



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 13. decembra 2018*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Nariadenie (ES) č. 562/2006 – Kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) – Články 20 a 21 – Zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach schengenského priestoru – Kontroly v rámci územia členského štátu – Opatrenia, ktoré majú rovnaký účinok ako hraničné kontroly – Právna úprava členského štátu, ktorá ukladá autobusovým dopravcom prevádzkujúcim linky cez vnútorné hranice schengenského priestoru povinnosť skontrolovať cestovné pasy a povolenia na pobyt pasažierov – Sankcia – Hrozba uloženia pokuty“

V spojených veciach C-412/17 a C-474/17,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutiami Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) z 1. júna 2017 a doručené Súdnemu dvoru 10. júla 2017 (C-412/17) a 8. augusta 2017 (C-474/17), ktoré súvisia s konaniami:

Bundesrepublik Deutschland

proti

Touring Tours und Travel GmbH (C-412/17),

Sociedad de Transportes SA (C-474/17),

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda prvej komory J.-C. Bonichot, vykonávajúci funkciu predsedu druhej komory, sudcovia A. Prechal (spravodajkyňa), C. Toader, A. Rosas a M. Ilešič,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: K. Malacek, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 7. júna 2018,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Bundesrepublik Deutschland, v zastúpení: W. Roth, Rechtsanwalt,
- nemecká vláda, v zastúpení: S. Eisenberg a T. Henze, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: C. Cattabriga a G. Wils, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: nemčina.

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 6. septembra 2018,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článku 67 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článkov 20 a 21 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 182, 2013, s. 1) (ďalej len „nariadenie č. 562/2006“).
- 2 Tieto návrhy boli podané v rámci sporov medzi spoločnosťou Touring Tours und Travel GmbH vo veci C-412/17, ako aj spoločnosťou Sociedad de Transportes SA vo veci C-474/17, autobusovými dopravcami, z ktorých prvý je usadený v Nemecku a druhý v Španielsku (ďalej spoločne len „dotknutí dopravcovia“), na jednej strane a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Nemecko), zastúpenou Bundespolizeipräsidium (Spolkové policajné riaditeľstvo, Nemecko), na druhej strane vo veci zákonnosti rozhodnutí prijatých týmto riaditeľstvom, na základe ktorých sa uvedeným spoločnostiam pod hrozbou pokuty zakazuje prepravovať na územie Spolkovej republiky Nemecko štátnych príslušníkov tretích krajín bez cestovného pasu a potrebných povolení na pobyt.

Právny rámec

Medzinárodné právo

- 3 Protokol proti pašovaniu migrantov po súši, po mori a letecky, ktorým sa dopĺňa Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu, bol podpísaný Európskym spoločenstvom 12. decembra 2000 v súlade s rozhodnutím Rady 2001/87/ES z 8. decembra 2000 (Ú. v. ES L 30, 2001, s. 44; Mim. vyd. 11/036, s. 125, ďalej len „dodatkový protokol“). Tento protokol bol schválený rozhodnutím Rady 2006/616/ES z 24. júla 2006 (Ú. v. EÚ L 262, 2006, s. 24) v rozsahu, v akom ustanovenia dodatkového protokolu patria do pôsobnosti článkov 179 a 181A ES, a rozhodnutím Rady 2006/617/ES z 24. júla 2006 (Ú. v. EÚ L 262, 2006, s. 34) v rozsahu, v akom tieto ustanovenia patria do pôsobnosti časti III hlavy IV Zmluvy o ES.
- 4 Podľa článku 3 dodatkového protokolu:

„Na účely tohto protokolu:

- a) ‚pašovanie migrantov‘ je sprostredkovanie nelegálneho vstupu osoby do štátu, zmluvnej strany, ktorého táto osoba nie je štátnym príslušníkom alebo v ňom nemá trvalý pobyt, s cieľom získať priamo alebo nepriamo finančnú alebo inú materiálnu výhodu,
- b) ‚nelegálny vstup‘ je prekročenie hraníc bez splnenia nevyhnutných požiadaviek na legálny vstup do prijímajúceho štátu,

...“

5 Článok 6 ods. 1 písm. a) tohto protokolu stanovuje:

„Každý štát, zmluvná strana, prijme také legislatívne a iné opatrenia, ktoré môžu byť potrebné na to, aby sa ako trestný čin ustanovilo konanie spáchané úmyselne a s cieľom priamo alebo nepriamo získať finančnú alebo inú materiálnu výhodu:

a) pašovanie migrantov“.

6 Podľa článku 11 uvedeného protokolu, nazvaného „Opatrenia na hraniciach“:

“...“

2. Každý štát, zmluvná strana, prijme legislatívne alebo iné náležité opatrenia v rozsahu, v akom je to len možné, na predchádzanie tomu, aby sa dopravné prostriedky prevádzkované komerčnými prepravcami nepoužili pri páchaní trestných činov ustanovených v súlade s článkom 6 ods. 1 písm. a) tohto protokolu.

3. Ak je to náležité, a bez toho, aby boli dotknuté príslušné medzinárodné dohovory, také opatrenia zahŕňajú ustanovenie záväzkov komerčných prepravcov vrátane dopravnej spoločnosti alebo majiteľa, alebo prevádzkovateľa akéhokoľvek dopravného prostriedku, aby sa ubezpečili, že všetci pasažieri sú držiteľmi cestovných dokladov, ktoré sú potrebné na vstup do prijímajúceho štátu.

4. Každý štát, zmluvná strana, prijme potrebné opatrenia v súlade so svojím vnútroštátnym právnym poriadkom na ustanovenie sankcií v prípadoch porušenia povinností vymedzených v odseku 3 tohto článku.

...“

Právo Únie

Schengenský dohovor

7 Článok 26 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9), podpísaného 19. júna 1990 v Šchengene, a ktorý nadobudol platnosť 26. marca 1995 (ďalej len „Schengenský dohovor“), stanovuje:

„1. Pri zohľadnení záväzkov vyplývajúcich zo Ženevského dohovoru o utečencoch z 28. júla 1951 zmenen[ého] a doplnen[ého] Newyorským protokolom z 31. januára 1967, sa zmluvné strany zaväzujú zahrnúť nižšie uvedené úpravy do svojich vnútroštátnych právnych predpisov:

a) ak bude cudzincovi odmietnutý vstup na územie jednej zo zmluvných strán, je dopravca, ktorý cudzinca dopravil vzdušnou, vodnou alebo pozemnou cestou až na vonkajšiu hranicu, povinný ho okamžite dopraviť späť. ...

b) dopravca je povinný urobiť všetky potrebné opatrenia, aby sa presvedčil, že cudzinec prepravovaný vzdušnou alebo vodnou cestou disponuje cestovnými dokladmi potrebnými pre vstup na územie zmluvných strán.

