



Zbierka súdnych rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 9. júla 2012¹

Vec C-278/12 PPU

A. Adil
proti
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Raad van State (Holandsko)]

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Kódex schengenských hraníc — Kontroly rovnocenné hraničným kontrolám“

1. Dňa 28. marca 2012 Koninklijke Marechaussee² zadržala A. Adila, pôvodom z Afganistanu, v rámci mobilnej bezpečnostnej kontroly („Mobiël Toezicht Veiligheid“, ďalej len „kontrola MTV“) ako cestujúceho na palube autobusu prichádzajúceho z Nemecka v pásme 20 kilometrov od pozemnej hranice Holandska s Nemeckom. Ostatní cestujúci boli tiež zadržaní. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že v ten istý deň bola vykonaná jedna alebo viacero kontrol počas jednej hodiny, v priebehu ktorej boli skutočne zastavené len dve vozidlá, čiže len minimálna časť prechádzajúcich vozidiel.

2. Holandské orgány vykonali túto kontrolu MTV na základe § 50 zákona o cudzincoch z roku 2000 („Vreemdelingenwet 2000“, ďalej len „Vw 2000“), a ako sa uvádza v zápisnici z 28. marca 2012, v súlade s § 4.17a nariadenia o cudzincoch z roku 2000 („Vreemdelingenbesluit 2000“, ďalej len „Vb 2000“)³. Rozhodnutím z 28. marca 2012 bol A. Adil administratívne zaistený⁴. Z vnútroštátneho spisu vyplýva, že A. Adil v čase svojho zadržania informoval Koninklijke Marechaussee o svojom zámere požiadať o azyl. Z informácií týkajúcich sa žiadostí o azyl a o nelegálnom prisťahovalectve vygenerovaných databázou „Eurodac“⁵ vyplynula väzba medzi A. Adilom a Nórskom. Preto bola jeho žiadosť o azyl 5. apríla 2012 zaslaná nórskym orgánom a zatiaľ sa o nej nerozhodlo.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Na pojednávaní holandská vláda vysvetlila, že Koninklijke Marechaussee zodpovedá najmä za ochranu kráľovskej rodiny, Centrálnej banky, vonkajších hraníc a cudzincov.

3 — Nariadením z 30. mája 2011, ktoré nadobudlo účinnosť 1. júna 2011, bol do Vb 2000 doplnený § 4.17a. Tento § spresňuje vykonávacie ustanovenia k Vw 2000.

4 — Na základe § 59 ods. 1 písm. b) Vw 2000.

5 — Pozri nariadenie Rady (ES) č. 2725/2000 z 11. decembra 2000, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru (Ú. v. ES L 316, s. 1; Mím. vyd. 19/004, s. 26).

3. A. Adil napadol zákonnosť svojho zaistenia z dôvodu, že kontrola MTV, ktorej bol podrobený, predstavovala hraničnú kontrolu a že v dôsledku toho bola v rozpore s nariadením (ES) č. 562/2006 (ďalej len „Kódex schengenských hraníc“)⁶ týkajúcim sa pohybu osôb cez hranice štátov, ktoré sú zmluvnými stranami Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda (ďalej len „Schengenský dohovor“)⁷.

4. Dňa 16. apríla 2012 Rechtbank 's-Gravenhage vyhlásil žalobu, ktorú podal A. Adil proti rozhodnutiu z 28. marca 2012, za nedôvodnú a zamietol jeho žiadosť o odškodnenie. A. Adil následne podal proti uvedenému rozsudku odvolanie na oddelenie Raad van State (Holandsko) pre správne súdnictvo, pričom tvrdil, že Rechtbank's-Gravenhage nesprávne konštatoval, že zadržanie bolo zákonné, a nezohľadnil skutočnosť, že v čase kontroly MTV neexistovala opodstatnená domnienka nelegálneho pobytu.

5. Raad van State sa svojím návrhom na začatie prejudiciálneho konania v podstate pýta, či článok 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc, ktorý stanovuje zásadu zákazu kontrol rovnocenných hraničných kontrolám, bráni vnútroštátnej právnej úprave týkajúcej sa kontrol MTV. Vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby objasnil výklad, ktorý podal v rozsudku Melki a Abdeli⁸.

6. Súdny dvor v uvedenom rozsudku konštatoval, že na účely splnenia požiadaviek uvedeného ustanovenia „musia vnútroštátne právne predpisy, ktoré zverujú policajným orgánom právomoc vykonávať kontroly totožnosti, ktoré sú jednak obmedzené na oblasť okolo hraníc členského štátu s inými členskými štátmi, jednak nezávisia od správania kontrolovanej osoby a osobitných okolností zakladajúcich riziko narušenia verejného poriadku, stanoviť nevyhnutné medze právomoci zverenej týmto orgánom, ktorými by sa riadila najmä voľná úvaha, ktorou tieto orgány disponujú v rámci využitia prvej uvedenej právomoci v praxi“⁹. Súdny dvor okrem toho rozhodol, že tieto nevyhnutné medze „musia zaručiť, že praktický výkon právomoci spočívajúcej vo vykonávaní kontrol totožnosti nemôže mať účinok rovnocenný hraničným kontrolám, ako vyplýva predovšetkým z kritérií uvedených v článku 21 písm. a) druhej vete [Kódexu schengenských hraníc]“¹⁰.

Právny rámec

Právo Únie

Zmluvy

7. Článok 3 ods. 2 ZEÚ stanovuje:

„2. Únia ponúka svojim občanom priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu, prístahovalectva a predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou.“

6 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, s. 1).

7 — Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9), v znení zmien a doplnení. Články 2 až 8 Schengenského dohovoru boli zrušené Kódexom schengenských hraníc. Pozri článok 39 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc.

8 — Rozsudok z 22. júna 2010, C-188/10 a C-189/10, Zb. s. I-5667.

9 — Tamže, bod 74.

10 — Tamže, bod 74.

8. Článok 67 ZFEÚ znie:

„1. Únia vytvára priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pri rešpektovaní základných práv a rozličných právnych systémov a tradícií členských štátov.

2. Zabezpečuje absenciu kontrol osôb na vnútorných hraniciach a tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, prisťahovalectva a kontroly vonkajších hraníc, ktorá sa zakladá na solidarite medzi členskými štátmi a ktorá je spravodlivá voči štátnym príslušníkom tretích krajín. Na účely tejto hlavy sa osoby bez štátnej príslušnosti považujú za štátnych príslušníkov tretích krajín.

