



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. června 2012*

„Nařízení (ES) č. 562/2006 — Kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) — Článek 13 — Státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou držiteli povolení k přechodnému pobytu — Vnitrostátní právní úprava zakazující opětovný vstup těchto státních příslušníků na území členského státu, který vydal povolení k přechodnému pobytu, pokud nemají zpětné vízum — Pojem ‚zpětné vízum‘ — Předchozí správní praxe, která povolila opětovný vstup bez zpětného víza — Nezbytnost přechodných opatření — Neexistence“

Ve věci C-606/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Francie) ze dne 15. prosince 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 22. prosince 2010, v řízení

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

proti

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda senátu, U. Löhmus, A. Rosas (zpravodaj), A. Ó Caoimh a A. Arabadžev, soudci,

generální advokátka: V. Trstenjak,

vedoucí soudní kanceláře: R. Šereš, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. října 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) J.-É. Malabrem, jeho předsedou,
- za francouzskou vládu G. de Berguesem a J.-S. Pilczerem, jakož i B. Beaupère-Manokha, jako zmocněnci,
- za belgickou vládu T. Maternem a C. Pochet, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi D. Maidani a M. Wilderspinem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 29. listopadu 2011,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 5 odst. 4 písm. a) a článku 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 105, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 81/2009 ze dne 14. ledna 2009 (Úř. věst. L 35, s. 56, dále jen „nařízení č. 562/2006“).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (dále jen „ANAFE“) a ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (ministr vnitra, zámořských teritorií, územních celků a přistěhovalectví) ve věci oběžníku ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (ministr pro přistěhovalectví, integraci, národní identitu a společný rozvoj) ze dne 21. září 2009 o podmínkách vstupu státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou držiteli povolení k přechodnému pobytu (APS) a potvrzení o podání žádosti o povolení k pobytu vydaných francouzskými orgány, do schengenského prostoru (dále jen „oběžník ze dne 21. září 2009“).

Právní rámec

Unijní právní úprava

- 3 Podle prvního až třetího a šestého bodu odůvodnění nařízení č. 562/2006:
 - „(1) Přijetí opatření podle čl. 62 odst. [bodů] 1 Smlouvy [o ES], která zajistí, aby osoby při překračování vnitřních hranic nebyly kontrolovány, je součástí cíle Unie vytvořit prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb osob, jak je stanoven v článku 14 Smlouvy.
 - (2) V souladu s článkem 61 Smlouvy má být vytvoření prostoru, kde se osoby mohou volně pohybovat, doprovázeno dalšími opatřeními. Takovým opatřením je společná politika týkající se překračování vnějších hranic, jak je stanovena v čl. 62 odst. [bodů] 2 Smlouvy.
 - (3) Přijetí společných opatření pro překračování vnitřních hranic osobami a pro ochranu vnějších hranic by mělo odrážet schengenské *acquis* začleněné do rámce Evropské unie, zejména příslušná ustanovení Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích [(Úř. věst. 2000, L 239, s. 19, podepsané v Schengenu (Lucembursko) dne 19. června 1990 (dále jen ‚ÚPSD‘)] a Společnou příručku [o překračování vnějších hranic (Úř. věst. 2002, C 313, s. 97)].
- [...]
- (6) Ochrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Ochrana hranic by měla pomáhat v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států.“

4 Článek 2 nařízení č. 562/2006 zní takto:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

15) ‚povolením k pobytu‘:

a) všechna povolení k pobytu vydaná členskými státy podle jednotného vzoru stanoveného nařízením Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí [(Úř. věst. L 157, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 3)];

b) všechny ostatní doklady vydané členským státem státním příslušníkům třetích zemí, jimiž se jim povoluje pobyt anebo opětovný vstup na jeho území, s výjimkou povolení k přechodnému pobytu vydaných při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu podle písmene a) nebo žádosti o azyl;

[...]

5 Článek 3 nařízení č. 562/2006, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na všechny osoby překračující vnitřní nebo vnější hranice členských států, aniž jsou tím dotčena:

a) práva osob požívajících právo Společenství na volný pohyb,

b) práva uprchlíků a osob žádajících o mezinárodní ochranu, zejména pokud jde o zásadu nevracet uprchlíky.“

6 Podle článku 5 uvedeného nařízení týkajícího se podmínek vstupu pro státní příslušníky třetích zemí:

„1. Pro pobyty, jejichž délka nepřekročí za období šesti měsíců dobu delší než tři měsíce, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky:

a) mají platný cestovní doklad nebo doklady, které je opravňují k překročení hranice;

b) mají platné vízum, pokud je požadováno na základě nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni [(Úř. věst. L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65)], ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu;

c) zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a mají zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jejich přijetí, nebo jsou schopni si tyto prostředky legálním způsobem opatřit;

d) nejsou osobami vedenými v [Schengenském informačním systému (SIS)], jimž má být odepřen vstup;

e) nejsou považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

[...]

4. Odchylně od odstavce 1:

- a) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují všechny podmínky stanovené v odstavci 1, ale kteří jsou držiteli povolení k pobytu nebo zpětného víza vydaného jedním z členských států, nebo je-li to nezbytné, obou dokladů, je povolen vstup na území ostatních členských států pro účely průjezdu, aby mohli dosáhnout území členského státu, který povolení k pobytu nebo zpětné vízum vydal, pokud jejich jména nejsou na vnitrostátním seznamu osob, kterým má být odepřen vstup, vedeném členským státem, jehož vnější hranice zamýšlí překročit, a pokud není tento záznam doplněn pokynem odepřít vstup nebo průjezd.
- b) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří splňují podmínky stanovené v odstavci 1 s výjimkou podmínky podle písmene b) uvedeného odstavce a kteří se dostaví na hranici, může být povolen vstup na území členských států, jestliže je jim na hranicích uděleno vízum v souladu s nařízením Rady (ES) č. 415/2003 ze dne 27. února 2003 o udělování víz na hranicích včetně udělování takových víz projíždějícím námořníkům [(Úř. věst. L 64, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 119)].