2. S výhradou záväzkov vyplývajúcich zo Ženevského dohovoru o utečencoch z 28. júla 1951 zmenen[ého] a doplnen[ého] Newyorským protokolom z 31. januára 1967 sa zmluvné strany zaväzujú, že so zreteľom na svoje ústavné právo zavedú sankcie proti dopravcom, ktorí prepravujú cudzincov nedisponujúcich potrebnými cestovnými dokladmi, vzdušnou alebo vodnou cestou z tretieho štátu na ich územie.

3. Ustanovenia ods[eku] 1 písm. b) a [odseku] 2 sa vzťahujú na dopravcov, ktorí v medzinárodných pravidelných linkách prepravujú skupiny osôb v autobusoch, s výnimkou pohraničného styku.“

- 8 Článok 27 Schengenského dohovoru, ktorý bol zrušený na základe článku 5 smernice Rady 2002/90/ES z 28. novembra 2002, ktorá definuje napomáhanie neoprávneného vstupu, tranzitu a bydlisku (Ú. v. ES L 328, 2002, s. 17; Mim. vyd. 19/006, s. 64), znel:

„1. Zmluvné strany sa zaväzujú stanoviť primerané sankcie proti každej osobe, ktorá zo zárobkových dôvodov pomáha alebo sa snaží pomáhať cudzincovi preniknúť alebo bývať na území jednej zo zmluvných strán porušujúc tým jej právne predpisy týkajúce sa vstupu a pobytu cudzincov.

2. Ak získa jedna zmluvná strana poznatky o skutočnostiach uvedených v ods. 1, ktoré porušujú právo inej zmluvnej strany, informuje o tom túto zmluvnú stranu.

3. Zmluvná strana, ktorá z dôvodu porušenia svojho práva žiada inú zmluvnú stranu, aby sledovala skutočnosti uvedené v ods[eku] 1, musí úradným oznámením alebo potvrdením príslušných orgánov zdôvodniť, ktoré jej právne ustanovenia boli porušené.“

Smernica 2001/51/ES

- 9 Odôvodnenia 2 a 4 smernice Rady 2001/51/ES z 28. júna 2001, ktorou sa dopĺňajú ustanovenia článku 26 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 (Ú. v. ES L 187, 2001, s. 45; Mim. vyd. 19/004, s. 160), stanovujú:

„(2) Toto opatrenie patrí medzi všeobecné ustanovenia zamerané na obmedzenie migračných tokov a boj proti nezákonnému prisťahovalectvu.

...

(4) Sloboda členských štátov zachovať si alebo zaviesť dodatočné opatrenia, prípadne postihy pre dopravcov, bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú uvedené v tejto smernici, nemá byť ovplyvnená.“

Smernica 2002/90

- 10 Odôvodnenia 1 až 4 smernice 2002/90 znejú:

„(1) jedným z cieľov Európskej únie je postupné vytvorenie priestoru slobody, bezpečnosti a práva, čo okrem iného znamená, že sa musí bojovať proti nelegálnej imigrácii;

(2) je potrebné prijať opatrenia na boj proti napomáhaniu nelegálnej imigrácie v súvislosti so samotným neoprávneným prekračovaním hranice v prísnom slova zmysle, ako aj s cieľom odhaľovania sietí, ktoré vykorisťujú ľudí;

(3) pre tento cieľ je rozhodujúce aproximovať existujúce právne ustanovenia, najmä, na jednej strane, presnú definíciu uvedeného porušenia a prípadov výnimiek, čo je predmetom tejto smernice, a na strane druhej, minimálne pravidlá pre tresty, zodpovednosť právnických osôb a súdnu právomoc,

čo je predmetom Rámcového rozhodnutia Rady 2002/946/SVV z 28. novembra 2002 o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska [(Ú. v. ES L 328, 2002, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 61)];

(4) účelom tejto smernice je ustanoviť definíciu napomáhania nelegálnej imigrácie a zvýšiť efektívnosť vykonávania rámcového rozhodnutia 2002/946/SVV, aby sa zabránilo tomuto trestnému činu.“

11 Článok 1 smernice 2002/90, nazvaný „Všeobecné porušenie právnych predpisov“, v odseku 1 stanovuje:

„Každý členský štát prijme primerané postihy voči:

a) každej osobe, ktorá úmyselne napomáha osobe, ktorá nie je štátnym občanom členského štátu, aby vstúpila alebo prešla cez územie členského štátu porušujúc právne predpisy dotknutého členského štátu týkajúce sa vstupu alebo tranzitu cudzincov;

b) každej osobe, ktorá kvôli finančnému zisku úmyselne napomáha osobe, ktorá nie je štátnym občanom členského štátu, aby bývala na území členského štátu pri porušení právnych predpisov dotknutého členského štátu týkajúcich sa vstupu alebo tranzitu cudzincov.“

12 Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Podnecovanie, spoluúčasť a pokus“, stanovuje:

„Každý členský štát prijme opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby bolo možné použiť postihy uvedené v článku 1 aj na osobu, ktorá:

a) je podnecovateľom,

b) [je] spolupáchateľom [jedného z porušení právnych predpisov uvedených v článku 1 ods. 1 písm. a) alebo b) – *neoficiálny preklad*],...

...“

13 Článok 3 uvedenej smernice, nazvaný „Postihy“, stanovuje, že každý členský štát prijme opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby porušenia právnych predpisov uvedené v článkoch 1 a 2 tej istej smernice podliehali účinným, primeraným a odrádzajúcim postihom.

Rámcové rozhodnutie 2002/946

14 Článok 1 rámcového rozhodnutia 2002/946 stanovuje:

„1. Každý členský štát prijme opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby porušenia zákona uvedené v článkoch 1 a 2 smernice [2002/90] podliehali účinným, primeraným a odrádzajúcim trestným postihom, ktoré môžu mať za následok extradíciu.

2. Kde je to vhodné, trestné postihy zahrnuté pod odsek 1 môžu sprevádzať tieto opatrenia:

– konfiškáciu dopravných prostriedkov použitých na spáchanie trestného činu;

– zákaz vykonávania profesionálnej činnosti priamo alebo cez sprostredkovateľa, pri výkone ktorej bol spáchaný trestný čin;

...“

15 Článok 2 tohto rámcového rozhodnutia, nazvaný „Zodpovednosť právnických osôb“, stanovuje:

„1. Každý členský štát prijme opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby bolo možné brať na zodpovednosť právnickej osoby za porušenia zákonov uvedené v článku 1 ods. 1 a ktoré spáchala v ich prospech akákoľvek osoba konajúca buď samostatne alebo ako súčasť orgánu tejto právnickej osoby, ktorá má vedúce postavenie v rámci právnickej osoby...

