



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

zo 6. októbra 2021 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Občianstvo Únie – Právo občanov Únie voľne sa pohybovať na území členských štátov – Článok 21 ZFEÚ – Smernica 2004/38/ES – Články 4 a 5 – Povinnosť mať pri sebe preukaz totožnosti alebo cestovný pas – Nariadenie (ES) č. 562/2006 (Kódex schengenských hraníc) – Príloha VI – Prekročenie námornej hranice členského štátu na rekreačnom plavidle – Režim sankcií uplatniteľných v prípade pohybu medzi členskými štátmi bez preukazu totožnosti alebo cestovného pasu – Trestnoprávny režim denných sadzieb peňažných trestov – Výpočet peňažného trestu na základe priemerného mesačného príjmu páchatela – Proporcionalita – Prísnosť trestu vo vzťahu k trestnému činu“

Vo veci C-35/20,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Korkein oikeus (Najvyšší súd, Fínsko) z 21. januára 2020 a doručený Súdnemu dvoru 24. januára 2020, ktorý súvisí s trestným konaním začatým proti

A

za účasti:

Syyttäjä,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory E. Regan, sudcovia M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (spravodajca) a I. Jarukaitis,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- A, v zastúpení: U. Väänänen, asianajaja,
- fínska vláda, v zastúpení: H. Leppo, splnomocnená zástupkyňa,

* Jazyk konania: fínčina.

- nemecká vláda, v zastúpení: J. Möller a R. Kanitz, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin a I. Koskinen, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 3. júna 2021,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 21 ods. 1 ZFEÚ, článku 4 ods. 1, článku 5 ods. 1 a článku 27 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), ako aj článku 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) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1), zmeneného a doplneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 182, 2013, s. 1).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci trestného konania začatého proti A vo veci prekročenia štátnej hranice Fínska na palube rekreačného plavidla bez dokladu totožnosti alebo cestovného pasu.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2004/38

- 3 V zmysle odôvodnení 1, 7 a 31 smernice 2004/38:
 - „(1) občianstvo v Únii udeľuje každému občanovi Únie základné a individuálne právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok uvedených v zmluve a opatrení prijatých na tento účel.
 - ...
 - (7) formality súvisiace s voľným pohybom občanov Únie v rámci územia členských štátov by sa mali jasne definovať bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia uplatniteľné na vnútroštátne hraničné kontroly.
 - ...
 - (31) táto smernica rešpektuje základné práva a slobody a dodržiava princípy uznané najmä Chartou základných práv Európskej únie...“

4 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Predmet“, stanovuje:

„Táto smernica stanovuje:

- a) podmienky, ktoré upravujú uplatňovanie práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi Únie a ich rodinných príslušníkov;
- b) právo trvalého pobytu na území členských štátov pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov;
- c) obmedzenia zavedené pre práva uvedené v a) a b) na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.“

5 Článok 3 uvedenej smernice, nazvaný „Oprávnené osoby“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, a na ich rodinných príslušníkov, ako sú definovaní v bode 2 článku 2, ktorí ich sprevádzajú, alebo sa k nim pripájajú.“

6 Článok 4 tej istej smernice, nazvaný „Právo výstupu“, stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a ich rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú platný pas, majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.

...

3. Členské štáty vydajú v súlade so svojimi zákonmi vlastným štátnym príslušníkom preukaz totožnosti alebo pas, ktorý uvádza ich štátnu príslušnosť, a obnovia takéto doklady.

...“

7 Článok 5 smernice 2004/38, nazvaný „Právo vstupu“, znie takto:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, členské štáty udelia občanom Únie povolenie vstúpiť na ich územie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a udelia rodinným príslušníkom, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, povolenie na vstup na ich územie s platným pasom.

...

4. Ak občan Únie alebo rodinný príslušník, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu, nemá potrebné cestovné doklady, alebo ak v prípade potreby nemá víza, daný členský štát skôr, ako takéto osoby vráti, im všetkými primeranými spôsobmi umožní, aby získali potrebné doklady, alebo nechá im ich doručiť do primeraného časového obdobia, alebo im umožní, aby dosvedčili alebo dokázali inými spôsobmi, že sa na nich vzťahuje právo voľného pohybu a pobytu.

5. Členský štát môže požadovať, aby daná osoba ohlásila svoju prítomnosť v rámci jeho územia do primeraného a nediskriminačného časového obdobia. Nesplnenie tejto požiadavky môže viesť k tomu, že daná osoba bude podliehať primeraným a nediskriminačným sankciám.“

8 Článok 27 tejto smernice s názvom „Všeobecné zásady“ vo svojich odsekoch 1 a 2 stanovuje:

„1. S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade so zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. ...

...“

9 Podľa článku 36 uvedenej smernice s názvom „Sankcie“:

„Členské štáty určujú ustanovenia o sankciách uplatniteľných za porušenie vnútroštátnych pravidiel prijatých na vykonanie tejto smernice a prijímajú opatrenia požadované na ich uplatnenie. Stanovené sankcie musia byť účinné a primerané. ...“

Nariadenie č. 562/2006

10 Článok 1 nariadenia č. 562/2006, nazvaný „Predmet úpravy a zásady“, uvádzal:

„Toto nariadenie umožňuje, aby sa nevykonávala hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vnútorné hranice medzi členskými štátmi Európskej únie.

Stanovuje pravidlá, ktorými sa spravuje hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice členských štátov Európskej únie.“

11 Článok 2 tohto nariadenia, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, znel takto:

„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 vnútorné 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;

...“

12 Článok 4 uvedeného nariadenia, nazvaný „Prekračovanie vonkajších hraníc“, uvádzal:

„1. Vonkajšie hranice sa môžu prekračovať len na hraničných priechodoch a počas stanovených otváracích hodín. Na hraničných priechodoch, ktoré nie sú otvorené nepretržite 24 hodín denne, sa jasne vyznačia otváracie hodiny.

...

2. Odchylné od odseku 1 sa výnimky z povinnosti prekračovať vonkajšie hranice len na hraničných priechodoch a počas stanovených otváracích hodín môžu povoliť:

...

c) v súlade s osobitnými pravidlami ustanovenými v článkoch 18 a 19 v spojení s prílohami VI a VII.

