu na území.“
- 20 Ustanovení § 2 zákona o cestovních pasech stanoví:
„Kromě případů stanovených v tomto zákoně, unijním právem nebo mezinárodní smlouvě, kterou je Finsko vázáno, mají finští státní příslušníci s cestovním pasem právo opustit území a vstoupit na něj. Finští státní příslušníci mohou cestovat bez cestovního pasu na Island, do Norska, Švédska a Dánska. Nařízením vlády jsou stanoveny další země, do kterých mohou finští státní příslušníci cestovat s průkazem totožnosti namísto cestovního pasu [...]“
- 21 Ustanovení § 28 první pododstavec zákona o cestovních pasech stanoví:
„Pokud finský státní příslušník musí mít s sebou během cesty cestovní pas nebo průkaz totožnosti, musí při opuštění země a při vstupu do země tento doklad předložit orgánu ostrahy hranic, pokud o tento doklad požádá.“
- 22 Ustanovení § 1 valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) [nařízení vlády o prokázání práva cestovat v určitých případech (660/2013)] stanoví:
„Finští státní příslušníci mohou s průkazem totožnosti namísto cestovního pasu cestovat z Finska do následujících zemí [...]: Nizozemsko, Belgie, Bulharsko, Španělsko, Irsko, Spojené království, Itálie, Rakousko, Řecko, Chorvatsko, Kypr, Lotyšsko, Lichtenštejnsko, Litva, Lucembursko, Malta, Portugalsko, Polsko, Francie, Rumunsko, Německo, San Marino, Slovensko, Slovinsko, Švýcarsko, Česká republika, Maďarsko a Estonsko.“

Trestní zákoník

- 23 Ustanovení § 7, nadepsané „Narušení státních hranic“, kapitoly 17, nadepsané „Porušení veřejného pořádku“, rikoslaki (39/1889) [trestního zákoníku (39/1889)], stanoví:
„Každý, kdo
1) překročí nebo se pokusí překročit finskou státní hranici bez cestovního dokladu, víza, povolení k pobytu nebo jiného dokladu srovnatelného s platným cestovním dokladem, anebo tak učiní na jiném než povoleném místě či v rozporu s jakýmkoliv jiným zákazem stanoveným zákonem, než je zákaz vstupu,
[...]
se dopustí narušení státních hranic, za které mu lze uložit peněžitý trest nebo trest odnětí svobody nejvýše na jeden rok.“

- 24 Ustanovení § 7a téže kapitoly 17 tohoto zákoníku, nadepsané „Méně závažné narušení státních hranic“, stanoví:

„Pachatel bude potrestán peněžitým trestem za méně závažné narušení státních hranic v případě, že narušení státních hranic je s ohledem na krátkou dobu protiprávního pobytu nebo pohybu, povahu zakázaného jednání či jiné okolnosti tohoto trestného činu celkově považováno za méně závažné.“

- 25 Podle § 1 prvního pododstavce kapitoly 2a trestního zákoníku:

„Peněžitý trest se ukládá v denních sazbách v rozsahu nejméně jeden a nejvíce 120 dnů.“

- 26 Ustanovení § 2 téže kapitoly 2a trestního zákoníku stanoví:

„Výše denní sazby peněžitého trestu se stanoví přiměřeně s ohledem na platební schopnost pachatele.

Výše denní sazby peněžitého trestu se považuje za přiměřenou, pokud odpovídá šedesátině průměrného měsíčního příjmu pachatele po odečtení poplatků a daní stanovených nařízením vlády a pevně stanovené částky odpovídající nákladům na běžnou spotřebu. Vyživovací povinnost pachatele může denní sazbu peněžitého trestu snížit.

Základem pro výpočet měsíčního příjmu jsou příjmy pachatele uvedené v posledním daňovém přiznání. Pokud příjmy pachatele nemohou být dostatečně spolehlivě určeny na základě daňových údajů nebo pokud se od posledního daňového přiznání výrazně změnil, mohou být určeny na základě jiného dostupného dokumentu.

[...]