2. Okrem prípadov už stanovených v odseku 1, prijme každý členský štát opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby bolo možné brať na zodpovednosť právnickú osobu, ak sa vďaka nedostatku dozoru alebo kontroly zo strany osoby uvedenej v odseku 1 umožnilo osobe podriadenej právnickej osobe spáchanie porušení právnym predpisom uvedených v článku 1 ods. 1 v prospech tejto právnickej osoby.

3. Zodpovednosť právnickej osoby podľa odsekov 1 a 2 nevyklučuje trestné konania proti fyzickým osobám, ktoré sú páchatelmi alebo podnecovateľmi alebo spolupáchateľmi trestných činov uvedených v odseku 1.“

16 Podľa článku 3 uvedeného rámcového rozhodnutia, nazvaného „Postihy pre právnické osoby“:

„1. Každý členský štát prijme opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby právnická osoba vzatá na zodpovednosť podľa článku 2 ods. 1 bola potrestaná účinnými, primeranými a odrádzajúcimi postihmi, ktoré zahrňujú trestné sankcie a iné ako trestné sankcie a môžu zahŕňať aj iné postihy...

2. Každý členský štát prijme opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby právnická osoba vzatá na zodpovednosť podľa článku 2 ods. 2 bola potrestaná účinnými, primeranými a odrádzajúcimi postihmi alebo opatreniami.“

Nariadenie č. 562/2006

17 Nariadenie č. 562/2006, ktoré je uplatniteľné v čase skutkových okolností, bolo zrušené a nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1).

18 Podľa článku 2 bodov 9 až 11 a 14 nariadenia č. 562/2006:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

...

9. ‚kontrola hraníc‘ je činnosť vykonávaná na hraniciach na účely tohto nariadenia a v súlade s ním, výlučne v nadväznosti na úmysel prekročiť takúto hranicu alebo na prekročenie takejto hranice bez ohľadu na akýkoľvek iný úmysel [iný dôvod – *neoficiálny preklad*], ktorá zahŕňa hraničné kontroly a hraničný dozor;

10. ‚hraničné kontroly‘ sú kontroly vykonávané na hraničných priechodoch, aby sa osobám, vrátane ich dopravných prostriedkov a predmetov v ich držbe, mohol povoliť vstup na územie členských štátov, alebo aby smeli toto územie opustiť;

11. ‚hraničný dozor‘ je sledovanie hraníc mimo hraničných priechodov a sledovanie hraničných priechodov mimo stanovených otváracích hodín s cieľom zabrániť osobám, aby sa vyhýbali hraničným kontrolám;

...

14. „dopravca“ je každá fyzická alebo právnická osoba, ktorej povoláním je poskytovanie dopravy osôb“.

19 Článok 5 tohto nariadenia, nazvaný „Podmienky pre vstup štátnych príslušníkov tretej krajiny“, vo svojom odseku 1 stanovoval:

„Na plánovaný pobyt na území členských štátov, ktorý nepresiahne 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, čo zahŕňa posúdenie obdobia 180 dní predchádzajúcich každému jednotlivému dňu pobytu, musia štátni príslušníci tretej krajiny spĺňať tieto podmienky:

- a) majú platný cestovný doklad, ktorý držiteľa oprávňuje prekročiť hranicu a ktorý spĺňa tieto kritériá:
 - i) jeho platnosť musí byť najmenej o tri mesiace dlhšia, ako je zamýšľaný dátum odchodu z územia členských štátov. V odôvodnenej núdzovej situácii možno od tejto podmienky upustiť;
 - ii) bol vydaný počas posledných 10 rokov.
- b) majú platné vízum, ak sa takéto vízum vyžaduje..., s výnimkou prípadu, ak sú držiteľmi platného povolenia na pobyt alebo platného dlhodobého víza;

...“

20 Článok 20 nariadenia č. 562/2006, nazvaný „Prekračovanie vnútorných hraníc“, stanovoval:

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

21 Článok 21 tohto nariadenia, nazvaný „Kontroly v rámci územia“, znel:

„Zrušenie kontroly vnútorných hraníc neovplyvní:

- a) výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ nemá výkon týchto právomocí rovnaký účinok ako hraničné kontroly; toto platí aj v pohraničných oblastiach. V zmysle prvej vety sa výkon policajných právomocí nemôže považovať za rovnocenný výkonu hraničných kontrol, najmä keď policajné opatrenia:
 - i) nemajú za cieľ kontrolu hraníc;
 - ii) zakladajú sa na všeobecných policajných informáciách a skúsenostiach vo vzťahu k možným ohrozeniam verejnej bezpečnosti a ich cieľom je predovšetkým boj proti cezhraničnej kriminalite;
 - iii) pripravujú a vykonávajú sa spôsobom, ktorý sa zreteľne odlišuje od systematických kontrol osôb na vonkajších hraniciach;
 - iv) vykonávajú sa na základe náhodných kontrol;
- b) bezpečnostné kontroly osôb vykonávané v prístavoch a na letiskách príslušnými orgánmi podľa právnych predpisov každého členského štátu, úradníkmi v prístavoch alebo na letiskách alebo dopravcami za predpokladu, že tieto kontroly sa vykonávajú aj u osôb cestujúcich v rámci členského štátu;
- c) možnosť členského štátu v súlade s právnym poriadkom zabezpečiť povinnosť mať pri sebe potvrdenia a doklady alebo byť ich držiteľom;
- d) možnosť členského štátu v právnom poriadku uložiť štátnym príslušníkom tretej krajiny povinnosť nahlásiť svoju prítomnosť na jeho území podľa článku 22 Schengenského dohovoru.“

Nemecké právo

22 § 13 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobyte, zárobkovej činnosti a integrácii cudzincov na spolkovom území) z 30. júla 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej (ďalej len „AufenthG“), nazvaný „Prekračovanie hraníc“, vo svojom odseku 1 stanovuje povinnosť každého cudzinca mať pri vstupe na vnútroštátne územie alebo pri jeho opustení pri sebe uznaný a platný cestovný pas alebo náhradný doklad namiesto cestovného pasu a podrobiť sa policajnej kontrole prechodu cez hranice.

23 § 63 AufenthG, nazvaný „Povinnosti dopravcov“, stanovuje:

„1. Dopravca môže prepravovať cudzincov na územie Spolkovej republiky Nemecko, len ak sú držiteľmi potrebného cestovného pasu a potrebného povolenia na pobyt.

2. Spolkové ministerstvo vnútra alebo ním určený orgán môže po dohode so Spolkovým ministerstvom pre dopravu a digitálnu infraštruktúru zakázať dopravcovi prepravu cudzincov na územie Spolkovej republiky Nemecko v rozpore s odsekom 1 a pohroziť mu pokutou v prípade ďalšieho porušenia. ...