...“

13 Podľa článku 7 nariadenia č. 562/2006 s názvom „Hraničné kontroly osôb“:

„1. Cezhraničný pohyb na vonkajších hraniciach podlieha kontrolám pohraničnej stráže. ...

...

2. Všetky osoby sa podrobia minimálnej kontrole na zistenie totožnosti na základe preukázania alebo predloženia cestovných dokladov. Takáto minimálna kontrola sa skladá z rýchleho a priameho overenia platnosti dokladu, ktorý svojho zákonného držiteľa oprávňuje prekročiť hranicu, a overenia prítomnosti znakov falšovania alebo pozmeňovania v prípade potreby pomocou technických zariadení alebo preverením informácií výlučne o odcudzených, zneužitých, stratených a neplatných dokladoch v príslušných databázach.

...

6. Kontroly osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie, sa vykonávajú v súlade so smernicou [2004/38].

...“

14 Článok 18 toho istého nariadenia s názvom „Osobitné pravidlá pre rôzne typy hraníc a rôzne dopravné prostriedky používané na prekračovanie vonkajších hraníc“ znel:

„Osobitné pravidlá stanovené v prílohe VI sa uplatňujú na kontroly vykonávané na rôznych typoch hraníc a v rôznych dopravných prostriedkoch používaných na prekračovanie hraničných priechodov.

Tieto osobitné pravidlá môžu obsahovať odchýlky od článkov 4 a 5 a článkov 7 až 13.“

15 Článok 20 uvedeného nariadenia, nazvaný „Prekračovanie vnútorných hraníc“, uvádzal:

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

16 Článok 21 toho istého nariadenia, nazvaný „Kontroly v rámci územia“, stanovoval:

„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;

...“

17 Príloha VI nariadenia č. 562/2006, nazvaná „Osobitné pravidlá pre rôzne typy hraníc a rôzne dopravné prostriedky používané na prekračovanie vonkajších hraníc členských štátov“, obsahovala rubriku s názvom „Výletné plavby“, ktorá znela takto:

„3.2.5. Odchyľne od článkov 4 a 7 sa osoby na palube výletných lodí, ktoré prichádzajú z prístavu na území členského štátu alebo do takéhoto prístavu odchádzajú, nepodrobujú hraničným kontrolám a môžu vstúpiť do prístavu, ktorý nie je hraničným priechodom.

V súvislosti s hodnotením rizík nelegálneho prisťahovalectva, a najmä ak sa pobrežie tretej krajiny nachádza v bezprostrednej blízkosti územia dotknutého členského štátu, však treba vykonávať kontroly týchto osôb a/alebo fyzickú prehliadku výletných lodí.

...

3.2.7. Pri týchto kontrolách sa odovzdá dokument obsahujúci všetky technické vlastnosti plavidla a mená osôb na palube. Kópia tohto dokumentu sa odovzdá orgánom v prístavoch na vstupe a výstupe z krajiny. Pokiaľ plavidlo ostáva vo výsostných vodách jedného z členských štátov, je kópia tohto dokumentu súčasťou lodných dokladov.“

18 Toto nariadenie, ktoré bolo uplatniteľné v čase skutkových okolností, bolo zrušené a nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1).

Fínske právo

Právna úprava týkajúca sa cestovných dokladov

- 19 § 1 passilaki (671/2006) [zákon o cestovných pasoch (č. 671/2006)] stanovuje:
„Fínski štátni príslušníci majú právo opustiť krajinu v súlade s ustanoveniami tohto zákona.
Fínskym štátnym príslušníkom nemožno brániť vstúpiť na územie.“
- 20 § 2 zákona o cestovných pasoch stanovuje:
„Fínski občania majú právo opustiť územie krajiny alebo vstúpiť na toto územie s cestovným pasom, pokiaľ tento zákon, právo Únie alebo medzinárodné zmluvy, ktorými je Fínsko viazané, neustanovujú inak. Bez cestovného pasu môžu fínski občania cestovať na Island, do Nórska, Švédska a Dánska. Nariadenie vlády určí ďalšie krajiny, do ktorých môžu fínski občania cestovať s použitím preukazu totožnosti ako cestovného dokladu namiesto cestovného pasu...“
- 21 Podľa § 28 prvého odseku zákona o cestovných pasoch.
„Ak fínsky štátny príslušník musí mať pri svojej ceste cestovný pas alebo preukaz totožnosti, musí pri odchode z krajiny a pri jeho príchode do krajiny tento doklad predložiť orgánu hraničnej kontroly, ak ho o to tento orgán požiada.“
- 22 Článok 1 valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) [nariadenie vlády o preukazovaní práva cestovať v určitých osobitných prípadoch (č. 660/2013)] stanovuje:
„Fínski občania môžu cestovať s použitím preukazu totožnosti ako cestovného dokladu namiesto cestovného pasu z Fínska do nasledujúcich krajín...: Holandsko, Belgicko, Bulharsko, Španielsko, Írsko, Spojené kráľovstvo, Taliansko, Rakúsko, Grécko, Chorvátsko, Cyprus, Lotyšsko, Lichtenštajnsko, Litva, Luxembursko, Malta, Portugalsko, Poľsko, Francúzsko, Rumunsko, Nemecko, San Marino, Slovensko, Slovinsko, Švajčiarsko, Česká republika, Maďarsko a Estónsko.“

Trestný zákon

- 23 § 7 s názvom „Narušenie hraníc“, ktorý sa nachádza v kapitole 17, nazvanej „Trestné činy proti verejnému poriadku“ Rikoslaki (39/1889) [Trestný zákon (č. 39/1889)], stanovuje:
„Osoba, ktorá
1. prekročí hranicu Fínska bez cestovného dokladu, víza, povolenia na pobyt alebo iného dokladu porovnateľného s platným cestovným dokladom, alebo ináč ako cez povolené miesto pre výstup alebo vstup, alebo v rozpore so zákonným zákazom, alebo sa o to pokúsi,
- ...
- sa dopustí narušenia hraníc, za ktoré možno uložiť peňažný trest alebo trest odňatia slobody až na jeden rok.“

