



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 5. decembra 2023*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2004/38/ES – Články 27 a 29 – Opatrenia obmedzujúce voľný pohyb občanov Únie z dôvodov verejného zdravia – Opatrenia so všeobecnou pôsobnosťou – Vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje zákaz opustiť vnútroštátne územie na účely iných než nevyhnutných ciest do členských štátov klasifikovaných ako oblasti s vysokým rizikom nákazy v súvislosti s pandémiou COVID-19, ako aj povinnosť každého cestujúceho, ktorý vstupuje na vnútroštátne územie z jedného z týchto členských štátov, podstúpiť skriningové testovanie a dodržiavať karanténu – Kódex schengenských hraníc – Článok 23 – Výkon policajných právomocí v oblasti verejného zdravia – Rovnocennosť s výkonom hraničným kontrol – Článok 25 – Možnosť obnovenia kontroly vnútorných hraníc v kontexte pandémie COVID-19 – Kontroly vykonávané v členskom štáte v rámci opatrení zakazujúcich prekračovanie hraníc na účely iných než nevyhnutných ciest zo štátov schengenského priestoru klasifikovaných ako oblasti s vysokým rizikom nákazy v súvislosti s pandémiou COVID-19 alebo do týchto štátov“

Vo veci C-128/22,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Holandskojazyčný prvostupňový súd v Bruseli, Belgicko) zo 7. februára 2022 a doručený Súdnemu dvoru 23. februára 2022, ktorý súvisí s konaním:

Nordic Info BV

proti

Belgische Staat,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda L. Bay Larsen, predsedovia komôr A. Arabadžiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen a Z. Csehi, sudcovia J.-C. Bonichot, M. Safjan (spravodajca), S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún a M. Gavalec,

generálny advokát: N. Emiliou,

tajomník: A. Lamote, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 10. januára 2023,

* Jazyk konania: holandčina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Nordic Info BV, v zastúpení: F. Emmerechts a R. Pockelé-Dilles, advocation,
- belgická vláda, v zastúpení: M. Jacobs, C. Pochet a M. Van Regemorter, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci L. De Brucker, E. Jacobowitz a P. de Maeyer, advocation,
- rumunská vláda, v zastúpení: M. Chicu a E. Gane, splnomocnené zástupkyne,
- nórska vláda, v zastúpení: V. Hauan, A. Hjetland, T.B. Leming, I. Thue a P. Wennerås, splnomocnení zástupcovia,
- švédka vláda, v zastúpení: L. Lanzrein a N. Marville-Dosen, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: E. Montaguti, J. Tomkin a F. Wilman, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta 7. septembra 2023,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu 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 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) 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, 2006, s. 1), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2225 z 30. novembra 2017 (Ú. v. EÚ L 327, 2017, s. 1) (ďalej len „Kódex schengenských hraníc“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Nordic Info BV, so sídlom v Belgicku, a Belgische Staat (Belgické kráľovstvo) vo veci náhrady škody, ktorá tejto spoločnosti údajne vznikla v dôsledku vnútroštátnych opatrení obmedzujúcich voľný pohyb, ktoré boli prijaté počas zdravotnej krízy súvisiacej s pandémiou COVID-19.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2004/38

3 V odôvodneniach 22, 25 až 27 a 31 smernice 2004/38 sa uvádza:

„(22) Zmluva umožňuje, aby sa zaviedli obmedzenia práva voľného pohybu a pobytu na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Aby sa zabezpečila presnejšia definícia takýchto okolností a procedurálnej ochrany, podľa ktorých sa občanom Únie a ich rodinným príslušníkom môže odmietnuť vstup alebo môžu byť vyhostení, mala by táto smernica nahradiť smernicu Rady 64/221/EHS [z 25. februára 1964 o koordinácii osobitných opatrení týkajúcich sa pohybu a pobytu cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejnej politiky, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia (Ú. v. ES 56, 1964, s. 850; Mim. vyd. 05/001, s. 11)].

...

(25) podrobne by sa tiež mala špecifikovať procedurálna ochrana, aby sa zabezpečila vysoká úroveň ochrany práv občanov Únie a ich rodinných príslušníkov v prípade, že sa im odmietne povolenie, aby vstúpili alebo sa zdržiavali na území iného členského štátu, a tiež aby sa podporila zásada, že všetky kroky, ktoré orgány prijímú, musia byť primerane opodstatnené;

(26) v každom prípade by občanom Únie a ich rodinným príslušníkom, ktorým sa odmietlo povolenie, aby vstúpili alebo sa zdržiavali na území iného členského štátu, mali byť k dispozícii súdne konania o opravnom prostriedku;

(27) v súlade s judikatúrou Súdneho dvora, ktorá zakazuje členským štátom ukladať osobám, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, doživotné zákazy pobytu na ich území, by sa právo občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorým bol zakázaný pobyt na území členského štátu, predložil novú žiadosť po primeranom období a v každom prípade po troch rokoch od výkonu právoplatného rozhodnutia o zákaze pobytu, malo potvrdiť;

...

(31) táto smernica rešpektuje základn[é] práva a slobody a dodržiava princípy uznané najmä Chartou základných práv Európskej únie. V súlade so zákazom diskriminácie obsiahnut[ý]m v tejto charte by členské štáty mali vykonať túto smernicu bez rozlišovania medzi užívateľmi tejto smernice na takom základe, ako je pohlavie, rasa, farba, etnický alebo sociálny pôvod, genetické vlastnosti, jazyk, náboženstvo alebo viera, politické alebo iné názory, členstvo v národnostnej menšine, majetok, narodenie, invalidita, vek alebo sexuálna orientácia.“

4 Článok 1 smernice 2004/38, 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 2 tejto smernice, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, uvádza:

„Na účely tejto smernice:

1) ‚Občan Únie‘ znamená akákoľvek osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu;

...

3) ‚Hostiteľský členský štát‘ znamená členský štát, do ktorého sa občan Únie presťahuje, aby vykonal svoje právo voľného pohybu a pobytu.“

6 Článok 3 uvedenej smernice, nazvaný „Oprávnené osoby“, v 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.“

7 Článok 4 smernice 2004/38, nazvaný „Právo výstupu“, znie:

„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.

2. V súvislosti s osobami, na ktoré sa uplatňuje odsek 1, nie je možné zaviesť žiadne výstupné víza ani rovnocenné formality.

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.

4. Pas je platný aspoň pre všetky členské štáty a pre krajiny, cez ktoré držiteľ pasu musí prejsť, keď cestuje medzi členskými štátmi. Ak zákony členského štátu nestanovujú vydanie preukazov totožnosti, obdobie platnosti akéhokoľvek pasu pri jeho vydaní alebo obnovení nesmie byť kratšie ako päť rokov.“

8 Podľa článku 5 tejto smernice, nazvaného „Právo vstupu“:

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

V súvislosti s občanmi Únie nie je možné zaviesť žiadne vstupné víza ani rovnocenné formality.

...

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.“

- 9 Články 6 a 7 uvedenej smernice, nachádzajúce sa v jej kapitole III o práve pobytu, sa týkajú práva pobytu do troch mesiacov a práva pobytu na viac ako tri mesiace.
- 10 Kapitola VI smernice 2004/38 upravuje „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“ a obsahuje články 27 až 33 tejto smernice.
- 11 Článok 27 uvedenej smernice, nazvaný „Všeobecné zásady“, znie:

„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. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samé osebe nepovažujú za dôvody na prijatie takýchto opatrení.

Osobné správanie daného jednotlivca musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu [Odôvodnenia, ktoré sa priamo netýkajú konkrétneho prípadu – *neoficiálny preklad*], alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné.

3. Aby sa posúdilo, či daná osoba predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť, pri vydávaní registračného potvrdenia, alebo v prípade neexistencie registračného systému, najneskôr tri mesiace od dátumu príchodu danej osoby na územie hostiteľského členského štátu, alebo od dátumu ohlásenia svojej prítomnosti v rámci územia, ako je stanovené v článku 5(5), alebo pri vydávaní pobytového preukazu, hostiteľský členský štát, ak to považuje za podstatné, môže požadovať, aby členský štát pôvodu a prípadne iné členské štáty,... poskytl informácie týkajúce sa akýchkoľvek predchádzajúcich policajných záznamov, ktoré prípadne daná osoba má. Takéto informácie sa nevyžadujú všeobecne. Členský štát, ktorý dostane takúto žiadosť, odpovie do dvoch mesiacov.

4. Členský štát, ktorý vydal pas alebo preukaz totožnosti, umožní držiteľovi takéhoto dokladu, ktorý bol vyhostený z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia z iného členského štátu, aby opätovne vstúpil na jeho územie bez akýchkoľvek formalít, a to aj v prípade, že daný doklad už nie je viac platný alebo štátna príslušnosť držiteľa je spochybnená.“

12 Článok 29 smernice 2004/38, nazvaný „Verejné zdravie“, stanovuje:

„1. Jediné choroby, ktoré opodstatňujú opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu, sú choroby s epidemickým potenciálom, ako je definované v príslušných nástrojoch Svetovej zdravotníckej organizácie [(WHO)] a iné infekčné choroby alebo nákazlivé parazitické ochorenia, ak podliehajú ochranným opatreniam, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov hostiteľského členského štátu.

2. Choroby, ku ktorým dôjde po trojmesačnom období od dátumu príchodu, nepredstavujú dôvody na vyhostenie z územia.

3. V prípade vážnych náznakov potreby, členský štát môže do troch mesiacov od dátumu príchodu požadovať, aby sa osoby, ktoré sú oprávnené na právo pobytu, podrobili bezplatnému lekárskemu vyšetreniu, aby sa potvrdilo, že netrpia žiadnymi chorobami uvedenými v odseku 1. Takéto lekárske vyšetrenia nie je možné vyžadovať na všeobecnom základe.“

13 Článok 30 tejto smernice, nazvaný „Oznámenie o rozhodnutiach“, stanovuje:

„1. Dané osoby dostanú písomné oznámenie o akýchkoľvek rozhodnutiach prijatých podľa článku 27 ods. 1 tak, aby boli schopné porozumieť ich obsahu a dôsledkom pre nich.

2. Dané osoby budú presne a úplne informované o dôvodoch verejnej bezpečnosti, verejného poriadku alebo verejného zdravia, na základe ktorých sa rozhodnutia v ich prípade prijali, pokiaľ to nie je v rozpore so záujmami štátnej bezpečnosti.

3. Takéto oznámenie uvádza súd alebo správny úrad, na ktorom môže daná osoba podať odvolanie, časový limit na podanie odvolania a prípadne čas, do kedy musí daná osoba opustiť územie členského štátu. Okrem riadne zdôvodnených súrnych prípadov, čas na opustenie územia nie je kratší ako jeden mesiac od dátumu oznámenia.“

14 Podľa článku 31 uvedenej smernice, nazvaného „Procedurálna ochrana“:

„1. Dané osoby majú prístup k súdnym a prípadne administratívnym konaniam o opravnom prostriedku v hostiteľskom členskom štáte, aby sa mohli odvolať alebo požiadať o preskúmanie akéhokoľvek rozhodnutia prijatého proti nim na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.

...

3. Konania o opravnom prostriedku umožňujú preskúmanie legálnosti rozhodnutia a tiež skutočností a okolností, z ktorých navrhované opatrenie vychádza. Zabezpečia, aby rozhodnutie nebolo neúmerne, najmä z hľadiska požiadaviek stanovených v článku 28.

4. Členské štáty môžu vylúčiť daného jednotlivca z ich územia pred ukončením konania o opravnom prostriedku, ale nesmú zabrániť, aby sa daný jednotlivec dostavil osobne na obhajobu, s výnimkou prípadu, ak jeho vystúpenie môže spôsobiť vážne ťažkosti pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť alebo, keď odvolávacie [odvolanie – *neoficiálny preklad*] alebo súdne preskúmanie sa týka odmietnutia vstupu na územie.“

- 15 Článok 32 smernice tej istej smernice, nazvaný „Doba platnosti rozhodnutí o zákaze pobytu“, stanovuje:

„1. Osoby, ktorým bol zakázaný pobyt z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti [verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia – *neoficiálny preklad*] môžu podať žiadosť o zrušenie zákazu pobytu po primeranom období v závislosti od okolností, a v každom prípade po troch rokoch od výkonu právoplatného rozhodnutia o zákaze pobytu prijatého v súlade s právom Spoločenstva, a predložiť dôkazy potvrdzujúce, že došlo k podstatnej zmene v okolnostiach, ktorými bolo rozhodnutie o zákaze pobytu odôvodnené.

