Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOUA
přednesené dne 7. září 2023 [1]

Věc C-128/22

BV NORDIC INFO
proti
Belgische Staat

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu, Belgie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Volný pohyb osob – Vnitrostátní opatření přijatá ke kontrole šíření pandemie covid-19 – Zákaz cest, které nejsou nezbytně nutné, do a ze zemí, které představují vysoké riziko nákazy pro cestující – Požadavek karantény a screeningového testu pro rezidenty při návratu z těchto zemí – Směrnice 2004/38/ES – Články 4 a 5 – Právo na opuštění území a na vstup – Omezení – Článek 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 – Odůvodnění – Veřejné zdraví – Přiměřenost – Kontroly provedené za účelem vymáhání cestovních omezení – Schengenský hraniční kodex – Článek 22 a čl. 23 odst. 1 – Rozdíl mezi ‚hraničními kontrolami' ve smyslu prvního ustanovení a ‚výkonem policejních pravomocí' ve smyslu druhého ustanovení – Možnost znovuzavedení ochrany vnitřních hranic – Článek 25 odst. 1 – Odůvodnění – Pojem ‚závažné hrozby pro veřejný pořádek' – Riziko vážných nepokojů ve společnosti v důsledku pandemie – Přiměřenost"

I. Úvod

1. Mezi takzvanými „nefarmaceutickými intervencemi" [2], které veřejné orgány po celém světě zavedly za účelem kontroly šíření pandemie covid-19, zaujímala přední místo omezení mobility lidí. Zatímco nejdrastičtějším z nich byla opatření omezující volný pohyb osob (tzv. „lockdowny"), v popředí reakce byla také omezení mezinárodní mobility. V různých okamžicích v průběhu pandemie veřejné orgány vstup na své území nebo opuštění tohoto území skutečně zakázaly a za tímto účelem zpřísnily ochranu hranic.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – „Nefarmaceutické intervence" jsou opatření v oblasti veřejného zdraví jiná než očkování a poskytování léků a lékařské péče, jejichž cílem je předcházet nebo kontrolovat přenos nakažlivé nemoci v komunitě. Viz Evropské centrum pro prevenci a kontrolu nemocí (dále jen „ECDC"), *Guidelines for non-pharmaceutical interventions to reduce the impact of COVID-19 in the EU/EEA and the UK, ECDC*, Stockholm, 24. září 2020 (dále jen „pokyny ECDC").

2. Výjimkou z tohoto trendu nebyly ani členské státy Evropské unie. Během takzvané „první vlny“ pandemie, od března 2020 [3], nejen že společně zavedly zákaz vstupu *do* Evropské unie, čímž „pevnost Evropu“ částečně uzavřely před zbytkem světa [4], ale různá zavedená omezení přeshraniční mobility ve vzájemném vztahu vedla k bezprecedentní míře uzavření hranic *uvnitř* této Unie [5].

3. Zatímco většina těchto opatření byla ke konci června 2020 zrušena, několik členských států v obavách z (tehdy) potenciální „druhé vlny“ onemocnění covid-19 omezení mezinárodní mobility preventivně zachovalo. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu, Belgie) se týká slučitelnosti s unijním právem některých z těchto opatření provedených belgickou vládou na začátku července roku 2020, která spočívala v zákazu cest, jež nebyly nezbytně nutné, mimo jiné do a z některých zemí, o nichž se mělo za to, že představovaly vysoké riziko nákazy pro cestující; v požadavcích na karanténu a na testování belgických rezidentů po návratu z těchto zemí; a v kontrolách prováděných na belgických hranicích nebo v jejich blízkosti za účelem vymáhání těchto cestovních omezení.