- 24 § 7a tej istej kapitoly 17 tohto zákona, nazvaný „Menej závažné narušenie hraníc“, uvádza:
„Páchatel sa potrestá peňažným trestom za narušenie hraníc menej závažným spôsobom, ak je narušenie hraníc vzhľadom na krátke trvanie nedovoleného pobytu alebo pohybu, povahu zakázaného konania alebo iné okolnosti súvisiace s týmto skutkom celkovo považované za menej závažné.“
- 25 Podľa § 1 prvého odseku kapitoly 2a Trestného zákona:
„Peňažný trest sa ukladá v denných sadzbách v počte najmenej 1 a najviac 120.“
- 26 § 2 tej istej kapitoly 2a Trestného zákona stanovuje:
„Výška dennej sadzby peňažného trestu je stanovená primerane s prihliadnutím na platobnú schopnosť páchatela.
Za primeranú sa považuje výška dennej sadzby zodpovedajúca jednej šesťdesiatine priemerného mesačného príjmu páchatela po odpočítaní daní a poplatkov stanovených nariadením vlády, ako aj fixnej paušálnej čiastky na pokrytie základných potrieb. Vyživovacia povinnosť páchatela môže dennú sadzbu peňažného trestu znížiť.
Základom na výpočet mesačného príjmu sú príjmy páchatela uvedené v poslednom daňovom priznaní. Ak príjmy páchatela nemožno dostatočne spoľahlivo určiť na základe daňových údajov alebo ak sa od posledného daňového priznania výrazne zmenili, možno ich určiť na základe iného dostupného dokumentu.
...
Výpočet priemerného mesačného príjmu, spôsob zaokrúhľovania výšky dennej sadzby peňažného trestu, fixnú paušálnu čiastku na pokrytie základných potrieb, zohľadnenie vyživovacej povinnosti a minimálnu dennú sadzbu peňažného trestu podrobne upraví nariadenie vlády.“
- 27 § 5 valtioneuvoston asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999) [nariadenie vlády o výške dennej sadzby peňažného trestu (č. 609/1999)] stanovuje:
„Výška dennej sadzby peňažného trestu nesmie byť nižšia ako 6 eur.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 28 Dňa 25. augusta 2015 uskutočnil fínsky štátny príslušník A spiatočnú plavbu medzi Fínskom a Estónskom na palube rekreačného plavidla. Východiskové miesto tejto plavby a miesto návratu sa nachádzali vo Fínsku. Počas tejto plavby A prechádzal medzinárodnými vodami nachádzajúcimi sa medzi týmito dvoma členskými štátmi.
- 29 Hoci bol držiteľom platného fínskeho cestovného pasu, počas plavby ho A nemal pri sebe. V dôsledku toho pri kontrole na hraniciach, ktorá bola vykonaná v Helsinkách v čase jeho návratu, A nemohol predložiť tento cestovný pas ani žiadny iný cestovný doklad. Totožnosť A však bolo možné zistiť na základe vodičského preukazu, ktorý mal pri sebe.
- 30 Syyttäjä (prokurátor, Fínsko) podal na Helsingin käräjäoikeus (Súd prvého stupňa Helsinki, Fínsko) obžalobu proti A pre menej závažné narušenie hraníc.

- 31 V rozhodnutí z 5. decembra 2016 Helsingin käräjäoikeus (Súd prvého stupňa Helsinki) konštatoval, že A sa dopustil menej závažného narušenia fínskych hraníc, keď ich prekročil bez cestovného dokladu, a spresnil, že skutočnosť, že A bol držiteľom platného cestovného pasu, je v tejto súvislosti irelevantná.
- 32 Tento súd však neuložil trest z dôvodu, že narušenie bolo menej závažné a že v prípade uloženia peňažného trestu by jeho výška, vypočítaná na základe trestnoprávneho režimu denných sadziieb peňažných trestov v závislosti od priemerného mesačného príjmu A, bola neprimeraná.
- 33 Prokurátor podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na Helsingin hovioikeus (Odvolací súd Helsinki, Fínsko). A podal vzájomné odvolanie proti tomu istému rozhodnutiu.
- 34 Rozsudkom z 15. júna 2018 Helsingin hovioikeus (Odvolací súd Helsinki) síce konštatoval, že bolo riadne preukázané, že A pri prekročení fínskej hranice nemal so sebou cestovný doklad, odvolanie prokurátora však zamietol. Tento súd sa totiž domnieval, že v prejednávanej veci nedošlo k naplneniu skutkovej podstaty menej závažného narušenia hraníc.
- 35 Prokurátor podal proti tomuto rozsudku mimoriadny opravný prostriedok na Korkein oikeus (Najvyšší súd, Fínsko).
- 36 Tento súd zastáva názor, že vec treba preskúmať z hľadiska práva Únie.
- 37 Pripomína, že Súdny dvor v bode 45 rozsudku z 21. septembra 1999, Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439), rozhodol, že toto právo nebráni tomu, aby členský štát pod hrozbou trestnoprávnych sankcií ukladal osobe povinnosť preukázať svoju štátnu príslušnosť pri vstupe na územie tohto členského štátu, ak sú sankcie porovnateľné so sankciami za podobné vnútroštátne trestné činy, a nie sú neprimerané.
- 38 Vnútroštátny súd si však kladie otázku, či sa táto judikatúra stále uplatňuje vzhľadom na zmeny vykonané v práve Únie po vyhlásení tohto rozsudku.
- 39 Hoci totiž z Kódexu schengenských hraníc skutočne vyplýva, že každý členský štát môže stanoviť povinnosť občanov Únie mať platný cestovný doklad, vnútroštátny súd sa pýta, či, a v prípade kladnej odpovede za akých podmienok, môže byť nesplnenie tejto povinnosti sankcionované, pretože nie je vylúčené, že uloženie sankcie zasahuje do práva na voľný pohyb zakotveného v článku 21 ods. 1 ZFEÚ.
- 40 Na účely určenia, či došlo k porušeniu tohto práva, treba zohľadniť články 4 a 5 smernice 2004/38, ako aj článok 21 nariadenia č. 562/2006, keďže týmto posledným uvedeným nariadením je Kódex schengenských hraníc uplatniteľný vo veci samej.
- 41 Vzhľadom na články 2, 4, 7, 20 a 21 nariadenia č. 562/2006, ako aj bod 3.2.5 prílohy VI tohto nariadenia je tiež potrebné spresniť, akú relevantnosť má skutočnosť, že dotknutý občan Únie sa presúval medzi dvoma členskými štátmi na palube rekreačného plavidla cez medzinárodné vody.
- 42 Za predpokladu, že právo Únie nebráni povinnosti mať platný cestovný doklad pod hrozbou sankcie, vnútroštátny súd sa ešte pýta, či je taký režim denných sadziieb peňažných trestov, aký stanovuje Trestný zákon, zlučiteľný so zásadou proporcionality.