Výpočet průměrného měsíčního příjmu, způsob zaokrouhlování denní sazby peněžitého trestu, její minimální výši, výši pevně stanovené částky odpovídající nákladům na běžnou spotřebu, jakož i zohlednění vyživovací povinnosti podrobněji upravuje nařízení vlády.“

- 27 Ustanovení § 5 valtioneuvoston asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999) [nařízení vlády o výši denní sazby peněžitého trestu (609/1999)] stanoví:

„Výše denní sazby peněžitého trestu nesmí být nižší než 6 eur.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 28 Dne 25. srpna 2015 uskutečnil finský státní příslušník A zpáteční cestu mezi Finskem a Estonskem na palubě rekreační lodi. Místo odjezdu i příjezdu se nacházelo ve Finsku. Během této cesty proplul A mezinárodními vodami nacházejícími se mezi oběma těmito členskými státy.
- 29 Pan A byl držitelem platného finského pasu, ale během cesty jej neměl k dispozici. Z toho důvodu tedy nebyl schopen se při hraniční kontrole provedené v Helsinkách v okamžiku zpáteční cesty prokázat cestovním pasem ani žádným jiným cestovním dokladem. Totožnost A však mohla být zjištěna na základě řidičského průkazu, který měl u sebe.
- 30 Syyttäjä (státní zástupce, Finsko) zahájil proti trestní stíhání u Helsingin käräjäoikeus (soud prvního stupně v Helsinkách, Finsko) pro méně závažné narušení státních hranic.

- 31 Rozhodnutím ze dne 5. prosince 2016 Helsingin käräjäoikeus (soud prvního stupně v Helsinkách) konstatoval, že se A dopustil trestného činu tím, že překročil finskou státní hranici, aniž byl vybaven cestovním dokladem, a upřesnil, že okolnost, že dotyčný je držitelem platného cestovního pasu, je v tomto ohledu irelevantní.
- 32 Tento soud však neuložil žádný trest z důvodu, že trestný čin byl méně závažný, a pokud by byl A odsouzen k zaplacení pokuty, jejíž výše by v souladu s režimem peněžitých trestů ve formě denních sazeb byla vypočtena na základě jeho průměrného měsíčního příjmu, byla by takováto sankce nepřiměřená.
- 33 Státní zástupce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání k Helsingin hovioikeus (odvolací soud v Helsinkách, Finsko). Pan A podal proti těmto rozhodnutím protiodvolání.
- 34 Rozsudkem ze dne 15. června 2018 Helsingin hovioikeus (odvolací soud v Helsinkách) sice konstatoval, že bylo řádně prokázáno, že A neměl při překročení finské státní hranice cestovní doklad, avšak trestní stíhání zamítl. Tento soud měl totiž za to, že se v projednávaném případě nejednalo o trestný čin méně závažného narušení státních hranic.
- 35 Státní zástupce podal proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek ke Korkein oikeus (Nejvyšší soud, Finsko).
- 36 Uvedený soud má za to, že věc je třeba posoudit z hlediska unijního práva.
- 37 Připomíná, že Soudní dvůr v bodě 45 rozsudku ze dne 21. září 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), rozhodl, že toto právo nebrání tomu, aby členský stát pod hrozbou trestních sankcí uložil osobě povinnost prokázat svou státní příslušnost při vstupu na území tohoto členského státu, pokud jsou tyto sankce srovnatelné se sankcemi použitelnými na obdobné vnitrostátní trestné činy a nejsou nepřiměřené.
- 38 Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda je tato judikatura vzhledem ke změnám unijního práva, ke kterým došlo po tomto rozsudku, stále použitelná.
- 39 I když totiž ze Schengenského hraničního kodexu skutečně vyplývá, že každý členský stát může stanovit povinnost občanů Unie mít u sebe platný cestovní doklad, klade si předkládající soud otázku, zda a v případě kladné odpovědi za jakých podmínek lze nedodržení této povinnosti sankcionovat, neboť není vyloučeno, že uložení sankce porušuje právo na volný pohyb stanovené v čl. 21 odst. 1 SFEU.
- 40 Pro určení, zda je toto právo porušeno, je třeba zohlednit články 4 a 5 směrnice 2004/38, jakož i článek 21 nařízení č. 562/2006, přičemž posledně uvedeným nařízením je Schengenský hraniční kodex použitelný na věc v původním řízení.
- 41 S ohledem na články 2, 4, 7, 20 a 21 nařízení č. 562/2006 a bod 3.2.5 jeho přílohy VI by rovněž bylo třeba upřesnit, jaký význam má skutečnost, že se dotyčný občan Unie přemístil mezi dvěma členskými státy na palubě rekreační lodi a proplul mezinárodními vodami.
- 42 Navíc i za předpokladu, že unijní právo nebrání povinnosti mít s sebou pod hrozbou trestní sankce platný cestovní doklad, si předkládající soud dále klade otázku, zda je takový režim peněžitých trestů ve formě denních sazeb, jako je režim stanovený trestním zákoníkem, v souladu se zásadou proporcionality.

