Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

26. dubna 2022*

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Volný pohyb osob – Nařízení (EU) 2016/399 – Schengenský hraniční kodex – Článek 25 odst. 4 – Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na maximální celkovou dobu šesti měsíců – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví několik po sobě jdoucích období trvání ochrany, která vedou k překročení této doby – Nesoulad takové právní úpravy s čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu v případě, kdy jsou po sobě následující období založena na stejné hrozbě či hrozbách – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví povinnost předložit cestovní pas nebo průkaz totožnosti při kontrole na vnitřní hranici pod hrozbou sankce – Nesoulad takové povinnosti s čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu, pokud je samotná kontrola v rozporu s tímto ustanovením“

Ve spojených věcech C-368/20 a C-369/20,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemský správní soud ve Štýrsku, Rakousko) ze dne 23. července 2020, došlými Soudnímu dvoru dne 5. srpna 2020, v řízeních

NW

proti

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Arabadžev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan (zpravodaj), S. Rodin, I. Jarukaitis a J. Passer, předsedové senátů, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra a L. S. Rossi, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: D. Dittert, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. června 2021,

* Jednací jazyk: němčina.

s ohledem na vyjádření předložená:

– za NW C. Tomettenem, Rechtsanwalt,

– za rakouskou vládu A. Poschem, M. Witzmannem, J. Schmoll a M. Augustin, jako zmocněnci,

– za dánskou vládu původně M. Søndahl Wolff, J. Nymann-Lindegrenem a M. P. Brøchner Jespersenem, poté M. Søndahl Wolff a V. Jørgensen, jako zmocněnci,

– za německou vládu J. Möllerem a R. Kanitzem, jako zmocněnci,

– za francouzskou vládu původně E. de Moustier, D. Duboisem a T. Stéhelinem, poté D. Duboisem a T. Stéhelinem, jako zmocněnci,

– za švédskou vládu H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson a H. Eklinder, jako zmocněnkyněmi,

– za Evropskou komisi G. Wilsem a J. Tomkinem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. října 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 22, 25 a 29 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) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 (Úř. věst. 2016, L 251, s. 1) (dále jen „Schengenský hraniční kodex“), jakož i čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi NW a Landespolizeidirektion Steiermark (Zemské policejní ředitelství Štýrsko, Rakousko) (C-368/20) a Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (správní úřad okresu Leibnitz, Rakousko) (C-369/20) ve věci hraničních kontrol, při kterých byl dotyčný vyzván, aby v jednom případě předložil cestovní pas nebo průkaz totožnosti a v druhém případě předložil cestovní pas.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2004/38/ES

3 Článek 5 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), nadepsaný „Právo na vstup“, v odstavci 1 uvádí:

„Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, zaručují členské státy občanům [Evropské 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.

[…]“

Nařízení (ES) č. 562/2006

4 Článek 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), nadepsaný „Kontroly na území“, uváděl:

„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. […]

[…]“

Nařízení (EU) č. 1051/2013

5 Body 1 a 2 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1051/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění nařízení č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích (Úř. věst. 2013, L 295, s. 1) uváděly:

„(1) Vytvoření prostoru, v němž je zaručen volný pohyb osob přes vnitřní hranice, je jedním z hlavních úspěchů Unie. V prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích je nezbytné mít schopnost společně reagovat na situace vážně ovlivňující veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost tohoto prostoru, jeho částí nebo jednoho či více členských států, a to umožněním dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích, aniž by byla ohrožena zásada volného pohybu osob. Vzhledem k dopadu, který mohou mít taková krajní opatření na všechny osoby, jež mají právo pohybovat se v tomto prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, by pro znovuzavedení těchto opatření měly být stanoveny

podmínky a postupy, aby se zajistila jejich výjimečná povaha a dodržování zásady přiměřenosti. Rozsah a trvání dočasného znovuzavedení těchto opatření by se měly omezit na nejmenší míru nutnou jako reakce na závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.

(2) Volný pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích je klíčovým úspěchem Unie. Jelikož má dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic vliv na tento volný pohyb osob, mělo by být jakékoli rozhodnutí o takovém znovuzavedení přijato v souladu se společně dohodnutými kritérii a mělo by být řádně oznámeno [Evropské komisi] nebo doporučeno orgánem Unie. V každém případě by znovuzavedení ochrany vnitřních hranic mělo zůstat výjimkou a mělo by být uskutečněno jen jako krajní opatření v nezbytně nutném rozsahu a délce trvání a na základě konkrétních objektivních kritérií a posouzení jeho nezbytnosti, které by mělo být monitorováno na úrovni Unie. Pokud je v důsledku závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost nutno přijmout okamžitá opatření, měly by mít členské státy možnost znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic na dobu, která nepřesáhne deset dní. Jakékoliv prodloužení této doby je třeba monitorovat na úrovni Unie.“

Schengenský hraniční kodex

6 Nařízení č. 562/2006 a jeho následné změny byly kodifikovány a nahrazeny Schengenským hraničním kodexem.

7 Bod 21 odůvodnění tohoto kodexu uvádí:

„V prostoru, kde se osoby mohou volně pohybovat, by mělo znovuzavedení ochrany vnitřních hranic zůstat výjimkou. Opatření na ochranu hranic by se neměla provádět a neměly by se zavádět formální úkony jen z důvodu překračování hranice.“

8 Body 22 a 23 odůvodnění uvedeného kodexu v podstatě přebírají znění bodů 1 a 2 odůvodnění nařízení č. 1051/2013.

9 Body 27 a 34 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu uvádějí:

„(27) V souladu s judikaturou Soudního dvora […] musí být odchylka od základní zásady volného pohybu osob vykládána restriktivně a pojem veřejného pořádku předpokládá existenci skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen některý ze základních zájmů společnosti.

[…]

(34) Jelikož cíle nařízení [č. 562/2006] a jeho následných změn, totiž stanovení pravidel vztahujících se na přeshraniční pohyb osob, nemohlo být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jej mohlo být lépe dosaženo na úrovni Unie, mohla Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 [SEU]. […]“

10 Článek 1 uvedeného kodexu, nadepsaný „Předmět a zásady“, uvádí:

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

[…]“

11 Článek 22 Schengenského hraničního kodexu, nadepsaný „Překračování vnitřních hranic“, zní:

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

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

„Zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká:

[…]

c) možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady;

[…]“

13 Článek 25 uvedeného kodexu, nadepsaný „Obecný rámec pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic“, stanoví:

„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 článcích 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.“

14 Článek 26 téhož kodexu, nadepsaný „Kritéria pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic“, uvádí:

„Rozhodne-li členský stát […] v krajním případě o dočasném znovuzavedení ochrany hranic na jedné či více vnitřních hranicích nebo jejich úsecích nebo o prodloužení takového znovuzavedení v souladu s článkem 25 nebo čl. 28 odst. 1, posoudí, do jaké míry takové opatření pravděpodobně

přispěje k odpovídajícímu řešení hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost a posoudí přiměřenost tohoto opatření vzhledem k dané hrozbě. V rámci tohoto posouzení členský stát zohlední zejména tyto aspekty:

a) pravděpodobný dopad hrozeb na jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, včetně hrozeb v návaznosti na teroristické činy či hrozby, jakož i hrozeb, které představuje organizovaná trestná činnost;

b) pravděpodobný dopad takového opatření na volný pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.“

15 Článek 27 Schengenského hraničního kodexu, nadepsaný „Postup pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článku 25“, zní:

„1. Pokud některý členský stát plánuje znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle [článku] 25, oznámí to ostatním členským státům a Komisi nejpozději čtyři týdny před plánovaným znovuzavedením či v kratší lhůtě, jsou-li skutečnosti, jež vedou k potřebě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, zjištěny později než čtyři týdny před plánovaným znovuzavedením. Za tímto účelem tento členský stát poskytne tyto informace:

a) důvody navrhovaného znovuzavedení, včetně všech relevantních údajů upřesňujících události, které představují závažnou hrozbu pro jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost;

b) rozsah navrhovaného znovuzavedení s upřesněním, na kterém úseku či úsecích vnitřních hranic má být ochrana hranic znovu zavedena;

c) názvy určených přechodů;

d) datum a dobu trvání plánovaného znovuzavedení;

e) případně opatření, která mají přijmout ostatní členské státy.