3. Výška pokuty uloženej dopravcovi je minimálne 1 000 eur a maximálne 5 000 eur za každého cudzinca prepraveného týmto dopravcom v rozpore s rozhodnutím prijatým podľa odseku 2. ...

4. Spolkové ministerstvo vnútra alebo ním určený orgán sa môže s dopravcami dohodnúť na pravidlách pre splnenie povinnosti uvedenej v odseku 1.“

24 Bod 63 ods. 1 a 2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (Všeobecný správny predpis k zákonu o pobyte) z 26. októbra 2009 (GMBL. 2009, s. 878) znie:

„63.1 Povinnosti týkajúce sa kontroly a bezpečnosti

63.1.1 [§ 63 AufenthG] ukladá dopravcom zákaz prepravovať na územie Spolkovej republiky Nemecko cudzincov, ktorí nemajú potrebné cestovné doklady. Zákaz sa týka leteckej a námornej dopravy, ako aj dopravy po zemi, s výnimkou cezhraničnej železničnej dopravy. ... Zo zákonného zákazu prepravovať cudzincov na územie Spolkovej republiky Nemecko, pokiaľ nemajú cestovný pas alebo vízum požadované z dôvodu ich štátnej príslušnosti, zároveň vyplýva povinnosť dopravcu vykonať dostatočnú kontrolu cestovného pasu alebo víza. Cieľom povinnosti vykonať kontrolu je uistiť sa, že cudzinec spĺňa podmienky vyžadované v § 13 ods. 1 na účely prechodu cez hranice. ...

...

63.1.3.1 Z povinnosti vykonať kontrolu, ktorá je stanovená v § 63 ods. 1, vyplýva dopravcovi povinnosť overiť, či má cudzinec pri sebe potrebné doklady...

63.2 Zákaz prepravy a pokuty

63.2.0 Zákaz prepravy, ako aj hrozba, stanovenie a vymáhanie pokuty majú za cieľ prinútiť dopravcu, aby v každom prípade kontroloval dodržiavanie povinnosti mať pri sebe cestovný pas alebo vízum.“

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

25 Dotknutí dopravcovia ponúkajú cesty autobusom a prevádzkujú najmä pravidelné linky do Nemecka, ktoré prechádzajú cez nemecko-holandskú a nemecko-belgickú hranicu.

- 26 Vzhľadom na to, že sa Spolkové policajné riaditeľstvo domnievalo, že tieto spoločnosti prepravili v rozpore s § 63 ods. 1 AufenthG do Nemecka veľký počet štátnych príslušníkov tretích krajín bez potrebných cestovných dokladov, v novembri 2013, resp. v marci 2014 im zaslalo „upozornenie“, v ktorom boli uvedené prípady neoprávnenej prepravy, a zároveň bolo oznámené, že v prípade pokračovania v porušovaní bude prijaté rozhodnutie o zákaze na základe § 63 ods. 2 AufenthG.
- 27 Následne Spolkové policajné riaditeľstvo po tom, čo konštatovalo, že dotknutí dopravcovia pokračovali v protiprávnom správaní, vydalo 26. septembra 2014, resp. 18. novembra 2014 takéto rozhodnutia o zákaze, v ktorom bola uložená aj pokuta vo výške 1 000 eur za každé nové porušenie.
- 28 Podľa týchto rozhodnutí bola dotknutým dopravcom uložená na základe § 63 ods. 1 AufenthG povinnosť, aby v rámci svojich možností zabránili každému cudzincovi bez potrebných cestovných dokladov vo vstupe na nemecké územie. Na tento účel mali títo dopravcovia povinnosť kontrolovať tieto doklady v rámci kontroly lístkov pri nástupe pasažierov do autobusu, pričom štátnym príslušníkom tretích krajín bez potrebných cestovných dokladov mali zabrániť v nástupe.
- 29 Dotknutí dopravcovia podali proti týmto rozhodnutiam žalobu na Verwaltungsgericht (Správny súd, Nemecko), ktorý tieto rozhodnutia zrušil, keďže v podstate usúdil, že vzhľadom na prednosť práva Únie nemal byť § 63 ods. 2 AufenthG uplatnený, pretože jeho uplatnenie na spoločnosti, ktoré prepravujú štátnych príslušníkov tretích krajín do Nemecka cez vnútornú hranicu schengenského priestoru, bolo v rozpore s článkom 67 ods. 2 ZFEÚ a článkami 20 a 21 nariadenia č. 562/2006. Kontroly, ktoré mali povinne vykonávať uvedené spoločnosti, totiž mali byť kvalifikované ako opatrenia, ktoré majú „rovnaký účinok ako hraničné kontroly“, v zmysle článku 21 nariadenia č. 562/2006, a to najmä vzhľadom na ich systematický charakter a skutočnosť, že sa mali vykonávať ešte pred prekročením hranice.
- 30 Spolková republika Nemecko podala na vnútroštátny súd, ktorý podal návrhy na začatie prejudiciálneho konania, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko), opravný prostriedok „Revision“ smerujúci proti tomuto rozhodnutiu, pričom najmä tvrdí, že právo Únie, a to konkrétne smernica 2002/90, ako aj rámcové rozhodnutie 2002/946, ktoré sú vo vzťahu k ustanoveniam nariadenia č. 562/2006 osobitnými ustanoveniami, ukladá povinnosť sankcionovať porušenia takých zákazov prepravy, aké stanovuje § 63 AufenthG.
- 31 V každom prípade podľa Spolkovej republiky Nemecko nemožno kontrolu cestovných dokladov, ktorú vyžaduje toto ustanovenie vnútroštátneho práva, kvalifikovať ako opatrenie, ktoré má „rovnaký účinok ako hraničné kontroly“, v zmysle článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006. Sledovaným cieľom totiž nie je kontrola prekročenia hranice, ale len zabezpečenie rešpektovania ustanovení týkajúcich sa vstupu na územie. Okrem toho tieto kontroly, keďže ich nevykonávajú zamestnanci verejnej správy, ale len súkromný personál, nie sú tak intenzívne ako hraničné kontroly. Tento personál tak nemá možnosť využiť donucovacie alebo vyšetrovacie opatrenia v prípade, že sa dotknuté osoby odmietnu podrobiť tomuto druhu kontroly.
- 32 Za týchto okolností Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky, ktoré majú v oboch veciach C-412/17 a C-474/17 rovnaké znenie:

„1. Bránia článok 67 ods. 2 ZFEÚ, ako aj články [20 a 21] nariadenia [č. 562/2006] právnej úprave členského štátu, ktorá autobusovým spoločnostiam zabezpečujúcim pravidelnú dopravu cez vnútornú schengenskú hranicu v konečnom dôsledku ukladá povinnosť, aby pred prekročením vnútornej hranice skontrolovali cestovné doklady svojich pasažierov, aby sa zabránilo preprave cudzincov, ktorí nemajú cestovný pas a povolenie na pobyt, na územie Spolkovej republiky Nemecko?