Dané členské štáty prijímú rozhodnutie o takejto žiadosti do šiestich mesiacov po jej predložení.

2. Osoby uvedené v odseku 1 nemajú právo vstupu na územie daného členského štátu v čase, keď sa ich žiadosť skúma.“

Kódex schengenských hraníc

- 16 Odôvodnenia 2 a 6 Kódexu schengenských hraníc stanovujú:

„(2) Prijatie opatrení podľa článku 77 ods. 2 písm. e) [ZFEÚ] s cieľom zabezpečiť, aby sa nevykonávali kontroly osôb prekračujúcich vnútorné hranice, predstavuje súčasť cieľa [Európskej únie] vytvoriť oblasť bez vnútorných hraníc, v ktorej sa zabezpečí voľný pohyb osôb tak, ako stanovuje článok 26 ods. 2 ZFEÚ.

...

(6) Kontrola hraníc je nielen v záujme členského štátu, na vonkajších hraniciach ktorého sa vykonáva, ale všetkých členských štátov, ktoré zrušili kontrolu hraníc na svojich vnútorných hraniciach. Kontrola hraníc by mala pomáhať v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi a zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia a medzinárodných vzťahov členských štátov.“

- 17 Článok 1 tohto kódexu, nazvaný „Predmet úpravy a zásady“, uvádza:

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

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

- 18 Článok 2 body 1, 8, 10 až 12 a 21 uvedeného kódexu vymedzujú pojmy 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;

...

8) ‚hraničný priechod‘ je každý priechod schválený príslušnými orgánmi na prekračovanie vonkajších hraníc;

...

10) ‚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, ktorá zahŕňa hraničné kontroly a hraničný dozor;

11) ‚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;

12) ‚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;

...

21) ‚ohrozenie verejného zdravia‘ je každá choroba, ktorá podľa vymedzenia v Medzinárodných zdravotných predpisoch [WHO] môže prepuknúť do epidémie, a ďalšie infekčné choroby alebo nákazlivé parazitické choroby, ak sú zahrnuté do pôsobnosti ochranných predpisov, ktoré sa vzťahujú na štátnych príslušníkov členských štátov.“

19 Článok 3 tohto nariadenia, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, stanovuje:

„Toto nariadenie sa uplatňuje na každého, kto prekračuje vnútorné alebo vonkajšie hranice členských štátov, a nie sú ním dotknuté:

a) práva osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie;

b) práva utečencov a osôb, ktoré žiadajú o medzinárodnú ochranu, najmä s ohľadom na zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia ‚non-refoulement‘.“

20 Článok 6 ods. 1 písm. e) Kódexu schengenských hraníc predovšetkým stanovuje, že štátni príslušníci tretej krajiny, ktorí chcú vstúpiť na územie členského štátu prekročením vonkajšej hranice sa nemajú pokladať za hrozbu pre verejné zdravie.

21 V rámci kontrol vonkajších hraníc článok 8 ods. 2 a 3 tohto kódexu v podstate ukladá overiť, či osoby, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie, ako aj príslušníci tretej krajiny nie sú považované za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť alebo verejné zdravie.

22 Podľa článku 22 uvedeného kódexu, nazvaného „Prekračovanie vnútorných hraníc“:

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

23 Článok 23 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;

...“

24 Článok 25 Kódexu schengenských hraníc, nazvaný „Všeobecný rámec pre dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc“, stanovuje:

„1. Ak existuje v priestore bez kontroly vnútorných hraníc závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v niektorom z členských štátov, tento členský štát môže výnimočne obnoviť kontrolu hraníc na celej dĺžke alebo na určitých úsekoch svojich vnútorných hraníc na obmedzenú dobu najviac 30 dní, alebo na predvídateľné trvanie tohto závažného ohrozenia, ak jeho trvanie prekročí 30 dní. Rozsah a trvanie dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc neprekročí nevyhnutne potrebné minimum na reakciu na závažné ohrozenie.

2. Kontrola vnútorných hraníc sa obnoví len ako posledná možnosť a v súlade s článkami 27, 28 a 29. Ak sa uvažuje o prijatí rozhodnutia o obnovení kontroly vnútorných hraníc v súlade s článkami 27, 28 alebo 29, musia sa v každom prípade zohľadniť kritériá uvedené v článkoch 26 a 30.

3. Ak závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v dotknutom členskom štáte trvá dlhšie než je doba stanovená v odseku 1 tohto článku, môže tento členský štát po zohľadnení kritérií uvedených v článku 26 a v súlade s článkom 27, ako aj po zohľadnení akýchkoľvek nových skutočností predĺžiť dobu kontroly svojich vnútorných hraníc na základe rovnakých dôvodov, ako sú dôvody uvedené v odseku 1 tohto článku, na dobu v trvaní najviac 30 dní, a to aj opakovane.

4. Celková doba obnovenia kontroly vnútorných hraníc, vrátane všetkých predĺžených dôb kontroly v zmysle odseku 3 tohto článku, nesmie prekročiť šesť mesiacov. V prípade výnimočných okolností uvedených v článku 29 možno uvedenú celkovú dobu predĺžiť najviac na dva roky v súlade s odsekom 1 uvedeného článku.“

25 Články 26 až 28 tohto kódexu, nazvané „Kritériá pre dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc“, „Postup pri dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc podľa článku 25“ a „Osobitný postup v prípadoch vyžadujúcich si neodkladné opatrenia“ upravujú hmotnoprávne a procesné podmienky, ktoré musia členské štáty dodržiavať na účely dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc podľa článku 25 uvedeného kódexu.

Odporúčanie (EÚ) 2020/912

- 26 Odporúčanie Rady (EÚ) 2020/912 z 30. júna 2020 o dočasnom obmedzení ciest do [Európskej únie], ktoré nie sú nevyhnutné, a o možnom zrušení tohto obmedzenia (Ú. v. EÚ L 208I, 2020, s. 1), obsahuje prílohu II, ktorej obsah je tento:

„Osobitné kategórie cestujúcich s nevyhnutnou funkciou alebo potrebou:

- i) zdravotnícki pracovníci, výskumníci v oblasti zdravia a pracovníci v oblasti starostlivosti o starších ľudí;
- ii) cezhraniční pracovníci;
- iii) sezónni pracovníci v poľnohospodárstve;
- iv) osoby pracujúce v doprave;
- v) diplomati, personál medzinárodných organizácií a osoby pozvané medzinárodnými organizáciami, ktorých fyzická prítomnosť je potrebná na riadne fungovanie týchto organizácií, vojenský personál a humanitárni pracovníci a pracovníci civilnej ochrany pri výkone ich funkcií;
- vi) tranzitní cestujúci;
- vii) cestujúci, ktorí cestujú z naliehavých rodinných dôvodov;
- viii) námorníci;
- ix) osoby, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu alebo cestujú z iných humanitárnych dôvodov;
- x) štátni príslušníci tretích krajín, ktorí cestujú na účely štúdia;
- xi) vysokokvalifikovaní pracovníci z tretích krajín, ak je ich zamestnanie nevyhnutné z hospodárskeho hľadiska a ak sa práca nemôže odkladať ani vykonávať v zahraničí.“

Belgické právo

- 27 Článok 18 ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (vyhláška ministra o naliehavých opatreniach na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19) z 30. júna 2020 (*Belgisch Staatsblad*, z 30. júna 2020, s. 48715), v znení článku 3 ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (vyhláška ministra, ktorá mení vyhlášku ministra z 30. júna 2020 o naliehavých opatreniach na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19) z 10. júla 2020 (*Belgisch Staatsblad*, z 10. júla 2020, s. 51609) (ďalej len „vyhláška ministra v znení neskorších predpisov“), stanovoval:

„1. Cesty do Belgicka a z Belgicka, ktoré nie sú nevyhnutné, sú zakázané.

2. Odchylne od prvého odseku a bez toho, aby bol dotknutý článok 20, je povolené:

1° cestovať z Belgicka do všetkých krajín Európskej únie, schengenského priestoru a Spojeného kráľovstva a cestovať do Belgicka z týchto krajín s výnimkou území označených ako červené zóny, ktorých zoznam je uverejnený na internetovej stránke Federálnej verejnej služby pre zahraničné veci,

...“

28 Článok 22 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov stanovoval:

„Porušenie ustanovení nasledujúcich článkov má za následok uloženie sankcií upravených v článku 187 zákona z 15. mája 2007 o civilnej bezpečnosti:

...

– články 11, 16, 18, 19 a 21a.“

29 Článok 187 zákona z 15. mája 2007 o civilnej bezpečnosti (*Belgisch Staatsblad*, z 31. júla 2007) stanovuje:

„Odmietnutie dodržiavania opatrení podľa článku 181 ods. 1 a článku 182 alebo ich porušenie z nedbanlivosti sa v čase mieru trestá odňatím slobody na osem dní až tri mesiace a peňažným trestom od 26 do 500 eur alebo len jednou z týchto sankcií.

Minister vnútra alebo prípadne starosta alebo veliteľ pre oblasť môže okrem toho nechať uvedené opatrenia vykonať *ex officio* na náklady osôb, ktoré opatrenia porušujú alebo nedodržujú.“

30 Okrem toho zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že iné než nevyhnutné cesty uvedené v článku 18 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov boli definované ako cesty, ktoré nie sú nevyhnutné, a ktoré boli uvedené v zozname často kladených otázok, dostupnom na internetovej stránke info-coronavirus.be, a zodpovedali zoznamu nevyhnutných ciest obsiahnutému v odporúčaní 2020/912.

31 Z tohto spisu tiež vyplýva, že každý cestujúci prichádzajúci z červenej zóny, ako je uvedená v článku 18 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov, sa musel podrobiť testovaniu a dodržať karanténu. Táto povinnosť bola stanovená ustanoveniami prijatými flámskym regiónom, valónskym regiónom, regiónom Brusel-hlavné mesto a nemecky hovoriacim spoločenstvom.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

32 WHO 11. marca 2020 označila epidémiu koronavírusu COVID-19 za pandémiu a 16. marca 2020 zvýšila stupeň ohrozenia spojený s touto pandémiou na maximálny stupeň.

33 V tejto súvislosti Belgické kráľovstvo 10. júla 2020 prijalo článok 18 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov s cieľom zakázať iné než nevyhnutné cesty jednak z Belgicka alebo do Belgicka a jednak z krajín Únie a schengenského priestoru, ako aj Spojeného kráľovstva alebo do nich, pokiaľ boli tieto krajiny označené, s prihliadnutím na ich epidemiologickú situáciu alebo úroveň obmedzujúcich sanitárnych opatrení prijatých ich orgánmi, ako „červené zóny“. Okrem

toho každý cestujúci prichádzajúci z takejto krajiny klasifikovanej ako červená zóna musel v Belgicku podstúpiť skriningové testy a dodržiavať karanténu. Zoznam krajín označených ako červené zóny bolo možné nájsť na internetovej stránke Federálnej verejnej služby pre zahraničné veci po prvýkrát 12. júla 2020. Švédsko bolo jednou z krajín označených ako červená zóna.