[…]

4. Poté, co dotyčný členský stát učiní oznámení podle odstavce 1, a s ohledem na konzultace podle odstavce 5 může Komise nebo kterýkoli jiný členský stát vydat stanovisko, aniž je dotčen článek 72 [SFEU].

Pokud má Komise na základě informací obsažených v oznámení nebo jakýchkoliv dodatečných informací, které obdržela, obavy ohledně nezbytnosti nebo přiměřenosti plánovaného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, nebo pokud se domnívá, že by byla vhodná konzultace o některém aspektu oznámení, vydá za tímto účelem stanovisko.

5. Informace podle odstavce 1 a jakékoliv stanovisko Komise nebo členského státu podle odstavce 4 jsou předmětem konzultací a případně i setkání mezi členským státem, který plánuje znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, ostatními členskými státy, zejména těmi, které jsou těmito opatřeními přímo dotčeny, a Komisí, aby se tam, kde je to vhodné, uspořádala vzájemná spolupráce mezi členskými státy a posoudila přiměřenost opatření ve vztahu k událostem vedoucím ke znovuzavedení ochrany hranic a k hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.

[…]“

16 Článek 28 tohoto kodexu, nadepsaný „Zvláštní postup v případech, kdy je třeba přijmout okamžitá opatření“, stanoví:

„1. Jestliže je v důsledku závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v některém členském státě nutno neprodleně přijmout opatření, může dotčený členský stát ve výjimečných případech okamžitě znovu zavést ochranu vnitřních hranic na omezenou dobu nepřesahující deset dní.

[…]

3. Pokud závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost trvá déle než po dobu stanovenou v odstavci 1 tohoto článku, může členský stát opakovaně rozhodnout o prodloužení ochrany vnitřních hranic vždy nejvýše o dvacet dní. V takovém případě dotčený členský stát zohlední kritéria uvedená v článku 26, včetně aktualizovaného posouzení nezbytnosti a přiměřenosti opatření, a zohlední i veškeré nové skutečnosti.

[…]

4. Aniž je dotčen čl. 25 odst. 4, nesmí celková doba znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, jež se skládá z počátečního období podle odstavce 1 tohoto článku a jakéhokoliv jeho prodloužení podle odstavce 3 tohoto článku, překročit dva měsíce.

[…]“

17 Článek 29 uvedeného kodexu, nadepsaný „Zvláštní postup v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích“, stanoví:

„1. V mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích z důvodu přetrvávajících závažných nedostatků v ochraně vnějších hranic podle článku 21 tohoto nařízení nebo z důvodu porušení rozhodnutí Rady [Evropské unie] uvedeného v čl. 19 odst. 1 [nařízení 2016/1624] členským státem, a pokud tyto situace představují závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích nebo v některých jeho částech, mohou být znovu zavedeny kontroly na vnitřních hranicích v souladu s odstavcem 2 tohoto článku na dobu nepřesahující šest měsíců. Tato doba může být nejvýše třikrát prodloužena o další období nejvýše šesti měsíců, pokud mimořádná situace trvá.

2. Rada může jako krajní opatření na ochranu společných zájmů v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a v případě, kdy všechna ostatní opatření, zejména opatření uvedená v čl. 21 odst. 1 [tohoto nařízení], nedokáží účinně omezit zjištěnou závažnou hrozbu, doporučit jednomu nebo více členským státům, aby znovu zavedly ochranu svých vnitřních hranic nebo jejich konkrétních úseků. Doporučení Rady vychází z návrhu Komise. Členské státy mohou požádat Komisi, aby předložila Radě takový návrh doporučení.

Rada ve svém doporučení uvede přinejmenším informace podle čl. 27 odst. 1 písm. a) až e).

Rada může doporučit prodloužení za podmínek a postupů stanovených v tomto článku.

Znovuzavedení ochrany hranic na celých vnitřních hranicích nebo jejich konkrétních úsecích podle tohoto odstavce členský stát předem oznámí ostatním členským státům, Evropskému parlamentu a Komisi.

[…]

4. Z řádně odůvodněných naléhavých důvodů týkajících se situací, kdy jsou skutečnosti, jež vedou k potřebě prodloužit ochranu vnitřních hranic v souladu s odstavcem 2, zjištěny později než deset dní před koncem předcházejícího období znovuzavedení ochrany hranic, může Komise prostřednictvím okamžitě použitelných prováděcích aktů přijatých postupem podle čl. 38 odst. 3 vydat jakákoli nezbytná doporučení. Komise do čtrnácti dnů po přijetí těchto doporučení předloží Radě návrh doporučení v souladu s odstavcem 2 tohoto článku.

5. Tímto článkem nejsou dotčena opatření, která mohou členské státy přijmout v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v souladu s články 25, 27 a 28.“

18 Jak vyplývá z nadpisu článku 30 téhož kodexu, tento článek stanoví kritéria pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, které jsou uvedeny v článku 29.

Rakouské právo

Zákon o cestovních pasech

19 Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [spolkový zákon o vydávání cestovních pasů rakouským státním příslušníkům (zákon z roku 1992 o cestovních pasech)] (BGBl. 839/1992), ve znění použitelném na spory v původním řízení (dále jen „zákon o cestovních pasech“), v § 2 odst. 1 stanoví:

„Nestanoví-li mezinárodní smlouva nebo mezinárodní obyčej jinak, jsou rakouští státní příslušníci […] povinni mít při vstupu na území Rakouské republiky a při jeho opuštění platný cestovní doklad (cestovní pas nebo obdobný doklad). […]“

20 Ustanovení § 24 odst. 1 tohoto zákona stanoví:

„Každý, kdo

1) neoprávněně vstoupí na vnitrostátní území nebo jej neoprávněně opustí (§ 2),

[…]

se dopustí, nejde-li o trestný čin, správního přestupku, za který lze uložit pokutu až do výše 2 180 eur nebo trest odnětí svobody až na šest týdnů. Dopustí-li se osoba takového jednání opakovaně a existují-li přitěžující okolnosti, uloží se pokuta i trest odnětí svobody.“

Zákon o kontrolách na hranicích

21 Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) [spolkový zákon o provádění kontrol osob při překročení hranic (zákon o kontrolách na hranicích)] (BGBl. 435/1996), ve znění použitelném na spory v původním řízení (dále jen „zákon o kontrolách na hranicích“), v § 10, nadepsaném „Překračování hranic“, stanoví:

„1. Nestanoví-li mezinárodní smlouva nebo mezinárodní obyčej jinak, vnější hranici lze překročit pouze na hraničních přechodech.