[...]

- c) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují jednu nebo více podmínek stanovených v odstavci 1, může členský stát povolit vstup na své území z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu anebo vzhledem ke svým mezinárodním závazkům. Pokud se na dotyčného příslušníka třetí země vztahuje záznam podle odst. 1 písm. d), uvědomí členský stát, který mu povolí vstup na své území, o tomto povolení ostatní členské státy.“

7 Článek 13 téhož nařízení, nadepsaný „Odepření vstupu“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Vstup na území členských států se odepře státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje všechny podmínky vstupu vymezené v čl. 5 odst. 1 a nepatří do některé z kategorií osob uvedených v čl. 5 odst. 4. Tím není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení azylového práva a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz.“

- 8 Podle svého článku 40 vstoupilo nařízení č. 562/2006, které je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné v členských státech, v platnost dne 13. října 2006.
- 9 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. L 243, s. 1) ve svém článku 2, nadepsaném „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

2) ‚vízem‘ oprávnění udělené členským státem pro:

- a) průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu na území dotyčných členských států;
- b) průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory na letištích členských států;

[...]

- 4) ‚vízem s omezenou územní platností‘ vízum platné pro území jednoho nebo několika členských států, nikoli však všech;

[...]“

- 10 Článek 25 uvedeného nařízení, nadepsaný „Udělení víza s omezenou územní platností“, ve svých odstavcích 1 až 3 stanoví:

„1. Vízum s omezenou územní platností se uděluje výjimečně v těchto případech:

- a) pokud členský stát považuje za nezbytné z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu nebo vzhledem k mezinárodním závazkům:
- i) odchýlit se od zásady, že musí být splněny podmínky vstupu stanovené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c), d) a e) [nařízení č. 562/2006]
 - ii) udělit vízum, přestože má členský stát konzultovaný v souladu s článkem 22 proti udělení [jednotného] víza námitky, nebo
 - iii) z naléhavých důvodů vízum udělit, přestože nedošlo k předchozí konzultaci v souladu s článkem 22,
- nebo
- b) pokud z důvodů, které jsou konzulátem zdůvodněny, udělí nové vízum pro pobyt ve stejném šestiměsíčním období žadateli, který již v tomto šestiměsíčním období využil jednotné vízum nebo vízum s omezenou územní platností, jež mu umožňuje pobyt v délce tří měsíců.

2. Vízum s omezenou územní platností je platné pro území členského státu, který je udělil. Ve výjimečných případech může být platné pro území více než jednoho členského státu, a to na základě souhlasu každého příslušného členského státu.

3. Je-li žadatel držitelem cestovního dokladu, který není uznáván jedním nebo více členskými státy, nikoli však všemi členskými státy, udělí se vízum platné pro území členských států, které tento cestovní doklad uznávají. Pokud členský stát, který vízum udělil, cestovní doklad žadatele neuznává, udělené vízum platí pouze v tomto členském státě.“

Francouzská právní úprava

- 11 Zákon o vstupu a pobytu cizích státních příslušníků a azylovém právu ve svém článku L.311-4 stanoví:

„Cizí státní příslušník, který je držitelem potvrzení o podání žádosti o vydání povolení k pobytu nebo o obnovení povolení k pobytu, potvrzení o podání žádosti o azyl nebo o povolení k přechodnému pobytu, je oprávněn zdržovat se ve Francii, aniž je dotčeno konečné rozhodnutí, které bude přijato ohledně jeho práva pobytu. [...]“

- 12 Oběžník ze dne 21. září 2009 zejména stanoví:

„[Nařízení č. 562/2006] [...] na základě svého čl. [5 odst. 1 písm. b)], článku 7 a článku 13 ukládá ověřit, že jsou splněny podmínky vstupu státních příslušníků třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost, do schengenského prostoru. Těmito podmínkami je, že mají vízum nebo platné ‚povolení k pobytu‘.

Definice povolení k pobytu v čl. 2 [bodě] 15 [nařízení č. 562/2006] ukazuje, že tento pojem zahrnuje všechny doklady opravňující k pobytu na vnitrostátním území členského státu, jakož i k opětovnému vstupu na jeho území, s výjimkou povolení k přechodnému pobytu vydaných při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo při přezkumu žádosti o azyl.

Conseil d'État měl mimoto za to [...], že cizí státní příslušník, který je držitelem dokladu, který jej opravňuje k pobytu ve Francii, ač přechodně, může opustit vnitrostátní území a opětovně na něj vstoupit pod podmínkou, že neuplynula platnost tohoto dokladu, aniž by musel požádat o vízum.

Ze spojení ustanovení [nařízení č. 562/2006] a z judikatury Conseil d'État vyplývá, že:

- 1) opravňují jejich držitele svobodně opětovně vstoupit do schengenského prostoru:
 - a) všechna povolení k přechodnému pobytu (pouze s výjimkou povolení k pobytu vydaných v rámci přezkumu žádosti o azyl);
 - b) potvrzení o podání žádosti o *obnovení* povolení k pobytu.