- 34 Cestovná kancelária Nordic Info, ktorá sa špecializuje na cesty do a zo Škandinávie, zrušila podľa vlastných vyhlásení v snahe postupovať v súlade s belgickou právnou úpravou všetky plánované zájazdy z Belgicka do Švédska počas letnej sezóny. Okrem toho tvrdí, že prijala opatrenia na informovanie a pomoc cestujúcim nachádzajúcim sa vo Švédsku pri návrate do Belgicka.
- 35 Dňa 15. júla 2020 bol zoznam uvedený v bode 33 tohto rozsudku aktualizovaný a Švédsko bolo zaradené do oranžovej zóny, čo znamenalo, že cesty do tejto krajiny a z nej už neboli zakázané, ale len neodporúčané, a že pre vstup cestujúcich z uvedenej krajiny na belgické územie sa uplatňovali iné pravidlá.
- 36 Z dôvodu, že sa Nordic Info domnievala, že Belgické kráľovstvo sa pri vypracovaní vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov dopustilo pochybení, podala na Netherlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Holandskojazyčný súd prvého stupňa Brusel, Belgicko), ktorý je vnútroštátnym súdom, žalobu o náhradu škody, ktorá jej údajne vznikla v dôsledku zavedenia a následnej zmeny farebných označení stanovených v tejto vyhláške ministra. Belgické kráľovstvo navrhlo zamietnuť žalobu ako nedôvodnú.
- 37 Nordic Info najmä tvrdí, že Belgické kráľovstvo porušilo jednak smernicu 2004/38, ako aj vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa transponovali články 27 až 31 tejto smernice, ako aj Kódex schengenských hraníc.
- 38 Pokiaľ ide o žalobný dôvod založený na porušení smernice 2004/38, vnútroštátny súd uvádza, že hoci Nordic Info v opise svojej ujmy a vo svojej argumentácii všeobecne odkazuje na zákaz opustiť belgické územie uložený belgickým štátnym príslušníkom a občanom Únie, ktorí nie sú belgickými štátnymi príslušníkmi, s bydliskom v Belgicku, ako aj rodinným príslušníkom týchto osôb a na zákaz vstupu na toto územie uložený všetkým občanom Únie, či už sú belgickí štátni príslušníci alebo nie, ako aj ich rodinným príslušníkom, táto spoločnosť však spochybňuje len legalitu uvedeného zákazu opustiť územie a legalitu obmedzení práva na vstup na uvedené územie, ktoré boli uložené občanom Únie, ktorí nie sú belgickými štátnymi príslušníkmi, a ich rodinným príslušníkom, ktoré sa prejavili ich povinnosťou podstúpiť pri vstupe na belgické územie skriningové testovanie a dodržať karanténu.
- 39 V tomto kontexte by sa malo objasniť, či sa majú článok 27 ods. 1 a článok 29 ods. 1 tejto smernice vykladať spoločne tak, že z dôvodov verejného zdravia sú odôvodnené len obmedzenia práva na vstup, alebo naopak, či tieto dve ustanovenia stanovujú nezávislé odôvodnenia, takže prvé z týchto ustanovení samo osebe stačí na odôvodnenie obmedzení práva na vstup aj práva na výstup z takýchto dôvodov.
- 40 Bez ohľadu na výklad článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice 2004/38 sa vnútroštátny súd tiež pýta, či môže členský štát na základe týchto ustanovení prijať vo forme všeobecne záväzného aktu také nediskriminačné opatrenie, akým je opatrenie zavedené článkom 18 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov. Takúto možnosť možno vyvodiť z konštatovania, že dôvod týkajúci sa verejného zdravia nie je uvedený v článku 27 ods. 2 tejto smernice, ale je upravený samostatne v článku 29 uvedenej smernice.

- 41 V prípade zápornej odpovede na túto poslednú otázku sa vnútroštátny súd pýta, či by mohlo byť takéto všeobecné nediskriminačné obmedzenie pri dodržaní zásady proporcionality založené na článkoch 20 a 21 ZFEÚ a/alebo na všeobecnej zásade práva Únie, a to na účely dosiahnutia legitímneho cieľa boja proti pandémie.
- 42 Nordic Info v rámci svojho žalobného dôvodu založeného na porušení Kódexu schengenských hraníc tvrdí, že vyhláška ministra v znení neskorších predpisov tým, že stanovila, že príslušné belgické orgány môžu kontrolovať a vynucovať obmedzenia práva výstupu a práva vstupu z úradnej moci a sankcionovať ich nedodržiavanie, zaviedla kontroly vnútorných hraníc v rozpore s článkom 25 a nasledujúcimi článkami tohto kódexu. Tieto ustanovenia totiž umožňujú dočasne obnoviť kontrolu vnútorných hraníc len v prípade závažného ohrozenia verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti, a nie v prípade závažného ohrozenia verejného zdravia.
- 43 Okrem toho Nordic Info tvrdí, že opatrenia vyplývajúce z vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov nemožno považovať za opatrenia, na ktoré sa vzťahuje článok 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc, keďže výkon policajných právomocí príslušnými belgickými orgánmi mal v prejednávanej veci účinok rovnocenný výkonu hraničných kontrol a že táto právomoc sa v každom prípade môže vykonávať len v oblasti verejnej bezpečnosti, a nie v oblasti verejného zdravia.
- 44 Vnútroštátny súd sa však pýta, či vzhľadom na tvrdenia, ktoré mu Belgické kráľovstvo uviedlo, možno nákazlivú chorobu považovať v čase krízy za ohrozenie verejného poriadku alebo verejnej/vnútornej bezpečnosti v zmysle článkov 23 a 25 Kódexu schengenských hraníc, takže je v takejto situácii na základe každého z týchto ustanovení možný výkon policajných právomocí a obnovenie kontrol vnútorných hraníc.
- 45 Za týchto podmienok Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Holandskojazyčný súd prvého stupňa v Bruseli) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:
- „1. Majú sa články 2, 4, 5, 27 a 29 [smernice 2004/38], ktorými sa vykonávajú články 20 a 21 ZFEÚ, vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave členského štátu (v prejednanom prípade článkom 18 a 22 vyhlášky ministra [v znení neskorších predpisov]), ktorou sa prostredníctvom všeobecného opatrenia:
- belgickým štátnym príslušníkom a ich rodinným príslušníkom, ako aj občanom Únie, ktorí sa zdržiavajú na území Belgicka, a ich rodinným príslušníkom ukladá principiálny zákaz vycestovať v prípade iných než nevyhnutných ciest z Belgicka do krajín Európskej únie a schengenského priestoru, ktoré sú podľa farebného označenia vypracovaného na základe epidemiologických údajov označené červenou farbou,
 - občanom Únie, ktorí nie sú belgickými štátnymi príslušníkmi, a ich rodinným príslušníkom (ktorí prípadne majú právo zdržiavať sa na území Belgicka) ukladajú obmedzenia pri vstupe (ako sú karanténa a testy) v prípade iných než nevyhnutných ciest z krajín Európskej únie a schengenského priestoru, ktoré sú podľa farebného označenia vypracovaného na základe epidemiologických údajov označené červenou farbou, do Belgicka?

2. Majú sa články 1, 3 a 22 Kódexu schengenských hraníc vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave členského štátu (v prejednávanej veci prípadom článkom 18 a 22 vyhlášky ministra [v znení neskorších predpisov]), ktorou sa ukladá zákaz vycestovať v prípade iných než nevyhnutných ciest z Belgicka do krajín Európskej únie a schengenského priestoru a zákaz vstupu z týchto krajín do Belgicka, ktoré sa môžu nielen kontrolovať a sankcionovať, ale ktoré minister, starosta a veliteľ tiež môže uskutočňovať *ex officio*“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

- 46 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora platí, že v rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdny dvorom, zakotveného v článku 267 ZFEÚ, prislúcha Súdny dvor poskytnúť vnútroštátnemu súdu odpoveď potrebnú na rozhodnutie vo veci, ktorú vnútroštátny súd prejednáva. Z tohto hľadiska Súdny dvor prináleží v prípade potreby preformulovať otázky, ktoré sú mu položené (rozsudok z 15. júla 2021, *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, bod 31).
- 47 V prejednávanej veci treba po prvé poznamenať, že jednak vzhľadom na skutočnosť, že podľa vysvetlení vnútroštátneho súdu *Nordic Info* zakladá svoju žalobu o náhradu škody na ujme, ktorá jej údajne vznikla v súvislosti s cestami organizovanými medzi Belgickom a Švédskom, a jednak, že prvá otázka sa týka belgickej právnej úpravy dotknutej vo veci samej len v rozsahu, v akom sa týka občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, na účely odpovede na túto otázku nie je potrebné zohľadniť skutočnosť, že táto právna úprava sa okrem členských štátov Únie týkala krajín schengenského priestoru, ktoré nie sú členmi Únie.
- 48 Po druhé, hoci vnútroštátny súd v prvej otázke uvádza článok 2 smernice 2004/38, treba uviesť, že výklad tohto ustanovenia, ktorý sa obmedzuje na vymedzenie pojmov použitých v tejto smernici, nie je sám osebe nevyhnutný na zodpovedanie tejto otázky.
- 49 Za týchto podmienok treba konštatovať, že vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou pýta, či sa majú články 27 a 29 smernice 2004/38 v spojení s jej článkami 4 a 5 vykladať v tom zmysle, že bránia všeobecne záväznej právnej úprave členského štátu, ktorá z dôvodov verejného zdravia súvisiacich s bojom proti pandémie COVID-19 zakazuje na jednej strane občanom Únie, ako aj ich rodinným príslušníkom, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, aby podnikali iné než nevyhnutné cesty z tohto členského štátu do iných členských štátov, ktoré tento členský štát klasifikoval ako oblasti s vysokým rizikom nákazy na základe obmedzujúcich sanitárnych opatrení alebo epidemiologickej situácie existujúcej v týchto iných členských štátoch, a na druhej strane ukladá občanom Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi uvedeného členského štátu, povinnosť podrobiť sa skriningovému testovaniu a dodržať karanténu pri vstupe na územie toho istého členského štátu z jedného z uvedených iných členských štátov.
- 50 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa článku 27 ods. 1 smernice 2004/38, ktorý patrí do kapitoly VI tejto smernice, nazvanej „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“, a konkretizuje jej článok 1 písm. c), členské štáty môžu s výhradou ustanovení tejto kapitoly 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 za predpokladu, že sa tieto dôvody nevyužívajú na ekonomické účely.

- 51 Článok 29 ods. 1 uvedenej smernice, ktorý sa konkrétnejšie venuje opatreniam obmedzujúcim slobodu pohybu z dôvodov verejného zdravia, spresňuje, že takéto opatrenia môžu odôvodniť jedine niektoré choroby, a to choroby s epidemickým potenciálom, ako je definované v príslušných nástrojoch WHO a iné infekčné choroby alebo nákazlivé parazitické ochorenia, ak podliehajú ochranným opatreniam, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov hostiteľského členského štátu, a teda v súlade s článkom 2 bodom 3 tej istej smernice členského štátu, do ktorého sa občan Únie presúva, aby vykonal svoje právo voľného pohybu a pobytu.
- 52 Pokiaľ ide v prvom rade o choroby, ktoré môžu na základe článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice 2004/38 odôvodniť opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu z dôvodov verejného zdravia, zo znenia týchto dvoch ustanovení vyplýva, že členský štát môže na neekonomické účely a pri dodržaní podmienok stanovených v kapitole VI tejto smernice prijať takéto opatrenia len z dôvodu niektorých chorôb podliehajúcich ochranným opatreniam, ktoré sa uplatňujú na jeho vlastných štátnych príslušníkov, a to chorôb s epidemickým potenciálom, ako je definované v príslušných nástrojoch WHO a iných infekčných chorôb alebo nákazlivých parazitických ochorení.
- 53 V tomto rámci môže členský štát *a fortiori* prijať na základe uvedených ustanovení opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu, aby reagoval na hrozbu spojenú s nákazlivou infekčnou chorobou, ktorá má pandemickú povahu uznanú WHO.
- 54 Vo veci samej zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že opatrenia obsiahnuté v článku 18 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov, ako aj opatrenia uvedené v bode 31 tohto rozsudku neboli prijaté pre ekonomické účely, ale s cieľom zabrániť šíreniu nákazlivého infekčného ochorenia COVID-19 na území dotknutého členského štátu, ktoré WHO 11. marca 2020 kvalifikovala ako pandémiu a ktoré bolo ako také klasifikované aj v období, o ktoré ide vo veci samej. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom sa tiež zdá, že tieto opatrenia boli v čase skutkových okolností vo veci samej súčasťou súboru opatrení určených na ochranu obyvateľstva tohto členského štátu pred šírením tejto choroby na vnútroštátnom území. Zdá sa teda, že takáto choroba spĺňa s touto výhradou podmienky uvedené v článku 29 ods. 1 smernice 2004/38 na odôvodnenie opatrení obmedzujúcich slobodu pohybu z dôvodov verejného zdravia.
- 55 Pokiaľ ide v druhom rade o práva, ktoré môžu byť dotknuté opatreniami obmedzujúcimi slobodu pohybu podľa článkov 27 až 32 smernice 2004/38, z výkladu článku 1 písm. a) a článkov 4 a 5 smernice 2004/38, ako aj článkov 20 a 21 ZFEÚ vyplýva, že „sloboda pohybu“ zahŕňa právo opustiť územie členského štátu s cieľom cestovať do iného členského štátu („právo výstupu“), ako aj právo vstúpiť na územie členského štátu („právo vstupu“).
- 56 V tejto súvislosti treba spresniť, ako uviedol generálny advokát v bode 61 svojich návrhov, že článok 27 ods. 1 a článok 29 ods. 1 smernice 2004/38 podľa ich jasného znenia, ktoré výslovne odkazuje na „slobodu pohybu“, zahŕňajú obe zložky tejto slobody, a to právo vstupu a právo výstupu v zmysle článkov 4 a 5 tejto smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. októbra 2012, Biankov, C-249/11, EU:C:2012:608, body 30 až 36, ako aj citovanú judikatúru). V dôsledku toho ani skutočnosť, že tieto články 27 a 29 patria do kapitoly VI uvedenej smernice, nazvanej „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“, ani skutočnosť, že článok 29 ods. 2 a 3 tej istej smernice je osobitne venovaný obmedzeniam práva vstupu, nemôže viesť k obmedzeniu pôsobnosti článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice 2004/38 len na zložku slobody pohybu týkajúcu sa práva vstupu.