2. Vnitřní hranici lze překročit v jakémkoliv místě. Pokud se to však jeví nezbytné pro zachování veřejného klidu, pořádku a bezpečnosti, je spolkový ministr vnitra v mezích stanovených mezinárodními smlouvami oprávněn přijmout nařízení, kterým stanoví, že po určitou dobu lze některé úseky vnitřní hranice překročit pouze na hraničních přechodech.

[…]“

22 Ustanovení § 11 tohoto zákona, nadepsané „Povinná hraniční kontrola“, uvádí:

„1. Při překročení hranice na hraničních přechodech […] je dotčená osoba povinna podrobit se kontrole (povinná hraniční kontrola).

2. S výjimkou případů uvedených v § 10 odst. 2 a 3 nezakládá překročení vnitřní hranice povinnost podrobit se hraniční kontrole.

[…]“

23 Ustanovení § 12 uvedeného zákona, nadepsané „Provádění hraniční kontroly“, v odstavci 1 stanoví:

„Hraniční kontrolu provádí správní orgán. Pokud provedení hraniční kontroly zahrnuje výkon přímé přikazovací nebo donucovací pravomoci tohoto orgánu, je vyhrazen orgánům pořádkových sil a zemskému policejnímu ředitelství (§ 12b). […]“

24 Ustanovení § 12a téhož zákona, nadepsané „Pravomoci orgánů pořádkových sil“, v odstavci 1 stanoví:

„Orgány pořádkových sil jsou oprávněny provést hraniční kontrolu osoby, jsou-li dány důvody se domnívat, že tato osoba podléhá povinnosti podrobit se takové kontrole […]“

Nařízení č. 114/2019 o kontrolách na hranicích

25 Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (nařízení spolkového ministra vnitra o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic), ze dne 9. května 2019 (BGBl. II, 114/2019) (dále jen „nařízení č. 114/2019 o kontrolách na hranicích“), zní:

„Na základě § 10 odst. 2 [zákona o kontrolách na hranicích] nařizuji:

Článek 1 V zájmu zachování veřejného klidu, pořádku a bezpečnosti lze vnitřní hranice se Slovinskou republikou a Maďarskem v období mezi 13. květnem 2019, 00:00 hodin, a 13. listopadem 2019, 24:00 hodin, překračovat pozemní cestou pouze na hraničních přechodech.

Článek 2 Toto nařízení pozbude účinnosti dne 13. listopadu 2019 o půlnoci.“

Spory v původních řízeních, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

26 Jak vyplývá z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, Rakouská republika znovu zavedla kontroly na svých hranicích s Maďarskem a Slovinskou republikou od 16. září 2015. V prvních dvou měsících byla tato kontrola založena na článku 25 nařízení č. 562/2006 (nyní článek 28 Schengenského hraničního kodexu). Od 16. listopadu téhož roku vycházela Rakouská republika z článků 23 a 24 nařízení č. 562/2006 (nyní články 25 a 27 Schengenského hraničního kodexu). Od 16. května 2016 se tento členský stát za účelem provádění uvedené kontroly během dalších 18 měsíců opíral o čtyři po sobě jdoucí doporučení Rady, která byla přijata na základě článku 29 Schengenského hraničního kodexu. Čtvrté z těchto doporučení pozbylo platnosti dne 10. listopadu 2017.

27 Dne 12. října 2017 oznámila Rakouská republika ostatním členským státům a několika unijním orgánům, včetně Komise, že znovu zavádí kontroly na svých hranicích s Maďarskem a Slovinskou republikou na dobu šesti měsíců, tedy v období od 11. listopadu 2017 do 11. května 2018. Tyto kontroly byly následně znovu zavedeny na několik po sobě jdoucích šestiměsíčních období, a to na období od 11. května do 11. listopadu 2018, poté na období od 12. listopadu 2018 do 12. května 2019 a na období od 13. května do 13. listopadu 2019. Tento členský stát následně informoval o znovuzavedení uvedených kontrol až do listopadu 2021.

Věc C-368/20

28 Dne 16. listopadu 2019 byl žalobce v původním řízení NW podroben hraniční kontrole na základě § 12a odst. 1 zákona o kontrolách na hranicích, když se chystal přejet autem ze Slovinska na rakouské území na hraničním přechodu Spielfeld (Rakousko).

29 Příslušník hraniční kontroly vyzval NW, aby se prokázal cestovním pasem nebo občanským průkazem. NW se tohoto příslušníka zeptal, zda se jedná o hraniční kontrolu, nebo kontrolu totožnosti. NW poté, co byl informován, že se jedná o hraniční kontrolu, požádal uvedeného příslušníka hraniční kontroly o jeho služební číslo. NW byl nato vyzván, aby odstavil své vozidlo na kraj silnice, a byl přivolán další příslušník hraniční kontroly. Orgány hraniční kontroly daný úkon ukončily a sdělily NW svá služební čísla.

30 Dne 19. prosince 2019 NW podal k předkládajícímu soudu Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemský správní soud ve Štýrsku, Rakousko) žalobu směřující ke zpochybnění výkonu přímé přikazovací a donucovací pravomoci rakouskými kontrolními orgány. Tvrdí, že provedení hraniční kontroly na základě § 12a odst. 1 zákona o kontrolách na hranicích představuje akt přijatý při výkonu takové pravomoci.

31 Předkládající soud se táže, zda jsou nařízení č. 114/2019 o kontrolách na hranicích a § 24 odst. 1 zákona o cestovních pasech, který je tímto nařízením prováděn, slučitelné s unijním právem a zejména s ustanoveními Schengenského hraničního kodexu, a to zejména s ohledem na právo volného pohybu občanů Unie, které je zakotveno v čl. 21 odst. 1 SFEU a v čl. 45 odst. 1 Listiny a upřesněno v ustanoveních směrnice 2004/38.

32 Uvedený soud zejména poznamenává, že hraniční kontrola dotčená v původním řízení v zásadě představuje kontrolu zakázanou na základě článku 22 Schengenského hraničního kodexu. Tento kodex však podle jeho názoru stanoví dvě výjimky z této zásady. Zaprvé podle čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu je možné znovu zavést ochranu vnitřních hranic, avšak pouze pokud se vyskytne závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Zadruhé ochrana vnitřních hranic může být rovněž znovu zavedena na základě čl. 29 odst. 1 uvedeného kodexu, avšak pod podmínkou, že existují přetrvávající závažné nedostatky týkající se ochrany vnějších hranic, které ohrožují fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.

33 Předkládající soud uvádí, že postup zvolený Rakouskou republikou, který spočívá v postupném přijímání různých ministerských nařízení, která stanoví znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, vedl k tomu, že toto znovuzavedení překračovalo maximální dobu šesti měsíců stanovenou v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu. Uvedený soud se tedy táže, zda je tento postup v souladu s unijním právem, a zejména s články 25 a 29 tohoto kodexu.