...“

9. Článok 72 ZFEÚ stanovuje:

„Touto hlavou [o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti] nie je dotknutý výkon právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti.“

10. Článok 77 ZFEÚ znie:

„1. Únia tvorí politiku s cieľom:

- a) zabezpečiť absenciu akýchkoľvek kontrol osôb bez ohľadu na štátnu príslušnosť pri prekročení vnútorných hraníc;

...“

11. Článok 79 ods. 1 ZFEÚ stanovuje:

„Únia tvorí spoločnú prisťahovaleckú politiku s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú v členských štátoch, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi.“

Kódex schengenských hraníc

12. Kódex schengenských hraníc predstavuje súbor ustanovení schengenského acquis týkajúcich sa prekračovania hraníc obsiahnutého najmä v relevantných ustanoveniach Schengenského dohovoru¹¹ a v jeho spoločnej príručke¹².

13. Podľa článku 1 prvého odseku Kódexu schengenských hraníc uvedené nariadenie „umožňuje, aby sa nevykonávala hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vnútorné hranice medzi členskými štátmi Európskej únie“.

¹¹ — Pozri poznámku pod čiarou 7.

¹² — Ú. v. ES C 313, 2002, s. 97, zmenená a doplnená a napokon zrušená Kódexom schengenských hraníc. Pozri článok 39 ods. 2 písm. a) Kódexu schengenských hraníc.

14. Článok 2 uvedeného nariadenia znie:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

1. ‚vnútorné hranice‘ sú:
 - a) spoločné pozemné hranice členských štátov vrátane hraníc, ktoré tvoria rieky a jazerá;
 - b) letiská členských štátov pre vnútorné linky;
 - c) námorné, riečne a jazerné prístavy členských štátov pre pravidelné trajektové spojenia;
2. ‚vonkajšie hranice‘ sú pozemné hranice členských štátov vrátane riečnych a jazerných hraníc, námorné hranice členských štátov a ich letiská, riečne prístavy, námorné prístavy a jazerné prístavy, ak nie sú vnútornými hranicami;
- ...
9. ‚kontrola hraníc‘ je činnosť vykonávaná na hraniciach na účely tohto nariadenia a v súlade s ním, výlučne v nadväznosti na úmysel prekročiť takúto hranicu alebo na prekročenie takejto hranice bez ohľadu na akýkoľvek iný úmysel [iný dôvod – *neoficiálny preklad*], ktorá zahŕňa hraničné kontroly a hraničný dozor;
10. ‚hraničné kontroly‘ sú kontroly vykonávané na hraničných priechodoch, aby sa osobám, vrátane ich dopravných prostriedkov a predmetov v ich držbe, mohol povoliť vstup na územie členských štátov, alebo aby smeli toto územie opustiť;
11. ‚hraničný dozor‘ je sledovanie hraníc mimo hraničných priechodov a sledovanie hraničných priechodov mimo stanovených otváracích hodín s cieľom zabrániť osobám, aby sa vyhýbali hraničným kontrolám;

...“

15. Článok 3 Kódexu schengenských hraníc stanovuje, že tento kódex „sa uplatňuje na každého, kto prekračuje vnútorné alebo vonkajšie hranice členských štátov“.

16. Článok 20 Kódexu schengenských hraníc nazvaný „Prekračovanie vnútorných hraníc“ stanovuje:

„Vnútorné hranice možno prekročiť v ktoromkoľvek bode bez toho, aby sa vykonala hraničná kontrola osôb bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.“

17. Článok 21 toho istého nariadenia nazvaný „Kontroly v rámci územia“ stanovuje:

„Zrušenie kontroly vnútorných hraníc neovplyvní:

- a) výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ nemá výkon týchto právomocí rovnaký účinok ako hraničné kontroly; toto platí aj v pohraničných oblastiach. V zmysle prvej vety sa výkon policajných právomocí nemôže považovať za rovnocenný výkonu hraničných kontrol, najmä keď policajné opatrenia:
 - i) nemajú za cieľ kontrolu hraníc;

- ii) zakladajú sa na všeobecných policajných informáciách a skúsenostiach vo vzťahu k možným ohrozeniam verejnej bezpečnosti a ich cieľom je predovšetkým boj proti cezhraničnej kriminalite;
 - iii) pripravujú a vykonávajú sa spôsobom, ktorý sa zreteľne odlišuje od systematických kontrol osôb na vonkajších hraniciach;
 - iv) vykonávajú sa na základe náhodných kontrol;
- b) bezpečnostné kontroly osôb vykonávané v prístavoch a na letiskách príslušnými orgánmi podľa právnych predpisov každého členského štátu, úradníkmi v prístavoch alebo na letiskách alebo dopravcami za predpokladu, že tieto kontroly sa vykonávajú aj u osôb cestujúcich v rámci členského štátu;
 - c) možnosť členského štátu v súlade s právnym poriadkom zabezpečiť povinnosť mať pri sebe potvrdenia a doklady alebo byť ich držiteľom;
 - d) povinnosť štátnych príslušníkov tretej krajiny nahlásiť svoju prítomnosť na území ktoréhokoľvek členského štátu...“

Holandská právna úprava

18. § 50 Vw 2000 stanovuje:

„1. Úradníci poverení hraničným dozorom a úradníci poverení kontrolou cudzincov sú oprávnení buď na základe skutočností a okolností, z ktorých podľa objektívnych kritérií vyplýva opodstatnená domnienka nelegálneho pobytu, alebo v rámci boja proti nelegálnemu pobytu po prekročení hranice zadržať osoby na účely zistenia ich totožnosti, štátnej príslušnosti a práva na pobyt... Všeobecné správne nariadenie stanoví doklady, ktoré musí mať cudzinec na preukázanie svojej totožnosti, štátnej príslušnosti a práva na pobyt.

...“

19. Podľa § 4.17a Vb 2000:

„1. Právomoc zadržať osoby na účely zistenia ich totožnosti, štátnej príslušnosti a práva na pobyt v rámci boja proti nelegálnemu pobytu po prekročení hranice uvedená v § 50 ods. 1 zákona sa vykonáva výlučne v rámci kontroly cudzincov:

- a) na letiskách pri prilete letov pochádzajúcich zo schengenského územia;
- b) vo vlakoch najneskôr do tridsiatich minút po prekročení spoločnej hranice s Belgickom alebo Nemeckom alebo až po druhú stanicu po prekročení hranice, ak vlak za tento čas ešte neprišiel do tejto stanice;
- c) na cestách a vodných cestách v pásme dvadsiatich kilometrov od spoločnej hranice s Belgickom alebo Nemeckom.

2. Kontrola uvedená v odseku 1 je založená na informáciách alebo skúsenostiach týkajúcich sa nelegálneho pobytu po prekročení hranice. Kontrolu možno v obmedzenej miere vykonávať aj na účely získania informácií o takomto nelegálnom pobyte.