- 57 Platí to o to viac, že obmedzenia práva vstupu a práva na pobyt z dôvodov verejného zdravia by sa mohli ukázať ako neúčinné, ak by nebolo možné stanoviť zodpovedajúce obmedzenia práva výstupu. V takom prípade by v závislosti od okolností mohol byť ohrozený cieľ sledovaný článkom 27 ods. 1 a článkom 29 ods. 1 smernice 2004/38, ktorým je umožniť členským štátom obmedziť v medziach a za podmienok stanovených touto smernicou voľný pohyb s cieľom zabrániť šíreniu alebo riziku šírenia choroby, na ktorú sa vzťahuje druhé z uvedených ustanovení, alebo toto šírenie či riziko šírenia obmedziť alebo zastaviť.
- 58 Na druhej strane z ustálenej judikatúry vyplýva, že za „obmedzenia“ voľného pohybu osôb sa musia považovať všetky opatrenia, ktoré výkon tejto slobody zakazujú, bránia mu alebo robia výkon tejto slobody menej príťažlivým (pozri analogicky rozsudky z 12. júla 2012, Komisia/Španielsko, C-269/09, EU:C:2012:439, bod 54 a citovanú judikatúru, ako aj z 21. decembra 2016, Komisia/Portugalsko, C-503/14, EU:C:2016:979, bod 40).
- 59 Za týchto podmienok opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu, ktoré môže členský štát prijať z dôvodov verejného zdravia na základe článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice 2004/38, nezahŕňajú len úplné alebo čiastočné zákazy vstupu na vnútroštátne územie alebo výstupu z vnútroštátneho územia, akým je zákaz opustiť toto územie s cieľom uskutočniť iné než nevyhnutné cesty. Môže ísť tiež *a fortiori* o opatrenia, ktorých účinkom môže byť sťaženie alebo zníženie atraktívnosti práva dotknutých osôb vstúpiť na uvedené územie alebo z neho vystúpiť, ako je povinnosť cestujúcich, ktorí vstúpia na toto územie, podrobiť sa skriningovému testovaniu a dodržiavať karanténu.
- 60 Po tretie, pokiaľ ide o osoby, voči ktorým možno na základe smernice 2004/38 prijať opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu, treba pripomenúť, že táto smernica upravuje podmienky, za ktorých môžu nielen štátni príslušníci iných členských štátov, ale aj štátni príslušníci tohto členského štátu opustiť územie členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. októbra 2012, Biankov, C-249/11, EU:C:2012:608, body 30 a 32). Naproti tomu upravuje podmienky vstupu na územie členského štátu len pre štátnych príslušníkov iných členských štátov [pozri najmä rozsudok zo 6. októbra 2021, A (Prekročenie hraníc na rekreačnom plavidle), C-35/20, EU:C:2021:813, body 67 až 69].
- 61 V prejednávanej veci kategórie osôb uvedené vnútroštátnym súdom v jeho prvej otázke, pokiaľ ide o zákaz opustiť územie dotknutého členského štátu a obmedzenia vstupu na toto územie, patria do osobnej pôsobnosti smernice 2004/38.
- 62 Po štvrté, pokiaľ ide o formu opatrení obmedzujúcich slobodu pohybu, ktoré možno prijať na základe smernice 2004/38 z dôvodov verejného zdravia, treba poznamenať, že ani článok 27 ods. 1, ani článok 29 ods. 1 tejto smernice nebránia tomu, aby takéto opatrenia boli prijaté vo forme všeobecne záväzného právneho aktu.
- 63 Vzhľadom na to, že na rozdiel od článku 27 ods. 2 uvedenej smernice ani jedno z týchto dvoch ustanovení neuvádza, že obmedzenia tejto slobody musia „vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca“ a že akékoľvek odôvodnenie takýchto obmedzení sa musí „priamo... týka[ť] konkrétneho prípadu“, treba konštatovať, že obmedzenia uvedenej slobody odôvodnené dôvodmi verejného zdravia môžu byť v závislosti od okolností a najmä zdravotnej situácie prijaté vo forme všeobecne záväzného právneho aktu, ktorý sa bez rozdielu týka každej osoby, ktorá sa nachádza v situácii, na ktorú sa vzťahuje tento akt.

- 64 Takýto výklad potvrdzuje skutočnosť, že choroby, na ktoré sa vzťahuje článok 29 ods. 1 smernice 2004/38, ktoré ako jediné môžu odôvodniť opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu na základe tejto smernice, môžu s prihliadnutím na ich vlastnosti postihnúť celú populáciu bez ohľadu na individuálne správanie.
- 65 Pokiaľ ide po piate o podmienky a záruky, ktoré musia byť spojené s opatreniami obmedzujúcimi slobodu pohybu prijatými na základe smernice 2004/38, treba po prvé uviesť, že podľa článku 27 ods. 1 tejto smernice je členský štát, ktorý prijme takéto opatrenia z dôvodov verejného zdravia, povinný dodržiavať ustanovenia kapitoly VI uvedenej smernice, a to najmä jej články 30 až 32.
- 66 Je pravda, že pojmy a výrazy použité v týchto článkoch 30 až 32 evokujú obmedzujúce opatrenia prijaté vo forme individuálneho rozhodnutia.
- 67 Ako však uviedol generálny advokát v bodoch 73 a 115 svojich návrhov, podmienky a záruky stanovené v uvedených článkoch 30 až 32 sa musia uplatniť aj v prípade obmedzujúcich opatrení prijatých vo forme všeobecne záväzného právneho aktu.
- 68 V tejto súvislosti treba uviesť, že odôvodnenia 25 až 27 smernice 2004/38, ktoré odrážajú jej články 30 až 32, stanovujú zásady a dôvody, na ktorých sú založené podmienky a záruky uvedené v týchto ustanoveniach. V odôvodnení 25 tejto smernice sa tak uvádza, že tieto podmienky a záruky majú za cieľ zabezpečiť vysokú úroveň ochrany práv občanov Únie a ich rodinných príslušníkov v prípade, že sa im odmietne povolenie, aby vstúpili alebo sa zdržiavali na území iného členského štátu, a tiež podporiť zásadu, že všetky kroky, ktoré orgány prijímú, „musia byť primerane opodstatnené“. Odôvodnenia 26 a 27 uvedenej smernice v tejto súvislosti spresňujú, že súdne konanie o opravnom prostriedku musí byť možné „v každom prípade“ a že v súlade s judikatúrou Súdného dvora musí byť vždy možné preskúmať opatrenia zakazujúce pobyt na území členského štátu s cieľom ich zrušenia.
- 69 Tieto odôvodnenia tak potvrdzujú, že ak členský štát prijme opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia tým, že vykoná akt Únie, akým je smernica 2004/38, musí najmä dodržiavať po prvé zásadu právnej istoty, ktorá vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné a presné, a aby ich uplatnenie bolo pre osoby podliehajúce súdnej právomoci predvídateľné, aby právna úprava dotknutým osobám umožnila s istotou poznať rozsah povinností, ktoré im táto úprava stanovuje, pričom musia mať možnosť jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. marca 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, bod 34 a citovanú judikatúru, ako aj zo 17. novembra 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, bod 46 a citovanú judikatúru). Po druhé tento členský štát musí tiež dodržať všeobecnú zásadu práva Únie v oblasti riadnej správy vecí verejných, ktorá stanovuje okrem iného povinnosť odôvodnenia aktov a rozhodnutí prijímaných vnútroštátnymi orgánmi (rozsudok zo 7. septembra 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, bod 120 a citovaná judikatúra). Po tretie a v súlade s článkom 51 ods. 1 Charty základných práv (ďalej len „Charta“) musí rešpektovať právo na účinný prostriedok nápravy zakotvené v jej článku 47 prvom odseku, ktoré okrem iného zahŕňa možnosť obrátiť sa na súd, ktorý má právomoc zabezpečiť rešpektovanie práv, ktoré mu zaručuje právo Únie, a na tento účel preskúmať všetky skutkové a právne otázky relevantné pre rozhodnutie sporu [rozsudok zo 6. októbra 2020, État luxembourgeois (Právo na opravný prostriedok proti žiadosti o informácie v oblasti daní), C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 66 a citovaná judikatúra].