Podle článku 34 [nařízení č. 562/2006] oznámí Francie tyto údaje Evropské komisi za účelem informování jiných členských států schengenského prostoru.
- 2) neopravňují jejich držitele svobodně opětovně vstoupit do schengenského prostoru na základě výjimky stanovené v čl. 2 [bodě] 15 [nařízení č. 562/2006]:
 - a) povolení k pobytu vydaná v rámci přezkumu žádosti o azyl;
 - b) potvrzení o podání *první žádosti o povolení k pobytu* nebo žádosti o azyl.

Státní příslušníci třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a opustili francouzské území buď s povolením k přechodnému pobytu vydaným při přezkumu žádosti o azyl, nebo s potvrzením o podání žádosti vydaným při tomtéž přezkumu anebo s potvrzením o podání první žádosti o povolení k pobytu, mohou tedy opětovně vstoupit do schengenského prostoru jen s vízem.

Pravidlem v této oblasti je povinnost být držitelem zpětných konzulárních víz.

Toto pravidlo však v některých výjimečných případech nebrání orgánům prefektury ve výkonu jejich diskreční pravomoci při posuzování individuálních situací pro účely usnadnění vydání zpětných prefekturálních víz [...]. Výjimečné případy vydání tohoto víza se při předložení náležitých dokladů mohou týkat vyšší moci, obchodních cestujících, stážistů, humanitárních případů, studentů během školních nebo vysokoškolských prázdnin.

Je třeba nicméně připomenout, že s výjimkou zpětných prefekturálních víz vystavených nezletilým cizím státním příslušníkům, která byla oznámena Evropské komisi ([*Úřední věstník Evropské unie*] ze dne 1. března 2008), zpětná prefekturální víza obvykle umožňují překročení vnějších hranic schengenského prostoru pouze přes francouzské vstupní místo.

[...]"

- 13 V uvedeném oběžníku byli prefekti vyzváni, aby „státní příslušníky třetích zemí, pokud jim [jejich] oddělení udělí povolení uvedené ve výjimce stanovené v čl. 2 [bodě] 15 nařízení č. 562/2006] (potvrzení o podání žádosti o azyl nebo o podání první žádosti o povolení k pobytu, [povolení k přechodnému pobytu] vydané při přezkumu žádosti o azyl), upozornili na skutečnost, že tyto doklady neumožňují opětovný vstup do schengenského prostoru a že v případě opuštění území budou muset dotyčné osoby podle obecného práva požádat o udělení víza u konzulárních úřadů“.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 14 Dne 28. září 2009 podalo ANAFE žalobu ke Conseil d'État směřující ke zrušení oběžníku ze dne 21. září 2009 v rozsahu, v němž tento oběžník stanoví zejména prefektům povinnost, aby státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou držiteli potvrzení o podání první žádosti o povolení k pobytu a žádosti o azyl, odepřeli opětovný vstup bez víza na francouzské území.