- 43 Vnútroštátny súd uvádza, že v priebehu roka 2014 bola priemerná denná sadza peňažného trestu 16,70 eura pri priemernom čistom mesačnom príjme vo výške 1 257 eur. Okrem toho spresňuje, že za také narušenie hraníc, o aké ide v prejednávanej veci, sa zvyčajne ukladá peňažný trest vo výške pätnásť denných sadziieb.
- 44 Vzhľadom na priemerný mesačný príjem A, suma dennej sadzby peňažného trestu dosahuje 6 350 eur, takže celková výška peňažného trestu, ktorá by mu mohla byť uložená, je 95 250 eur. Túto sumu možno vysvetliť skutočnosťou, že hoci právna úprava uplatniteľná vo veci samej stanovuje minimálnu výšku dennej sadzby peňažného trestu 6 eur, nestanovuje žiadnu hornú hranicu tejto sumy.
- 45 Za týchto okolností Korkein oikeus (Najvyšší súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:
- „1. Bráni právo Únie, najmä článok 4 ods. 1 smernice [2004/38], článok 21 nariadenia [č. 562/2006] alebo právo občanov Únie voľne sa pohybovať na území Únie, uplatneniu ustanovenia vnútroštátneho práva, ktorým sa osobe (bez ohľadu na to, či je občanom Únie...) pod hrozbou sankcie ukladá povinnosť mať pri sebe platný cestovný pas alebo iný platný cestovný doklad, keď na palube rekreačného plavidla cestuje cez medzinárodné vody z jedného členského štátu do iného členského štátu bez toho, aby vstúpila na územie tretieho štátu?
2. Bráni právo Únie, najmä článok 5 ods. 1 smernice [2004/38], článok 21 nariadenia [č. 562/2006] alebo právo občanov Únie voľne sa pohybovať na území Únie, uplatneniu ustanovenia vnútroštátneho práva, ktorým sa osobe (bez ohľadu na to, či je občanom Únie...) pod hrozbou trestu ukladá povinnosť mať pri sebe platný cestovný pas alebo iný platný cestovný doklad, keď do dotknutého členského štátu pricestovala z iného členského štátu na palube rekreačného plavidla cez medzinárodné vody bez toho, aby predtým vstúpila na územie tretieho štátu?
3. Pokiaľ z práva Únie nevyplýva prekážka v zmysle prvej alebo druhej otázky, je sankcia za prekročenie fínskej štátnej hranice bez toho, aby osoba mala pri sebe platný cestovný doklad, ktorá sa vo Fínsku zvyčajne ukladá v denných sadzbách, zlučiteľná so zásadou proporcionality vyplývajúcou z článku 27 ods. 2 smernice [2004/38]?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

- 46 V rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom zavedeného článkom 267 ZFEÚ Súdnemu dvoru prináleží dať vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť spor, ktorý prejednáva. Vzhľadom na to Súdnemu dvoru prináleží v prípade potreby preformulovať otázky, ktoré sú mu položené. V tejto súvislosti je potrebné získať zo všetkých informácií, ktoré poskytol vnútroštátny súd, prvky práva Únie, ktoré si vyžadujú výklad so zreteľom na predmet sporu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. apríla 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, body 32 a 33, ako aj citovanú judikatúru).

- 47 V prejednávanej veci z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že konanie vo veci samej sa týka cesty medzi Fínskom a Estónskom, ktorú uskutočnil fínsky štátny príslušník na palube rekreačného plavidla s miestami odchodu a návratu vo Fínsku a ktorá viedla cez medzinárodné vody. Z tohto rozhodnutia tiež vyplýva, že dotknutá osoba je trestne stíhaná za nedodržanie fínskej právnej úpravy, ktorá ukladá fínskym štátnym príslušníkom povinnosť mať preukaz totožnosti alebo cestovný pas, ak cestujú medzi Fínskom a inými členskými štátmi vrátane Estónskej republiky.
- 48 Za týchto podmienok treba konštatovať, že vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou v podstate pýta jednak, či právo občanov Únie na voľný pohyb stanovené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ a spresnené v smernici 2004/38 sa má vzhľadom na ustanovenia týkajúce sa prekročenia hraníc uvedené v nariadení č. 562/2006 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou členský štát pod hrozbou trestnoprávných sankcií ukladá svojim štátnym príslušníkom povinnosť mať pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď cestujú do iného členského štátu, a jednak, či skutočnosť, že takáto cesta sa vykonáva na palube rekreačného plavidla cez medzinárodné vody, má v tejto súvislosti nejaký význam.
- 49 Podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ každý občan Únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v Zmluvách a opatreniach prijatých na ich vykonanie.
- 50 Ako uvádza článok 1 smernice 2004/38, jej účelom je najmä stanoviť podmienky uplatňovania tohto práva, ako aj jeho obmedzenia.
- 51 V tejto súvislosti článok 4 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na hraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.
- 52 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 54 až 57 svojich návrhov, zo vsuvky „s platným preukazom totožnosti alebo pasom“ obsiahnutej v tomto ustanovení vyplýva, že výkon práva štátnych príslušníkov členského štátu cestovať do iného členského štátu podlieha podmienke, že majú pri sebe platný preukaz totožnosti alebo pas.
- 53 Hoci teda členským štátom podľa článku 4 ods. 3 smernice 2004/38 prináleží, aby svojim občanom vydali alebo obnovili preukaz totožnosti alebo cestovný pas, normotvorca Únie tým, že v súlade s článkom 4 ods. 1 tejto smernice podmienil právo občana Únie cestovať do iného členského štátu tým, že majú pri sebe takýto doklad, chcel definovať formálne náležitosti spojené s voľným pohybom, v zmysle odôvodnenia 7 uvedenej smernice. Ako to uviedol generálny advokát v bode 58 svojich návrhov, táto formalita má za cieľ zjednodušiť výkon práva voľne sa pohybovať tým, že sa zabezpečí, aby každá osoba požívajúca toto právo mohla byť ako taká identifikovaná pri prípadnom overovaní (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. septembra 1999, Wijzenbeek, C-378/97, EU:C:1999:439, bod 43, ako aj zo 17. februára 2005, Oulane, C-215/03, EU:C:2005:95, body 21 a 22).
- 54 Táto podmienka súvisiaca s výkonom práva na voľný pohyb sa uplatňuje v súlade s článkom 3 ods. 1 smernice 2004/38 na všetkých občanov Únie, ktorí cestujú do iného členského štátu, než je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi.