- 70 Súbor podmienok a záruk stanovených v článkoch 30 až 32 smernice 2004/38 tak predstavuje vykonanie zásady právnej istoty, zásady riadnej správy vecí verejných a práva účinnej súdnej ochrany, ktoré sa vzťahujú na obmedzujúce opatrenia prijaté tak vo forme individuálnych rozhodnutí, ako aj vo forme všeobecne záväzných právnych aktov. V tomto kontexte a keďže, ako vyplýva z bodu 62 tohto rozsudku, článok 27 ods. 1 a článok 29 ods. 1 tejto smernice umožňujú členským štátom prijať opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu z dôvodov verejného zdravia vo forme všeobecne záväzného právneho aktu, skutočnosť, že tieto články 30 až 32 obsahujú pojmy a výrazy evokujúce také opatrenia prijaté vo forme individuálneho rozhodnutia, nemôže spochybníť pôsobnosť článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 uvedenej smernice, ani neznamená, že sa nemôžu uplatniť na obmedzujúce opatrenia prijaté vo forme všeobecne záväzného právneho aktu.
- 71 Za týchto podmienok treba v prvom rade konštatovať, že podľa článku 30 ods. 1 a 2 smernice 2004/38 musí byť každý všeobecne záväzný právny akt ukladajúci opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu z dôvodov verejného zdravia oznámený verejnosti v rámci úradného uverejnenia členského štátu, ktorý ho prijal, a dostatočnou oficiálnou medializáciou, aby bolo možné porozumieť obsahu a dôsledkom tohto aktu, ako aj presným a úplným dôvodom verejného zdravia, na ktoré sa tento akt odvoláva, a aby boli spresnené opravné prostriedky a v akých lehotách ho možno napadnúť.
- 72 Ďalej na to, aby bol všeobecne záväzný právny akt v súlade s procedurálnou ochranou uvedenou v článku 31 tejto smernice, musí byť možné ho napadnúť súdnou a prípadne správnu cestou. V tejto súvislosti treba spresniť, že ak vnútroštátne právo neumožňuje osobám v situácii všeobecne vymedzenej týmto aktom napadnúť platnosť takéhoto aktu priamo samostatným opravným prostriedkom, musí aspoň stanoviť, ako je to zrejme v prejednávanej veci, možnosť napadnúť túto platnosť incidenčne v rámci opravného prostriedku, ktorého výsledok od nej závisí.
- 73 Okrem toho z článku 30 ods. 3 uvedenej smernice vyplýva, že verejnosť musí byť informovaná buď v samotnom akte, alebo prostredníctvom ľahko prístupných, úradných, bezplatných publikácií alebo internetových stránok o súde alebo správnom orgáne, na ktorom možno prípadne napadnúť všeobecne záväzný právny akt, ako aj o príslušných lehotách na podanie opravného prostriedku.
- 74 Po druhé, ako sa uvádza v odôvodnení 31 smernice 2004/38, členské štáty musia vykonať túto smernicu v súlade so zásadou zákazu diskriminácie stanovenou v Charte. Vo veci samej zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, nevyplýva a ani jeden z účastníkov konania v priebehu konania pred ním netvrdil, že obmedzujúce opatrenia, o ktoré ide vo veci samej, boli prijaté alebo uplatnené v rozpore s touto zásadou.
- 75 V šiestom a poslednom rade článok 31 ods. 1 a 3 smernice 2004/38 stanovuje, že dotknuté osoby musia mať prístup k súdnym a prípadne administratívnym opravným prostriedkom v hostiteľskom členskom štáte, aby mohli okrem iného napadnúť proporcionalitu rozhodnutia prijatého voči nim z dôvodov verejného zdravia.
- 76 Z týchto ustanovení teda vyplýva, že akékoľvek opatrenie obmedzujúce slobodu pohybu prijaté z dôvodov verejného zdravia na základe článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice 2004/38 musí byť primerané. Táto požiadavka vyplýva aj z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej je dodržiavanie zásady proporcionality, ktorá je všeobecnou zásadou práva Únie, záväzná

pre členské štáty pri vykonávaní aktu Únie, akým je smernica 2004/38 [pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. marca 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Priamy účinok), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 31].

- 77 Požiadavka proporcionality konkrétne vyžaduje overiť, či opatrenia, o aké ide vo veci samej, sú po prvé vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa všeobecného záujmu, v tomto prípade ochrany verejného zdravia, po druhé sú obmedzené na to, čo je striktne nevyhnutné, v tom zmysle, že sledovaný cieľ nemožno primerane dosiahnuť rovnako účinným spôsobom inými prostriedkami, ktoré menej zasahujú do práv a slobôd zaručených dotknutým osobám, a po tretie, že takýto zásah nie je neprimeraný uvedenému cieľu, čo predpokladá najmä zváženie dôležitosti tohto cieľa a závažnosti zásahu do týchto práv a slobôd (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2022, *Orde van Vlaamse Balies a i.*, C-694/20, EU:C:2022:963, bod 42, ako aj citovanú judikatúru).
- 78 Pri posudzovaní dodržania zásady proporcionality v oblasti verejného zdravia členským štátom treba zohľadniť skutočnosť, že zdravie a život osôb zaujímajú prvé miesto medzi statkami a záujmami chránenými Zmluvou o FEÚ a že členským štátom prináleží rozhodnúť o úrovni, na ktorej chcú zaistiť ochranu verejného zdravia, a o spôsobe, akým sa má táto úroveň dosiahnuť. Vzhľadom na to, že sa uvedená úroveň môže v jednotlivých členských štátoch líšiť, treba členským štátom priznať určitú mieru voľnej úvahy. V dôsledku toho skutočnosť, že niektorý členský štát stanovuje menej prísne pravidlá, než sú pravidlá uplatniteľné v inom členskom štáte, teda neznamená, že posledné uvedené pravidlá sú neprimerané (pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. októbra 2018, *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, bod 42 a citovanú judikatúru, ako aj z 10. marca 2021, *Ordine Nazionale dei Biologi a i.*, C-96/20, EU:C:2021:191, bod 36, ako aj citovanú judikatúru).
- 79 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že ak existuje neistota o existencii alebo rozsahu rizík pre zdravie osôb, členské štáty musia mať na základe zásady obozretnosti možnosť prijať ochranné opatrenia bez toho, aby museli čakať na to, že sa existencia týchto rizík naplno prejaví. Okrem toho členské štáty musia mať možnosť prijať opatrenia, ktoré čo najviac znižujú ohrozenie zdravia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. marca 2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 65 a citovanú judikatúru, ako aj z 19. novembra 2020, *B S a C A* [Uvádžanie kanabidiolu (CBD) na trh], C-663/18, EU:C:2020:938, bod 90).
- 80 Okrem toho členské štáty musia byť pri prijímaní obmedzujúcich opatrení z dôvodov verejného zdravia schopné poskytnúť primerané dôkazy, že vykonali analýzu spôsobilosti, nevyhnutnosti a primeranosti dotknutých opatrení a predložiť akýkoľvek iný dôkaz, ktorý by umožnil podporiť ich argumentáciu. Takéto dôkazné bremeno však nemôže siahať až k tomu, aby sa vyžadovalo, aby vnútroštátne orgány pozitívne preukázali, že žiadne iné mysliteľné opatrenie neumožňuje uskutočniť sledovaný legitímny cieľ za tých istých podmienok (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. decembra 2015, *Scotch Whisky Association a i.*, C-333/14, EU:C:2015:845, body 54 a 55, ako aj citovanú judikatúru).
- 81 Vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný právomoc posúdiť skutkový stav sporu vo veci samej a vykladať vnútroštátnu právnu úpravu, v konečnom dôsledku prináleží, aby určil, či obmedzujúce opatrenia uvedené v prvej prejudiciálnej otázke spĺňajú požiadavku proporcionality pripomenutú v bode 77 tohto rozsudku. Súdny dvor, ktorý bol požiadaný, aby vnútroštátnemu súdu poskytol užitočnú odpoveď, má však na základe informácií vyplývajúcich zo spisu v spore vo veci samej, ako aj z písomných pripomienok, ktoré mu boli predložené, právomoc poskytnúť

uvedenému súdu usmernenia, ktoré mu umožnia rozhodnúť (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i., C-391/20, EU:C:2022:638, body 72 a 73, ako aj citovanú judikatúru).

- 82 Pokiaľ ide po prvé o spôsobilosť takýchto opatrení dosiahnuť cieľ ochrany verejného zdravia v kontexte ochorenia, ktoré WHO označila za pandémiu, vnútroštátny súd bude musieť overiť, či vzhľadom na vedecké údaje všeobecne uznávané v čase skutkových okolností vo veci samej, t. j. v júli 2020, pokiaľ ide o vírus ochorenia COVID-19, vývoj počtu prípadov nákazy a úmrtí spôsobených týmto vírusom a s prihliadnutím na stupeň neistoty, ktorý mohol v tejto súvislosti prevládať, bolo prijatie týchto opatrení, ako aj kritériá na ich vykonanie, vzhľadom na zahltenie alebo riziko zahltenia národného systému zdravotnej starostlivosti, ako aj s prihliadnutím na letné obdobie vyznačujúce sa vyšším počtom rekreačných a turistických ciest, ktoré vedú k zvýšeniu kontaminácie, spôsobilé obmedziť alebo dokonca zastaviť šírenie uvedeného vírusu v rámci obyvateľstva dotknutého členského štátu, ako to zrejme uznala vedecká obec, ako aj inštitúcie Únie a WHO.
- 83 Tento súd bude musieť tiež zohľadniť skutočnosť, že obmedzujúce opatrenia, o ktoré ide vo veci samej, boli súčasťou podobných opatrení prijatých inými členskými štátmi, sprevádzané a koordinované Úniou na základe podporných právomocí, ktoré má podľa článku 168 ZFEÚ v oblasti monitorovania závažných cezhraničných ohrození a najzávažnejších chorôb, včasného varovania a boja proti nim.
- 84 Navyše treba pripomenúť, že obmedzujúce opatrenia, o ktoré ide vo veci samej, možno považovať za spôsobilé zaručiť sledovaný cieľ verejného zdravia len vtedy, ak skutočne zodpovedajú záujmu na jeho dosiahnutí a ak sa uplatňujú koherentne a systematicky (rozsudok zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i., C-391/20, EU:C:2022:638, bod 75, ako aj citovanú judikatúru).
- 85 V tejto súvislosti, ako uviedol generálny advokát v bodoch 103 až 105 svojich návrhov, treba s výhradou overenia vnútroštátnym súdom poznamenať, že na jednej strane sa zdá, že obmedzujúce opatrenia uvedené v prvej prejudiciálnej otázke reagovali na záujem dosiahnuť tento cieľ, keďže boli súčasťou širšej stratégie zameranej na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 medzi obyvateľstvom dotknutého členského štátu a obsahujúcej iné opatrenia, ako napríklad, ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z písomných pripomienok belgickej vlády, opatrenia izolácie infikovaných a sledovanie ich kontaktov, opatrenia na obmedzenie pohybu v rámci územia tohto členského štátu, ako aj uzavretie miest zábavy a voľnočasových aktivít, či niektorých obchodov.
- 86 Na druhej strane sa zdá, že už citované obmedzujúce opatrenia boli uplatňované koherentným a systematickým spôsobom, keďže je nesporné, že boli v zásade zakázané všetky iné než nevyhnutné cesty medzi Belgickom a akýmkoľvek iným členským štátom zaradeným do zóny s vysokým rizikom nákazy podľa kritérií, ktoré sa na tieto štáty uplatňovali bez rozdielu, a že každý cestujúci vstupujúci na belgické územie z takéhoto členského štátu bol povinný podrobiť sa skriningovým testom a dodržiavať karanténu.
- 87 Pokiaľ ide po druhé o nevyhnutnosť takých obmedzujúcich opatrení, o aké ide vo veci samej, vzhľadom na sledovaný cieľ verejného zdravia, vnútroštátny súd bude musieť overiť, či tieto opatrenia boli obmedzené na to, čo je striktne nevyhnutné, a či neexistovali prostriedky, ktoré by menej zasahovali do voľného pohybu osôb, ale na dosiahnutie tohto cieľa by boli rovnako účinné.