- 15 Ve své žalobě ANAFE tvrdí, že se uvedený oběžník neomezuje na vyvození důsledků z nařízení č. 562/2006, nýbrž jeho ustanovení doplňuje. Dále toto sdružení poukazuje na to, že tento oběžník porušuje zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání v tom smyslu, že je bezprostředně použitelný a odpírá státním příslušníkům třetích zemí, kteří opustili francouzské území, právo vrátit se do Francie bez nutnosti požádat o vízum, jak mohli legitimně očekávat na základě předchozí správní praxe.
- 16 Conseil d'État nejprve poukazuje na to, že na jedné straně jsou sice podmínky uvedené v článku 5 nařízení č. 562/2006 výslovně stanoveny pro vstup na celé území členských států, nikoliv pro opětovný vstup pouze na území členského státu, který vydal povolení k přechodnému pobytu, jehož délka nepřekročí dobu delší než tři měsíce, avšak na druhé straně vícero ustanovení téhož nařízení, mezi něž patří zejména čl. 5 odst. 4 písm. c), povoluje vydání povolení ke vstupu omezených na území členského státu, který je uděluje.
- 17 Conseil d'État si dále klade otázku, zda se zákaz stanovený v článku 13 uvedeného nařízení uplatní i tehdy, pokud opětovný vstup na území členského státu, který vydal povolení k přechodnému pobytu, nevyžaduje vstup, průjezd ani pobyt na území ostatních členských států. V případě kladné odpovědi na tuto otázku se táže, za jakých podmínek může členský stát udělit státnímu příslušníkovi třetí země zpětné vízum, a zejména zda takové vízum může omezit vstup pouze na místa vnitrostátního území.
- 18 Nakonec si Conseil d'État klade otázku, zda nařízení č. 562/2006 vylučuje jakoukoli možnost vstupu státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, na území členských států, na rozdíl od toho, co umožňovala ustanovení ÚPSD ve znění předcházejícím novelizací tímto nařízením, přičemž v takovém případě by vyvstávala otázka, zda zásady právní jistoty a legitimního očekávání vyžadují, aby byla stanovena přechodná opatření ve vztahu k takovým státním příslušníkům, kteří opustili francouzské území, i když byli držiteli pouze takového povolení k přechodnému pobytu a chtějí se tam vrátit po vstupu uvedeného nařízení v platnost.
- 19 Vzhledem k tomu, že má Conseil d'État pochybnosti o výkladu nařízení č. 562/2006, a zejména jeho článku 13 a čl. 5 odst. 4 písm. a), rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Vztahuje se článek 13 nařízení [č. 562/2006] na opětovný vstup státního příslušníka třetí země na území členského státu, který tomuto státnímu příslušníkovi vydal povolení k přechodnému pobytu, pokud opětovný vstup na jeho území nevyžaduje vstup, průjezd ani pobyt na území ostatních členských států?
 - 2) Za jakých podmínek může členský stát vydat státním příslušníkům třetích zemí ‚zpětné vízum‘ ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) téhož nařízení? Může takové vízum konkrétně omezit vstup pouze na místa na území tohoto členského státu?
 - 3) Pokud by nařízení [č. 562/2006] vylučovalo jakoukoli možnost, aby státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, vstoupili na území členských států, na rozdíl od toho, co umožňovala ustanovení [ÚPSD], ve znění předcházejícím novelizací nařízením [č. 562/2006], vyžadovaly zásady právní jistoty a legitimního očekávání, aby byla stanovena přechodná opatření ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří opustili jejich území, i když byli držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl a chtějí se tam vrátit po vstupu nařízení [č. 562/2006] v platnost?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 20 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda se pravidla týkající se odepření vstupu státním příslušníkům třetích zemí stanovená v článku 13 nařízení č. 562/2006 vztahují i na státní příslušníky třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a chtějí se vrátit na území členského státu, který jim udělil povolení k přechodnému pobytu, pokud se opětovný vstup na jeho území může uskutečnit bez vstupu na území ostatních členských států.
- 21 Podle názoru ANAFE je třeba vykládat ustanovení článku 5 ve spojení s článkem 13 nařízení č. 562/2006 v tom smyslu, že vstup na území členského státu na základě povolení k přechodnému pobytu lze odepřít pouze tehdy, pokud státní příslušník třetí země žádá o vstup za účelem krátkodobého pobytu a žádost podá na hranici jiného členského státu, než který vydal doklad o pobytu, jehož je dotyčná osoba držitelem.
- 22 Naproti tomu se podle francouzské a belgické vlády, jakož i Evropské komise článek 13 nařízení č. 562/2006 vztahuje i na státní příslušníky třetích zemí, jejichž opětovný vstup na území členského státu, který jim udělil povolení k přechodnému pobytu, nevyžaduje vstup, průjezd ani pobyt na území ostatních členských států.
- 23 Jak uvádí jeho článek 1, „[p]ředmět[em] a zásad[ami]“ nařízení č. 562/2006 je rozvíjet Unii jako společný prostor volného pohybu bez vnitřních hranic a stanovit za tímto účelem pravidla, kterými se řídí kontrola osob překračujících vnější hranice členských států Unie.
- 24 Podle šestého bodu odůvodnění téhož nařízení je „[o]chrana [vnějších] hranic [členských států] [...] věci zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic“.
- 25 Uvedené nařízení zapadá do obecnějšího rámce prostoru svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti (čl. 3 odst. 2 SEU). Článek 67 odst. 2 první věta SFEU uvádí, že Unie „zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob, a rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy a je spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí“.
- 26 Systém zavedený Schengenskou dohodou tedy spočívá na dodržování harmonizovaných pravidel kontroly na vnějších hranicích a v projednávaném případě na přísném dodržování podmínek vstupu státních příslušníků třetích zemí na území smluvních států uvedené dohody, která byla stanovena nařízením č. 562/2006. Každý členský stát, jehož území je součástí schengenského prostoru, totiž musí být ujištěn o účinnosti a přísnosti kontrol vykonávaných jakýmkoliv jiným státem tohoto prostoru. Tyto kontroly jsou usnadněny souborem pravidel, která umožňují zejména uznávání víz a jiných povolení ke krátkodobému pobytu.
- 27 Článek 5 nařízení č. 562/2006 upravuje podmínky vstupu státních příslušníků třetích zemí. Z ustanovení tohoto čl. 5 odst. 1 písm. b) a odst. 4 písm. a) vyplývá, že skutečnost, že je státní příslušník třetí země držitelem povolení k pobytu, které mu udělil členský stát, tomuto státnímu příslušníkovi umožňuje vstoupit a pohybovat se v schengenském prostoru, opustit tento prostor a opětovně do něho vstoupit bez nutnosti podstupovat vízové formality.