Predovšetkým:

- a) Predstavuje všeobecná zákonná povinnosť alebo administratívna povinnosť adresovaná jednotlivým dopravným spoločnostiam, aby na územie Spolkovej republiky neprepravovali cudzincov bez potrebného cestovného pasu alebo bez potrebného povolenia na pobyt, čo možno splniť len tým, že dopravné spoločnosti skontrolujú cestovné doklady všetkých pasažierov predtým, ako prekročia vnútornú hranicu, kontrolu osôb na vnútorných hraniciach v zmysle článku [20] nariadenia [č. 562/2006], resp. treba ju považovať za rovnocennú s takouto kontrolou?
- b) Má sa uloženie povinností uvedených v prvej otázke posudzovať podľa článku [21] písm. a) nariadenia [č. 562/2006], hoci dopravcovia nevykonávajú žiadne ‚policajné právomoci‘ v zmysle tohto predpisu a povinnosť vykonávať kontroly, ktorú im uložil štát, ich nijako formálne neoprávňuje na to, aby vykonávali právomoci orgánu verejnej moci?
- c) V prípade kladnej odpovede na prvú otázku písm. b): predstavujú kontroly vyžadované od dopravcov s ohľadom na kritériá podľa článku [21] písm. a) druhej vety [nariadenia č. 562/2006] neprípustné opatrenie, ktoré má rovnocenný účinok ako hraničné kontroly?
- d) Má sa ukládanie povinností uvedených v prvej otázke, pokiaľ sa týka autobusových spoločností na linkovej doprave, posudzovať podľa článku [21] písm. b) nariadenia [č. 562/2006], podľa ktorého sa právomoc dopravcov vykonávať bezpečnostné kontroly osôb v prístavoch a na letiskách nedotýka zrušenia kontrol na vnútorných hraniciach? Vyplýva z toho, že kontroly v zmysle prvej otázky, ktoré sa vykonávajú mimo prístavov a letísk, sú neprípustné, ak nejde o bezpečnostné kontroly a nevykonávajú sa u osôb, ktoré cestujú v rámci členského štátu?

2. Bránia články [20] a [21] nariadenia [č. 562/2006] takým vnútroštátnym ustanoveniam, podľa ktorých možno na účely vynútenia rešpektovania povinnosti [kontroly uvedenej v prvej otázke] vydať voči autobusovým spoločnostiam zákaz a pohroziť im pokutou, ak budú v dôsledku neuskutočnených kontrol prepravení na územie Spolkovej republiky Nemecko aj cudzinci bez cestovného pasu a povolenia na pobyt?“

33 Rozhodnutím Súdneho dvora z 24. apríla 2018 boli veci C-412/17 a C-474/17 spojené na spoločné konanie na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

34 Svojimi dvomi otázkami v oboch spojených veciach, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 67 ods. 2 ZFEÚ, ako aj články 20 a 21 nariadenia č. 562/2006 majú vykladať v tom zmysle, že bránia takej právnej úprave členského štátu, o akú ide vo veciach samých, podľa ktorej sa každej autobusovej spoločnosti, ktorá zabezpečuje pravidelnú cezhraničnú dopravu v rámci schengenského priestoru na územie tohto členského štátu, ukladá povinnosť skontrolovať pred prekročením vnútornej hranice cestovný pas a povolenie na pobyt pasažierov s cieľom zabrániť preprave štátnych príslušníkov tretích krajín bez týchto cestovných dokladov na vnútroštátne územie a ktorá na účely dodržania tejto povinnosti vykonať kontrolu umožňuje, aby policajné orgány prijali voči dopravným spoločnostiam, v prípade ktorých sa zistilo, že na toto územie prepravovali štátnych príslušníkov tretích krajín bez uvedených cestovných dokladov, rozhodnutie o zákaze takejto prepravy spoločne s hrozbou uloženia pokút.

35 Pokiaľ ide o rozsah prejudiciálnych otázok, treba na úvod uviesť, že tieto otázky sa obmedzujú na preskúmanie znenia § 63 AufenthG z hľadiska článku 67 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článkov 20 a 21 nariadenia č. 562/2006.

36 Je však potrebné uviesť, že Spolková republika Nemecko ako účastník sporov vo veciach samých tak vo svojich písomných pripomienkach, ako aj na pojednávaní pred Súdny dvorom tvrdila, že povinnosť dopravcov vykonať kontrolu na základe § 63 AufenthG, a to pod hrozbou uloženia pokuty, nie je v rozpore s právom Únie. Z niektorých ustanovení smernice 2002/90, rámcového rozhodnutia

2002/946, dodatkového protokolu a smernice 2001/51 totiž členským štátom vyplýva povinnosť uložiť osobným dopravcom také povinnosti kontroly, aké sú upravené v § 63 AufenthG, ako aj uložiť primerané sankcie tým dopravcom, ktorí úmyselne pomôžu štátnym príslušníkom tretích krajín vstúpiť na územie členského štátu, prejsť cez územie takéhoto štátu alebo sa na tomto území protiprávne zdržiavať.