34 Předkládající soud má zejména za to, že i když Rakouská republika nejprve při odůvodnění znovuzavedení ochrany vnitřních hranic vycházela z článku 29 Schengenského hraničního kodexu, mohl následně tento členský stát vzhledem k tomu, že Komise po 11. listopadu 2017 nepředložila Radě nové návrhy na prodloužení ochrany vnitřních hranic na základě tohoto článku, od tohoto data při odůvodnění prodloužení tohoto znovuzavedení vycházet pouze z čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu.

35 Předkládající soud se proto táže, zda vzhledem k tomu, že samotné znění čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu vylučuje překročení povolené maximální doby znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, může členský stát postupně a bez přerušení přijímat ministerská nařízení stanovící znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, jejichž kumulativní účinek přesahuje tuto maximální dobu.

36 Předkládající soud uvádí, že oznámení, kterými spolkový ministr vnitra informoval Komisi o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, nebyla založena na článku 72 SFEU, neboť tento článek není zmíněn v žádném z dotyčných oznámení. Předkládající soud má každopádně pochybnosti o tom, zda je možné se dovolávat článku 72 SFEU, pokud odchylná ustanovení uvedeného kodexu podle jeho názoru sama představují výjimky v oblasti ochrany vnitřních hranic, které se týkají veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, a v důsledku toho mají být ve vztahu k článku 72 SFEU kvalifikována jako *lex specialis*. Časové omezení znovuzavedení ochrany

vnitřních hranic, které stanoví tentýž kodex, by bylo zbaveno užitečného účinku, kdyby po uplynutí lhůty výslovně stanovené sekundárním právem mohl členský stát opakovaně vycházet z článku 72 SFEU.

37 Za těchto okolností se Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemský správní soud ve Štýrsku) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání unijní právo vnitrostátní právní úpravě, kterou prostřednictvím po sobě jdoucích vnitrostátních podzákonných právních předpisů dochází ke kumulaci prodlužovaných období, a tím je umožněno znovuzavedení ochrany hranic nad rámec dvouletého období stanoveného v článcích 25 a 29 [Schengenského hraničního kodexu], a to bez odpovídajícího prováděcího rozhodnutí Rady […] podle článku 29 [tohoto kodexu]?

V případě záporné odpovědi na první otázku:

2) Musí být právo občanů Unie na volný pohyb, zakotvené v čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 [Listiny], zejména ve světle zásady zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích zakotvené v článku 22 [uvedeného kodexu] vykládáno v tom smyslu, že zahrnuje právo nebýt podroben osobní kontrole na vnitřních hranicích, s výhradou podmínek a výjimek stanovených ve Smlouvách a zejména v [témže kodexu]?“

Věc C-369/20

38 Dne 29. srpna 2019 si již NW přál vstoupit na rakouské území na hraničním přechodu Spielfeld.

39 V rámci namátkových kontrol prováděných dotyčným příslušníkem hraniční kontroly byl NW vyzván k předložení cestovního pasu. NW se nato dotázal, zda se jedná o hraniční kontrolu, nebo kontrolu totožnosti. Vzhledem k tomu, že mu tento příslušník hraniční kontroly odpověděl, že se jedná o hraniční kontrolu, NW odmítl předložit svůj cestovní pas a identifikoval se svým řidičským průkazem, neboť měl za to, že hraniční kontrola byla k tomuto datu v rozporu s unijním právem. Ačkoli uvedený příslušník hraniční kontroly opakovaně NW vyzval, aby mu předložil svůj cestovní pas, a informoval dotyčného, že se svým odmítnutím dopouští porušení zákona o cestovních pasech, NW cestovní pas nepředložil. Tentýž příslušník hraniční kontroly proto ukončil dotyčný úkon a informoval NW, že vůči němu bude podána stížnost.

40 O činech vytýkaných NW byly rakouské orgány informovány policisty Zemského policejního ředitelství Štýrsko dne 6. září 2019.

41 V rozhodnutí ze dne 9. září 2019 byl NW shledán vinným z porušení § 2 odst. 1 zákona o cestovních pasech. NW ve stížnosti, kterou dne 23. září téhož roku podal proti tomuto rozhodnutí, uvedl, že jednak takto provedená hraniční kontrola je protiprávní, neboť hlava III Schengenského hraničního kodexu neposkytuje žádný právní základ pro dotyčný úkon, a dále že tato kontrola a rozhodnutí ze dne 9. září 2019 zasahují do práva na volný pohyb, které mu přiznává čl. 21 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 22 tohoto kodexu.

42 Ve správním rozhodnutí trestní povahy ze dne 7. listopadu 2019 byl NW shledán vinným, že při vstupu na rakouské území překročil rakouskou hranici, aniž měl platný cestovní doklad. Z tohoto důvodu bylo konstatováno, že NW porušil § 2 odst. 1 zákona o cestovních pasech, a bylo mu uloženo zaplacení pokuty ve výši 36 eur na základě § 24 odst. 1 tohoto zákona.

43 NW podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k předkládajícímu soudu, který si klade otázku stran slučitelnosti kontroly, které byl NW podroben, a sankce, která mu byla v důsledku toho uložena, s unijním právem.

44 Kromě úvah uvedených v bodech 31 až 35 tohoto rozsudku se předkládající soud zejména táže, zda s ohledem na čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny mají občané Unie právo nebýt podrobeni kontrole na vnitřních hranicích v případě, kdy taková kontrola nesplňuje podmínky anebo nespadá pod výjimky stanovené Smlouvami a zejména Schengenským hraničním kodexem.

45 Dále předkládající soud poznamenává, že podle judikatury Soudního dvora vycházející z rozsudku ze dne 21. září 1999, Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439, body 43 a 44), si členské státy ponechávají právo uložit osobě povinnost předložit při kontrole totožnosti platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas a sankcionovat porušení této povinnosti. Taková ustanovení vnitrostátního práva, jako je § 24 zákona o cestovních pasech, však musí být vykládána v souladu s unijním právem. Zejména na základě judikatury Soudního dvora vycházející z rozsudku ze dne 10. dubna 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, body 66 až 71), je třeba zajistit slučitelnost konkrétního uplatňování vnitrostátního ustanovení se základními právy.

46 V rozsudku ze dne 13. prosince 2018, Touring Tours und Travel a Sociedad de Transportes (C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005), tak Soudní dvůr rozhodl, že pokud má sankce zajistit dodržování povinnosti podrobit se kontrole, která sama o sobě není v souladu s unijním právem, tato sankce je také v rozporu s tímto právem.

47 Předkládající soud uvádí, že v projednávaném případě je obecná povinnost mít platný cestovní doklad uvedena v § 2 odst. 1 zákona o cestovních pasech. Zvláštní povinnost stanovená v § 24 odst. 1 tohoto zákona podle jeho názoru znamená, že dotyčný nejenom že musí mít cestovní pas, ale musí jej také předložit při hraniční kontrole, která je v rozporu s unijním právem. Předkládající soud má přitom pohybnosti o slučitelnosti takové povinnosti s čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny.

48 Za těchto okolností se Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemský správní soud ve Štýrsku) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání unijní právo vnitrostátní právní úpravě, kterou prostřednictvím po sobě jdoucích vnitrostátních podzákonných právních předpisů dochází ke kumulaci prodlužovaných období, a tím je umožněno znovuzavedení ochrany hranic nad rámec dvouletého období stanoveného v článcích 25 a 29 [Schengenského hraničního kodexu], a to bez odpovídajícího prováděcího rozhodnutí Rady […] podle článku 29 [tohoto kodexu]?