- 43 Uvádí, že v roce 2014 činila výše denní sazby pokuty v průměru 16,70 eura, což odpovídá průměrnému čistému měsíčnímu příjmu 1 257 eur. Kromě toho upřesňuje, že za takové porušení pravidel překračování hranic, jako je porušení dotčené ve věci v původním řízení, lze obvykle uložit pokutu ve formě denních sazeb v rozsahu patnácti dnů.
- 44 Přitom s ohledem na průměrný měsíční příjem A činí výše denní sazby pokuty v jeho případě 6 350 eur, takže celková výše pokuty, která by mu mohla být uložena, je 95 250 eur. Takovou výši lze vysvětlit skutečností, že i když právní úprava použitelná v původním řízení stanoví minimální výši 6 eur pro výši denní sazby pokuty, nestanoví naproti tomu žádnou horní hranici této výše.
- 45 Za těchto podmínek se Korkein oikeus (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Brání unijní právo, zejména čl. 4 odst. 1 směrnice [2004/38], článek 21 nařízení [č. 562/2006] nebo právo občanů Unie svobodně se pohybovat na území Unie použitím takového vnitrostátního ustanovení, které osobě (nezávisle na tom, zda je občanem Unie [...]) ukládá pod hrozbou sankce povinnost mít s sebou platný cestovní pas nebo jiný platný cestovní doklad, pokud během svého přemístování z jednoho členského státu do jiného propluje mezinárodními vodami na palubě rekreační lodi, avšak nevstoupí na území třetí země?
- 2) Brání unijní právo, zejména čl. 5 odst. 1 směrnice [2004/38], článek 21 nařízení [č. 562/2006] nebo právo občanů Unie svobodně se pohybovat na území Unie použitím vnitrostátního ustanovení, které osobě (nezávisle na tom, zda je občanem Unie [...]) ukládá pod hrozbou sankce povinnost mít s sebou platný cestovní pas nebo jiný platný cestovní doklad, jestliže do dotčeného členského státu přicestovala z jiného členského státu na palubě rekreační lodi tak, že proplula mezinárodními vodami, avšak nevstoupila na území třetí země?
- 3) Pokud v unijním právu neexistuje překážka ve smyslu první a druhé otázky, je sankce za překročení finské státní hranice bez platného cestovního dokladu, která je ve Finsku obvykle ukládána v denních sazbách, slučitelná se zásadou proporcionality vyplývající z čl. 27 odst. 2 směrnice [2004/38]?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 46 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. V tomto ohledu je třeba, aby Soudní dvůr ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem vylákal ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. dubna 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, body 32 a 33, jakož i citovaná judikatura).
- 47 V projednávaném případě z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že věc v původním řízení se týká cesty mezi Finskem a Estonskem, kterou uskutečnil finský státní příslušník na palubě rekreační lodi s místem odjezdu a příjezdu ve Finsku a průjezdem mezinárodními vodami. Z tohoto rozhodnutí rovněž vyplývá, že proti dotyčné osobě je vedeno trestní řízení z důvodu porušení

finské právní úpravy, která ukládá finským státním příslušníkům povinnost, aby měli u sebe průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud cestují mezi Finskem a jinými členskými státy, včetně Estonské republiky.