3. Kontrola uvedená v odseku 1 písm. a) sa vykonáva najviac sedemkrát týždenne na letoch tej istej linky a najviac na tretine z celkového počtu letov mesačne plánovaných na tejto linke. V rámci tejto kontroly sa zadrží iba časť pasažierov letu.

4. Kontrola uvedená v odseku 1 písm. b) sa vykonáva najviac vo dvoch vlakoch na trase za deň, najviac celkovo v ôsmich vlakoch a najviac vo dvoch kupé na vlak.

5. Kontrola uvedená v odseku 1 písm. c) sa vykonáva na tej istej ceste alebo vodnej ceste najviac 90 hodín za mesiac a šesť hodín za deň. V rámci tejto kontroly sa zastaví iba časť prechádzajúcich dopravných prostriedkov.“

20. Podľa dôvodovej správy týkajúcej sa toho istého ustanovenia¹³:

„Cieľom tejto zmeny nariadenia o cudzincoch je zabezpečiť, aby kontrola cudzincov v rámci boja proti nelegálnemu pobytu po prekročení hranice (ďalej len ‚mobilné kontroly‘) nemala účinok rovnocenný hraničným kontrolám v zmysle Kódexu schengenských hraníc. Vykonáva sa tak rozsudok Súdneho dvora z 22. júna 2010 (rozsudok Melki a Abdeli) a rozhodnutie Raad van State z 28. decembra 2010 a mobilná kontrola sa zosúladuje s článkom 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc.“

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

21. Prejednávaná vec je súčasťou súboru vecí, v ktorých sa Raad van State ako najvyšší správny súd, ako aj iné správne a trestné sudy dotknutého členského štátu zaoberali otázkou, či kontrolný systém, ktorý bol vytvorený § 50 ods. 1 Vw 2000 vykonaným v § 4.17a Vb 2000 zahŕňa dostatočné záruky, ktoré umožnia zabrániť tomu, aby sa predmetné kontroly považovali za hraničnú kontrolu v zmysle článku 20 Kódexu schengenských hraníc alebo za kontrolu rovnocennú hraničnej kontrole v zmysle článku 21 písm. a) toho istého nariadenia.

22. Podľa Raad van State bol § 4.17a doplnený do Vb 2000 v nadväznosti na jej rozhodnutie z 28. decembra 2010, ktorým konštatovala, že holandská právna úprava týkajúca sa kontrol MTV platná v tom čase stanovovala právomoc, ktorej praktický výkon mohol mať účinok rovnocenný hraničnej kontrole.

23. Raad van State následne viackrát rozhodla, že § 4.17a Vb 2000 je v súlade s článkom 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc tak, ako ho vyložil Súdny dvor v už citovanom rozsudku Melki a Abdeli. Raad van State vo svojom rozhodnutí z 20. októbra 2011 konštatovala, že z tohto rozsudku nevyplýva, že v § 4.17a sa malo zohľadniť správanie dotknutej osoby a konkrétne okolnosti zakladajúce riziko narušenia verejného poriadku. V rozhodnutí z 5. marca 2012 Raad van State vzhľadom na spojenie „sa... nemôže... najmä“ uvedené v článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc zamietla výklad uvedeného ustanovenia, podľa ktorého sú predmetné policajné právomoci obmedzené na situácie týkajúce sa dôvodov verejného poriadku. V tom istom rozhodnutí Raad van State tiež rozhodla, že nie je rozhodujúce, či jednotlivec vnímal kontrolu ako hraničnú kontrolu. Naproti tomu veľmi obmedzený počet skutočne kontrolovaných cestných motorových vozidiel a vlakov bolo možné považovať za relevantnú okolnosť.

13 — Dôvodová správa k nariadeniu z 30. mája 2011; pozri poznámku pod čiarou 3.

24. Napriek tejto judikatúre Rechtbank Roermond (trestné oddelenie) 20. februára 2012 podal na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa najmä otázky, či články 20 a 21 Kódexu schengenských hraníc bránia systému kontrol MTV zavedenému § 4.17a Vb 2000¹⁴. Z návrhu Raad van State na začatie prejudiciálneho konania navyše vyplýva, že Gerechtshof 's-Hertogenbosch (trestné oddelenie) rozhodnutím z 11. mája 2012 tiež rozhodol, že kontrola MTV, aj keď sa vykonáva v súlade s § 4.17a Vb 2000, má účinok rovnocenný hraničným kontrolám v zmysle článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc v prípade, ak:

- právomoc nie je založená na konkrétnych skutočnostiach a okolnostiach, ktoré vyvolávajú domnienku nelegálneho pobytu,
- kontrolná právomoc sa vykonáva výlučne z dôvodu predpokladaného alebo skutočného prekročenia hranice,
- cieľom kontroly je zistiť, či sú splnené podmienky vstupu osoby na územie dotknutého členského štátu alebo na opustenie jeho územia.

25. Vzhľadom na túto rozchádzajúcu sa judikatúru holandských súdov Raad van State rozhodla o prerušení konania a položila Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa článok 21 Kódexu schengenských hraníc vykladať v tom zmysle, že bráni výkonu takej vnútroštátnej právomoci, akú priznáva § 50 [Vw 2000] a aká je podrobnejšie upravená v § 4.17a [Vb 2000], ktorá umožňuje vykonávať kontroly osôb na vnútorných hraniciach s cieľom overiť, či tieto osoby spĺňajú podmienky legálneho pobytu platné v členskom štáte?
2. a) Bráni článok 21 Kódexu schengenských hraníc tomu, aby také vnútroštátne kontroly, aké sú uvedené v § 50 [Vw 2000], boli založené na všeobecných informáciách a praktických poznatkoch o nelegálnom pobyte osôb na mieste kontroly v zmysle § 4.17a ods. 2 [Vb 2000], alebo sa pri vykonávaní takých kontrol vyžaduje existencia konkrétnych okolností nasvedčujúcich tomu, že jednotlivec sa zdržiava v dotknutom členskom štáte neoprávnene?
- b) Bráni článok 21 Kódexu schengenských hraníc výkonu takejto kontroly s cieľom získať všeobecné informácie a praktické poznatky o nelegálnom pobyte v zmysle písmena a), ak sa táto kontrola vykonáva v obmedzenej miere?
3. Má sa článok 21 Kódexu schengenských hraníc vykladať v tom zmysle, že také obmedzenie kontrolnej právomoci, aké je uvedené v takom zákonom ustanovení, akým je [tento] § 4.17a [Vb 2000], dostatočne zaručuje, že praktický výkon kontroly nemôže mať účinok rovnocenný hraničným kontrolám zakázaným článkom 21 Kódexu schengenských hraníc?“

Konanie pred Súdnym dvorom

26. Svojím návrhom zo 4. júna 2012 Raad van State navrhla, aby Súdny dvor rozhodol v prejednávanej veci v rámci naliehavého prejudiciálneho konania (ďalej len „PPU“) uvedeného v článku 267 štvrtom odseku ZFEÚ na základe článku 23a Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a článku 104b rokovacieho poriadku.