2) Musí být právo občanů Unie na volný pohyb, zakotvené v čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 [Listiny], zejména ve světle zásady zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích zakotvené v článku 22 [uvedeného kodexu] vykládáno v tom smyslu, že zahrnuje právo nebýt podroben osobní kontrole na vnitřních hranicích, s výhradou podmínek a výjimek stanovených ve Smlouvách, a zejména v [témže kodexu]?

3) V případě [kladné] odpovědi na druhou otázku:

Musí být čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 45 odst. 1 [Listiny] ve světle užitečného účinku práva na volný pohyb vykládány v tom smyslu, že brání použití vnitrostátní právní úpravy, která osobě pod hrozbou správní sankce ukládá, aby při vstupu na území státu přes vnitřní hranice předložila cestovní pas nebo průkaz totožnosti, i když je zvláštní kontrola na vnitřních hranicích v rozporu s ustanoveními unijního práva?“

Řízení před Soudním dvorem

49 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 10. září 2020 byly věci C-368/20 a C-369/20 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

K první otázce položené ve věci C-368/20 a první otázce položené ve věci C-369/20

50 Podle ustálené judikatury Soudního dvora 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, aby otázky, které jsou mu položeny, případně přeformuloval (rozsudek ze dne 26. října 2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, bod 34 a citovaná judikatura).

51 Podle informací, které má Soudní dvůr k dispozici, jak jsou uvedeny v bodech 26 a 27 tohoto rozsudku, Rakouská republika v roce 2015 znovu zavedla kontroly na svých hranicích s Maďarskem a Slovinskou republikou. Tyto kontroly byly několikrát znovu zavedeny. Poslední znovuzavedení zmíněné předkládajícím soudem je znovuzavedení hraničních kontrol do listopadu 2021. Jak vyplývá z těchto skutečností, Rakouská republika k odůvodnění znovuzavedení uvedených kontrol vycházela v závislosti na dotyčném datu z různých ustanovení článků 25 až 29 Schengenského hraničního kodexu. Je nesporné, že poslední ze čtyř doporučení Rady přijatých na základě čl. 29 odst. 2 tohoto kodexu, na jejichž základě tento členský stát odůvodnil znovuzavedení téže kontroly, pozbylo platnosti dne 10. listopadu 2017. Po tomto datu byla kontrola znovu zavedena zřejmě na základě článků 25 a 27 uvedeného kodexu až do listopadu 2021.

52 Obě kontrolní opatření, kterým byl NW podroben, jejichž legalita je zpochybněna v rámci sporů v původním řízení a která byla uskutečněna ve dnech 29. srpna a 16. listopadu 2019, nevycházela z doporučení Rady přijatých na základě článku 29 Schengenského hraničního kodexu, ale z článků 25 a 27 tohoto kodexu. V okamžiku přijetí těchto kontrolních opatření však již znovuzavedení kontrol Rakouskou republikou na její hranici se Slovinskou republikou na základě těchto článků 25 a 27 překročilo maximální celkovou dobu šesti měsíců stanovenou v čl. 25 odst. 4 tohoto kodexu pro znovuzavedení kontroly na základě uvedených článků 25 a 27.

53 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou první otázky předkládajícího soudu položené ve věci C-368/20 a první otázky předkládajícího soudu položené ve věci C-369/20 je, zda čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu musí být vykládán v tom smyslu, že brání dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na základě článků 25 a 27 tohoto kodexu, pokud toto

znovuzavedení, které vyplývá z postupného uplatňování období stanovených v článku 25 uvedeného kodexu, překročí maximální celkovou dobu šesti měsíců stanovenou v tomto čl. 25 odst. 4.

54 Na úvod je třeba poznamenat, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu, který se s články 26 až 35 tohoto kodexu nachází v kapitole II hlavy III tohoto kodexu, která se týká dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic Unie, stanoví obecný rámec pro takové znovuzavedení v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost členského státu a stanoví mimo jiné maximální období, po která může být taková ochrany znovu zavedena. Zejména podle čl. 25 odst. 1 tohoto kodexu může členský stát výjimečně znovu zavést tuto ochranu po omezenou dobu nepřesahující 30 dní nebo po předvídatelnou dobu trvání této hrozby, pokud tato doba přesahuje 30 dní. V každém případě doba trvání dočasného znovuzavedení uvedené ochrany nesmí překročit míru, která je nezbytně nutná jako reakce na uvedenou hrozbu. Článek 25 odst. 3 uvedeného kodexu stanoví, že jestliže stejná hrozba přetrvává, může členský stát prodlužovat stejnou ochranu vždy nejvýše o 30 dní. Konečně, i když podle čl. 25 odst. 4 téhož kodexu celková doba znovuzavedení takové ochrany – včetně jakéhokoliv prodloužení podle tohoto čl. 25 odst. 3 – nemůže přesáhnout šest měsíců, posledně uvedené ustanovení upřesňuje, že v mimořádných situacích uvedených v článku 29 Schengenského hraničního kodexu může být tato celková doba prodloužena na dobu dvou let.

55 NW a Komise tvrdí, že znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na základě článků 25 a 27 tohoto kodexu na období, které překračuje maximální dobu šesti měsíců stanovenou v čl. 25 odst. 4 uvedeného kodexu, má nutně za následek neslučitelnost této ochrany s unijním právem. Pouze závažná hrozba, která je ze své podstaty nová, může podle těchto účastníků řízení odůvodnit nové uplatnění tohoto článku 25, a v důsledku toho nové uplatnění období stanovených v tomto ustanovení pro ochranu vnitřních hranic. I když francouzská a švédská vláda tvrdí, že nová závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost může vést k novému uplatnění těchto období, francouzská vláda je stejně jako rakouská a dánská vláda rovněž toho názoru, že nové posouzení předchozí hrozby by mělo také umožnit nové uplatnění relevantních ustanovení. Konečně německá vláda tvrdí, že členské státy by měly mít možnost odchýlit se od těchto období přímým použitím článku 72 SFEU.

56 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba při výkladu ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [rozsudek ze dne 12. května 2021, Bundesrepublik Deutschland [Red notice (červené oznámení) Interpolu], C-505/19, EU:C:2021:376, bod 77 a citovaná judikatura].

57 Pokud jde nejprve o znění čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu, je třeba poznamenat, že výraz „nepřesáhne šest měsíců“ směřuje k vyloučení jakékoli možnosti překročení tohoto období.

58 Pokud jde dále o kontext, do kterého čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu spadá, a pokud jde zaprvé o ostatní ustanovení tohoto článku, je třeba poznamenat, že článek 25 tohoto kodexu jasně a přesně stanoví maximální období jak pro počáteční znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, tak pro jakékoli prodloužení této ochrany, včetně maximální celkové doby trvání takové ochrany.

59 Z bodu 1 odůvodnění nařízení č. 1051/2013, kterým bylo do nařízení č. 562/2006 vloženo pravidlo o maximální době šesti měsíců, následně převzaté v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu, totiž vyplývá, že unijní normotvůrce chtěl stanovit podmínky a postupy pro dočasné

znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, aby se zajistila výjimečná povaha těchto opatření a dodržování zásady přiměřenosti. Tento bod 1 odůvodnění je převzat v bodě 22 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu.