- 37 Z návrhov na začatie prejudiciálneho konania však vyplýva, že vnútroštátny súd v odpovedi na túto argumentáciu, ktorú už v konaní pred ním predložila Spolková republika Nemecko na podporu svojho opravného prostriedku „Revision“, výslovne uviedol, že nepotrebuje objasnenia, pokiaľ ide prípadný dosah smernice 2002/90, rámcového rozhodnutia 2002/946 a smernice 2001/51 na odpoveď, ktorú treba poskytnúť na položené otázky, pričom spresnil dôvody, pre ktoré zastáva tento názor.
- 38 V dôsledku toho treba konštatovať, že vnútroštátny súd sa vo svojich prejudiciálnych otázkach neodvoláva na žiaden z týchto troch právnych aktov Únie ani na dodatkový protokol.
- 39 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že určenie a formulácia prejudiciálnych otázok týkajúcich sa výkladu práva Únie, ktoré sú nevyhnutné na rozhodnutie sporu vo vnútroštátnom konaní, prislúcha jedine vnútroštátnemu súdu (rozsudok z 18. júla 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, bod 31).
- 40 Hoci tento súd môže vyzvať účastníkov sporu, o ktorom rozhoduje, na navrhnutie formulácií, ktoré môže použiť v znení prejudiciálnych otázok, nič to nemení na tom, že v konečnom dôsledku iba jemu prináleží rozhodnúť o ich forme, ako aj obsahu (rozsudok z 21. júla 2011, Kelly, C-104/10, EU:C:2011:506, bod 65).
- 41 Z judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že ak vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania výslovne uviedol, že nepovažuje za potrebné položiť určitú otázku, alebo implicitne odmietol položiť Súdnemu dvoru otázku, ktorú položil jeden z účastníkov konania, Súdny dvor nemôže na túto otázku odpovedať ani ju zohľadniť v rámci návrhu na začatie prejudiciálneho konania (pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. októbra 1988, Alsatel, 247/86, EU:C:1988:469, bod 8; z 2. júna 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, EU:C:1994:224, bod 19, a z 26. septembra 2000, Engelbrecht, C-262/97, EU:C:2000:492, body 21 a 22).
- 42 Za týchto podmienok Súdny dvor nemôže v tomto prípade rozšíriť predmet položených otázok tým, že ich preskúma nielen z hľadiska článkov 20 a 21 nariadenia č. 562/2006, ale aj z hľadiska ustanovení smernice 2002/90, rámcového rozhodnutia 2002/946 a smernice 2001/51.
- 43 Okrem toho možno uviesť, že aj za predpokladu, že by členský štát mohol byť za určitých podmienok na základe niektorých ustanovení týchto troch aktov alebo ustanovení dodatkového protokolu v zásade povinný uložiť spoločnostiam, ktoré zabezpečujú autobusovú prepravu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie tohto členského štátu, povinnosť kontrolovať, a to pod hrozbou najmä trestnoprávnych sankcií, cestovné doklady, ktoré títo štátni príslušníci musia mať pri sebe, je potrebné, aby bola táto povinnosť vykonaná v rámci Kódexu schengenských hraníc v znení vyplývajúcom z nariadenia č. 562/2006.
- 44 Pokiaľ ide o podstatu položených otázok a teda o zlučiteľnosť takého ustanovenia vnútroštátneho práva, akým je § 63 AufenthG, s ustanoveniami nariadenia č. 562/2006, treba konštatovať, že toto vnútroštátne ustanovenie nemusí byť preskúmané z hľadiska článku 20 nariadenia č. 562/2006.
- 45 Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že pokiaľ sa kontroly, o ktoré ide vo veciach samých, nevykonávajú „na hraniciach“ alebo „v okamihu prekročenia hranice“, ale v zásade na vnútroštátnom území členského štátu, v tomto prípade členského štátu, na území ktorého cestujúci nastúpia do autobusu na začiatku cezhraničnej cesty, tieto kontroly nepredstavujú hraničné kontroly, ktoré sú zakázané podľa článku 20 nariadenia č. 562/2006, ale kontroly v rámci územia členského štátu,

ktorých sa týka článok 21 uvedeného nariadenia (pozri analogicky rozsudky z 22. júna 2010, Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 68, a z 19. júla 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 56).

- 46 Treba teda preskúmať, či také kontroly v rámci územia členského štátu, aké sú stanovené a vykonávané podľa § 63 AufenthG, sú zakázané podľa článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006. O taký prípad by išlo vtedy, ak by uvedené kontroly mali v skutočnosti rovnaký účinok ako hraničné kontroly v zmysle tohto posledného uvedeného ustanovenia (pozri analogicky rozsudok z 19. júla 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 57).
- 47 Pred vykonaním tohto preskúmania však vzniká predbežná otázka uplatniteľnosti článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006 na také kontroly, o aké ide vo veciach samých, keďže tieto kontroly nemajú vykonávať policajné alebo nim podobné orgány, ale zamestnanci súkromných dopravcov, ktorí nedisponujú právomocami orgánu verejnej moci, pričom uvedený článok 21 písm. a) odkazuje na „výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov podľa vnútroštátneho práva“ a na „policajné opatrenia“.
- 48 V tejto súvislosti treba konštatovať, že v prejednávanej veci kontrola cestovných dokladov, ktorú majú vykonávať dotknutí dopravcovia, vyplýva tak zo všeobecnej zákonnej povinnosti stanovenej v § 63 ods. 1 AufenthG, ako aj z osobitnej zákonnej povinnosti, ktorá pod hrozbou pokuty vyplýva z rozhodnutí, ktoré voči nim prijalo Spolkové policajné riaditeľstvo na základe § 63 ods. 2 AufenthG.
- 49 Práve príslušné orgány dotknutého členského štátu teda ukladajú podľa vnútroštátneho práva dopravným spoločnostiam povinnosť vykonávať – prípadne pod hrozbou pokuty – kontroly cestovných dokladov, ktoré bežne vykonávajú policajné alebo podobné orgány. Aj keď tieto spoločnosti nedisponujú právomocami orgánu verejnej moci, vykonávajú tieto kontroly na príkaz a pod dohľadom orgánov, ktoré takýmito právomocami disponujú.
- 50 Takéto kontroly, aj keď ich vykonávajú dopravcovia, preto patria do pôsobnosti článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006. V opačnom prípade by mohlo byť toto ustanovenie obchádzané, pričom jeho potrebný účinok by bol narušený.
- 51 Pokiaľ ide o uvedený článok 21 písm. a), treba v prvom rade pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že toto ustanovenie nemožno vykladať v tom zmysle, že obsahuje podmienku, ktorá vyžaduje, aby policajne kontroly v pohraničnej oblasti boli, pokiaľ ide o ich spôsob výkonu a ciele, rovnaké ako policajné kontroly vykonávané na celom vnútroštátnom území. Tento výklad je podporený jednak skutočnosťou, že normotvorca Únie neprihliadol k návrhu Európskej komisie smerujúcemu k zavedeniu takejto podmienky a jednak že naproti tomu je táto podmienka výslovne stanovená v článku 21 písm. b) tohto nariadenia, pokiaľ ide o bezpečnostné kontroly vykonávané v prístavoch a na letiskách, ktoré sú povolené len vtedy, ak sa vykonávajú aj u osôb cestujúcich v rámci členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. júla 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 73).
- 52 V rámci odpovede na prvú otázku písm. d) položenú vnútroštátnym súdom z toho tiež vyplýva, že hoci sa článok 21 písm. b) nariadenia č. 562/2006 týka výslovne „dopracov“, z výkladu *a contrario* tohto ustanovenia nemožno vyvodiť, že také kontroly, aké sa vykonávajú na základe § 63 AufenthG, sú zakázané z jediného dôvodu, že nevyhovujú podmienkam stanoveným v tomto ustanovení, a že teda nejde ani o bezpečnostné kontroly vykonávané v prístavoch alebo na letiskách ani o kontroly, ktoré sa týkajú tiež osôb cestujúcich v rámci dotknutého členského štátu.
- 53 Ako totiž vyplýva najmä z judikatúry Súdneho dvora citovanej v bode 51 tohto rozsudku, ustanovenia článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006 a článku 21 písm. b) tohto nariadenia majú vlastný rozsah pôsobnosti a vlastné podmienky uplatnenia.