14 — Pozri vec Jaoo (C-88/12, v konaní pred Súdnym dvorom). V tejto veci vnútroštátny súd nepožiadaval o naliehavé prejudiciálne konanie ani o skrátené konanie.

27. Raad van State odôvodnila tento návrh tým, že táto vec vyvoláva otázky týkajúce sa oblasti politik priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a že odpovede na tieto otázky sú relevantné pre rozhodnutie o administratívnom zaistení A. Adila. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania nebola vôbec spomenutá žiadosť A. Adila o azyl¹⁵.

28. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti druhá komora Súdneho dvora 11. júna 2012 vyhovelá návrhu vnútroštátneho súdu a rozhodla o uplatnení PPU.

29. Písomné pripomienky predložila holandská vláda, Európska komisia a zástupca A. Adila. Tieto subjekty, ako aj česká, nemecká a francúzska vláda boli zastúpené na pojednávaní 5. júla 2012.

30. Na pojednávaní došlo k doplneniu, a teda aj k objasneniu skutkových okolností týkajúcich sa administratívneho zaistenia A. Adila a najmä dôvodu jeho zaistenia. Z pripomienok holandskej vlády vyplýva, že A. Adil bol zaistený v súvislosti s podaním žiadosti o azyl a z dôvodu prípadného rizika, že ak by nebol administratívne zaistený, usiloval by sa vyhnúť kontrolám orgánov počas rozhodovania o jeho žiadosti. Vzhľadom na to, že zaistenie A. Adila nezávisí od nezákonnosti jeho zadržania, ale zrejme len od rozhodovania o jeho žiadosti o azyl, už nie je jasné, aké dôsledky budú mať odpovede Súdneho dvora na prejudiciálne otázky pre jeho zaistenie.

31. K tomuto konštatovaniu musím uviesť tieto poznámky.

32. PPU bolo zavedené výslovne a výlučne s cieľom reagovať na naliehavú potrebu rozhodnúť o určitých kategóriách vecí – najmä tých, v ktorých zákonnosť väzby osoby závisí od odpovede Súdneho dvora na položené prejudiciálne otázky – „bezodkladne“¹⁶. Ide o výnimočné konanie, ktoré sa má uplatniť len vo veciach, o ktorých je skutočne potrebné rozhodnúť bezodkladne. Vnútri Súdneho dvora si toto konanie vyžaduje urýchlené vynaloženie tak súdnych, ako aj administratívnych zdrojov. Preto časté uplatňovanie tohto konania bude na úkor rozhodovania o ostatných veciach predložených Súdnemu dvoru. Je zřejmé, že o uplatnenie tohto konania by sa nemalo žiadať (napríklad) v snahe rýchlejšie získať odpoveď, ak to skutkové okolnosti veci neodôvodňujú.

33. Z týchto dôvodov možno žiadať o uplatnenie PPU len v prípade, ak skutočne existujú okolnosti, ktoré odôvodňujú jeho uplatnenie. Preto je vnútroštátny súd povinný uviesť vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania všetky právne a skutkové okolnosti, ktoré preukazujú naliehavosť a odôvodňujú uplatnenie PPU. Táto povinnosť je pendantom zásad solidarity a spolupráce, ktorými sa spravujú vzťahy medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom. Vnútroštátny súd by nemal opomenúť okolnosti, ktoré sú relevantné pre posúdenie Súdneho dvora týkajúceho sa potreby rozhodnúť o návrhu tohto súdu na začatie prejudiciálneho konania v tomto výnimočnom konaní.

Analýza

Úvodné poznámky

34. Prejudiciálne otázky položené vnútroštátnym súdom sa týkajú výlučne článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc. Vzhľadom na úzku súvislosť, ktorá existuje medzi uvedeným ustanovením a článkom 20 toho istého nariadenia, je však potrebné odpovedať na tieto otázky aj s prihliadnutím na posledný uvedený článok. Článok 21 písm. a) je totiž nevyhnutným doplnením článku 20, ktoré umožňuje zabezpečiť účinnosť zákazu hraničných kontrol. V tejto súvislosti sa domnievam, že

15 — Pozri bod 2 vyššie.

16 — Článok 267 ZFEÚ posledná veta. Súdny dvor zastáva názor, že PPU možno oprávnene uplatniť aj v určitých ďalších obmedzených kategóriách vecí (ako sú veci týkajúce sa únosov detí). Pozri informácie o podávaní návrhov na začatie prejudiciálnych konaní vnútroštátnymi súdmi (Ú. v. EÚ C 160 z 28. mája 2011, s. 1), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:160:0001:0005:SK:PDF>.

posúdenie je v tomto prípade rovnaké ako posúdenie, ktoré okrem iného v rámci voľného pohybu tovaru umožňuje konštatovať buď existenciu kvantitatívneho obmedzenia dovozu, alebo existenciu opatrenia s rovnocenným účinkom s prihliadnutím na praktické účinky predmetnej právnej úpravy v konkrétnom prípade.

35. V tejto veci vzniká v podstate otázka, či článok 20 a článok 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá dotknutým orgánom priznáva právomoc vykonávať takú kontrolu, akou je kontrola MTV. Podľa môjho názoru je potrebné zaoberať sa všetkými troma prejudiciálnymi otázkami súčasne.

36. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že právomoc stanovená v § 50 ods. 1 Vw 2000 umožňuje úradníkom povereným hraničným dozom a úradníkom povereným kontrolou cudzincov, čiže Koninklijke Marechaussee, zadržať osoby na účely zistenia ich totožnosti, štátnej príslušnosti a práva na pobyt v dôsledku rizika nelegálneho pobytu. Podľa uvedeného ustanovenia možno toto riziko identifikovať v prvom rade na základe skutočností a okolností, z ktorých podľa objektívnych kritérií vyplýva opodstatnená domnienka nelegálneho pobytu. Na pojednávaní holandská vláda potvrdila, že v zásade každé zadržanie v rámci štátneho územia sa uskutočňuje na tomto základe.