- 48 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda právo občanů Unie na volný pohyb stanovené v čl. 21 odst. 1 SFEU a upřesněné ve směrnici 2004/38 musí být s ohledem na ustanovení o překračování hranic uvedená v nařízení č. 562/2006 vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát pod hrozbou trestních sankcí ukládá svým státním příslušníkům povinnost mít u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud cestují do jiného členského státu, a dále zda skutečnost, že taková cesta je uskutečněna na palubě rekreační lodi a s průjezdem mezinárodními vodami, má v tomto ohledu vliv.
- 49 Podle čl. 21 odst. 1 SFEU má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.
- 50 Jak uvádí článek 1 směrnice 2004/38, předmětem této směrnice je zejména stanovit podmínky pro výkon tohoto práva a jeho omezení.
- 51 V tomto ohledu čl. 4 odst. 1 této směrnice stanoví, že aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu.
- 52 Jak uvedl generální advokát v bodech 54 až 57 svého stanoviska, ze slovního spojení „s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem“ obsaženého v tomto ustanovení vyplývá, že výkon práva státních příslušníků členského státu odebrat se do jiného členského státu je spojen s podmínkou, že mají platný průkaz totožnosti nebo platný cestovní pas s sebou.
- 53 Ačkoli členským státům přísluší na základě čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/38 vydat nebo obnovit průkaz totožnosti nebo cestovní pas svým občanům, unijní zákonodárce tím, že v souladu s čl. 4 odst. 1 této směrnice spojil právo občana Unie odebrat se do jiného členského státu s podmínkou, že má s sebou takový doklad, zamýšlel stanovit formality spojené s volným pohybem ve smyslu bodu 7 odůvodnění uvedené směrnice. Jak uvedl generální advokát v bodě 58 svého stanoviska, cílem této formality je usnadnit výkon práva na volný pohyb zajištěním toho, aby každá osoba požívající tohoto práva byla bez obtíží jako taková identifikována při případném ověřování (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. září 1999, Wijzenbeek, C-378/97, EU:C:1999:439, bod 43, jakož i ze dne 17. února 2005, Oulane, C-215/03, EU:C:2005:95, body 21 a 22).
- 54 Tato podmínka související s výkonem práva na volný pohyb se v souladu s čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38 vztahuje na všechny občany Unie, kteří cestují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky.
- 55 Z toho vyplývá, že členský stát, který ukládá svým státním příslušníkům povinnost, aby měli při překročení státní hranice s sebou průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pro přemístění se do jiného členského státu, přispívá k dodržení formality, s níž je výkon práva na volný pohyb podle směrnice 2004/38 spojen. Takové pravidlo vnitrostátního práva tedy spadá do působnosti této směrnice.

- 56 Podle článku 36 uvedené směrnice má každý členský stát pravomoc stanovit sankce za porušení vnitrostátních pravidel přijatých k provedení této směrnice.
- 57 Při neexistenci harmonizace těchto sankcí mají členské státy nadále pravomoc zvolit ty sankce, které považují za vhodné, za předpokladu, že při výkonu této pravomoci dodržují unijní právo a jeho základní zásady [obdobně viz rozsudek ze dne 11. února 2021, K. M. (Sankce uložené veliteli lodi), C-77/20, EU:C:2021:112, bod 36 a citovaná judikatura].
- 58 Bez ohledu na vývoj, ke kterému došlo od vyhlášení rozsudku ze dne 21. září 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), zachovává unijní právo za současného stavu stále autonomii členských států, pokud jde o sankce, které mohou být uloženy občanovi Unie, který nedodrží formální spojenou s výkonem práva na volný pohyb. Jak Soudní dvůr uvedl v bodě 45 uvedeného rozsudku, členské státy mohou v takovém případě stanovit trestní sankce za podmínky, že tyto sankce dodržují zejména zásadu proporcionality. Tato zásada je nyní zakotvena v čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), podle něhož výše trestu nesmí být nepřiměřená trestnému činu.
- 59 Kromě toho je třeba připomenout, že vnitrostátní ustanovení trestního práva nesmějí diskriminovat osoby, jimž unijní právo přiznává právo na rovné zacházení, nebo omezovat základní svobody zaručené unijním právem (rozsudek ze dne 19. listopadu 2020, *ZW*, C-454/19, EU:C:2020:947, bod 27 a citovaná judikatura).
- 60 S výhradou dodržování obecných zásad unijního práva není legitimita povinnosti uložené členským státem jeho státním příslušníkům, aby měli u sebe pod hrozbou trestní sankce platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas při překročení státní hranice za účelem přemístění se do jiného členského státu, vyvrácena upřesněním obsaženým v čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38, podle něhož tímto ustanovením „nejsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích“.
- 61 Z tohoto upřesnění sice vyplývá, že jakékoli pravidlo týkající se kontrol na státních hranicích, jako je pravidlo uvedené v článku 20 nařízení č. 562/2006, který stanoví zrušení těchto kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru, se musí uplatnit v plném rozsahu. Kontrola tedy nemůže být v zásadě provedena při přechodu těchto hranic.
- 62 Zrušení kontrol na vnitřních hranicích se však nedotýká možnosti, která je stanovena v článku 21 nařízení č. 562/2006, členských států provádět kontroly totožnosti na území, a za tímto účelem stanovit povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. července 2012, *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 63 a citovaná judikatura).
- 63 Kromě toho, i když bod 3.2.5 přílohy VI nařízení č. 562/2006 v prvním pododstavci stanoví pravidlo, podle kterého osoby, které se nacházejí na palubě rekreační lodi přijíždějící do přístavu v členském státě nebo odjíždějící z přístavu v členském státě a překročí vnější hranici schengenského prostoru, nepodléhají kontrolám totožnosti, tentýž bod v druhém pododstavci stanoví výjimku z tohoto pravidla, podle níž tyto osoby mohou nicméně podléhat kontrolám „na základě hodnocení rizika týkajícího se nedovoleného přistěhovalectví“.
- 64 Vzhledem k pravomoci takto vyhrazené členským státům, kterou je kontrolovat totožnost osob v různých situacích upřesněných v nařízení č. 562/2006, je třeba mít za to, že členský stát nezasahuje do práva volného pohybu, pokud ukládá pod hrozbou odrazujících sankcí, a to případně i trestní povahy, a v souladu s obecnými zásadami unijního práva, povinnost svým