- 88 V tejto súvislosti, pokiaľ ide o otázku obmedzenia uvedených opatrení na to, čo je striktné nevyhnutné, treba poznamenať, že opatrenie spočívajúce v zákaze opustiť vnútroštátne územie sa netýkalo všetkých ciest dotknutých osôb, ale len iných než nevyhnutných ciest týchto osôb a to výlučne do členských štátov považovaných za oblasti s vysokým rizikom nákazy, pričom zoznam týchto krajín, ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa často aktualizoval vzhľadom na posledné vtedy dostupné údaje. Každá osoba nachádzajúca sa na tomto území teda mohla naďalej slobodne uskutočňovať na jednej strane iné než nevyhnutné cesty, do členských štátov, ktoré neboli klasifikované ako oblasti s vysokým rizikom nákazy, a na druhej strane nevyhnutné cesty v zmysle zoznamu uvedeného v bode 26 tohto rozsudku do členských štátov zaradených do oblastí s vysokým rizikom nákazy. Belgická vláda na pojednávaní uviedla, že za nevyhnutné cesty sa považujú aj iné cesty, vrátane cezhraničných ciest, ktoré neboli zahrnuté do tohto zoznamu, ako napríklad cesty na účely nákupu potravín, čo však musí overiť vnútroštátny súd.
- 89 Okrem toho sa zdá, že opatrenia spočívajúce v skríningovom testovaní a karanténe uložené každému cestujúcemu prichádzajúcemu na vnútroštátne územie z členského štátu, ktorý je klasifikovaný ako oblasť s vysokým rizikom nákazy, boli obmedzené na to, čo bolo striktné nevyhnutné, keďže sa preventívne a dočasne týkali cestujúcich pochádzajúcich z členských štátov, v ktorých boli vystavení zvýšenému riziku nákazy, v snahe odhaliť nakazené osoby pri vstupe na vnútroštátne územie a zabrániť šíreniu vírusu prostredníctvom potenciálne nákazlivých osôb.
- 90 Okrem toho, pokiaľ ide o otázku existencie menej obmedzujúcich, ale rovnako účinných opatrení, treba pripomenúť mieru voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty v oblasti ochrany verejného zdravia z dôvodu zásady obozretnosti pripomenutej v bode 79 tohto rozsudku. Za týchto okolností vnútroštátny súd bude musieť overiť len to, či je zrejmé, že najmä vzhľadom na informácie o víruse COVID-19 existujúce v čase skutkových okolností vo veci samej by také opatrenia, akými sú povinnosť dodržiavať bezpečný odstup a/alebo nosiť rúško, ako aj povinnosť každej osoby pravidelne podstupovať skríningové testy, stačili na zabezpečenie rovnakého výsledku ako obmedzujúce opatrenia uvedené v prvej prejudiciálnej otázke (pozri analogicky rozsudok z 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, bod 70).
- 91 V tejto súvislosti bude musieť vnútroštátny súd zohľadniť epidemiologickú situáciu existujúcu v Belgicku v čase skutkových okolností vo veci samej, úroveň preťaženia alebo zahltenia belgického systému zdravotnej starostlivosti, riziko nekontrolovateľného alebo drastického obnovenia nákazy kontaminácie v prípade neexistencie obmedzujúcich opatrení uvedených v prvej prejudiciálnej otázke, skutočnosť, že u niektorých osôb, ktoré sú nositeľmi choroby a mohli byť asymptomatické, môže prebiehať inkubácia alebo môžu mať negatívny výsledok skríningových testov, potrebu zamerať sa na maximálny počet osôb na zastavenie šírenia choroby v rámci obyvateľstva a izolovať nakazené osoby, ako aj kombinované účinky obmedzujúcich opatrení dotknutých vo veci samej a opatrení uvedených v predchádzajúcom bode, pokiaľ ide o ochranu obyvateľstva.
- 92 Po tretie, pokiaľ ide o otázku proporcionality obmedzujúcich opatrení, ako sú opatrenia uvedené v prvej prejudiciálnej otázke, v užšom zmysle slova, vnútroštátny súd bude musieť overiť, či neboli neprimerané vo vzťahu k sledovanému cieľu verejného zdravia vzhľadom na vplyv, ktorý tieto opatrenia mohli mať na slobodu pohybu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, na právo na rešpektovanie ich súkromného a rodinného života zaručené článkom 7 Charty, ako aj na slobodu podnikania právnických osôb, akou je Nordic Info, zakotvenú v jej článku 16.

- 93 Treba totiž pripomenúť, že cieľ všeobecného záujmu, akým je cieľ ochrany verejného zdravia uvedený v článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice 2004/38, nemožno sledovať vnútroštátnym opatrením bez toho, aby sa zohľadnila skutočnosť, že tento cieľ musí byť v súlade so základnými právami a zásadami, ktorých sa toto opatrenie týka, ako sú zakotvené v Zmluvách a Charte, a to tak, že sa dosiahne rovnováha medzi týmto cieľom všeobecného záujmu na jednej strane a dotknutými právami a zásadami na druhej strane, aby sa zabezpečilo, že nevýhody spôsobené uvedeným opatrením nebudú neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom. Možnosť odôvodniť obmedzenie práv zaručených v článkoch 7 a 16 Charty a zásady slobody pohybu zakotvanej v článku 3 ods. 2 ZEÚ, v článkoch 20 a 21 ZFEÚ, ako sú vykonané smernicou 2004/38, ako aj v článku 45 Charty, sa teda musí posúdiť na základe posúdenia závažnosti zásahu, ktorý takéto obmedzenie spôsobuje, a musí sa overiť, či je význam cieľa všeobecného záujmu sledovaného týmto obmedzením primeraný tejto závažnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. novembra 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 a C-601/20, EU:C:2022:912, bod 64 a citovanú judikatúru, ako aj z 26. apríla 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-401/19, EU:C:2022:297, bod 66 a citovanú judikatúru).
- 94 Pokiaľ ide vo veci samej o primeranosť opatrenia zakazujúceho opustiť belgické územie na účely iných než nevyhnutných ciest, vnútroštátny súd bude musieť zohľadniť skutočnosť, že takto uložené obmedzenie slobody pohybu, ako aj práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života nebránilo akémukoľvek opusteniu tohto územia, keďže sa obmedzovalo len na iné než nevyhnutné cesty, ako napríklad, v prejednávanvej veci rekreačné alebo turistické cesty, ktoré nezakazovalo, ako to vyplýva zo zoznamu nevyhnutných ciest uvedeného v bode 26 tohto rozsudku, cesty odôvodnené naliehavými rodinnými dôvodmi a že zákazy opustiť územie boli zrušené hneď, ako príslušný členský štát prestal byť zaradený do oblasti s vysokým rizikom nákazy na základe pravidelného prehodnocovania jeho situácie.
- 95 Okrem toho, pokiaľ ide o také právnické osoby, ako je Nordic Info, ktorým bola ich sloboda podnikania obmedzená, najmä ich sloboda ponúkať rekreačné a turistické cesty medzi Belgickom a členskými štátmi zaradenými do oblastí s vysokým rizikom nákazy, treba s výhradou overenia vnútroštátnym súdom konštatovať, že opatrenie zakazujúce akékoľvek opustenie belgického územia na účely iných než nevyhnutných ciest sa zdá byť primerané sledovanému cieľu ochrany verejného zdravia v rozsahu, v akom sa vzhľadom na závažnú zdravotnú situáciu vyplývajúcu z pandémie COVID-19 nezdalo byť neprimerané dočasne zakázať iné než nevyhnutné cesty do takýchto členských štátov až do zlepšenia zdravotnej situácie, aby sa zabránilo odchodu chorých osôb z vnútroštátneho územia a prípadne ich návratu na toto územie, a teda nekontrolovanému šíreniu tejto pandémie medzi jednotlivými členskými štátmi, ako aj v rámci uvedeného územia.
- 96 Pokiaľ ide o primeranosť povinného skriningového testovania a karantény pre cestujúcich prichádzajúcich na belgické územie z členského štátu klasifikovaného v červenej zóne, treba na jednej strane poznamenať, že z dôvodu rýchlosti testov mohli také skriningové opatrenia, o aké ide vo veci samej, zasiahnuť len v obmedzenej miere do práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života týchto cestujúcich, ako aj do práva slobody pohybu, pričom prispievali k identifikácii osôb s vírusom ochorenia COVID-19, a teda k dosiahnutiu cieľa spočívajúceho v zastavení šírenia tohto vírusu.
- 97 Na druhej strane povinná karanténa uložená každému cestujúcemu, ktorý vstúpi na belgické územie z členského štátu zaradeného medzi oblasti s vysokým rizikom nákazy, bez ohľadu na to, či bol tento cestujúci nakazený uvedeným vírusom, nepochybne výrazne obmedzovala právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ako aj slobodu pohybu, ktoré uvedený cestujúci v zásade má v dôsledku výkonu svojho práva na voľný pohyb. S výhradou overenia vnútroštátnym

súdom sa však takáto karanténa zdá byť tiež primeraná s prihliadnutím na zásadu obozretnosti, keďže na jednej strane existovala nezanedbateľná pravdepodobnosť, že by takýto cestujúci bol prenášačom tohto vírusu a že by prípade, keď by takú karanténu nemusel dodržať, nakazil najmä v inkubačnej fáze alebo v asymptomatickom stave ďalšie osoby mimo svojej domácnosti, a keďže skriningové testy mohli ukazovať falošne negatívne výsledky.

- 98 S prihliadnutím na vyššie uvedené dôvody treba na prvú otázku odpovedať tak, že články 27 a 29 smernice 2004/38 v spojení s jej článkami 4 a 5 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia všeobecne záväznej právnej úprave členského štátu, ktorá z dôvodov verejného zdravia súvisiacich s bojom proti pandémie COVID-19 zakazuje na jednej strane občanom Únie a ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, aby z tohto členského štátu do iných členských štátov, ktoré tento členský štát klasifikoval, na základe obmedzujúcich sanitárnych opatrení alebo epidemiologickej situácie v týchto iných členských štátoch, ako oblasti s vysokým rizikom nákazy, podnikali iné než nevyhnutné cesty, a na druhej strane ukladá občanom Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi uvedeného členského štátu, povinnosť podrobiť sa skriningovým testom a dodržať karanténu pri vstupe na územie toho istého členského štátu z niektorého z uvedených iných členských štátov, pod podmienkou, že táto vnútroštátna právna úprava rešpektuje všetky podmienky a záruky uvedené v článkoch 30 až 32 tejto smernice, základné práva a zásady zakotvené v Charte, najmä zásadu zákazu diskriminácie, ako aj zásadu proporcionality.

O druhej otázke

- 99 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora platí, že v rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdny dvorom, zakotveného v článku 267 ZFEÚ, prislúcha Súdnu dvoru poskytnúť vnútroštátnemu súdu odpoveď potrebnú na rozhodnutie vo veci, ktorú vnútroštátny súd prejednáva. Z tohto hľadiska môže Súdny dvor vziať do úvahy aj ustanovenia práva Únie, na ktoré sa vnútroštátny súd v znení svojej otázky neodvolával. Okolnosť, že vnútroštátny súd po formálnej stránke položil prejudiciálnu otázku s odkazom na určité ustanovenia práva Únie, nebráni tomu, aby Súdny dvor poskytol tomuto súdu všetky výkladové prvky, ktoré môžu byť užitočné na rozhodnutie veci, ktorú prejednáva, či už na ne v texte svojich otázok odkázal, alebo nie. V tejto súvislosti Súdnu dvoru prináleží zo všetkých informácií, ktoré poskytol vnútroštátny súd, a najmä z odôvodnenia jeho návrhu prejudiciálneho konania, abstrahovať prvky práva Únie, ktoré si vyžadujú výklad so zreteľom na predmet sporu [rozsudok z 20. apríla 2023, BVAEB (Valorizácia starobných dôchodkov), C-52/22, EU:C:2023:309, bod 38 a citovaná judikatúra].
- 100 Z vysvetlení vnútroštátneho súdu vyplýva, že druhá otázka bola položená v kontexte dvoch tvrdení predložených spoločnosťou Nordic Info, podľa ktorých kontrola obmedzení práva vstupu a výstupu uložených belgickou právnou úpravou osobám, ktoré uskutočňujú iné než nevyhnutné cesty z iných štátov schengenského priestoru klasifikovaných ako oblasti s vysokým rizikom nákazy alebo do týchto štátov, jednak predstavovala hraničnú kontrolu a bola vykonávaná z dôvodov verejného zdravia v rozpore s článkom 23 Kódexu schengenských hraníc, a jednak viedla k opätovnému obnoveniu kontroly vnútorných hraníc v schengenskom priestore v rozpore s článkom 25 tohto kódexu.
- 101 Za týchto podmienok treba konštatovať, že touto druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa články 22, 23 a 25 Kódexu schengenských hraníc majú vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave členského štátu, ktorá z dôvodov verejného zdravia súvisiacich s bojom proti pandémie COVID-19 zakazuje prekračovanie vnútorných hraníc tohto členského štátu na účely

iných než nevyhnutných ciest zo štátov schengenského priestoru klasifikovaných ako oblasti s vysokým rizikom nákazy a do týchto štátov, pričom dodržovanie tohto zákazu kontrolujú príslušné orgány a za jeho nedodržanie hrozí uloženie sankcie.