37. V druhom rade § 50 ods. 1 Vw 2000 tiež stanovuje, že takéto zadržanie možno uskutočniť „v rámci boja proti nelegálnemu pobytu po prekročení hranice“. Právna úprava obsiahnutá v § 4.17a Vb 2000 odkazuje len na tento posledný uvedený druh kontroly a otázky položené Súdnemu dvoru sa týkajú len tohto druhu kontroly vzhľadom na skutočnosť, že A. Adil bol zadržaný v rámci kontroly MTV, keď sa nachádzal na palube autobusu na diaľnici A67/E34 v blízkosti hranice. V rámci svojej analýzy sa preto zameriam len na ustanovenia holandských právnych predpisov týkajúce sa tohto druhu kontroly.

38. Napokon na rozdiel od toho, čo tvrdí zástupca A. Adila, sa domnievam, že zo znenia článkov 20 a 21 Kódexu schengenských hraníc jednoznačne vyplýva, že tieto články vôbec neobmedzujú právo členských štátov určiť orgány oprávnené vykonávať policajnú právomoc. Môžu tiež stanoviť právny základ, ako aj medze uvedenej právomoci, a to buď vo svojich právnych predpisoch týkajúcich sa prisťahovalectva alebo cudzincov, alebo vo svojich trestných právnych predpisoch. Len pri výkone tejto právomoci sa musí prípadne dodržiavať právo Únie.

Zrušenie hraničných kontrol a policajných opatrení s rovnocenným účinkom

39. Článok 20 Kódexu schengenských hraníc zabezpečuje zrušenie akejkoľvek kontroly osôb pri prekročení vnútorných hraníc, ako aj vytvorenie priestoru, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb. Uvedené ustanovenie stanovuje všeobecnú zásadu, podľa ktorej každá osoba bez ohľadu na jej štátnu príslušnosť môže prekročiť vnútorné hranice medzi členskými štátmi schengenského *acquis* v ktoromkoľvek bode bez vykonania hraničných kontrol¹⁷.

40. Článok 21 potvrdzuje za stanovených obmedzení právo členských štátov vykonávať svoju policajnú právomoc, uskutočňovať bezpečnostné kontroly v prístavoch a na letiskách, stanoviť vo vnútroštátnom práve povinnosť mať pri sebe potvrdenia a doklady alebo byť ich držiteľom a uložiť štátnym príslušníkom tretích krajín povinnosť nahlásiť svoju prítomnosť na ich území.

17 — Podľa článku 2 ods. 9 Kódexu schengenských hraníc „kontrola hraníc“ zahŕňa „činnosť vykonávan[ú] na hraniciach na účely [Kódexu schengenských hraníc] a v súlade s ním, výlučne v nadväznosti na úmysel prekročiť takúto hranicu alebo na prekročenie takejto hranice bez ohľadu na akýkoľvek iný [dôvod],“ a zahŕňa hraničné kontroly a hraničný dozor.

41. Článok 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc sa skladá z dvoch viet. Podľa prvej vety zrušenie kontroly hraníc neovplyvní právomoc členských štátov vykonávať policajné právomoci na svojom území, vrátane pohraničných oblastí, pokiaľ nemá výkon týchto právomocí rovnaký účinok ako hraničné kontroly. Kódex schengenských hraníc teda zakazuje nielen hraničné kontroly, ale aj opatrenia s účinkom rovnocenným hraničným kontrolám.

42. Druhá veta, ktorá zahŕňa „najmä“ body i) až iv), je vyjadrením zásady stanovenej v prvej vete, pričom vymenováva okolnosti, za ktorých praktický výkon priznanej právomoci *nemôže* mať účinok rovnocenný hraničným kontrolám.

43. Na základe jednoduchého prečítania uvedených ustanovení sa domnievam, že zoznam okolností uvedený v článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc nie je ani taxatívny, ani kumulatívny.

44. V tejto súvislosti sa pripájam k stanovisku Komisie, že policajné opatrenie, ktoré spĺňa všetky podmienky uvedené v bodoch i) až iv) článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc, pravdepodobne nemôže mať účinok rovnocenný hraničnej kontrole. Naproti tomu samotné nesplnenie všetkých týchto podmienok nevyhnutne nebráni tomu, aby výkon policajnej právomoci bol v súlade s článkami 20 a 21 Kódexu schengenských hraníc. Ako Komisia správne zdôrazňuje vo svojich pripomienkach, druhá veta článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc sa zdá byť v tomto smere explicitná, keďže okolnostiam, ktoré sú v nej vymenované, predchádza slovo „najmä“. Podmienku uvedenú v bode i) však považujem za zásadnú. Podľa môjho názoru je ťažko predstaviteľné, aby policajné opatrenie, ktoré má rovnaký cieľ ako hraničná kontrola, nebolo zakázané článkami 20 a 21 Kódexu schengenských hraníc.

45. Hoci normotvorca stanovil, že vnútorné hranice možno prekročiť v ktoromkoľvek bode bez toho, aby sa vykonala hraničná kontrola (článok 20) alebo aby boli prijaté opatrenia s rovnocenným účinkom (článok 21), ale ani článok 20, ani článok 21 nezaručujú, aby sa ktorákoľvek osoba, ktorá prekročila vnútornú hranicu, mohla pohybovať na území členského štátu a zdržiavať sa tam bez toho, aby voči nej boli vykonané policajné opatrenia. Pôsobnosť uvedených ustanovení osobitne nemožno rozšíriť do takej miery, že by členskému štátu zakazovali vykonávať policajné právomoci na jeho území.

46. Súdny dvor sa zaoberal výkladom článku 20 a článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc v už citovanom rozsudku Melki a Abdeli v rámci otázky týkajúcej sa zlučiteľnosti francúzskej právnej úpravy s právom Únie. Táto právna úprava umožňovala policajným orgánom kontrolovať najmä v pásme širokom 20 kilometrov od pozemnej hranice Francúzska so štátmi, ktoré sú zmluvnými stranami Schengenského dohovoru, totožnosť každej osoby. Cieľom právomoci posudzovanej v týchto veciach bolo overiť dodržiavanie povinností týkajúcich sa držby, nosenia a predkladania dokladov a potvrdení stanovených vnútroštátnym právom.

47. Aký výklad uvedených ustanovení teda podal Súdny dvor?

48. Po prvé Súdny dvor prijal doslovný výklad pôsobnosti článku 20 Kódexu schengenských hraníc. Ak nie je splnený jeden alebo viacero prvkov definície „hraničnej kontroly“, čiže predmetné konanie, miesto kontroly, čas kontroly a jej cieľ, kontrola nespadá do pôsobnosti uvedeného ustanovenia.