- 54 V druhom rade z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ukazovatele uvedené v článku 21 písm. a) druhej vete nariadenia č. 562/2006 zahŕňajú tiež znaky existencie rovnakého účinku, aký majú hraničné kontroly. V prípade existencie niektorých z týchto ukazovateľov sú dotknuté kontroly povolené len vtedy, ak je ich výkon vo vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ich stanovuje, vymedzený spresneniami a obmedzeniami, ktoré sú sami osebe dostatočne presné a podrobné, pokiaľ ide o intenzitu, frekvenciu a selektivitu uvedených kontrol. Čím viac je ukazovateľov, ktorým zodpovedá táto vnútroštátna právna úprava, či už ide o cieľ sledovaný kontrolami vykonávanými v pohraničnej oblasti, územný rozsah pôsobnosti týchto kontrol a existenciu základu uvedených kontrol, ktorý je odlišný od základu kontrol vykonávaných vo zvyšku územia dotknutého členského štátu, tým prísnejšie musia byť spresnenia a obmedzenia a tým prísnejšie sa musia dodržiavať (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júna 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, body 38 až 41).
- 55 Pokiaľ ide v prejednávacom prípade o analýzu § 63 ods. 2 AufenthG v prvom rade z hľadiska ukazovateľa nachádzajúceho sa v článku 21 písm. a) druhej vete bode i) nariadenia č. 562/2006, podľa ktorého sa výkon policajných právomocí nemôže považovať za „rovnocenný výkonu hraničných kontrol“, najmä keď kontroly stanovené touto vnútroštátnou právnou úpravou „nemajú za cieľ kontrolu hraníc“, Súdny dvor už rozhodol, že z článku 2 bodov 9 až 11 uvedeného nariadenia 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 (rozsudok z 19. júla 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, bod 61).
- 56 Zo všeobecných správnych ustanovení týkajúcich sa zákon o pobyte cudzincov však vyplýva, že cieľom povinnosti vykonávať kontrolu cestovných dokladov, ktorá vyplýva z § 63 ods. 1 AufenthG, je zabezpečiť, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny „splňa podmienky vyžadované § 13 ods. 1 [AufenthG] na účely prechodu cez hranice“.
- 57 Tento § 13, nazvaný „Prekračovanie hraníc“, vo svojom odseku 1 stanovuje každému cudzincovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, povinnosť mať pri vstupe na vnútroštátne územie alebo pri jeho opustení pri sebe uznaný a platný cestovný pas alebo náhradný doklad namiesto cestovného pasu a podrobiť sa policajnej kontrole prechodu cez hranice.
- 58 Treba teda konštatovať, že cieľom kontrol, o ktoré ide vo veciach samých, sú „hraničné kontroly“ v zmysle článku 21 písm. a) druhej vety bodu i) nariadenia č. 562/2006, pretože ich účelom je overiť, či boli splnené podmienky pre vstup na územie členských štátov tvoriacich schengenský priestor, uvedené v článku 5 ods. 1 písm. a) a b) nariadenia č. 562/2006, pokiaľ ide o potrebné cestovné doklady, pričom toto ustanovenie je prebraté v § 13 ods. 1 AufenthG.
- 59 Ako tiež uviedol generálny advokát v bode 85 svojich návrhov, jediným cieľom kontrol, ktoré sa majú vykonávať na základe § 63 AufenthG, je teda zabezpečiť, aby osoby v danom autobuse, ktoré majú v úmysle prekročiť hranicu cieľového členského štátu, boli skutočne oprávnené vstúpiť na územie tohto členského štátu. Cieľom týchto kontrol je teda zabrániť pasažierom v tom, aby vstúpili na územie tohto štátu, pokiaľ nemajú potrebné cestovné doklady, pričom tento cieľ je rovnaký ako cieľ, ktorý sledujú kontroly vykonávané pohraničnou strážou pri prekročení vonkajších hraníc.
- 60 V druhom rade, pokiaľ ide o analýzu § 63 ods. 2 AufenthG z hľadiska ukazovateľa uvedeného v článku 21 písm. a) druhej vete bode ii) nariadenia č. 562/2006, možno prijať záver, že kontroly, ktoré sú podľa rozhodnutí prijatých na základe § 63 ods. 2 AufenthG povinné vykonávať dopravcovia prevádzkujúci určité cezhraničné autobusové linky, sa zakladajú na všeobecných policajných informáciách a skúsenostiach týkajúcich sa možných ohrození verejného poriadku, keďže tieto rozhodnutia boli prijaté po tom, čo bolo dotknutým dopravcom zaslané upozornenie z dôvodu, že sa zistilo, že cudzinci bez toho, aby mali potrebné cestovné doklady, vstupujú na nemecké územie tak, že využívajú niektoré autobusové linky, ktoré títo dopravcovia prevádzkujú.