- 102 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že článok 67 ods. 2 ZFEÚ, ktorý je súčasťou hlavy V Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, stanovuje, že Únia zabezpečuje absenciu kontrol osôb na vnútorných hraniciach. Článok 77 ods. 1 písm. a) ZFEÚ stanovuje, že Únia tvorí politiku s cieľom zabezpečiť absenciu akýchkoľvek kontrol osôb bez ohľadu na štátnu príslušnosť pri prekročení týchto hraníc. Zrušenie kontroly vnútorných hraníc je, ako vyplýva z odôvodnenia 2 Kódexu schengenských hraníc, súčasťou cieľa Únie stanoveného v článku 26 ZFEÚ, ktorým je vytvorenie priestoru bez vnútorných hraníc, v ktorom je voľný pohyb osôb zabezpečený aktmi Únie prijatými na základe článku 77 ods. 2 písm. e) ZFEÚ, akým je Kódex schengenských hraníc (pozri analogicky rozsudky z 19. júla 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, body 48 a 49, ako aj z 21. júna 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, body 30 a 31).
- 103 V tomto kontexte článok 22 Kódexu schengenských hraníc pripomína zásadu, podľa ktorej možno vnútorné hranice, vo význame zadefinovanom v článku 2 bode 1 tohto kódexu, prekročiť v ktoromkoľvek bode bez toho, aby sa vykonali hraničné kontroly osôb bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.
- 104 Článok 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc pod názvom „Kontroly v rámci územia“ stanovuje, že zrušenie kontroly vnútorných hraníc neovplyvní výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ nemá výkon týchto právomocí účinok rovnocenný výkonu hraničných kontrol a že to platí aj v pohraničných oblastiach. Hoci toto ustanovenie v spojení s článkom 2 bodom 11 a článkom 22 tohto kódexu zakazuje príslušným orgánom členských štátov vykonávať policajné právomoci na vykonávanie kontrol na hraničných priechodoch v zmysle článku 2 bodu 8 uvedeného kódexu s cieľom overiť, či sú osoby, vrátane ich dopravných prostriedkov a predmetov v ich držbe, oprávnené vstúpiť na vnútroštátne územie alebo opustiť toto územie, zachováva však právo členských štátov vykonávať na vnútroštátnom území, vrátane pohraničných oblastí, kontroly odôvodnené výkonom policajných právomocí za predpokladu, že tento výkon nemá účinok rovnocenný výkonu takejto hraničnej kontroly.
- 105 Okrem toho treba uviesť, že článok 25 Kódexu schengenských hraníc stanovuje možnosť obnoviť kontrolu vnútorných hraníc Únie ako výnimku zo zásady stanovenej v článku 22 tohto kódexu, ako je pripomenutá v bode 103 tohto rozsudku. Na základe tohto článku 25 tak členské štáty môžu dočasne obnoviť kontroly hraníc na celej dĺžke alebo na určitých úsekoch svojich vnútorných hraníc na určité maximálne obdobie, ako sú definované v článku 2 bode 1 uvedeného kódexu, v prípade závažného ohrozenia ich verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, pričom toto obnovenie sa môže uskutočniť len ako posledná možnosť. V každom prípade dĺžka takéhoto dočasného obnovenia nesmie presiahnuť to, čo je nevyhnutne potrebné ako reakcia na uvedenú hrozbu, a musí byť vo vzťahu k tejto hrozbe primeraná, pričom treba spresniť, že typ posúdenia, ktoré sa má vykonať na tento účel, ako aj postup, ktorý treba dodržať, sú podrobne upravené v článkoch 26 až 28 toho istého kódexu [pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. apríla 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Maximálna doba trvania kontroly vnútorných hraníc), C-368/18 a C-369/20, EU:C:2022:298, bod 54, 63, 67 a 68].

- 106 V prejednávanej veci zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, ako aj z vyhlásení belgickej vlády uvedených v jej písomných pripomienkach, ako aj na pojednávaní vyplýva, že v čase skutkových okolností vo veci samej vnútroštátne orgány vykonávali kontroly s cieľom overiť dodržanie zákazu prekročenia vnútorných hraníc stanoveného v článku 18 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov.
- 107 Okrem toho belgická vláda v odpovedi na otázku Súdneho dvora spresnila, že kontroly dodržiavania zákazu vstupu na belgické územie a zákazu výstupu z tohto územia sa v čase skutkových okolností vo veci samej vykonávali takto: na letiskách a na staniach boli cestujúci, ktorí leteli alebo sa iným spojom presúvali medzi Belgickom a štátmi schengenského priestoru, ktoré boli klasifikované ako oblasti s vysokým rizikom nákazy, kontrolovaní náhodne, zatiaľ čo na cestách vykonávali náhodné kontroly hraníc počas bežného pracovného času mobilné tímy, pričom osobitná pozornosť sa venovala preprave cestujúcich autobusom.
- 108 Európska komisia v konaní na Súdnom dvore uviedla, že 4. júna 2020 jej bolo doručené oznámenie zo strany Belgického kráľovstva, z ktorého vyplývalo, že tento členský štát upustil od vykonávania kontrol vnútorných hraníc počas obdobia, o ktoré ide vo veci samej.
- 109 Za týchto podmienok bude musieť vnútroštátny súd na jednej strane overiť, či v čase, keď sa kontroly zákazu prekročenia hraníc uvedeného v bode 33 tohto rozsudku vykonávali na belgickom území, a to vrátane pohraničných oblastí, nemal výkon policajných právomocí, na základe ktorých sa tieto kontroly vykonávali, rovnaký účinok ako hraničné kontroly v zmysle článku 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc, a na druhej strane, či Belgické kráľovstvo pri vykonávaní uvedených kontrol na vnútorných hraniciach dodržalo všetky podmienky uvedené v článkoch 25 až 28 tohto kódexu na dočasné obnovenie kontrol vnútorných hraníc.
- 110 V tejto súvislosti Súdny dvor, ktorý rozhoduje o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, môže poskytnúť objasnenia, ktoré vnútroštátny súd usmernia pri jeho rozhodovaní (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. mája 2022, Victorinox, C-179/21, EU:C:2022:353, bod 49 a citovanú judikatúru).
- 111 Pokiaľ ide v prvom rade o článok 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora predovšetkým vyplýva, že dodržiavanie práva Únie, najmä článkov 22 a 23 tohto Kódexu musí byť zabezpečené stanovením a dodržiavaním regulačného rámca, ktorý zaručí, že praktický výkon právomoci polície upravený v tomto článku 23 písm. a) nemôže mať rovnaký účinok ako hraničné kontroly (pozri analogicky rozsudky z 19. júla 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 68 a citovanú judikatúru, ako aj z 21. júna 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, bod 37).
- 112 Článok 23 písm. a) druhá veta body i) až iv) uvedeného kódexu poskytuje členským štátom z dôvodu výrazu „najmä“ uvedeného v tejto vete niekoľko ukazovateľov, ktorými sa majú riadiť pri výkone svojich policajných právomocí a právneho rámca uvedeného v predchádzajúcom bode tak, aby ich výkon nemal rovnaký účinok ako hraničné kontroly.
- 113 Po prvé, pokiaľ ide o ukazovateľ uvedený v článku 23 písm. a) druhej vete bode i) Kódexu schengenských hraníc týkajúci sa skutočnosti, že policajné opatrenia nesmú mať „za cieľ kontrolu hraníc“, Súdny dvor už rozhodol, že z článku 2 bodov 10 až 12 tohto kódexu vyplýva, že tento cieľ má jednak zabezpečiť, aby sa osobám mohol povoliť vstup na územie členského štátu alebo aby mohli toto územie opustiť, a jednak zabrániť osobám v tom, aby sa vyhýbali hraničným

kontrolám. Ide o kontroly, ktoré možno vykonávať systematicky alebo náhodne (pozri analogicky rozsudok z 13. decembra 2018, *Touring Tours und Travel a Sociedad de transportes*, C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005, bod 55, ako aj citovanú judikatúru).

- 114 V prejednávanej veci sa pritom zdá, že ciele sledované kontrolami vykonávanými na zabezpečenie dodržiavania článku 18 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov sa v určitých podstatných aspektoch líšia od cieľov sledovaných hraničnými kontrolami. Cieľom týchto kontrol bolo nepochybne, ako bolo uvedené v bode 106 tohto rozsudku, overiť, či osoby, ktoré majú v úmysle prekročiť hranice alebo ktoré tieto hranice prekročili, sú oprávnené opustiť belgické územie alebo vstúpiť naň. Podľa samotného znenia vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov však hlavným cieľom uvedených kontrol bolo naliehavo obmedziť šírenie ochorenia COVID-19 na tomto území a s prihliadnutím na povinnosť stanovenú okrem iného pre každého cestujúceho prichádzajúceho na uvedené územie zo štátu schengenského priestoru zaradeného do červenej zóny podrobiť sa skriningovým testom a dodržať karanténu, zabezpečiť identifikáciu a sledovanie týchto cestujúcich.
- 115 Vzhľadom na tento hlavný cieľ nemožno vychádzať z toho, že kontroly vykonávané na zabezpečenie dodržiavania článku 18 vyhlášky ministra v znení neskorších predpisov mali rovnaký účinok ako hraničné kontroly, ktorý je zakázaný článkom 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc (pozri analogicky rozsudok z 21. júna 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, body 46 a 51).
- 116 Okrem toho, hoci sa zdá, že v prejednávanej veci sa cestné kontroly vykonávali hlavne v pohraničných oblastiach, táto skutočnosť sama osebe nestačí na konštatovanie, že výkon policajných právomocí mal účinok rovnocenný výkonu hraničných kontrol. Prvá veta článku 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc totiž výslovne odkazuje na výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členského štátu podľa vnútroštátneho práva, a to aj v pohraničných oblastiach (pozri analogicky rozsudok z 21. júna 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, bod 52 a citovanú judikatúru).
- 117 Po druhé, pokiaľ ide o ukazovateľ uvedený v článku 23 písm. a) druhej vete bode ii) Kódexu schengenských hraníc, podľa ktorého sa musia policajné opatrenia „zaklad[áť] na všeobecných policajných informáciách a skúsenostiach vo vzťahu k možným ohrozeniam verejnej bezpečnosti“, treba pripomenúť, že hoci toto ustanovenie uvádza len „ohrozenia verejnej bezpečnosti“, nič to nemení na tom, že článok 23 písm. a) tohto kódexu nestanovuje, z dôvodu výrazu „najmä“ uvedeného v jeho druhej vete, ani taxatívny zoznam podmienok, ktoré musia spĺňať policajné opatrenia na to, aby sa ich účinok nepovažoval za rovnocenný hraničným kontrolám, ani taxatívny zoznam cieľov, ktoré môžu tieto policajné opatrenia sledovať, alebo vymedzenie toho, čoho sa môžu týkať (pozri analogicky rozsudok z 21. júna 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, bod 48). Platí to o to viac, že policajné právomoci sú podľa článku 23 písm. a) uvedeného kódexu definované „podľa vnútroštátneho práva“, a preto sa môžu vzťahovať aj na iné oblasti, než sú oblasti verejnej bezpečnosti uvedené v druhej vete bode ii) tohto ustanovenia.
- 118 Skutočnosť, že ohrozenie verejného zdravia nie je výslovne uvedené v článku 23 písm. a) druhej vete bode ii) Kódexu schengenských hraníc, preto nemôže sama osebe znamenať, že hoci otázky verejného zdravia môžu patriť do policajných právomocí podľa vnútroštátneho práva a opatrenia prijaté na základe týchto právomocí môžu byť založené na všeobecných policajných informáciách a skúsenostiach policajných zložiek vo vzťahu k možným alebo preukázaným ohrozeniam verejného zdravia, ako je pandémia alebo riziko pandémie, členský štát sa nemôže odvolávať na oblasť verejného zdravia na základe článku 23 písm. a) tohto kódexu.