- 55 Z toho vyplýva, že členský štát, ktorý svojim štátnym príslušníkom ukladá povinnosť mať pri sebe ich preukaz totožnosti alebo cestovný pas pri prekročení štátnej hranice počas cesty do iného členského štátu, tým prispieva k dodržiavaniu formálnej náležitosti, ktorá je podľa smernice 2004/38 spojená s výkonom práva na voľný pohyb. Takéto pravidlo vnútroštátneho práva preto patrí do pôsobnosti tejto smernice.
- 56 V súlade s článkom 36 uvedenej smernice má každý členský štát právomoc stanoviť režim sankcií uplatniteľných za porušenie vnútroštátnych pravidiel prijatých na jej vykonanie.
- 57 Pri neexistencii zosúladenia týchto sankcií ostáva členským štátom právomoc zvoliť si sankcie, ktoré sú podľa nich najvhodnejšie, no pri výkone tejto právomoci sú však členské štáty povinné dodržiavať právo Únie a jeho všeobecné zásady [pozri analogicky rozsudok z 11. februára 2021, K. M. (Sankcie uložené kapitánovi lode), C-77/20, EU:C:2021:112, bod 36 a citovanú judikatúru].
- 58 V dôsledku toho a bez ohľadu na vývoj, ktorého je predmetom od vyhlásenia rozsudku z 21. septembra 1999, Wijzenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439), právo Únie v jeho súčasnej podobe stále zachováva autonómnosť členských štátov, pokiaľ ide o sankcie, ktoré možno uložiť občanovi Únie, ktorý nedodržiava formalitu spojenú s výkonom práva na voľný pohyb. Ako Súdny dvor uviedol v bode 45 uvedeného rozsudku, členské štáty môžu v takomto prípade stanoviť trestné sankcie pod podmienkou, že tieto sankcie rešpektujú najmä zásadu proporcionality. Táto zásada je teraz zakotvená v článku 49 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), podľa ktorého prísnosť trestov nesmie byť neprimeraná trestnému činu.
- 59 Okrem toho treba pripomenúť, že vnútroštátne trestnoprávne ustanovenia nemôžu diskriminovať osoby, ktorým právo Únie priznáva právo na rovnaké zaobchádzanie, ani obmedzovať základné slobody zaručené právom Únie (rozsudok z 19. novembra 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, bod 27 a citovaná judikatúra).
- 60 Legitímnosť povinnosti, ktorú členský štát uložil svojim štátnym príslušníkom, aby pod hrozbou trestnoprávnej sankcie mali pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď prekračujú štátnu hranicu s cieľom cestovať do iného členského štátu, s výhradou dodržania všeobecných zásad práva Únie, nie je vyvrátená spresnením uvedeným v článku 4 ods. 1 smernice 2004/38, podľa ktorého týmto ustanovením nie sú „dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly“.
- 61 Je pravda, že z tohto spresnenia vyplýva, že akékoľvek pravidlo týkajúce sa kontrol na štátnych hraniciach, akým je pravidlo uvedené v článku 20 nariadenia č. 562/2006, ktoré stanovuje zrušenie týchto kontrol na vnútorných hraniciach schengenského priestoru, sa musí v plnom rozsahu uplatniť. Kontrola preto v zásade nemôže byť vykonaná pri prekročení týchto hraníc.
- 62 Zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach však nemá vplyv na možnosť členských štátov uvedenú v článku 21 nariadenia č. 562/2006 vykonávať kontroly totožnosti v rámci územia a na tento účel stanoviť povinnosť týkajúcu sa držby a nosenia dokladov a potvrdení (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. júla 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 63 a citovanú judikatúru).
- 63 Okrem toho, hoci bod 3.2.5 prílohy VI nariadenia č. 562/2006 vo svojom prvom odseku stanovuje pravidlo, podľa ktorého sa osoby na palube výletných lodí, ktoré prichádzajú z prístavu na území členského štátu alebo do takéhoto prístavu odchádzajú a ktoré prekračujú vonkajšiu hranicu

schengenského priestoru, nepodrobujú overeniu totožnosti, ten istý bod vo svojom druhom odseku uvádza výnimku z tohto pravidla, podľa ktorej tieto osoby môžu byť napriek tomu podrobené overeniu totožnosti „v súvislosti s hodnotením rizík nelegálneho prisťahovalectva“.

- 64 Vzhľadom na právomoc takto vyhradenú členským štátom overiť v rôznych situáciách spresnených v nariadení č. 562/2006 totožnosť osôb, treba konštatovať, že členský štát nezasahuje do práva na voľný pohyb, ak pod hrozbou sankcií, ktoré majú prípadne trestnoprávnu povahu, a sú odrádzajúce a zároveň v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, ukladá svojim štátnym príslušníkom povinnosť mať pri sebe preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď opúšťajú štátne územie s cieľom cestovať akýmkoľvek dopravným prostriedkom a akoukoľvek trasou do iného členského štátu. Takáto povinnosť totiž zaručuje, že títo štátni príslušníci sú schopní preukázať svoju totožnosť, štátnu príslušnosť a v dôsledku toho svoje postavenie občana Únie, ak nastane jedna z uvedených situácií upravených nariadením č. 562/2006 a stane sa dôvodom vykonania kontroly.
- 65 Preto treba na prvú položenú otázku odpovedať tak, že právo občanov Únie na voľný pohyb stanovené v článku 21 ZFEÚ a spresnené smernicou 2004/38 sa má vzhľadom na ustanovenia týkajúce sa prekročenia hraníc uvedené v nariadení č. 562/2006 vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou členský štát pod hrozbou trestnoprávnych sankcií ukladá svojim štátnym príslušníkom povinnosť mať pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď akýmkoľvek dopravným prostriedkom a akoukoľvek trasou cestujú do iného členského štátu, pokiaľ sú podmienky týchto sankcií v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, medzi inými so zásadou proporcionality a zákazu diskriminácie.