- 28 Je třeba poukázat na to, že pojem „povolení k pobytu“ je definován v čl. 2 bodě 15 nařízení č. 562/2006 a že povolení k přechodnému pobytu vydané při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo při přezkumu žádosti o azyl je výslovně vyloučeno z pojmu „povolení k pobytu“ podle uvedeného bodu 15 písm. b).
- 29 Kontroly na vnějších hranicích schengenského prostoru a odepření vstupu na těchto vnějších hranicích jsou upraveny v člancích 6 až 13 nařízení č. 562/2006.
- 30 Pokud jde o odepření vstupu, čl. 13 odst. 1 první věta nařízení č. 562/2006 obsahuje obecné pravidlo, že se vstup do schengenského prostoru odepře státnímu příslušníkovi třetí země, který nespĺňuje všechny podmínky vstupu vymezené v čl. 5 odst. 1 téhož nařízení a nepatří do některé z kategorií osob uvedených v odstavci 4 posledně uvedeného článku. Podle druhé věty uvedeného odstavce 1 není tímto ustanovením dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení azylového práva a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz.
- 31 Článek 13 odst. 2 až 6 nařízení č. 562/2006 upravuje další podmínky odepření vstupu.
- 32 Na rozdíl od toho, co tvrdí ANAFE, nelze článek 13 nařízení č. 562/2006 vykládat v tom smyslu, že vstup státního příslušníka třetí země, který se prokáže dokladem o pobytu, jenž neodpovídá povolení k pobytu ve smyslu čl. 2 bodu 15 téhož nařízení, do schengenského prostoru lze odepřít jen tehdy, pokud žádá o tento vstup za účelem krátkodobého pobytu na hranici jiného členského státu, než který vydal doklad o pobytu.
- 33 V souladu se svým článkem 3 se totiž uvedené nařízení vztahuje na všechny osoby překračující vnitřní nebo vnější hranice členského státu schengenského prostoru.
- 34 Z toho plyne, že účelem pravidel upravujících odepření vstupu, která jsou vyjádřena v článku 13 nařízení č. 562/2006, je, aby se uplatňovala na všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří chtějí vstoupit na území členského státu tím, že překročí vnější hranici schengenského prostoru.
- 35 Jelikož toto nařízení odstranilo kontroly osob na vnitřních hranicích a přesunulo hraniční kontroly na vnější hranice uvedeného prostoru, jsou tak jeho ustanovení týkající se odepření vstupu na vnějších hranicích v zásadě použitelná na veškerý přeshraniční pohyb osob, i když ke vstupu přes vnější hranice schengenského prostoru členského státu dochází pouze za účelem pobytu v tomto členském státě.
- 36 Okolnost, že se státní příslušník třetí země na základě povolení k přechodnému pobytu vydaného členským státem pokouší opětovně vstoupit na území tohoto členského státu přes vnější hranici schengenského prostoru, aniž má v úmyslu získat přístup do celého tohoto prostoru, tedy nebrání použití článku 13 nařízení č. 562/2006.
- 37 Tento výklad je podpořen skutečností, že čl. 13 odst. 1 druhá věta nařízení č. 562/2006, který odkazuje na možnost vstoupit na území členského státu na základě ustanovení azylového práva nebo ustanovení týkajících se vydávání vnitrostátních dlouhodobých víz, uvádí formy vstupu přes vnější hranice schengenského prostoru členského státu výlučně pro účely hlavního a dlouhodobého pobytu v tomto členském státě.
- 38 Na použití článku 13 nařízení č. 562/2006 nemá vliv ani délka pobytu. Tento výklad potvrzuje odkaz čl. 13 odst. 1 první věty nařízení č. 562/2006 na článek 5 téhož nařízení. I když tento článek 13 odkazuje na podmínky vstupu stanovené v čl. 5 odst. 1, které se týkají pobytu, jehož délka nepřekročí za období šesti měsíců dobu delší než tři měsíce, toto ustanovení odkazuje rovněž na kategorie osob uvedené v odstavci 4 téhož článku 5, tj. na osoby, které jsou držiteli povolení k pobytu nebo zpětného víza. Držitelé povolení k pobytu nebo zpětného víza, kteří se chtějí vrátit do členského státu na dobu delší než tři měsíce, tudíž spadají do působnosti uvedeného článku 13.

- 39 Z výše uvedených úvah vyplývá, že státní příslušník třetí země, který je držitelem dokladu o pobytu, jenž se dočasně vztahuje na jeho pobyt na území členského státu v očekávání rozhodnutí o jeho žádosti o udělení povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, a který opustí území státu, v němž podal žádost o udělení povolení k pobytu nebo žádost o azyl, se na toto území nemůže vrátit pouze na základě svého dokladu o přechodném pobytu. Pokud se tedy takový státní příslušník nachází na vnějších hranicích schengenského prostoru, musejí mu orgány pověřené kontrolou na hranicích podle článku 13 nařízení č. 562/2006 odeprít vstup na uvedené území, ledaže spadá do jedné z výjimek stanovených čl. 5 odst. 4 tohoto nařízení.
- 40 K tomuto je třeba připomenout, že podle jeho čl. 3 písm. b) se nařízení č. 562/2006 použije, aniž jsou tím dotčena práva uprchlíků a osob žádajících o mezinárodní ochranu, zejména pokud jde o zásadu nevracet uprchlíky. V důsledku toho – na což poukázala Komise na jednání – tyto kontroly musejí být prováděny tak, aby tím nebylo dotčeno použití ustanovení na ochranu žadatelů o azyl, zejména ve vztahu k zásadě nevracet uprchlíky.
- 41 V důsledku toho je třeba na první otázku odpovědět, že se pravidla týkající se odeprání vstupu státním příslušníkům třetích zemí stanovená v článku 13 nařízení č. 562/2006 vztahují i na státní příslušníky třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a chtějí se vrátit přes vnější hranice schengenského prostoru do členského státu, který jim udělil povolení k přechodnému pobytu, aniž za tímto účelem vstoupí na území jiného členského státu.

K druhé otázce

- 42 Svou druhou otázkou se předkládající soud táže, za jakých podmínek může členský stát vydat zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006, a zejména zda takové zpětné vízum může omezit vstup do schengenského prostoru pouze na místa vnitrostátního území členského státu, který ho vydal.
- 43 Touto otázkou předkládající soud odkazuje na ustanovení oběžníku ze dne 21. září 2009, podle něhož zpětné prefekturální vízum dovoluje opětovný vstup v zásadě pouze přes vnější francouzské hranice schengenského prostoru.
- 44 Podle Komise se zpětné vízum vydává podle podmínek, které vymezují členské státy. Jelikož však v souladu s čl. 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006 musí zpětné vízum umožňovat opětovný vstup do členského státu, který ho vydal, buď přímo, nebo průjezdem přes území jiných členských států, toto vízum nemůže omezit opětovný vstup do schengenského prostoru pouze na vstupní místa vnitrostátního území. ANAFE zastává v podstatě stejný názor.
- 45 Francouzská vláda se na jednání ztotožnila se stanoviskem zastávaným Komisí. Jelikož v nařízení č. 562/2006, ve vízovém kodexu ani v kapitole 3 ÚPSD týkající se víz neexistuje žádná definice zpětného víza, podléhají podmínky vydávání zpětných víz vnitrostátní právní úpravě členských států. Takové vízum nemůže omezovat vstup pouze na místa vnitrostátního území členského státu, který zpětné vízum vydal.
- 46 Je třeba poukázat na to, že čl. 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006 zaručuje státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují všechny podmínky opětovného vstupu do schengenského prostoru, ale kteří jsou držiteli povolení k pobytu nebo zpětného víza vydaného jedním z členských států, právo vstupu na území ostatních členských států pro účely průjezdu, aby mohli dosáhnout území členského státu, který povolení k pobytu nebo zpětné vízum vydal.
- 47 Pojem „zpětné vízum“ není v uvedeném nařízení definován.