- 119 Pokiaľ ide o skutočnosť, že policajné opatrenia musia byť podľa článku 23 písm. a) druhej vety bodu ii) Kódexu schengenských hraníc založené na „všeobecných policajných informáciách a skúsenostiach“ v dotknutej oblasti, teda v prejednávanej veci na ohrození verejného zdravia, treba pripomenúť, že táto požiadavka nie je splnená, ak sa kontroly vykonávajú na základe všeobecného zákazu bez ohľadu na správanie dotknutých osôb a okolnosti zakladajúce riziko zásahu do tejto oblasti (pozri analogicky rozsudok z 13. decembra 2018, *Touring Tours und Travel a Sociedad de transportes*, C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005, bod 61, ako aj citovanú judikatúru).
- 120 Hoci zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že v čase skutkových okolností vo veci samej sa dotknuté kontroly vykonávali na základe zákazu takejto všeobecnej povahy a nezávisle od správania cestujúcich, treba však uviesť, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej patrila do kontextu závažného ohrozenia verejného zdravia, konkrétne pandémie vyznačujúcej sa vírusom, ktorý môže spôsobiť smrť v rámci rôznych kategórií obyvateľstva a preťažiť či dokonca zahltiť vnútroštátny systém zdravotnej starostlivosti. Treba tiež zohľadniť jednak hlavný cieľ sledovaný týmto zákazom, ako aj sprievodnými kontrolnými opatreniami, a to obmedziť alebo zastaviť šírenie alebo riziko šírenia vírusu, aby sa zachránil čo najväčší počet ľudských životov, a jednak extrémnu náročnosť, či dokonca nemožnosť vopred určiť, ktoré z osôb cestujúcich rôznymi dopravnými prostriedkami prichádzajú z členských štátov klasifikovaných ako oblasti s vysokým rizikom nákazy alebo do takýchto členských štátov cestujú. Za týchto podmienok na účely článku 23 písm. a) druhej vety bodu ii) Kódexu schengenských hraníc stačí, aby sa o kontrolách rozhodlo a boli vykonané vzhľadom na okolnosti objektívne svedčiace o riziku závažného ohrozenia verejného zdravia a na základe všeobecných znalostí orgánov o oblastiach vstupu na vnútroštátne územie a výstupu z neho, cez ktoré mohol prechádzať veľký počet cestujúcich, na ktorých sa vzťahoval uvedený zákaz.
- 121 Po tretie, pokiaľ ide o ukazovatele uvedené v článku 23 písm. a) druhej vete bodoch iii) a iv) Kódexu schengenských hraníc týkajúce sa skutočnosti, že policajné opatrenia musia byť „priprav[ené] a vykonáva[né]... spôsobom, ktorý sa zreteľne odlišuje od systematických kontrol osôb na vonkajších hraniciach [Únie]“ a „vykonáva[né]... na základe náhodných kontrol“, z vysvetlení belgickej vlády v odpovedi na písomnú otázku Súdneho dvora vyplýva, že všetky kontroly, o ktoré ide vo veci samej, boli vykonané „náhodne“, čo však prináleží overiť vnútroštátnemu súdu. Tento súd však bude musieť ešte preskúmať, či tieto kontroly boli pripravené a vykonávané spôsobom, ktorý sa zreteľne odlišuje od systematických kontrol osôb na vonkajších hraniciach Únie, čo si vyžaduje podrobne preskúmať spresnenia a obmedzenia stanovené vnútroštátnou právnou úpravou dotknutou vo veci samej, pokiaľ ide o intenzitu, frekvenciu a selektívnosť uvedených kontrol (pozri analogicky rozsudok z 13. decembra 2018, *Touring Tours und Travel a Sociedad de transportes*, C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005, bod 64, ako aj citovanú judikatúru).
- 122 Hoci Súdny dvor nemá k dispozícii informácie v tejto súvislosti, treba prinajmenšom poznamenať, že v kontexte pandémie, akou je pandémia opísaná v bode 120 tohto rozsudku, a vzhľadom na skutočnosť, už uvedenú v tom istom bode, že môže byť mimoriadne náročné alebo dokonca nemožné vopred určiť, ktoré z osôb cestujúcich rôznymi dopravnými prostriedkami prichádzajú z členských štátov klasifikovaných ako oblasti s vysokým rizikom nákazy alebo do takýchto členských štátov cestujú, treba dotknutému členskému štátu priznať určitú mieru voľnej úvahy, odôvodnenú aj zásadou obozretnosti, pri pripravovaní a vykonávaní kontrol, pokiaľ ide o ich intenzitu, frekvenciu a selektívnosť. Táto miera voľnej úvahy však nemôže byť tak široká, aby sa takto pripravené a vykonávané kontroly nemohli „jasne“ odlišovať od systematických kontrol osôb vykonávaných na vonkajších hraniciach Únie a aby mali takúto systematickú povahu.

- 123 Pokiaľ ide v druhom rade o otázku týkajúcu sa dočasného obnovenia kontrol vnútorných hraníc v zmysle článku 25 a nasl. Kódexu schengenských hraníc, treba konštatovať, že hoci znenie článku 23 písm. a) tohto kódexu je, ako bolo uvedené v bode 117 tohto rozsudku, otvorené v tom zmysle, že zachováva právo členských štátov vykonávať policajné právomoci aj v oblasti verejného zdravia, článok 25 ods. 1 uvedeného kódexu výslovne odkazuje na možnosť členských štátov dočasne obnoviť hraničné kontroly v prípade závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti.
- 124 Výnimku zavedenú týmto posledným ustanovením v článku 22 Kódexu schengenských hraníc treba vykladať reštriktívne [pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. apríla 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Maximálna doba trvania kontroly vnútorných hraníc), C-368/20 a C-369/20, EU:C:2022:298, body 64 a 66, ako aj citovanú judikatúru], takže hrozba pre verejné zdravie nemôže sama osebe odôvodniť obnovenie kontrol vnútorných hraníc.
- 125 Treba však konštatovať, podobne ako uviedol generálny advokát v bode 154 svojich návrhov, že ak zdravotná hrozba predstavuje závažné ohrozenie verejného poriadku a/alebo vnútornej bezpečnosti, členský štát môže dočasne obnoviť kontroly svojich vnútorných hraníc s cieľom reagovať na toto závažné ohrozenie, pokiaľ sú splnené ostatné podmienky stanovené v článku 25 a nasledujúcich článkoch Kódexu schengenských hraníc.
- 126 Z pojmov „verejný poriadok“ a „vnútorná bezpečnosť“, ako sú spresnené v judikatúre Súdneho dvora vyplýva, že zdravotná hrozba môže v určitých prípadoch predstavovať závažné ohrozenie verejného poriadku a/alebo vnútornej bezpečnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, bod 65). Jednak teda pojem „verejný poriadok“ predpokladá popri narúšaní spoločenského poriadku, ktorým je každé porušenie zákona, existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti. Jednak pojem „vnútorná bezpečnosť“ zahŕňa vnútorný aspekt bezpečnosti členského štátu a vzťahuje sa najmä na zásah do fungovania inštitúcií a podstatných verejných služieb, ako aj na prežitie obyvateľstva, rovnako ako na zásah do vojenských záujmov alebo na priame hrozby pre pokoj a fyzickú bezpečnosť obyvateľstva [pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. februára 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 65 a 66, ako aj citovanú judikatúru, a z 2. mája 2018, K. a H. F. (Právo na pobyt a obvinenia z vojnových zločinov), C-331/16 a C-366/16, EU:C:2018:296, bod 42, ako aj citovanú judikatúru].
- 127 Pandémia takého rozsahu, ako je pandémia COVID-19, charakterizovaná nákazlivou chorobou, ktorá môže spôsobiť smrť rôznych skupín obyvateľstva a preťažiť či dokonca zahltiť vnútroštátne systémy zdravotnej starostlivosti, pritom môže ovplyvniť jeden zo základných záujmov spoločnosti, a to záujem spočívajúci v zabezpečení života občanov pri zachovaní riadneho fungovania systému zdravotnej starostlivosti a poskytovaní primeranej starostlivosti obyvateľstvu, a okrem toho ovplyvňuje samotné prežitie časti obyvateľstva, najmä najzraniteľnejších osôb. Za týchto podmienok možno takúto situáciu kvalifikovať ako závažné ohrozenie verejného poriadku a/alebo vnútornej bezpečnosti v zmysle článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc.
- 128 V prejednávanej veci v prípade, že by vnútroštátny súd konštatoval, že belgické orgány vykonávali hraničné kontroly a kontroly vnútorných hraníc počas obdobia, o ktoré ide vo veci samej, bude úlohou tohto súdu overiť, vzhľadom na skutočnosť, že cieľom týchto kontrol, ako bolo uvedené v bode 127 tohto rozsudku, bolo reagovať na závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, či boli splnené ostatné podmienky uvedené v článkoch 25 až 28 Kódexu schengenských hraníc, ktoré sú v podstate zhrnuté v bode 105 tohto rozsudku.

- 129 S prihliadnutím na vyššie uvedené dôvody treba na druhú otázku odpovedať tak, že články 22, 23 a 25 Kódexu schengenských hraníc sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave členského štátu, ktorá z dôvodov verejného zdravia súvisiacich s bojom proti pandémie COVID-19 zakazuje prekračovanie vnútorných hraníc tohto členského štátu na účely iných než nevyhnutných ciest zo štátov schengenského priestoru klasifikovaných ako oblasti s vysokým rizikom nákazy alebo do týchto štátov, pričom dodržiavanie tohto zákazu kontrolujú príslušné orgány a za jeho nedodržanie hrozí uloženie sankcie, ak tieto kontrolné opatrenia patria do výkonu policajných právomocí, ktoré nesmú mať rovnaký účinok ako hraničné kontroly v zmysle článku 23 písm. a) tohto kódexu, alebo v prípade, že uvedené opatrenia predstavujú kontroly vnútorných hraníc, uvedený členský štát dodržal podmienky stanovené v článkoch 25 až 28 uvedeného kódexu na dočasné obnovenie takýchto kontrol, pričom treba spresniť, že ohrozenie spôsobené takouto pandemiou predstavuje závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v zmysle článku 25 ods. 1 toho istého kódexu.

O trovách

- 130 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 (veľká komora) rozhodol takto:

- Články 27 a 29 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, v spojení s jej článkami 4 a 5**

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

nebránia všeobecne záväznej právnej úprave členského štátu, ktorá z dôvodov verejného zdravia súvisiacich s bojom proti pandémie COVID-19 zakazuje na jednej strane občanom Únie a ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, aby z tohto členského štátu do iných členských štátov, ktoré tento členský štát klasifikoval, na základe obmedzujúcich sanitárnych opatrení alebo epidemiologickej situácie v týchto iných členských štátoch, ako oblasti s vysokým rizikom nákazy, podnikali iné než nevyhnutné cesty, a na druhej strane ukladá občanom Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi uvedeného členského štátu, povinnosť podrobiť sa skriningovým testom a dodržať karanténu pri vstupe na územie toho istého členského štátu z niektorého z uvedených iných členských štátov, pod podmienkou, že táto vnútroštátna právna úprava rešpektuje všetky podmienky a záruky uvedené v článkoch 30 až 32 tejto smernice, základné práva a zásady zakotvené v Charte základných práv Európskej únie, najmä zásadu zákazu diskriminácie, ako aj zásadu proporcionality.

2. Články 22, 23 a 25 nariadenia 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), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2225 z 30. novembra 2017,

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

nebránia právnej úprave členského štátu, ktorá z dôvodov verejného zdravia súvisiacich s bojom proti pandémie COVID-19 zakazuje prekračovanie vnútorných hraníc tohto členského štátu na účely iných než nevyhnutných ciest zo štátov schengenského priestoru klasifikovaných ako oblasti s vysokým rizikom nákazy alebo do týchto štátov, pričom dodržiavanie tohto zákazu kontrolujú príslušné orgány a za jeho nedodržanie hrozí uloženie sankcie, ak tieto kontrolné opatrenia patria do výkonu policajných právomocí, ktoré nesmú mať rovnaký účinok ako hraničné kontroly v zmysle článku 23 písm. a) tohto kódexu, alebo v prípade, že uvedené opatrenia predstavujú kontroly vnútorných hraníc, uvedený členský štát dodržal podmienky stanovené v článkoch 25 až 28 uvedeného kódexu na dočasné obnovenie takýchto kontrol, pričom treba spresniť, že ohrozenie spôsobené takouto pandemiou predstavuje závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v zmysle článku 25 ods. 1 toho istého kódexu.

Podpisy