O druhej otázke

- 66 Vzhľadom na skutočnosti uvedené v bode 47 tohto rozsudku je cieľom druhej otázky v podstate určiť na jednej strane, či sa právo občanov Únie na voľný pohyb stanovené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ a spresnené smernicou 2004/38 má vzhľadom na ustanovenia týkajúce sa prekročenia hraníc uvádzané nariadením č. 562/2006 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou členský štát pod hrozbou trestnoprávnych sankcií ukladá svojim štátnym príslušníkom povinnosť mať pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď vstupujú na jeho územie pri príchode z iného členského štátu, a na druhej strane, či skutočnosť, že cesta sa uskutočňuje na palube rekreačného plavidla a vedie cez medzinárodné vody, má v tejto súvislosti nejaký význam.
- 67 Na úvod treba uviesť, že smernica 2004/38 neupravuje situáciu, keď občan Únie pri príchode z iného členského štátu prekročí hranicu členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom.
- 68 Podľa jej článku 3 ods. 1 totiž táto smernica upravuje len podmienky vstupu a pobytu občana Únie v iných členských štátoch ako v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom (rozsudok zo 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, body 33 a 34).
- 69 Vzhľadom na takto uvedené vymedzenie pôsobnosti smernice 2004/38 a keďže zo zásady medzinárodného práva, ktorá bola potvrdená v článku 3 Protokolu č. 4 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísanému 4. novembra 1950 v Ríme vyplýva, že členský štát nemôže odoprieť vlastným štátnym príslušníkom právo vstupu na svoje územie a pobytu na ňom (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74,

EU:C:1974:133, bod 22, a z 5. mája 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, bod 29), na vstup občana Únie na územie členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, sa nevzťahujú podmienky týkajúce sa práva vstupu uvedené v článku 5 tejto smernice.

- 70 Výsledkom je, že návrat občana Únie na územie členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, patrí pod článok 21 ods. 1 ZFEÚ, ak tento občan predtým uplatnil v inom členskom štáte, ako je jeho členský štát pôvodu, svoje právo voľného pohybu uvedené v tomto ustanovení (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. júna 2018, Coman a i., C-673/16, EU:C:2018:385, bod 31 ako aj citovanú judikatúru).
- 71 Treba preto preskúmať, či povinnosť uložená členským štátom jeho štátnym príslušníkom, aby mali pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď vstupujú na jeho územie pri príchode z iného členského štátu, môže brániť výkonu práva na voľný pohyb stanoveného v článku 21 ZFEÚ.
- 72 S výhradou overenia vnútroštátnym súdom zo skutočností uvedených v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že fínski štátni príslušníci, ktorí nemajú pri svojom návrate do Fínska pri sebe preukaz totožnosti alebo cestovný pas, sú oprávnení vstúpiť na územie tohto členského štátu od okamihu, keď môžu preukázať svoju totožnosť iným spôsobom.
- 73 Zdá sa teda, že povinnosť mať pri sebe preukaz totožnosti alebo cestovný pas nepodmieňuje právo na vstup, ale predstavuje formalitu, ktorej cieľom je zjednotiť a tým uľahčiť kontroly totožnosti, ktoré možno v prípadoch vymedzených nariadením č. 562/2006 vykonať.
- 74 Vzhľadom na to, že každý občan Únie je držiteľom preukazu totožnosti alebo cestovného pasu a musí mať tento doklad pri sebe, ak cestuje do iného členského štátu, než je členský štát, ktorého je štátnym príslušníkom, povinnosť uložená vnútroštátnou právnou úpravou mať pri sebe ten istý doklad pri návrate do členského štátu pôvodu, nespôsobuje ďalšie náklady a ani nie je šikanózna, a preto ju nemožno považovať za povinnosť, ktorá má za účinnok odrádzať od výkonu práva na voľný pohyb, keď okrem toho bolo spresnené, že táto povinnosť nepodmieňuje právo vstupu na územie členského štátu pôvodu, pokiaľ však sankcie stanovené pre prípad porušenia tejto povinnosti sú zlučiteľné so zásadou proporcionality zakotvenou v článku 49 ods. 3 Charty, ako aj s ostatnými všeobecnými zásadami práva Únie, medzi nimi zásadou zákazu diskriminácie, pričom súhrn týchto zásad je uplatniteľný v rámci posúdenia vnútroštátnej právnej úpravy z hľadiska článku 21 ods. 1 ZFEÚ (pozri v tomto poslednom uvedenom ohľade rozsudok z 8. júna 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, body 31 a 42, ako aj citovanú judikatúru).
- 75 Okrem toho skutočnosť, že dotknutá cesta sa uskutočňuje na palube rekreačného plavidla a toto plavidlo prechádza cez medzinárodné vody, nebráni tomu, aby sa pristúpilo k overeniu totožnosti pasažierov tohto plavidla.
- 76 Ako bolo totiž pripomenuté v bode 63 tohto rozsudku, bod 3.2.5 druhý odsek prílohy VI nariadenia č. 562/2006 umožňuje „v súvislosti s hodnotením rizík nelegálneho pristávanectva“ kontroly osôb na palube rekreačných plavidiel, ktoré prichádzajú z prístavu na území členského štátu alebo do takéhoto prístavu odchádzajú a ktoré prekračujú vonkajšiu hranicu schengenského priestoru. Potrebný účinok tohto ustanovenia by bol ohrozený, ak by sa vykladalo v tom zmysle, že príslušné orgány sa musia počas týchto overení obmedziť na kontrolu dokumentu obsahujúceho všetky technické vlastnosti plavidla, ako aj mená osôb na palube, ktorý je uvedený v bode 3.2.7 tejto prílohy, bez toho, aby prostredníctvom overenia dokladov totožnosti mohli kontrolovať správnosť zoznamu mien, ktorý sa nachádza v tomto dokumente.