- 48 Tento pojem označuje doklad, který byl v členském státě vydán osobě, která ještě není držitelem povolení k pobytu, ale má dočasné povolení zdržovat se na území tohoto státu, a která musí toto území z nějakého důvodu opustit. Tento doklad opravňuje jeho držitele vrátit se na území státu, který ho vydal.
- 49 Z definic obsažených v článku 2 vízového kodexu lze vyvodit, že zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006 není „vízem“ ve smyslu tohoto kodexu.
- 50 Podle čl. 2 bodu 2 vízového kodexu je totiž vízem oprávnění udělené členským státem pro průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu na území členských států nebo pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory na letištích členských států. Článek 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006 se však vztahuje právě na případy, ve kterých státní příslušník třetí země nemá vízum ve smyslu uvedeného čl. 2 bodu 2.
- 51 „Zpětné vízum“ ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006 není ani „vízem s omezenou územní platností“, jak je definováno v čl. 2 bodě 4 vízového kodexu. Kdyby měl evropský zákonodárce v úmyslu propůjčit takový dosah zpětnému vízu, použil by v tomto čl. 5 odst. 4 písm. a) pojem vízum s omezenou územní platností, jelikož tato kategorie víz již byla upravena článkem 16 ÚPSD a byla výslovně uvedena v bodě 2, nadepsaném „Definice a druhy víz“, Společné konzulární instrukce k vízům pro diplomatické mise a konzulární úřady smluvních stran schengenské úmluvy (Úř. věst. 2002, C 313, s. 1), která byla přijata v rámci schengenské spolupráce.
- 52 Z toho vyplývá, že zpětné vízum ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006 je povolením členského státu, které lze vydat státnímu příslušníkovi třetí země, jenž nemá ani povolení k pobytu ani vízum ani vízum s omezenou územní platností ve smyslu vízového kodexu, a které mu umožňuje opustit tento členský stát za určitým účelem a následně opět vstoupit na území téhož státu.
- 53 I když nařízení č. 562/2006 nevymezuje podmínky pro vydání takového vnitrostátního povolení k opětovnému vstupu, ze samotného znění čl. 5 odst. 4 písm. a) tohoto nařízení, jak tvrdila francouzská vláda i Komise, vyplývá, že na základě zpětného víza musí být státnímu příslušníkovi třetí země povolen vstup na území jiných členských států pro účely průjezdu, aby mohl dosáhnout území členského státu, který takové zpětné vízum vydal.
- 54 Pro držitele zpětného víza ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006 tak nemůže být vstup přes vnější hranice schengenského prostoru omezen pouze na místa vnitrostátního území členského státu, který takové vízum vydal.
- 55 Ustanovením nařízení č. 562/2006, které stanoví vstup omezený pouze na místa vnitrostátního území členského státu, je čl. 5 odst. 4 písm. c), podle kterého státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují jednu nebo více podmínek stanovených v odstavci 1, může členský stát povolit vstup na své území z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu anebo vzhledem ke svým mezinárodním závazkům.
- 56 V důsledku toho je třeba na druhou otázku odpovědět, že čl. 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, který udělí státnímu příslušníkovi třetí země zpětné vízum ve smyslu tohoto ustanovení, nemůže omezit vstup do schengenského prostoru pouze na místa svého vnitrostátního území.

Ke třetí otázce

- 57 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání vyžadovaly, aby byla stanovena přechodná opatření pro státní příslušníky třetích zemí, kteří opustili území členského státu, i když byli držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl a chtějí se vrátit na toto území po vstupu nařízení č. 562/2006 v platnost.