státním příslušníkům, aby měli s sebou průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud opustí vnitrostátní území za účelem cesty do jiného členského státu, a to bez ohledu na dopravní prostředek a trasu. Taková povinnost totiž zaručuje, že tito státní příslušníci jsou schopni prokázat svou totožnost, státní příslušnost, a tudíž i status občana Unie, pokud nastane jedna z uvedených situací stanovených nařízením č. 562/2006 a povede ke kontrole.

- 65 Na první položenou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že právo občanů Unie na volný pohyb stanovené v článku 21 SFEU a upřesněné ve směrnici 2004/38 musí být s ohledem na ustanovení o překračování hranic uvedená v nařízení č. 562/2006 vykládáno v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát pod hrozbou trestních sankcí ukládá svým státním příslušníkům povinnost mít u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud cestují do jiného členského státu, bez ohledu na dopravní prostředek a trasu, za předpokladu, že podmínky těchto sankcí jsou v souladu s obecnými zásadami unijního práva, včetně zásad proporcionality a zákazu diskriminace.

K druhé otázce

- 66 S ohledem na skutečnosti uvedené v bodě 47 tohoto rozsudku je podstatou druhé otázky určení, zda právo občanů Unie na volný pohyb stanovené v čl. 21 odst. 1 SFEU a upřesněné ve směrnici 2004/38 musí být s ohledem na ustanovení o překračování hranic uvedená v nařízení č. 562/2006 vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát pod hrozbou trestních sankcí ukládá svým státním příslušníkům povinnost mít u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud vstoupí na jeho území přes území jiného členského státu, a dále zda skutečnost, že taková cesta je uskutečněna na palubě rekreační lodi a s průjezdem mezinárodními vodami, má v tomto ohledu vliv.
- 67 Úvodem je třeba konstatovat, že situace, kdy občan Unie překročí hranici členského státu, jehož je státním příslušníkem, přicestováním z jiného členského státu, není upravena směrnicí 2004/38.
- 68 Tato směrnice totiž podle svého čl. 3 odst. 1 upravuje pouze podmínky vstupu a pobytu občana Unie v jiných členských státech, než je stát, jehož je státním příslušníkem (rozsudek ze dne 14. listopadu 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, body 33 a 34).
- 69 Vzhledem k takovému vymezení působnosti směrnice 2004/38 a vzhledem k tomu, že ze zásady mezinárodního práva, potvrzené v článku 3 protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, vyplývá, že členský stát nemůže odepřít vlastním státním příslušníkům právo na vstup na své území a právo pobytu na tomto území (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. prosince 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, bod 22, a ze dne 5. května 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, bod 29), nespadá vstup občana Unie na území členského státu, jehož je státním příslušníkem, pod podmínky týkající se práva na vstup uvedené v článku 5 této směrnice.
- 70 Nic to nemění na tom, že na návrat občana Unie na území členského státu, jehož je státním příslušníkem, se vztahuje čl. 21 odst. 1 SFEU, pokud tento občan dříve využil v jiném členském státě, než je členský stát jeho původu, svého práva volného pohybu stanoveného v tomto ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. června 2018, Coman a další, C-673/16, EU:C:2018:385, bod 31 a citovaná judikatura).