- 77 V prejednávanej veci zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že plavidlo, o ktoré ide vo veci samej, počas svojej plavby prešlo cez medzinárodné vody nachádzajúce sa medzi teritoriálnymi vodami Fínska a Estónska, takže sa musí považovať za plavidlo prekračujúce vonkajšiu hranicu v zmysle článku 2 bodu 2 nariadenia č. 562/2006. Okrem toho plavba sa vykonala v auguste 2015, teda v období, ktoré účastníci konania vo veci samej uznali za obdobie predstavujúce zvýšené riziko nelegálneho prístahovalectva. S výhradou overení, ktoré prináleží vykonať vnútroštátnemu súdu, sa zdá, že príslušné fínske orgány sa nachádzali v situácii, keď mohli legitímne vykonať overenie totožnosti osôb nachádzajúcich sa na palube uvedeného plavidla pri jeho návrate do fínskych teritoriálnych vôd.
- 78 Ako bolo uvedené v bodoch 73 a 74 tohto rozsudku, právo na voľný pohyb nebráni tomu, aby členský štát s cieľom zjednotiť a tým uľahčiť kontroly totožnosti, ktoré možno v prípadoch vymedzených nariadením č. 562/2006 vykonať, uložil svojim štátnym príslušníkom povinnosť mať pri sebe preukaz totožnosti alebo cestovný pas pri ich návrate na jeho územie pri príchode z iného členského štátu, pokiaľ sú sankcie v prípade porušenia tejto povinnosti zlučiteľné so všeobecnými zásadami práva Únie. Z toho vyplýva, že orgány tohto členského štátu môžu v rámci legitímne vykonávanej kontroly podľa bodu 3.2.5 druhého odseku prílohy VI nariadenia č. 526/2006, požadovať od dotknutej osoby, aby predložila svoj preukaz totožnosti alebo svoj cestovný pas, a v prípade, že nepredloží takýto doklad, uložiť jej sankciu.
- 79 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti treba na druhú položenú otázku odpovedať tak, že právo občanov Únie na voľný pohyb stanovené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ sa vzhľadom na ustanovenia týkajúce sa prekročenia hraníc uvádzané nariadením č. 562/2006 má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou členský štát pod hrozbou trestnoprávných sankcií ukladá svojim štátnym príslušníkom povinnosť mať pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď vstupujú na jeho územie pri príchode z iného členského štátu, pokiaľ táto povinnosť nepodmieňuje právo vstupu a ak podmienky sankcií stanovených pre prípad nesplnenia uvedenej povinnosti sú v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, medzi inými so zásadou proporcionality a zákazu diskriminácie. Cesta do dotknutého členského štátu z iného členského štátu uskutočnená na palube rekreačného plavidla, ktorá vedie cez medzinárodné vody, sa uvádza medzi podmienkami podľa bodu 3.2.5 druhého odseku prílohy VI tohto nariadenia, v prípadoch ktorých možno predloženie takého dokladu požadovať.

O tretej otázke

- 80 Ako vyplýva z ustanovení Trestného zákona citovaných v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, osoba ktorá prekročí hranicu Fínska bez cestovného dokladu alebo iného dokladu porovnateľného s cestovným dokladom, alebo sa o to pokúsi, sa dopustí narušenia hraníc, za ktoré možno uložiť peňažný trest alebo trest odňatia slobody až na jeden rok, pričom sa spresňuje, že ak sa narušenie považuje za menej závažné, stanovená sankcia predstavuje peňažný trest uložený v podobe denných sadziieb, pričom výška dennej sadzby zodpovedá jednej šesťdesiatine priemerného mesačného príjmu páchatela po odpočítaní určitých daní, poplatkov a výdavkov.
- 81 Okrem toho z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že peňažný trest uložený za menej závažné narušenie štátnej hranice zvyčajne spočíva v pätnástich denných sadzbách a že výška peňažného trestu, ktorý býva nakoniec uložený, dosahuje obvykle približne 20 % čistého mesačného príjmu páchatela.