49. V uvedenej veci cieľ predmetnej kontroly nebol rovnaký ako cieľ hraničnej kontroly v zmysle článku 2 bodov 9 až 11 Kódexu schengenských hraníc¹⁸ a kontrola sa nevykonávala v okamihu prekročenia hranice, ale predstavovala kontrolu na území členského štátu¹⁹. Predmetná kontrola preto nepatrila do pôsobnosti článku 20.

18 — Rozsudok Melki a Abdeli, už citovaný, bod 71.

19 — Tamže, bod 68.

50. S týmto prístupom úplne súhlasím.

51. Pripúšťam, že taký formálny výklad v zásade môže zahŕňať riziko, že členské štáty budú obchádzať zákaz kontrol vnútorných hraníc napríklad tým, že premiestnia kontroly do vzdialenosti niekoľkých kilometrov od hranice. Článok 20 Kódexu schengenských hraníc však nemožno vykladať oddelene od jeho bezprostredného kontextu, a to článku 21 toho istého nariadenia, podľa ktorého zrušenie kontroly *vnútorných hraníc* v zásade neovplyvní výkon policajných právomocí v *rámci územia*, pokiaľ nemá výkon týchto právomocí rovnaký účinok ako hraničné kontroly, a teda nespochybňuje zásadu stanovenú v článku 20. Článok 21 písm. a) zabezpečuje najmä účinnosť zásady stanovenej v článku 20. Ak by sa pôsobnosť tohto posledného uvedeného článku vykladala širšie, spôsobilo by to nielen riziko zmeny znenia článku 2 bodu 10 (definícia „hraničnej kontroly“), ale aj riziko zásahu do článku 21 písm. a).

52. Okrem toho širší výklad by znamenal, že členské štáty by na základe článku 20 Kódexu schengenských hraníc nemohli používať policajné opatrenia v rámci boja proti nelegálnemu pobytu na časti svojho územia, konkrétne v pohraničných oblastiach, kde by také opatrenia podľa môjho názoru mohli byť tak potrebné, ako aj účinné.

53. Po druhé Súdny dvor vo svojom už citovanom rozsudku Melki a Abdeli uviedol, že hoci predmetná kontrola nepredstavovala hraničnú kontrolu v zmysle článku 20 a definícií uvedených v článku 2 bodoch 9 až 11 Kódexu schengenských hraníc, bolo potrebné overiť, či taká policajná právomoc, aká bola vymedzená vo vnútroštátnej právnej úprave, zahŕňala riziko, že jej výkon ohrozí zásadu stanovenú v článku 20 Kódexu schengenských hraníc. Inak povedané, bola táto kontrola skrytou hraničnou kontrolou, a teda bola zakázaná podľa článku 21 písm. a) prvej vety Kódexu schengenských hraníc?

54. V tejto súvislosti Súdny dvor uznal, že pokiaľ išlo napríklad o kontroly na diaľnici, na ktorej sa vyberá mýto, územný rozsah pôsobnosti mohol predstavovať nepriamy dôkaz o existencii takého rovnocenného účinku²⁰. Naproti tomu Súdny dvor odmietol názor, že skutočnosť, že územný rozsah pôsobnosti bol obmedzený na pohraničnú oblasť, stačila sama osebe na konštatovanie rovnocenného účinku výkonu tejto právomoci.

55. Súdny dvor ďalej dôkladne preskúmal znenie predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy s cieľom určiť, či toto znenie obsahovalo nepriame dôkazy, ktoré by preukazovali, že výkon policajnej právomoci by mohol mať účinok rovnocenný hraničnej kontrole. Konštatoval existenciu takého rizika vzhľadom na to, že táto právomoc bola jednak obmedzená na pohraničnú oblasť a jednak sa mohla vykonávať nezávisle od správania kontrolovanej osoby a osobitných okolností zakladajúcich riziko narušenia verejného poriadku.

56. Po tretie Súdny dvor rozhodol, že článok 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc vyžaduje, aby vnútroštátne právo stanovilo „medze“ právomoci zverenej vnútroštátnym orgánom: aby stanovilo spresnenia a obmedzenia priznanej právomoci s cieľom vylúčiť možnosť, aby sa uvedená právomoc vykonávala spôsobom, ktorý má taký účinok. Nevyhnutné medze „musia zaručiť, že praktický výkon právomoci spočívajúcej vo vykonávaní kontrol totožnosti nemôže mať účinok rovnocenný hraničným kontrolám, ako vyplýva predovšetkým z kritérií uvedených v článku 21 písm. a) druhej vete [Kódexu schengenských hraníc]“²¹. V uvedených veciach vnútroštátna právna úprava neobsahovala spresnenia ani obmedzenia diskrečnej právomoci²². Preto články 20 a 21 Kódexu schengenských hraníc bránili takej vnútroštátnej právnej úprave.

20 — Tamže, bod 72.

21 — Tamže, bod 74.

22 — Tamže, bod 73.

57. Súdny dvor zdôraznil súvislosť medzi požiadavkou stanovenia medzí na jednej strane a „kritéri[ami] uvedený[mi] v článku 21 písm. a) druhej vete [Kódexu schengenských hraníc]“ na druhej strane. Hoci si teda Súdny dvor výslovne neosvojil názor, ktorý uviedol generálny advokát vo svojom stanovisku prednesenom v uvedenej veci – teda že „uvedené štyri okolnosti sú stanovené ako príklad“ a že túto otázku „bude potrebné preskúmať z prípadu na prípad“²³ – konštatoval, že takéto okolnosti sú mimoriadne relevantné, aj keď nepredstavujú jediné prvky, ktoré môžu predstavovať takéto medze.

58. S prihliadnutím na vyššie uvedené úvahy sa teraz budem zaoberať konkrétnym prípadom takej kontroly, akou je kontrola MTV, vo vzťahu k jej znakom tak, ako sú opísané v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

Predstavuje taká kontrola, akou je kontrola MTV, hraničnú kontrolu alebo policajné opatrenie s rovnocenným účinkom?

59. Kontrola MTV sa vykonáva v rámci boja proti nelegálnemu pobytu a týka sa osobitne štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí už vstúpili do schengenského priestoru a ktorí bez ohľadu na to, či ich vstup bol legálny alebo nelegálny, nemajú alebo už nemajú právo na pobyt na území Holandska. Uvedená kontrola sa vykonáva na cestách v pásme širokom 20 kilometrov od pozemnej hranice Holandska s Nemeckom a Belgickom. Jej cieľom je overiť, či sú zadržané osoby oprávnené zostať na štátnom území, a nie rozhodnúť, či sú oprávnené vstúpiť na toto územie alebo ho opustiť. Z toho vyplýva, že kontrola MTV sa nevykonáva ani na hranici, ani v okamihu jej prekročenia a že jej cieľ je odlišný od cieľa hraničných kontrol.