- 71 Je tedy třeba zkoumat, zda povinnost uložená členským státem jeho státním příslušníkům, aby měli u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud vstoupí na jeho území přes území jiného členského státu, může bránit výkonu práva na volný pohyb zakotveného v článku 21 SFEU.
- 72 S výhradou ověření předkládajícím soudem vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, že finští státní příslušníci, kteří s sebou při návratu do Finska nemají průkaz totožnosti nebo cestovní pas, jsou oprávněni vstoupit na území tohoto členského státu, jakmile jsou schopni prokázat svou totožnost jiným způsobem.
- 73 Ukazuje se tedy, že povinnost mít u sebe průkaz totožnosti nebo cestovní pas nepodmiňuje právo na vstup, ale představuje formalitu, jejímž cílem je sjednotit a usnadnit kontroly totožnosti, které mohou být v případech vymezených nařízením č. 562/2006 provedeny.
- 74 Vzhledem k tomu, že každý občan Unie je držitelem průkazu totožnosti nebo cestovního pasu a musí mít u sebe tento doklad, když cestuje do jiného členského státu, než jehož je státním příslušníkem, není povinnost uložená vnitrostátní právní úpravou mít při návratu do členského státu původu ten samý doklad ani nákladnou, ani obtěžující, a nelze mít tedy za to, že má za následek odradit od výkonu práva volného pohybu, přičemž je dále upřesněno, že tato povinnost nepodmiňuje právo na vstup na území členského státu původu, avšak za podmínky, že sankce stanovené pro případ porušení této povinnosti jsou slučitelné se zásadou proporcionality zakotvenou v čl. 49 odst. 3 Listiny, jakož i s ostatními obecnými zásadami unijního práva, včetně zásady zákazu diskriminace, přičemž všechny tyto zásady jsou použitelné v rámci posuzování vnitrostátní právní úpravy s ohledem na čl. 21 odst. 1 SFEU (v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 8. června 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, body 31 a 42, a citovaná judikatura).
- 75 Kromě toho skutečnost, že je cesta uskutečňována na palubě rekreační lodi a že tato loď proplouvá mezinárodními vodami, nebrání tomu, aby byla provedena kontrola totožnosti cestujících na této lodi.
- 76 Jak totiž bylo připomenuto v bodě 63 tohoto rozsudku, bod 3.2.5 druhý pododstavec přílohy VI nařízení č. 562/2006 umožňuje „na základě hodnocení rizika týkajícího se nedovoleného přistěhovalectví“ kontroly osob, které se nacházejí na palubě rekreační lodi přijíždějící do přístavu v členském státě nebo odjíždějící z přístavu v členském státě a překročí vnější hranici schengenského prostoru. Užitečný účinek tohoto ustanovení by byl narušen, pokud by bylo vykládáno v tom smyslu, že se příslušné orgány musí při těchto kontrolách omezit jen na kontrolu dokumentu obsahujícího všechny technické parametry plavidla a jména osob na palubě, uvedeného v bodě 3.2.7 této přílohy, aniž by mohly kontrolou dokladů totožnosti ověřit správnost jmen, která jsou uvedena v tomto dokumentu.
- 77 V projednávaném případě ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že loď dotčená v původním řízení proplula při své cestě mezinárodními vodami nacházejícími se mezi teritoriálními vodami Finska a Estonska, takže je třeba mít za to, že překročila vnější hranici ve smyslu čl. 2 bodu 2 nařízení č. 562/2006. Kromě toho cesta byla uskutečněna v srpnu 2015, což je období, které účastníci původního řízení uznali za období, které představuje zvýšené riziko nedovoleného přistěhovalectví. S výhradou ověření, které přísluší předkládajícímu soudu, se tedy jeví, že příslušné finské orgány se nacházely v situaci, kdy mohly legitimně provést kontrolu totožnosti osob nacházejících se na palubě uvedené lodi při jejím návratu do finských teritoriálních vod.

- 78 Jak bylo uvedeno v bodech 73 a 74 tohoto rozsudku, právo na volný pohyb nebrání tomu, aby členský stát s cílem sjednotit a usnadnit kontroly totožnosti, které mohou být provedeny v případech vymezených nařízením č. 562/2006, uložil svým státním příslušníkům povinnost, aby měli při návratu na jeho území z jiného členského státu u sebe průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud jsou sankce v případě porušení této povinnosti slučitelné s obecnými zásadami unijního práva. Z toho vyplývá, že orgány tohoto členského státu mohou v rámci kontroly legitimně provedené podle bodu 3.2.5 druhého pododstavce přílohy VI nařízení č. 562/2006 požadovat od dotyčné osoby, aby předložila průkaz totožnosti nebo cestovní pas, a v případě nepředložení takového dokladu jí uložit sankci.
- 79 S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti je třeba na druhou položenou otázku odpovědět tak, že právo občanů Unie na volný pohyb stanovené v čl. 21 odst. 1 SFEU musí být s ohledem na ustanovení o překračování hranic uvedená v nařízení č. 562/2006 vykládáno v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát pod hrozbou trestních sankcí ukládá svým státním příslušníkům povinnost mít u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud vstoupí na jeho území přes území jiného členského státu, za předpokladu, že tato povinnost nepodmiňuje právo na vstup a že podmínky sankcí stanovených pro případ porušení této povinnosti jsou v souladu s obecnými zásadami unijního práva včetně zásad proporcionality a zákazu diskriminace. Cesta do dotyčného členského státu z jiného členského státu uskutečněná na palubě rekreační lodi a s průjezdem mezinárodními vodami patří za podmínek stanovených v bodě 3.2.5 druhém pododstavci přílohy VI tohoto nařízení mezi případy, kdy lze takový doklad požadovat.