- 61 Naproti tomu takým prípadom nemôžu byť kontroly uložené na základe povinnosti stanovenej v § 63 ods. 1 AufenthG, pretože táto povinnosť má všeobecnú povahu a týka sa všetkých cezhraničných autobusových liniek bez ohľadu na správanie dotknutých osôb a okolnosti zakladajúce riziko narušenia verejného poriadku (pozri analogicky rozsudok z 21. júna 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, bod 55).
- 62 V treťom rade, pokiaľ ide o ukazovateľ nachádzajúci sa v článku 21 písm. a) druhej vete bodoch iii) a iv) nariadenia č. 562/2006, je pravda, že kontrola cestovných dokladov vykonávaná zamestnancami dopravcov na základe § 63 AufenthG je vzhľadom na svoju samotnú povahu menej podrobná než kontrola vykonávaná políciou, a to už iba z dôvodu, že títo zamestnanci nedisponujú ani odbornými znalosťami ani zdrojmi, napríklad v podobe prístupu k databázam, ani nemajú právomoci orgánu verejnej moci, ktorými disponujú policajné alebo iné nim podobné orgány. Títo zamestnanci by tak mohli odhaliť iba prípady zjavného falšovania cestovných pasov.
- 63 Nič to nemení na tom, ako tiež uviedol vnútroštátny súd, že z vnútroštátnej právnej úpravy, o ktorú ide vo veciach samých, vyplýva, že táto kontrola cestovných dokladov sa má vykonávať systematicky u všetkých osôb cestujúcich na všetkých cezhraničných autobusových linkách.
- 64 § 63 ods. 1 AufenthG totiž neobsahuje ani spresnenia ani obmedzenia, pokiaľ ide o intenzitu, frekvenciu a selektivitu kontrol, ktoré sa majú vykonávať na tomto právnom základe (pozri analogicky rozsudok z 21. júna 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, body 57 a 59).
- 65 V tomto kontexte je tiež nesporné, že kontroly, o ktoré ide vo veciach samých, sa nevykonávajú na základe náhodných kontrol.
- 66 V štvrtom rade, pokiaľ ide o prvky, ktoré, ako bolo pripomenuté v bode 54 tohto rozsudku, môžu slúžiť ako ukazovatele existencie rovnakého účinku, aký majú hraničné kontroly, najmä tie, ktoré sa týkajú územného rozsahu pôsobnosti týchto kontrol a odlišenia základu uvedených kontrol od základu kontrol vykonaných na zvyšku nemeckého územia, treba konštatovať, že – ako tvrdí Komisia vo svojich písomných pripomienkach bez toho, aby bolo toto tvrdenie spochybnené na pojednávaní pred Súdnym dvorom – pre kontroly, ktoré sa majú vykonávať podľa § 63 AufenthG, je charakteristická okolnosť, že určujúcim aspektom ich vykonania je práve prekročenie vnútornej hranice.
- 67 Táto zásadná vlastnosť kontrol, o ktoré ide vo veciach samých, ktorú uviedol aj generálny advokát v bode 85 svojich návrhov, ich odlišuje od kontrol, o ktoré išlo v iných veciach, v ktorých boli vydané rozsudky Súdného dvora týkajúce sa výkladu článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006, a to konkrétne rozsudky z 22. júna 2010, Melki a Abdeli (C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363), z 19. júla 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508), a z 21. júna 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483), kde bola nastolená otázka policajných kontrol v pohraničných oblastiach do 20 až 30 kilometrov od vnútornej hranice schengenského priestoru.
- 68 Okolnosť, že v tomto prípade sa kontroly, o ktoré ide vo veciach samých, vyznačujú predovšetkým úzkou väzbou s prekročením vnútornej hranice v rozsahu, v akom ide práve o určujúci aspekt týchto kontrol, je dôkazom o existencii „rovnakého účinku ako hraničné kontroly“ v zmysle článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006.
- 69 To platí tým viac, že kontroly stanovené na základe § 63 AufenthG a kontroly vykonávané na zvyšku nemeckého územia majú odlišné právne základy, pričom druhý typ kontrol sa môže týkať vnútroštátnych liniek pokrývajúcich porovnateľnú vzdialenosť ako cezhraničné linky, ktorých sa týka prvý typ kontrol. V súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 54 tohto rozsudku treba takúto okolnosť zohľadniť v rámci celkového posúdenia, ktoré vyžaduje kvalifikácia nástroja kontroly ako opatrenia s „rovnakým účinkom ako hraničné kontroly“ v zmysle článku 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006.

- 70 Ako tiež uviedol vnútroštátny súd, § 63 AufenthG sa totiž uplatňuje iba na autobusové linky, ktoré prekračujú vnútorné hranice schengenského priestoru, a nevzťahuje sa na linky, ktoré sa obmedzujú iba na nemecké územie a ktoré aj napriek tomu môžu mať rovnakú alebo dokonca dlhšiu trasu ako cezhraničné linky.
- 71 Za týchto podmienok vzhľadom na existenciu viacerých ukazovateľov uvedených v článku 21 písm. a) druhej vete nariadenia č. 562/2006, posúdenie váhy týchto ukazovateľov, ako aj vzhľadom na to, že vo vnútroštátnej právnej úprave, o ktorú ide vo veciach samých, neexistujú dostatočné spresnenia a obmedzenia, pokiaľ ide o intenzitu, frekvenciu a selektivitu kontrol stanovených na základe § 63 ods. 1 AufenthG, treba takéto kontroly posúdiť ako opatrenie, ktoré má „rovnaký účinok ako hraničné kontroly“, zakázané článkom 21 písm. a) prvou vetou tohto nariadenia.
- 72 Z uvedeného tiež vyplýva, že článok 21 písm. a) nariadenia č. 562/2006 bráni nástroju upravenému v § 63 ods. 2 AufenthG v rozsahu, v akom je jeho cieľom sankcionovať nesplnenie všeobecnej povinnosti vykonať kontrolu, ktorú stanovuje § 63 ods. 1 AufenthG, formou rozhodnutia o zákaze prepravy spolu s hrozbou uloženia pokuty. Takýto sankčný nástroj nie je totiž zlučiteľný s uvedeným článkom 21 písm. a) v rozsahu, v akom je uložený na účely zabezpečenia dodržiavania povinnosti vykonať kontrolu, ktorá sama osebe nie je s týmto ustanovením zlučiteľná.
- 73 Vzhľadom na uvedené skutočnosti treba na položené otázky odpovedať tak, že článok 67 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článok 21 nariadenia č. 562/2006 sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia takej právnej úprave členského štátu, o akú ide vo veciach samých, podľa ktorej sa každej autobusovej spoločnosti, ktorá zabezpečuje pravidelnú cezhraničnú dopravu v rámci schengenského priestoru na územie tohto členského štátu, ukladá povinnosť skontrolovať pred prekročením vnútornej hranice cestovný pas a povolenie na pobyt pasažierov s cieľom zabrániť preprave štátnych príslušníkov tretích krajín bez týchto cestovných dokladov na vnútroštátne územie a ktorá na účely dodržania tejto povinnosti vykonať kontrolu umožňuje, aby policajné orgány prijali voči dopravným spoločnostiam, v prípade ktorých sa zistilo, že na toto územie prepravovali štátnych príslušníkov tretích krajín bez uvedených cestovných dokladov, rozhodnutie o zákaze takejto prepravy spoločne s hrozbou uloženia pokút.

O trovách

- 74 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 (druhá komora) rozhodol takto:

Článok 67 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článok 21 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013, sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia takej právnej úprave členského štátu, o akú ide vo veciach samých, podľa ktorej sa každej autobusovej spoločnosti, ktorá zabezpečuje pravidelnú cezhraničnú dopravu v rámci schengenského priestoru na územie tohto členského štátu, ukladá povinnosť skontrolovať pred prekročením vnútornej hranice cestovný pas a povolenie na pobyt pasažierov s cieľom zabrániť preprave štátnych príslušníkov tretích krajín bez týchto cestovných dokladov na vnútroštátne územie a ktorá na účely dodržania tejto povinnosti vykonať kontrolu umožňuje, aby policajné orgány prijali voči dopravným spoločnostiam, v prípade ktorých sa zistilo, že na toto územie prepravovali štátnych príslušníkov tretích krajín bez uvedených cestovných dokladov, rozhodnutie o zákaze takejto prepravy spoločne s hrozbou uloženia pokút.

Podpisy