- 58 Tato otázka se klade pro případ, že – jak vyplývá z odpovědi na první otázku – nařízení č. 562/2006 zakazuje opětovný vstup státních příslušníků třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a jsou držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, na území členských států.
- 59 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že před přijetím oběžníku ze dne 21. září 2009 se ve Francii vytvořila správní praxe, podle které státní příslušníci třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a jsou držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, mohli opustit vnitrostátní území a následně na něj opětovně vstoupit přes vnější hranice schengenského prostoru, a to do uplynutí platnosti tohoto povolení. Cílem tohoto oběžníku bylo tuto praxi ukončit bez stanovení přechodného období, takže státní příslušníci třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a opustili francouzské území s takovým povolením k přechodnému pobytu před vydáním oběžníku, už nemohli do schengenského prostoru opětovně vstoupit bez víza nebo jiného oprávnění ke vstupu na toto území.
- 60 Francouzská vláda se domnívá, že zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání nevyžadují, aby byla stanovena přechodná opatření pro státní příslušníky třetích zemí, kteří opustili území členského státu, i když byli držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu a chtějí se tam vrátit po vstupu nařízení č. 562/2006 v platnost.
- 61 Belgická vláda a Komise tvrdí, že nařízení č. 562/2006 v podstatě nezměnilo ustanovení unijního práva týkající se vstupu státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl. ÚPSD nikdy neumožňovala překročení vnějších hranic schengenského prostoru ani volný pohyb v jeho rámci na základě povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl. Vstupem uvedeného nařízení v platnost se tedy v tomto ohledu nic nezměnilo. Podle Komise z toho plyne, že problémy, které souvisejí s výkladem unijního práva před přijetím oběžníku ze dne 21. září 2009 nebo s použitím tohoto oběžníku, musejí být vyřešeny s ohledem na pravidla vnitrostátního práva.
- 62 Pro účely odpovědi na třetí otázku je třeba nejprve zdůraznit, že zákaz opětovného vstupu stanovený v uvedeném oběžníku je v souladu s povinnostmi členských států, které vyplývají z nařízení č. 562/2006.
- 63 Jak totiž vyplývá již z bodů 27 a 28 tohoto rozsudku, z ustanovení čl. 5 odst. 1, čl. 2 bodu 15 písm. b), ve spojení s čl. 5 odst. 4 téhož nařízení vyplývá, že povolení k přechodnému pobytu vydaná při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl nelze použít pro vstup do schengenského prostoru.
- 64 Oběžník ze dne 21. září 2009 tudíž upřesňuje, že státním příslušníkům třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a opustili francouzské území s takovým povolením k přechodnému pobytu, nelze zaručit volný opětovný vstup do Francie přes vnější hranice schengenského prostoru. Jelikož nařízení č. 562/2006 v souladu se svým čl. 40 prvním pododstavcem vstoupilo v platnost dne 13. října 2006, tento oběžník objasňuje právní stav platný ve Francii od tohoto data.
- 65 Dále s ohledem na formulaci třetí otázky je třeba v souvislosti s ustanoveními použitelnými na věc v původním řízení uvést, že nařízení č. 562/2006 nepřineslo změnu ve vztahu k ustanovením ÚPSD.
- 66 Jak zdůraznily francouzská a belgická vláda, jakož i Komise, povolení k přechodnému pobytu byla již vyloučena z pojmu „povolení k pobytu“ podle článku 1 ÚPSD.
- 67 Konečně, stejně tak čl. 1 odst. 2 písm. a) bod ii) nařízení č. 1030/2002 vylučuje z pojmu „povolení k pobytu“ povolení vydaná na dobu přezkumu žádosti o azyl nebo žádosti o povolení k pobytu.

- 68 Jak uvedla Komise ve svém písemném vyjádření, důvod tohoto vyloučení spočívá ve skutečnosti, že vydání dočasného povolení nebo povolení k přechodnému pobytu svědčí o tom, že dodržení podmínek vstupu na území schengenského prostoru nebo přiznání postavení uprchlíka nebylo ještě ověřeno, a že tudíž držitelé takových dokladů nejsou oprávněni pohybovat se v jeho rámci a nebylo jim uděleno vízum v případě opětovného vstupu do tohoto prostoru.
- 69 Je rovněž třeba zdůraznit, že nařízení č. 562/2006 nevyklučuje jakoukoliv možnost, aby se držitel povolení k přechodnému pobytu vydaného v rámci žádosti o azyl nebo první žádosti o povolení k pobytu vrátil přímo na území členského státu, který mu toto povolení udělil. Taková možnost totiž existuje, pokud byly splněny podmínky stanovené v čl. 5 odst. 4 písm. a) téhož nařízení.
- 70 Generální advokátka v bodě 55 svého stanoviska poukázala na to, že se nelze účinně dovolávat skutečnosti, že státní příslušníci třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost, opustili francouzské území přes vnější hranici schengenského prostoru krátce před vydáním oběžníku ze dne 21. září 2009 a domnívali se, že se mohou vrátit do Francie bez víza v souladu s předchozí správní praxí, jež byla v rozporu s unijním právem, aby se tím zpochybnila relevantní ustanovení nařízení č. 562/2006 vykládaná ve světle zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.
- 71 K tomuto je nejprve třeba připomenout, že v souladu s čl. 288 druhým pododstavcem SFEU jsou nařízení závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve členských státech.
- 72 Přímá použitelnost nařízení vyžaduje, aby jeho vstup v platnost a jeho použití ve prospěch nebo neprospěch právních subjektů byly nezávislé na jakémkoli opatření k provedení do vnitrostátního práva (viz zejména rozsudky ze dne 10. října 1973, Variola, 34/73, Recueil, s. 981, bod 10, jakož i ze dne 14. července 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 a C-27/10, Sb. rozh. s. I-6131, bod 66), ledaže dotčené nařízení ponechává na členských státech, aby samy přijaly právní, správní a finanční předpisy nezbytné k tomu, aby mohla být ustanovení uvedeného nařízení účinně použita (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 30. listopadu 1978, Bussone, 31/78, Recueil, s. 2429, bod 32).
- 73 Kromě toho podle zásady přednosti unijního práva mají ustanovení Smlouvy o FEU a přímo použitelné akty orgánů ve svých vztazích s vnitrostátním právem členských států za následek, že pouhým svým vstupem v platnost činí bez dalšího nepoužitelným jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu (rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal, 106/77, Recueil, s. 629, bod 17; ze dne 19. června 1990, Factortame a další, C-213/89, Recueil, s. I-2433, bod 18, jakož i ze dne 8. září 2010, Winner Wetten, C-409/06, Sb. rozh. s. I-8015, bod 53).
- 74 Podle ustálené judikatury Soudního dvora vnitrostátní soud pověřený v rámci své pravomoci použitím norem unijního práva má povinnost zajistit plný účinek těchto norem podle potřeby i tak, že ze své vlastní pravomoci ponechá nepoužité jakékoli odporující ustanovení vnitrostátních právních předpisů (viz zejména výše uvedený rozsudek Simmenthal, body 21 až 24, a rozsudek ze dne 18. července 2007, Lucchini, C-119/05, Sb. rozh. s. I-6199, bod 61).
- 75 Soudní dvůr rovněž upřesnil, zaprvé že veškeré správní orgány, včetně orgánů samosprávy, mají povinnost uplatňovat tuto přednost, a jednotlivci se tedy mohou vůči nim dovolávat takových norem unijního práva, a zadruhé že ustanovení vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s takovými normami, mohou být jak legislativní, tak správní povahy (viz rozsudek ze dne 29. dubna 1999, Ciola, C-224/97, Recueil s. I-2517, body 30 a 31 a citovaná judikatura).
- 76 Dále je třeba připomenout, že zásada právní jistoty, která je obecnou zásadou unijního práva, vyžaduje, aby unijní právní úprava byla jasná a určitá a aby její použití bylo pro dotyčné osoby předvídatelné (usnesení ze dne 8. listopadu 2007, Fratelli Martini a Cargill, C-421/06, bod 56; v tomtéž smyslu viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Alcoa Trasformazioni v. Komise, C-194/09 P, Sb. rozh. s. I-6311, bod 71 a citovaná judikatura).