60 Dále je třeba poznamenat, že čl. 25 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu stanoví, že jestliže původní závažná hrozba trvá déle než po dobu 30 dní, která je stanovena v odstavci 1 tohoto článku, může dotyčný členský stát prodlužovat tuto ochranu ze stejných důvodů, jaké odůvodnily počáteční znovuzavedení, a to s ohledem na případná nová hlediska vždy nejvýše o 30 dní.

61 Z toho plyne, že z důvodu výslovného odkazu, který je v odstavci 4 článku 25 Schengenského hraničního kodexu učiněn na odstavec 3 tohoto článku, nesmí po sobě jdoucí prodloužení ochrany, o kterých bylo rozhodnuto na základě tohoto odstavce 3, přesáhnout celkovou dobu šesti měsíců. Stejně tak počáteční maximální doba trvání ochrany vnitřních hranic, pokud je určena s ohledem na předpokládanou dobu trvání závažné hrozby na základě odstavce 1 uvedeného článku, může zajisté přesáhnout 30 dní, avšak nemůže přesáhnout šest měsíců, jinak by použití přídavného jména „celková“ v odstavci 4 téhož článku a odkaz, který je v něm učiněn na odstavec 3, postrádaly smysl.

62 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že i když se členský stát může dovolávat „případných nových hledisek“ uvedených v čl. 25 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu k odůvodnění prodloužení ochrany vnitřních hranic vždy nejvýše o 30 dní, tato hlediska musí nicméně přímo souviset s hrozbou, která původně odůvodnila znovuzavedení ochrany, neboť podle samotného znění tohoto ustanovení musí být prodloužení ochrany uskutečněno „ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny v odstavci 1“ článku 25 Schengenského hraničního kodexu.

63 Zadruhé je třeba konstatovat, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu v rozsahu, v němž stanoví možnost znovuzavedení ochrany vnitřních hranic Unie, představuje s ohledem na obecnou systematiku tohoto kodexu výjimku ze zásady stanovené v článku 22 uvedeného kodexu, podle kterého lze vnitřní hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž se provádí hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. Podle článku 1 téhož kodexu je totiž samotným předmětem tohoto kodexu stanovit neprovádění opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnitřní hranice mezi členskými státy Unie.

64 Jak přitom Soudní dvůr rozhodl a jak je připomenuto v bodě 27 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu, výjimky z volného pohybu osob a odchylky od něj musí být vykládány restriktivně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. června 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, bod 13, a rozsudek ze dne 10. července 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, bod 23 a citovaná judikatura).

65 Právě v tomto kontextu body 21 až 23 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu uvádějí, že v prostoru bez vnitřních hranic, kde se osoby mohou volně pohybovat a který je jedním z hlavních úspěchů Unie na základě čl. 3 odst. 2 SEU, by znovuzavedení ochrany vnitřních hranic mělo zůstat výjimkou a mělo by být uskutečněno jen jako krajní opatření.

66 Skutečnost, že ustanovení článku 25 Schengenského hraničního kodexu tedy musí být vykládána restriktivně, svědčí v neprospěch výkladu čl. 25 odst. 4 tohoto kodexu v tom smyslu, že trvání původně identifikované hrozby, byť posouzené ve vztahu k novým hlediskům nebo opětovnému posouzení nutnosti a přiměřenosti ochrany zavedené v reakci na tuto hrozbu s ohledem na čl. 25 odst. 1 *in fine* Schengenského hraničního kodexu, postačuje k odůvodnění znovuzavedení této ochrany nad rámec maximální doby šesti měsíců stanovené v tomto ustanovení. Takový výklad

by totiž v praxi umožňoval znovuzavedení ochrany vnitřních hranic z důvodu stejné hrozby na neomezenou dobu, čímž by byla porušena samotná zásada absence ochrany vnitřních hranic, jak je zakotvena v čl. 3 odst. 2 SEU a připomenutá v čl. 67 odst. 2 SFEU.

67 Zatřetí, pokud jde o ostatní ustanovení kapitoly II hlavy III Schengenského hraničního kodexu, je třeba poznamenat, že typ posouzení, které musí být provedeno, a postup, který musí být dodržen za účelem dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článku 25 tohoto kodexu, jsou podrobně uvedeny v článcích 26 až 28 tohoto kodexu.

68 Z článků 26 a 27 Schengenského hraničního kodexu mimo jiné vyplývá, že jak znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článku 25 tohoto kodexu, tak každé prodloužení této ochrany musí být jednak nezbytné a přiměřené ve vztahu ke zjištěné hrozbě a jednak musí dodržovat podrobná kritéria a procesní pravidla výslovně stanovená v uvedeném kodexu, což nasvědčuje tomu, že pokud by k odůvodnění znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle tohoto článku 25 nad rámec doby šesti měsíců postačovalo pouhé přehodnocení nezbytnosti a přiměřenosti z hlediska těchto kritérií, unijní normotvůrce by to výslovně stanovil.

69 Tento výklad Schengenského hraničního kodexu je rovněž podpořen bodem 23 odůvodnění tohoto kodexu, který z důvodu skutečnosti, že volný pohyb osob je ovlivněn dočasným znovuzavedením ochrany vnitřních hranic, uvádí, že jakékoli rozhodnutí o takovém znovuzavedení by mělo být přijato v souladu s konkrétními objektivními kritérii, která jsou společně dohodnuta. Prodloužení ochrany vnitřních hranic znovu zavedené na základě článku 25 uvedeného kodexu nad rámec maximální doby výslovně stanovené v čl. 25 odst. 4 tohoto kodexu je totiž obtížně slučitelné se společným stanovením jasných a objektivních kritérií takového znovuzavedení.

70 Dále je třeba uvést, že výklad článku 25 Schengenského hraničního kodexu v tom smyslu, že v případě hrozby ve smyslu odstavce 1 tohoto článku by členský stát mohl přesáhnout celkovou dobu šesti měsíců stanovenou v odstavci 4 uvedeného článku pro ochranu vnitřních hranic, by zbavil smyslu rozlišení, které unijní normotvůrce činí mezi ochranou vnitřních hranic znovu zavedenou na základě téhož článku a ochranou znovu zavedenou v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích uvedených v článku 29 tohoto kodexu, přičemž pro posledně uvedenou ochranu je výslovně stanovena delší maximální doba dvou let. Podle takového výkladu by totiž ochrana vnitřních hranic znovu zavedená podle článku 25 uvedeného kodexu mohla být prodloužena na neomezenou dobu, která by tedy mohla přesáhnout dva roky, ačkoli by zvláštní okolnosti a kritéria stanovené v článcích 29 a 30 téhož kodexu nebyly specifikovány, resp. splněny. Kromě toho čl. 25 odst. 4 poslední věta Schengenského hraničního kodexu brání takovému výkladu v rozsahu, v němž stanoví, že maximální doba znovuzavedení ochrany vnitřních hranic může být prodloužena na dobu dvou let na základě článku 29 tohoto kodexu, a nikoli na základě článku 25 uvedeného kodexu.