K třetí otázce

- 80 Jak vyplývá z ustanovení trestního zákoníku citovaných v předkládacím rozhodnutí, každý, kdo překročí nebo se pokusí překročit finskou státní hranici bez cestovního dokladu nebo jiného srovnatelného dokladu, se dopustí trestného činu, za který mu lze uložit peněžitý trest nebo trest odnětí svobody nejvýše na jeden rok, přičemž v případě, že je trestný čin považován za méně závažný, spočívá stanovený peněžitý trest v denních sazbách, a výše denní sazby odpovídá jedné šedesátině průměrného měsíčního příjmu pachatele po odečtení některých poplatků, daní a výdajů.
- 81 Z předkládacího rozhodnutí kromě toho vyplývá, že peněžitý trest uložený v případě méně závažného narušení státní hranice spočívá obvykle v patnácti denních sazbách a konečná výše peněžitého trestu dosahuje typicky přibližně 20 % čistého měsíčního příjmu pachatele.
- 82 V projednávaném případě zahájil státní zástupce proti A trestní stíhání z důvodu, že při překročení finské státní hranice u sebe neměl platný cestovní pas ani žádný jiný cestovní doklad, a to i přesto, že jeho totožnost mohla být prokázána na základě řidičského průkazu, jehož je držitelem.
- 83 Je tudíž třeba mít za to, že třetí předběžná otázka se týká toho, zda čl. 21 odst. 1 SFEU a články 4 a 36 směrnice 2004/38, vykládané ve světle čl. 49 odst. 3 Listiny, brání režimu trestních sankcí, podle kterého členský stát stanoví, že překročení jeho státní hranice bez platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu bude potrestáno peněžitým trestem, který může orientačně činit 20 % čistého měsíčního příjmu pachatele.

- 84 Podle pravidla uvedeného v čl. 49 odst. 3 Listiny musí být přísnost sankcí přiměřená závažnosti porušení, která postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku, přičemž nesmí překročit meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. února 2021, K. M. (Sankce uložené veliteli lodi), C-77/20, EU:C:2021:112, body 37 a 38 a citovaná judikatura].
- 85 I když je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil, zda je režim sankcí dotčený ve věci v původním řízení přiměřený k dosažení legitimního cíle sledovaného povinností mít u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, nic to nemění na tom, že Soudní dvůr mu může poskytnout všechny prvky výkladu vztahující se k unijnímu právu, které mu mohou umožnit určit, zda tomu tak je [obdobně viz rozsudky ze dne 28. ledna 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, bod 37, a ze dne 11. února 2021, K. M. (Sankce uložené veliteli lodi), C-77/20, EU:C:2021:112, bod 39].
- 86 Jak bylo uvedeno v bodě 53 tohoto rozsudku, povinnost mít u sebe při přemístění z jednoho členského státu do jiného průkaz totožnosti nebo cestovní pas je formalitou, jejímž cílem je usnadnit výkon práva na volný pohyb zajištěním toho, aby každá osoba požívající tohoto práva byla bez obtíží jako taková identifikována při případném ověřování.
- 87 Pokud jde o peněžitý trest, který je podle informací poskytnutých předkládajícím soudem uložen v případě, kdy je překročení státní hranice bez průkazu totožnosti nebo cestovního pasu kvalifikováno jako méně závažný trestný čin, je třeba mít za to, že tato sankce, která dosahuje typicky přibližně 20 % čistého měsíčního příjmu pachatele, neodpovídá závažnosti trestného činu, jak vyplývá zejména z okolností věci v původním řízení, v níž, jak bylo uvedeno v bodě 44 tohoto rozsudku, celková výše pokuty, která by mohla být uložena za tento méně závažný trestný čin, je 95 250 eur, a to aniž je stanovena horní hranice.
- 88 I když členské státy mohou uložit pokutu jako sankci za porušení formálního požadavku týkajícího se výkonu práva přiznaného unijním právem, je třeba, aby taková sankce byla odpovídající závažnosti tohoto porušení [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. března 2021, A. (Výkon nároku na odpočet), C-895/19, EU:C:2021:216, bod 53 a citovaná judikatura].
- 89 Pokud je přitom, jako v projednávaném případě, povinnost mít u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas porušena osobou, které svědčí právo na volný pohyb a je držitelem takového dokladu, ale pouze jej opomněla mít s sebou během cesty, jedná se o málo závažný trestný čin, jak ostatně uznala finská vláda. V důsledku toho, s výhradou případů opakování trestné činnosti, nemůže takový trestný čin vést k uložení tak vysoké peněžitě sankce, jako je pokuta ve výši 20 % výše průměrného čistého měsíčního příjmu pachatele.
- 90 Přísnost takové sankce totiž překračuje meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení cíle uvedeného v bodě 86 tohoto rozsudku.
- 91 Je pravda, jak uvedl generální advokát v bodě 121 svého stanoviska, že unijní právo nebrání tomu, aby režim peněžitých sankcí zohledňoval platební schopnost pachatele tím, že stanoví, že se pokuta vypočítá v závislosti na výši jeho příjmů. Dodržování formalit spojených s výkonem práva volného pohybu občany Unie může být nicméně dostatečně odstrašujícím způsobem zajištěno méně omezujícími opatřeními, než jsou opatření stanovená takovou právní úpravou, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, přičemž těmito opatřeními mohou být zejména stanovení pokut ve výši odpovídající nižšímu procentnímu podílu měsíčního příjmu a stanovení horní hranice výše pokut.