4. Tento případ není prvním případem týkajícím se onemocnění covid-19, který je před Soudním dvorem řešen. Není to ani poprvé, kdy se Soudní dvůr musí zabývat zákonností opatření přijatých ke kontrole šíření epidemického onemocnění [6]. Doposud však Soudní dvůr nebyl nikdy vyzván, aby rozhodl o slučitelnosti s unijním právem preventivních opatření, která svou povahou a přísností otřásla jedním z hlavních pilířů – a úspěchů – Evropské unie, tedy vytvoření „prostor[u] […] bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob“ [7]. Projednávaná věc také vyzdvihuje věčný problém rovnováhy, které by orgány veřejné moci v demokratické společnosti měly dosáhnout mezi legitimním cílem účinného boje proti hrozbám, jimž společnost čelí, na straně jedné a základními právy osob, jichž se v tomto ohledu přijatá opatření dotknou, na straně druhé. I když se Soudní dvůr touto otázkou musel zabývat zejména v souvislosti s bojem proti trestné činnosti a terorismu [8], poprvé ji bude muset řešit v souvislosti s hrozbou představovanou pandemií.

[3] – Jistě členské státy v různých časových okamžicích zažily různé „vlny“ pandemie. Nicméně pokud jde o rok, který je relevantní v projednávané věci, tedy rok 2020, lze zhruba rozlišit mezi „první vlnou“, která trvala od konce února do konce června, a „druhou vlnou“, která začala na podzim roku 2020 a korelovala s výskytem nových kmenů covid-19.

[4] – Evropská komise, 16. března 2020, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě covid-19: dočasné omezení cest, jež nejsou nezbytně nutné, do EU [COM(2020) 115 final], a Rada EU, Závěry předsedy Evropské rady v návaznosti na videokonferenci s členy Evropské rady ohledně nákazy covid-19, 17. března 2020.

[5] – K různým omezením přeshraniční mobility zavedeným členskými státy viz pokyny ECDC, s. 18–20 a uvedené odkazy.

[6] – Viz zejména judikatura týkající se propuknutí tzv. „nemoci šílených krav“, mimo jiné rozsudek ze dne 5. května 1998, Spojené království v. Komise (C-180/96, EU:C:1998:192).

[7] – Viz čl. 3 odst. 2 SEU a čl. 26 odst. 2 SFEU.

[8] – Viz například judikatura Soudního dvora o uchovávání údajů o internetovém provozu, mimo jiné rozsudek ze dne 6. října 2020, La Quadrature du Net a další (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2004/38

5. Článek 4 směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [9] (dále jen „směrnice 2004/38“), nadepsaný „Právo na opuštění území“, v prvním odstavci stanoví, že „[a]niž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají platný cestovní pas, právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu“.

6. Článek 5 této směrnice, nadepsaný „Právo na vstup“, v prvním odstavci stanoví, že „[a]niž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, zaručují členské státy občanům Unie vstup na své území s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a rodinným příslušníkům, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, vstup na své území s platným cestovním pasem“.

7. Kapitola VI směrnice 2004/38 je nadepsána „Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“. V rámci této kapitoly článek 27, nadepsaný „Obecné zásady“, v prvním odstavci stanoví, že „[s] výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu […] občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům“.

8. V téže kapitole článek 29 této směrnice, nadepsaný „Veřejné zdraví“, v prvním odstavci stanoví, že „jedinými nemocemi, které odůvodňují opatření omezující svobodu pohybu, jsou výhradně nemoci s epidemickým potenciálem definované odpovídajícími akty Světové zdravotnické organizace […]“.

2. Schengenský hraniční kodex

9. Článek 22 nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění) [10] (dále jen „Schengenský hraniční kodex“), nadepsaný „Překračování vnitřních hranic“, stanoví, že „[v]nitřní hranice lze překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost“.

[9] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

[10] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. března 2016 (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1).

10. Článek 25 tohoto kodexu, nadepsaný „Obecný rámec pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic“, v prvním a druhém odstavci stanoví:

„1. Pokud se v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích vyskytne závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost některého členského státu, může tento členský stát výjimečně znovu zavést ochranu celých svých vnitřních hranic nebo konkrétních úseků těchto hranic po omezenou dobu nepřesahující 30 dní nebo po předvídatelnou dobu trvání závažné hrozby, pokud tato doba přesahuje 30 dní. Rozsah a doba trvání dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nepřekročí míru, která je nezbytně nutná jako reakce na tuto závažnou hrozbu.