71 Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na základě článku 29 Schengenského hraničního kodexu na maximální dobu dvou let však dotyčnému členskému státu nebrání, aby v případě, že se bezprostředně po uplynutí těchto dvou let vyskytne nová závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, znovu zavedl ochranu na základě článku 25 tohoto kodexu na dobu maximálně šesti měsíců, pokud jsou splněny podmínky stanovené v posledně uvedeném ustanovení. Jak totiž vyplývá z čl. 29 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu, článkem 29 tohoto kodexu nejsou dotčena opatření, která mohou členské státy přijmout v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v souladu s články 25, 27 a 28.

72 Konečně pokud jde o cíle sledované čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu a kodexem samotným, je třeba připomenout, že uvedený kodex spadá do obecnějšího rámce prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je v souladu s čl. 3 odst. 2 SEU a s čl. 67 odst. 2 SFEU zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se zejména ochrany vnějších hranic [obdobně viz rozsudek ze dne 5. února 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nalodění námořníků v přístavu Rotterdam), C-341/18, EU:C:2020:76, bod 55 a citovaná judikatura]. Takový rámec má zajistit spravedlivou rovnováhu mezi volným pohybem osob a nutností zajistit veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost na území, na kterém se tyto osoby pohybují.

73 V prvé řadě totiž článek 26 Schengenského hraničního kodexu vyžaduje, aby členský stát, který chce znovu zavést ochranu vnitřních hranic podle článku 25 tohoto kodexu, zohlednil v rámci svého posouzení přiměřenosti této ochrany ve vztahu ke zjištěné hrozbě zejména pravděpodobný dopad každé hrozby na jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost a pravděpodobný dopad takové ochrany na volný pohyb osob v rámci prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.

74 Dále bod 22 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu zdůrazňuje, že vytvoření prostoru, v němž je zaručen volný pohyb osob bez kontroly na vnitřních hranicích, je jedním z hlavních úspěchů Unie a v tomto prostoru je nezbytné mít schopnost společně reagovat na situace vážně ovlivňující veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, a to umožněním dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích, aniž by byla ohrožena zásada volného pohybu osob. Tento bod 22 odůvodnění rovněž upřesňuje, že stanovení podmínek a postupů pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic má zajistit výjimečnou povahu této ochrany a dodržování zásady přiměřenosti, a zajistit tak, že trvání každého dočasného znovuzavedení takové ochrany je omezeno na nejmenší míru nutnou jako reakce na závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.

75 Konečně z bodu 2 odůvodnění nařízení č. 1051/2013 plyne, že znovuzavedení ochrany vnitřních hranic by mělo být mimo jiné uskutečněno na striktně omezenou dobu a na základě konkrétních objektivních kritérií. Stejné úvahy jsou nyní uvedeny v bodě 23 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu.

76 Cíl sledovaný pravidlem týkajícím se maximální doby šesti měsíců, která je stanovena v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu, tak navazuje na tento obecný cíl, který spočívá v uvedení zásady volného pohybu do souladu se zájmem členských států na zajištění bezpečnosti jejich území.

77 I když je tedy pravda, že závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost členského státu v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích není nutně časově omezená, jeví se, že unijní normotvůrce měl za to, že doba šesti měsíců je dostačující k tomu, aby dotyčný členský stát přijal – případně ve spolupráci s ostatními členskými státy – opatření umožňující čelit takové hrozbě a zachovat přitom po uplynutí tohoto období šesti měsíců zásadu volného pohybu.

78 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 57 až 77 tohoto rozsudku je třeba mít za to, že maximální celková doba šesti měsíců stanovená v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je imperativní, takže její překročení nutně vede k tomu, že každá ochrana vnitřních hranic znovu zavedená na základě článků 25 a 27 tohoto kodexu po uplynutí této doby je s tímto kodexem neslučitelná.

79 Z těchto úvah rovněž vyplývá, že takové období může být znovu uplatněno pouze v případě, že je dotyčný členský stát schopen prokázat existenci nové závažné hrozby pro jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. V tomto případě lze na nová období konkrétní délky stanovená v článku 25 Schengenského hraničního kodexu nahlížet tak, že počínají běžet, pokud tento členský stát dodrží všechna kritéria a procesní pravidla stanovená v článcích 26 až 28 tohoto kodexu.

80 Pokud jde o podmínky, za kterých je možné mít za to, že daná hrozba je nová ve srovnání s hrozbou, která předtím odůvodnila znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na základě článku 25 Schengenského hraničního kodexu, je třeba poznamenat, že když dotyčný členský stát ostatním členským státům a Komisi oznamuje svůj úmysl znovu zavést ochranu vnitřních hranic Unie, čl. 27 odst. 1 tohoto kodexu odkazuje mimo jiné na „skutečnosti, jež vedou k potřebě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic“ a na „události, které představují závažnou hrozbu“ pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost dotyčného členského státu. Stejně tak čl. 27 odst. 5 uvedeného kodexu odkazuje na „události vedoucí ke znovuzavedení ochrany hranic“.

81 Ve vztahu k těmto skutečnostem a událostem tedy musí být vždy posuzována otázka, zda po uplynutí maximální doby šesti měsíců uvedené v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu hrozba, které je vystaven členský stát, zůstává stejná, nebo zda se jedná o novou hrozbu, která tomuto členskému státu umožňuje, aby bezprostředně po uplynutí této doby šesti měsíců pokračoval v provádění kontrol na vnitřních hranicích, a čelil tak této nové hrozbě. Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že jak v podstatě tvrdí Komise, výskyt nové hrozby, která se liší od původně zjištěné hrozby, může s výhradou dodržení ostatních použitelných podmínek odůvodnit nové uplatnění období stanovených v článku 25 tohoto kodexu pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

82 Jak tvrdí Komise, v projednávaném případě se jeví, což však bude muset ověřit předkládající soud, že od 10. listopadu 2017, kdy poslední ze čtyř doporučení Rady přijatých na základě článku 29 Schengenského hraničního kodexu pozbylo platnosti, Rakouská republika neprokázala existenci nové hrozby na základě článku 25 tohoto kodexu, která by odůvodnila opětovný běh dob stanovených v tomto článku 25, a která by tak umožnila mít za to, že obě kontrolní opatření, kterým byl NW podroben dne 29. srpna 2019 a 16. listopadu 2019, byla provedena v rámci maximální celkové doby šesti měsíců stanovené v čl. 25 odst. 4 uvedeného kodexu.

83 Tyto úvahy nejsou zpochybněny argumentací uplatněnou německou vládou, podle níž se mohou členské státy v případě, že to mimořádné okolnosti odůvodňují, dovolávat článku 72 SFEU za účelem odchýlení se od ustanovení Schengenského hraničního kodexu, která stanoví celkové maximální doby trvání znovuzavedení dočasné ochrany vnitřních hranic.

84 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že i když jedině členským státům přísluší vymezit jejich podstatné bezpečnostní zájmy a přijmout opatření způsobilá k zajištění jejich vnitřní a vnější bezpečnosti, nelze na základě pouhé skutečnosti, že takové vnitrostátní opatření, jako je rozhodnutí o ochraně vnitřních hranic, bylo přijato za účelem ochrany národní bezpečnosti, vyloučit uplatnění unijního práva a zprostit členské státy povinnosti jej nutně dodržovat (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. července 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, bod 40 a citovaná judikatura). Totéž platí pro vnitrostátní opatření přijatá za účelem udržování veřejného pořádku členského státu.

85 Pokud jde konkrétně o článek 72 SFEU, je pravda, že toto ustanovení stanoví, že se hlava V Smlouvy o FEU nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.