- 92 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí položenou otázku odpovědět tak, že čl. 21 odst. 1 SFEU a články 4 a 36 směrnice 2004/38, vykládané ve světle čl. 49 odst. 3 Listiny, musí být vykládány v tom smyslu, že brání režimu trestních sankcí, podle kterého členský stát stanoví, že překročení jeho státní hranice bez platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu bude potrestáno peněžitým trestem, který může orientačně činit 20 % čistého měsíčního příjmu pachatele, jelikož takový peněžitý trest není přiměřený závažnosti tohoto trestného činu, který patří mezi méně závažné delikty.

K nákladům řízení

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

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

- 1) **Právo občanů Unie na volný pohyb stanovené v článku 21 SFEU a upřesněné směrnicí 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 musí být s ohledem na ustanovení o překračování hranic uvedená v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013 vykládáno v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát pod hrozbou trestních sankcí ukládá svým státním příslušníkům povinnost mít u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud cestují do jiného členského státu, bez ohledu na dopravní prostředek a trasu, za předpokladu, že podmínky těchto sankcí jsou v souladu s obecnými zásadami unijního práva, včetně zásad proporcionality a zákazu diskriminace.**
- 2) **Právo občanů Unie na volný pohyb stanovené v čl. 21 odst. 1 SFEU musí být s ohledem na ustanovení o překračování hranic uvedená v nařízení (ES) č. 562/2006, ve znění nařízení (EU) č. 610/2013, vykládáno v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát pod hrozbou trestních sankcí ukládá svým státním příslušníkům povinnost mít u sebe platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pokud vstoupí na jeho území přes území jiného členského státu, za předpokladu, že tato povinnost nepodmiňuje právo na vstup a že podmínky sankcí stanovených pro případ porušení této povinnosti jsou v souladu s obecnými zásadami unijního práva, včetně zásad proporcionality a zákazu diskriminace. Cesta do dotyčného členského státu z jiného členského státu uskutečněná na palubě rekreační lodi a s průjezdem mezinárodními vodami patří za podmínek stanovených v bodě 3.2.5 druhém pododstavci přílohy VI tohoto nařízení mezi případy, kdy lze takový doklad požadovat.**

- 3) Článek 21 odst. 1 SFEU a články 4 a 36 směrnice 2004/38, vykládané ve světle čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládány v tom smyslu, že brání režimu trestních sankcí, podle kterého členský stát stanoví, že překročení jeho státní hranice bez platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu bude potrestáno peněžitým trestem, který může orientačně činit 20 % čistého měsíčního příjmu pachatele, jelikož takový peněžitý trest není přiměřený závažnosti tohoto trestného činu, který patří mezi méně závažné delikty.**

Podpisy