- 82 V prejednávanej veci prokurátor začal trestné stíhanie proti A z dôvodu, že A pri prekročení fínskej hranice nemal pri sebe platný cestovný pas ani žiadny iný cestovný doklad, a to aj napriek tomu, že jeho totožnosť mohla byť preukázaná na základe vodičského preukazu, ktorého bol držiteľom.
- 83 Preto treba konštatovať, že tretia prejudiciálna otázka sa týka toho, či článok 21 ods. 1 ZFEÚ a články 4 a 36 smernice 2004/38 v spojení s článkom 49 ods. 3 Charty bránia režimu trestnoprávných sankcií, prostredníctvom ktorého členský štát prekročenie svojej štátnej hranice bez platného preukazu totožnosti alebo cestovného pasu trestá peňažným trestom, ktorý môže orientačne dosahovať 20 % čistého mesačného príjmu páchatela.
- 84 Podľa pravidla stanoveného v článku 49 ods. 3 Charty, prísnosť sankcií musí byť primeraná závažnosti porušení, ktoré postihujú, a to najmä zabezpečením skutočne odrádzajúceho účinku, pričom nemôžu ísť nad rámec toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou [pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. februára 2021, K. M. (Sankcie uložené kapitánovi lode), C-77/20, EU:C:2021:112, body 37 a 38, ako aj citovanú judikatúru].
- 85 Hoci vnútroštátnemu súdu prináleží posúdiť, či je režim sankcií dotknutý vo veci samej primeraný na dosiahnutie legitímneho cieľa sledovaného povinnosťou mať pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, nič to nemení na tom, že Súdny dvor mu môže poskytnúť všetky výkladové prvky týkajúce sa práva Únie, ktoré mu umožnia určiť, či ide o takýto prípad [pozri analogicky rozsudky z 28. januára 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, bod 37, a z 11. februára 2021, K. M. (Sankcie uložené kapitánovi lode), C-77/20, EU:C:2021:112, bod 39].
- 86 Ako bolo uvedené v bode 53 tohto rozsudku, povinnosť mať pri sebe na ceste z jedného členského štátu do iného členského štátu preukaz totožnosti alebo cestovný pas, predstavuje formalitu, ktorej cieľom je uľahčiť výkon práva na voľný pohyb tým, že sa zaručí, že každá osoba, ktorá má toto právo, bude bez ťažkostí identifikovaná ako taká v rámci prípadného overenia.
- 87 Pokiaľ ide o peňažný trest, ktorý sa podľa informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom ukladá v prípade, keď sa prekročenie štátnej hranice bez preukazu totožnosti alebo cestovného pasu považuje za menej závažné narušenie, treba konštatovať, že táto sankcia, ktorá obvykle dosahuje približne 20 % čistého mesačného príjmu páchatela, nie je primeraná závažnosti narušenia, ako to vyplýva najmä z okolností konania vo veci samej, v ktorom, ako bolo uvedené v bode 44 tohto rozsudku, celková výška peňažného trestu, ktorý možno za toto menej závažné narušenie uložiť, dosahuje 95 250 eur, bez toho, aby bola stanovená akákoľvek horná hranica.
- 88 Hoci členské štáty môžu uložiť peňažný trest s cieľom sankcionovať nedodržanie formálnej požiadavky týkajúcej sa výkonu práva priznaného právom Únie, je potrebné, aby takáto sankcia bola primeraná závažnosti tohto porušenia [pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. marca 2021, A. (Výkon práva na odpočítanie dane), C-895/19, EU:C:2021:216, bod 53 a citovanú judikatúru].
- 89 Ak však – ako v prejednávanej veci – povinnosť mať pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas poruší držiteľ práva voľného pohybu, ktorý je držiteľom takéhoto dokladu, ale len opomenul zobrať si tento doklad počas svojej cesty, je narušenie, ako to okrem iného uznala fínska vláda, menej závažné. V dôsledku toho, s výnimkou prípadov recidívy, takéto narušenie nemôže viesť k uloženiu takej vysokej peňažnej sankcie, akou je peňažný trest dosahujúci 20 % čistého priemerného mesačného príjmu páchatela.

- 90 Prísnosť takejto sankcie totiž prekračuje hranice toho, čo je primerané a nevyhnutné na dosiahnutie cieľa pripomenutého v bode 86 tohto rozsudku.
- 91 Je pravda, ako uviedol generálny advokát v bode 121 svojich návrhov, že právo Únie nebráni tomu, aby režim peňažných sankcií zohľadňoval platobnú schopnosť páchatela tým, že stanovuje, že peňažný trest sa vypočíta v závislosti od výšky jeho príjmov. Dodržiavanie formálnych náležitostí spojených s výkonom práva na voľný pohyb občanmi Únie však možno zabezpečiť dostatočne odrádzajúcim spôsobom prostredníctvom menej obmedzujúcich opatrení, ako sú opatrenia stanovené právnou úpravou, o ktorú ide vo veci samej, keďže týmito opatreniami môžu byť najmä stanovenie peňažných trestov vo výške, ktorá zodpovedá nižšej percentuálnej sadzbe mesačného príjmu, a stanovenie hornej hranice peňažných trestov.
- 92 Vzhľadom na už vyššie uvedené treba na tretiu položenú otázku odpovedať, že článok 21 ods. 1 ZFEÚ a články 4 a 36 smernice 2004/38 v spojení s článkom 49 ods. 3 Charty sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia režimu trestnoprávných sankcií, prostredníctvom ktorého členský štát prekročenie svojej štátnej hranice bez platného preukazu totožnosti alebo cestovného pasu tresta peňažným trestom, ktorý môže orientačne dosahovať 20 % čistého mesačného príjmu páchatela, keďže takýto peňažný trest nie je primeraný závažnosti tohto narušenia, pretože toto má menej závažnú povahu.

O trovách

- 93 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

- 1. Právo občanov Únie na voľný pohyb stanovené v článku 21 ZFEÚ a spresnené smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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, sa má vzhľadom na ustanovenia týkajúce sa prekročenia hraníc uvedené v nariadení 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), zmeneného a doplneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013, vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou členský štát pod hrozbou trestnoprávných sankcií ukladá svojim štátnym príslušníkom povinnosť mať pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď akýmkoľvek dopravným prostriedkom a akoukoľvek trasou cestujú do iného členského štátu, pokiaľ sú podmienky týchto sankcií v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, medzi inými so zásadou proporcionality a zákazu diskriminácie.**

- 2. Právo občanov Únie na voľný pohyb stanovené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ sa vzhľadom na ustanovenia týkajúce sa prekročenia hraníc uvádzané nariadením (ES) č. 562/2006, zmeneným a doplneným nariadením (EÚ) č. 610/2013, má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou členský štát pod hrozbou trestnoprávnych sankcií ukladá svojim štátnym príslušníkom povinnosť mať pri sebe platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, keď vstupujú na jeho územie pri príchode z iného členského štátu, pokiaľ táto povinnosť nepodmieňuje právo vstupu a ak podmienky sankcií stanovených pre prípad nesplnenia uvedenej povinnosti sú v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, medzi inými so zásadou proporcionality a zákazu diskriminácie. Cesta do dotknutého členského štátu z iného členského štátu uskutočnená na palube rekreačného plavidla, ktorá vedie cez medzinárodné vody, sa uvádza medzi podmienkami podľa bodu 3.2.5 druhého odseku prílohy VI tohto nariadenia, v prípadoch ktorých možno predloženie takého dokladu požadovať.**
- 3. Článok 21 ods. 1 ZFEÚ a články 4 a 36 smernice 2004/38 v spojení s článkom 49 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia režimu trestnoprávnych sankcií, prostredníctvom ktorého členský štát prekročenie svojej štátnej hranice bez platného preukazu totožnosti alebo cestovného pasu trestá peňažným trestom, ktorý môže orientačne dosahovať 20 % čistého mesačného príjmu páchatela, keďže takýto peňažný trest nie je primeraný závažnosti tohto narušenia, pretože toto má menej závažnú povahu.**

Podpisy