60. Kontrola MTV preto nepatrí do pôsobnosti článku 20 Kódexu schengenských hraníc.

61. Ak by však právomoc uvedená v § 50 ods. 1 Vw 2000 nebola doplnená o dodatočné podmienky, ktoré sú uvedené v § 4.17a Vb 2000, zahŕňala by veľké riziko, že jej praktické vykonávanie môže ohroziť zásadu stanovenú v článku 20 Kódexu schengenských hraníc.

62. Táto kontrola sa vykonáva osobitne na cestách v blízkosti hranice. Považujem za opodstatnené predpokladať, že čím menšia je vzdialenosť medzi miestom kontroly a hranicou, tým väčšie je riziko, že kontrola sa v praxi bude rovnať hraničnej kontrole. Blízkosť hranice však nemôže sama osebe určovať účinok kontroly. Kontrola osoby prechádzajúcej sa v centre holandského mesta Venlo, ktoré sa nachádza v blízkosti hranice s Nemeckom, nie je nevyhnutne podobná zadržaniu cestujúceho na palube autobusu prichádzajúceho z Nemecka v čase, keď tento autobus ide po medzinárodnej diaľnici a ešte sa nemohol dostať na miestne komunikácie smerujúce do mesta Venlo.

63. Overenie totožnosti osoby, jej štátnej príslušnosti a práva na pobyt je úkonom, ktorý je tiež spojený s hraničnou kontrolou. Na overenie, či je osoba oprávnená vstúpiť na územie členského štátu, je obvyklé skontrolovať jej totožnosť, ako aj jej štátnu príslušnosť a zistiť, či sú splnené podmienky vstupu. Ide o nevyhnutné predpoklady na priznanie práva na pobyt tejto osobe.

64. § 4.17a Vb 2000 však stanovuje pomerne podrobné medze právomocí priznaných § 50 ods. 1 Vw 2000. Sú tieto medze postačujúce na to, aby kontroly MTV boli v súlade s právom Únie?

65. Podľa môjho názoru treba na túto otázku odpovedať kladne.

66. Po prvé je potrebné pripomenúť, že cieľom policajných opatrení, ktoré pripúšťa § 50 ods. 1 Vw 2000 a § 4.17a Vb 2000, nie je kontrola hraníc. Cieľom takej kontroly, akou je kontrola MTV, je nájsť osoby s nelegálnym pobytom a už svojou existenciou odradiť od nelegálneho prístahovalectva napriek neexistencii kontroly hraníc.

67. Predmetná kontrola sa neuskutočňuje na základe úmyslu prekročiť hranicu alebo prekročenia hranice bez ohľadu na akýkoľvek iný dôvod, ale v nadväznosti na existujúce okolnosti: je nespochybniteľné, že niektorí štátni príslušníci tretích krajín buď vstúpia do schengenského priestoru bez toho, aby mali právo doň vstúpiť, alebo v ňom zostanú bez toho, aby mali právo zdržiavať sa v tomto priestore. Preto § 50 ods. 1 Vw 2000 povoľuje zadržanie na celom území, vrátane pohraničných oblastí.

68. Cieľom hraničnej kontroly je neumožniť vstup na štátne územie osobám, ktoré nemajú právo na vstup. Naproti tomu cieľom takej kontroly, akou je kontrola MTV, je identifikovať osoby, ktoré bez ohľadu na zákonnosť svojho vstupu do schengenského priestoru nemajú (alebo už nemajú) právo na pobyt. V nadväznosti na také zadržanie bude prípadne potrebné uplatniť ustanovenia vnútroštátneho práva týkajúce sa okrem iného overenia existencie nelegálneho pobytu, zaobchádzania s prisťahovalcami a návratu týchto osôb. V rozsahu, v akom sa právo Únie dotýka týchto oblastí, sú členské štáty povinné upraviť svoje právne predpisy tak, aby bolo zaistené dodržiavanie práva Únie²⁴. Také účinky kontroly na území členského štátu, vrátane pohraničnej oblasti, sa jasne odlišujú od účinkov hraničnej kontroly.

69. Po druhé odsek 2 § 4.17a Vb 2000 stanovuje, že zadržanie, ktoré pripúšťa § 50 ods. 1 Vw 2000, je založené na informáciách alebo skúsenostiach týkajúcich sa nelegálneho pobytu po prekročení hranice. Kontroly možno v obmedzenej miere vykonávať aj na účely získania informácií o nelegálnom pobyte po prekročení hranice.

70. Z pripomienok holandskej vlády vyplýva, že kontroly sa uskutočňujú na základe profilov založených na informáciách alebo údajoch, ktoré poukazujú na zvýšené riziko jednak cezhraničnej kriminality na určitých cestách a jednak prítomnosti osôb s nelegálnym pobytom²⁵ v určitom čase, ako aj v závislosti od typu a farby vozidla. Tieto informácie sa sústavne posudzujú. Cesty, typ a farba vozidiel, krajina ich registrácie, ako aj čas kontroly a čas prechodu sa menia podľa zozbieraných informácií o existencii rizík nelegálneho pobytu²⁶.

71. Domnievam sa, že takýto postup zodpovedá článku 21 písm. a) bodu ii) Kódexu schengenských hraníc.

72. Znenie uvedeného ustanovenia, najmä použitie výrazu „predovšetkým“ a odkaz na pojem „verejná bezpečnosť“, nevylučuje, aby sa zozbierané informácie a praktické poznatky mohli vzťahovať nielen na cezhraničnú kriminalitu, ale aj na nelegálny pobyt a na nelegálne prisťahovalectvo. V tejto súvislosti ešte zdôrazňujem, že podľa môjho názoru je rozhodujúce, aby *cieľ* predmetnej kontroly nebol rovnaký ako cieľ kontroly hraníc. S výnimkou tohto obmedzenia článok 21 písm. a) nestanovuje ciele, ktoré oprávňujú členské štáty, aby uplatnili policajnú právomoc.

73. Na rozdiel od toho, čo tvrdí zástupca A. Adila, zastávam názor, že článok 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc nebráni tomu, aby predmetná právna úprava umožňovala kontroly bez toho, aby boli vyvolané správaním dotknutej osoby alebo konkrétnymi okolnosťami zakladajúcimi riziko narušenia verejného poriadku. Domnievam sa, že Súdny dvor zaujal takéto stanovisko aj vo veci Melki a Abdeli²⁷.

24 — Pozri najmä rozsudok zo 6. decembra 2011, Achughbalian, C-329/11, Zb. s. I-12695, body 28 až 33.