86 Jak ovšem Soudní dvůr rozhodl, Smlouva o FEU stanoví výslovné odchylky použitelné v situacích, jež mohou mít vliv na veřejný pořádek nebo na veřejnou bezpečnost, pouze v článcích 36, 45, 52, 65, 72, 346 a 347, které se týkají výjimečných a jasně vymezených případů. Podle ustálené judikatury musí být odchylka stanovená v článku 72 SFEU vykládána striktně. Z toho plyne, že tento článek 72 nelze vykládat tak, že členským státům přiznává pravomoc odchýlit se od ustanovení unijního práva prostým odkazem na odpovědnost, kterou mají za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímaní žadatelů o mezinárodní ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, body 214 a 215 a citovaná judikatura].

87 Pokud jde o Schengenský hraniční kodex, z úvah uvedených v bodech 72 až 77 tohoto rozsudku vyplývá, že rozhodnutí stanovit celkovou maximální dobu šesti měsíců uvedenou v čl. 25 odst. 4 tohoto kodexu, která může být v mimořádných situacích uvedených v článku 29 uvedeného kodexu prodloužena nejvýše na dobu dvou let, je součástí komplexního rámce, který unijní normotvůrce při výkonu pravomocí, které jsou mu svěřeny čl. 3 odst. 2 a 6 SEU ve spojení s čl. 5 odst. 1 a 2 SEU, jakož i čl. 4 odst. 2 písm. j) a čl. 77 odst. 2 písm. b) a e) SFEU, zavedl pro způsoby výkonu odpovědnosti členských států za účelem udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.

88 Účelem tohoto rámce je tak právě zajistit spravedlivou rovnováhu – upravenou v čl. 3 odst. 2 SEU – mezi cílem Unie spočívajícím ve vytvoření prostoru bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob, a vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.

89 S ohledem na zásadní význam volného pohybu osob mezi cíli Unie uvedenými v článku 3 SEU a na úvahy uvedené v bodech 58 až 77 tohoto rozsudku, které se týkají podrobného způsobu, jakým unijní normotvůrce stanovil možnost členských států zasahovat do této svobody dočasným znovuzavedením ochrany vnitřních hranic a který svědčí o vůli vyvážit různé dotčené zájmy, je třeba mít za to, že unijní normotvůrce při stanovení pravidla týkajícího se maximální celkové doby šesti měsíců uvedené v čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu náležitě zohlednil výkon odpovědnosti členských států v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.

90 Z toho plyne, že článek 72 SFEU neumožňuje, aby členský stát s cílem čelit závažné hrozbě pro jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost znovu zavedl dočasnou ochranu vnitřních hranic na základě článků 25 a 27 Schengenského hraničního kodexu během období, které přesahuje maximální celkovou dobu šesti měsíců, která je výslovně stanovena v čl. 25 odst. 4 tohoto kodexu.

91 Kromě toho je třeba poznamenat, že čl. 27 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu stanoví, že pokud má Komise na základě informací obsažených v oznámení, které obdržela od členského státu, jenž chce znovu zavést ochranu vnitřních hranic, pochybnosti ohledně nezbytnosti nebo přiměřenosti plánovaného znovuzavedení, musí za tímto účelem vydat stanovisko. V projednávaných věcech, jak sama Komise výslovně uznala na jednání, však tento orgán nevydal takové stanovisko v návaznosti na oznámení, která obdržel od Rakouské republiky stran ochrany vnitřních hranic, která byla tímto členským státem znovu zavedena od 10. listopadu 2017, ačkoli má uvedený orgán za to, že od tohoto data byla tato ochrana neslučitelná s ustanoveními Schengenského hraničního kodexu, a v důsledku toho s unijním právem.

92 V tomto ohledu je třeba uvést, že k zajištění řádného fungování pravidel zavedených Schengenským hraničním kodexem je zásadní, aby v případě, že si členský stát přeje znovu zavést ochranu vnitřních hranic, Komise i členské státy vykonávaly pravomoci, které jim tento kodex svěřuje, zejména pokud jde o výměnu informací a stanoviska, konzultace a případně vzájemnou spolupráci konkrétně stanovené v článku 27 uvedeného kodexu.

93 Skutečnost, že v konkrétním případě Komise v návaznosti na oznámení uskutečněné členským státem podle čl. 27 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu nevydá stanovisko, že oznámenou ochranu považuje za neslučitelnou s tímto kodexem, však nemá sama o sobě vliv na výklad ustanovení uvedeného kodexu Soudním dvorem.

94 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku položenou ve věci C-368/20 a první otázku položenou ve věci C-369/20 odpovědět, že čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát dočasně znovu zavedl ochranu vnitřních hranic na základě článků 25 a 27 tohoto kodexu, pokud doba trvání tohoto znovuzavedení překračuje maximální celkovou dobu šesti měsíců stanovenou v tomto čl. 25 odst. 4 a neexistuje nová hrozba, která by odůvodnila nové uplatnění období stanovených v uvedeném článku 25.

K druhé otázce položené ve věci C-368/20 a druhé otázce položené ve věci C-369/20

95 S ohledem na odpověď na první otázky položené v projednávaných věcech není namístě odpovídat na druhou otázku položenou ve věci C-368/20 ani na druhou otázku položenou ve věci C-369/20.

K třetí otázce položené ve věci C-369/20

96 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu položené ve věci C-369/20 je, zda čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu brání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát ukládá osobě pod hrozbou sankce povinnost předložit cestovní pas nebo průkaz totožnosti při vstupu na území tohoto členského státu přes vnitřní hranici, pokud je znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, v rámci kterého je tato povinnost uložena, v rozporu s tímto ustanovením.

97 V tomto ohledu stačí připomenout, že jak Soudní dvůr rozhodl, mechanismus sankcí není slučitelný s ustanoveními Schengenského hraničního kodexu, pokud je uložen k zajištění splnění povinnosti podrobit se kontrole, která sama není s těmito ustanoveními v souladu (v tomto smyslu 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 72).

98 Na třetí otázku položenou ve věci C-369/20 je proto třeba odpovědět, že čl. 25 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát ukládá osobě pod hrozbou sankce povinnost předložit cestovní pas nebo průkaz totožnosti při vstupu na území tohoto členského státu přes vnitřní hranici, pokud je znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, v rámci kterého je tato povinnost uložena, v rozporu s tímto ustanovením.

K nákladům řízení

99 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) **Článek 25 odst. 4 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) 2016/1624 ze dne 14. září 2016, musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát dočasně znovu zavedl ochranu vnitřních hranic na základě článků 25 a 27 tohoto kodexu, pokud doba trvání tohoto znovuzavedení překračuje maximální celkovou dobu šesti měsíců stanovenou v tomto čl. 25 odst. 4 a neexistuje nová hrozba, která by odůvodnila nové uplatnění období stanovených v uvedeném článku 25.**

2) **Článek 25 odst. 4 nařízení 2016/399, ve znění nařízení 2016/1624, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, kterou členský stát ukládá osobě pod hrozbou sankce povinnost předložit cestovní pas nebo průkaz totožnosti při vstupu na území tohoto členského státu přes vnitřní hranici, pokud je znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, v rámci kterého je tato povinnost uložena, v rozporu s tímto ustanovením.**

Podpisy.