- 77 Ustanovení nařízení č. 562/2006 týkající se podmínek opětovného vstupu na území členského státu schengenského prostoru na základě povolení k přechodnému pobytu vydaných při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl splňují podmínku jistoty a předvídatelnosti. Jak bylo uvedeno v bodě 28 tohoto rozsudku, z ustanovení čl. 5 odst. 1 ve spojení s čl. 2 bodem 15 písm. b) a čl. 5 odst. 4 nařízení č. 562/2006 totiž vyplývá, že takové povolení k přechodnému pobytu neopravňuje k opětovnému vstupu do schengenského prostoru. Kromě toho je třeba zdůraznit, že toto nařízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 13. dubna 2006, tedy šest měsíců před datem svého vstupu v platnost, takže předvídatelnost pravidel, která platí od tohoto data, byla zajištěna.
- 78 Pokud jde o zásadu ochrany legitimního očekávání, je třeba poukázat na to, že se jí lze proti unijní právní úpravě dovolávat pouze tehdy, pokud se na úrovni Unie předtím vytvořila situace, která mohla vyvolat legitimní očekávání, a to ze strany unijního orgánu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. února 1996, Duff a další, C-63/93, Recueil, s. I-569, bod 20, jakož i ze dne 6. března 2003, Niemann, C-14/01, Recueil, s. I-2279, bod 56).
- 79 Ve věci v původním řízení je třeba konstatovat, že takové předcházející chování unijních orgánů, které by umožnilo založit legitimní očekávání státních příslušníků třetích zemí v možnost opětovně vstoupit do schengenského prostoru bez získání zpětného víza, neexistuje. Pokud by se přece jen mělo připustit takové očekávání ve prospěch těchto státních příslušníků, kteří mají vízovou povinnost a jsou držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu, které takový návrat neumožňuje, bylo by to z důvodu francouzské správní praxe, která je v rozporu s unijním právem.
- 80 Taková vnitrostátní správní praxe, která je v rozporu s unijním právem, však nemůže založit legitimní očekávání státních příslušníků třetích zemí v možnost nadále využívat této praxe.
- 81 Podle ustálené judikatury Soudního dvora nemůže praxe členského státu, která je v rozporu s unijním právem, založit legitimní očekávání u jednotlivce, který má z takto vytvořeného stavu prospěch (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. prosince 1982, Maizena, 5/82, Recueil, s. 4601, bod 22, jakož i ze dne 1. dubna 1993, Lageder a další, C-31/91 až C-44/91, Recueil, s. I-1761, bod 34). Z toho vyplývá, že jednání vnitrostátního orgánu pověřeného použitím unijního práva, které je s tímto právem v rozporu, nemůže u jednotlivce založit legitimní očekávání v zacházení, které je v rozporu s unijním právem [viz rozsudek ze dne 7. dubna 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe), C-153/10, Sb. rozh. s. I-2775, bod 47 a citovaná judikatura].
- 82 Z výše uvedených úvah vyplývá, že přezkum třetí otázky neodhalil skutečnosti, na jejichž základě by bylo možné dospět k závěru, že v kontextu vstupu nařízení č. 562/2006 v platnost došlo k porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.
- 83 Na třetí otázku je třeba odpovědět, že zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání nevyžadovaly, aby byla stanovena přechodná opatření ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří opustili území členského státu, i když byli držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, a chtějí se na toto území vrátit po vstupu nařízení č. 562/2006 v platnost.

K nákladům řízení

- 84 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Pravidla týkající se odepření vstupu státním příslušníkům třetích zemí stanovená v článku 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 81/2009 ze dne 14. ledna 2009, se vztahují i na státní příslušníky třetích zemí, kteří mají vízovou povinnost a chtějí se vrátit přes vnější hranice schengenského prostoru do členského státu, který jim udělil povolení k přechodnému pobytu, aniž za tímto účelem vstoupí na území jiného členského státu.**
- 2) **Článek 5 odst. 4 písm. a) nařízení č. 562/2006, ve znění nařízení č. 81/2009, musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, který udělí státnímu příslušníkovi třetí země zpětné vízum ve smyslu tohoto ustanovení, nemůže omezit vstup do schengenského prostoru pouze na místa svého vnitrostátního území.**
- 3) **Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání nevyžadovaly, aby byla stanovena přechodná opatření ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří opustili území členského státu, i když byli držiteli pouze povolení k přechodnému pobytu vydaného při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl, a chtějí se na toto území vrátit po vstupu v platnost nařízení č. 562/2006, ve znění nařízení č. 81/2009.**

Podpisy.