25 — Konštatujem, že medze stanovené v § 4.17a Vb 2000 sa týkajú všetkých druhov kontrol na cestách v týchto pohraničných oblastiach a nielen kontrol vykonávaných na časti medzinárodnej diaľnice, ktorá spája hranicu medzi Holandskom a Nemeckom alebo Belgickom s prvým bodom na území Holandska, kde sa medzinárodná premávka zmiešava s vnútroštátnou premávkou.

26 — Na pojednávaní holandská vláda potvrdila, že v čase skutkových okolností a ešte aj v súčasnosti také informácie nepochádzajú z kamier, ktoré zaznamenávajú poznávaciu značku každého prechádzajúceho vozidla, umiestnených na cestách v pohraničných oblastiach. Bez toho, aby som sa vyjadřila k prípadnému súladu použitia takej metódy zberu informácií s právom Únie, sa domnievam, že táto metóda nemá nijaký význam pre otázku, či také kontroly, ako je kontrola MTV, má účinok rovnocenný hraničnej kontrole. Nie je dôležité samotné zaznamenávanie údajov, ale medze povolených kontrol. Existencia siete kamier sama osebe nemá nijaký vplyv na otázku, či existuje hraničná kontrola.

27 — Pozri rozsudok Melki a Abdeli, už citovaný, body 73 a 74.

74. Článok 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc neobsahuje normu, podľa ktorej musí členský štát vykonávať svoje policajné právomoci jednotne na celom svojom území. Znenie článku 21 písm. a) – na rozdiel od znenia článku 21 písm. b) – nepredstavuje základ takejto striktnej podobnosti kontrol vykonávaných v pohraničných oblastiach a na zvyšku štátneho územia²⁸.

75. Preto sa domnievam, že je úplne legitímne, aby pravidlá výkonu policajnej právomoci boli prispôsobené znakom prípadných hrozieb alebo rizík, ktoré odôvodňujú jej uplatnenie. Ak členský štát konštatuje vysokú pravdepodobnosť identifikácie osôb s nelegálnym pobytom v cezhraničných oblastiach, článok 21 písm. a) mu nebráni v tom, aby na to primerane reagoval, pokiaľ to nemá za následok účinok rovnocenný hraničnej kontrole.

76. Odsek 2 § 4.17a Vb 2000 tiež stanovuje, že kontroly možno v medziach stanovených v uvedenom ustanovení vykonať z dôvodu potreby získať informácie o nelegálnom pobyte po prekročení hranice. Ich cieľ, čiže cieľ identifikovať nové metódy a nové trasy a ubezpečiť sa o spoľahlivosti predtým zozbieraných informácií, si vyžaduje, aby sa tieto kontroly (rovnako ako ostatné kontroly) vykonávali náhodne, a teda v súlade s bodom iv) článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc. Komisia navyše na pojednávaní naznačila – pričom ostatní účastníci konania to nespochybnili – že počet kontrol vykonávaných s cieľom získať informácie nemôže byť vyšší ako počet kontrol vykonávaných na základe informácií alebo skúseností týkajúcich sa nelegálneho pobytu po prekročení hranice.

77. Po tretie podľa odseku 5 § 4.17a Vb 2000 doba, počas ktorej možno vykonávať kontroly MTV – bez ohľadu na ich základ – na tej istej ceste, nesmie prekročiť 90 hodín za mesiac a 6 hodín za deň.

78. Domnievam sa, že také obmedzenie by samo osebe nepostačovalo na to, aby predstavovalo primerané medze, keďže by nebránilo tomu, aby počas tejto doby bolo zastavené každé vozidlo a zadržaná každá osoba. Druhá veta odseku 5 § 4.17a Vb 2000 však spresňuje, že možno zastaviť iba časť prechádzajúcich dopravných prostriedkov. Toto ustanovenie jednoznačne bráni tomu, aby orgány zastavili každé vozidlo. Naproti tomu nezaručuje selektívne kontroly, keďže teoreticky pripúšťa zastavenie 99 % všetkých vozidiel. Prevažná väčšina vozidiel by však nemala byť zastavená vzhľadom na to, že podľa odseku 2 § 4.17a Vb 2000 sa kontroly MTV musia vykonávať na základe informácií alebo skúseností týkajúcich sa nelegálneho pobytu, ktoré odôvodňujú len selektívne zadržanie²⁹.

79. Zdá sa teda, že medze stanovené v § 4.17a Vb 2000 zaručujú, že počet vozidiel a osôb kontrolovaných počas doby uvedenej v § 4.17a Vb 2000 je v skutočnosti obmedzený a rôzny a že kontroly sa nevykonávajú systematicky.

80. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že také medze, aké sú stanovené v § 4.17a Vb 2000, spĺňajú štyri podmienky vymenované v bodoch i) až iv) článku 21 písm. a) Kódexu schengenských hraníc a zaručujú, že praktický výkon takej právomoci, akú § 50 ods. 1 Vw 2000 priznáva Koninklijke Marechaussee, nemôže mať účinok rovnocenný hraničným kontrolám.

28 — Európsky parlament a Rada totiž odmietli návrh Komisie zaviesť takúto podobnosť. Pozri článok 19 písm. a) návrhu nariadenia Rady, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice [KOM(2004) 391 v konečnom znení].

29 — Holandská vláda navyše na pojednávaní uviedla, že počet orgánov určených na vykonávanie takých kontrol, ako aj prostriedky, ktoré tieto orgány majú k dispozícii, sú obmedzené.

Návrh

81. Preto zastávam názor, že Súdny dvor by mal odpovedať na položené otázky takto:

Článok 21 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, ktorá umožňuje zadržať osoby nachádzajúce sa vo vozidle na ceste v pohraničnej oblasti s cieľom overiť ich totožnosť, štátnu príslušnosť a právo na legálny pobyt, pokiaľ táto právna úprava stanovuje také medze, aké sú stanovené v § 4.17a nariadenia o cudzincoch z roku 2000 („Vreemdelingenbesluit 2000“), s cieľom zabrániť tomu, aby také zadržanie malo účinok rovnocenný hraničnej kontrole.

Uvedené ustanovenie najmä nebráni tomu, aby vnútroštátna právna úprava stanovovala, že také zadržanie je založené buď na všeobecných informáciách a praktických poznatkoch o nelegálnom pobyte bez toho, aby muselo byť vyvolané správaním dotknutej osoby alebo konkrétnymi okolnosťami zakladajúcimi riziko narušenia verejného poriadku, alebo na potrebe získať informácie o nelegálnom pobyte po prekročení hranice.