2. Ochrana vnitřních hranic může být znovu zavedena pouze v krajním případě a v souladu s články 27, 28 a 29. Pokaždé, když je zvažováno rozhodnutí o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článků 27, 28 nebo 29, je nutné zohlednit kritéria uvedená v článcích 26 a 30.“

B. Belgické právo

11. Belgická vláda v rámci řady „naléhavých opatření“ k omezení šíření onemocnění covid-19 na území Belgie zavedla cestovní omezení. Platná pravidla se však měnila v čase. Tento vývoj lze z hlediska toho, co je relevantní pro účely projednávané věci, shrnout následovně.

12. *Zpočátku* mezi 23. březnem a 15. červnem 2020, byly všechny cesty z a do Belgie, které nebyly nezbytně nutné, v zásadě zakázány [11]. *Poté* od 15. června do 12. července 2020 platila výjimka z tohoto zákazu s ohledem na takzvané „země EU+“ [12]. Cestování do a z těchto zemí bylo povoleno za předpokladu, že to daná země umožňovala [13]. *Nakonec* belgická vláda rozhodla, že cesty mezi Belgií a dotčenými zeměmi, které nebyly nezbytně nutné, budou regulovány na základě epidemiologické situace každého státu.

13. Za tímto účelem byl přijat článek 18 ministerské vyhlášky ze dne 30. června 2020 o naléhavých opatřeních k omezení šíření koronaviru covid-19, ve znění Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (ministerská vyhláška ze dne 10. července 2020) (*Moniteur Belge* ze dne 10. července 2020, s. 51609) (dále souhrnně jen „napadená vyhláška“). Toto ustanovení stanovilo:

„§ 1 Cesty do a z Belgie, které nejsou nezbytně nutné, jsou zakázány.

§ 2 Odchylně od prvního odstavce […] se povoluje:

1° cestovat z Belgie do všech zemí Evropské unie, schengenského prostoru a Spojeného království a cestovat z těchto zemí do Belgie, s výjimkou území označených jako červené zóny, jejichž seznam je zveřejněn na webových stránkách [belgického ministerstva zahraničních věcí];

[…]“

[11] – Viz článek 7 Ministerieel besluit van 20 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministerská vyhláška ze dne 23. března 2020 o mimořádných opatřeních k omezení šíření koronaviru covid-19 (*Moniteur Belge* ze dne 23. března 2020, s. 17603).

[12] – Tento výraz se vztahuje na členské státy Evropské unie a třetí země, které provádějí schengenské *acquis*, jmenovitě Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko.

[13] – Viz článek 7 ministerské vyhlášky ze dne 23. března 2020 o mimořádných opatřeních k omezení šíření koronaviru covid-19, ve znění ministerské vyhlášky ze dne 5. června 2020 (*Moniteur Belge* ze dne 5. června 2020, s. 41544), a následně článek 18 Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministerská vyhláška ze dne 30. června 2020 o naléhavých opatřeních k omezení šíření koronaviru covid-19) (*Moniteur Belge* ze dne 30. června 2020, s. 48715).

14. V souladu s tím od 12. července 2020 a do data, které není v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedeno, používaly belgické orgány barevnou klasifikaci rozdělující země EU+ podle jejich epidemiologické situace do „červené“, „oranžové“ a „zelené“ kategorie. Podle této klasifikace:

– „zelená“ znamenala, že cesty do příslušné země byly povoleny bez jakýchkoli omezení;

– „oranžová“ znamenala, že bylo vydáno varování před cestami do dotyčné země a při návratu bylo doporučováno, aby se dotyčné osoby odebraly do karantény a nechaly se otestovat, což však nebylo povinné;

– „červená“ znamenala, že cesty do dané země byly zakázány a cestující se při návratu museli odebrat do karantény a podrobit se testu (jak bylo stanoveno v předpisech příslušného belgického regionu) [14].

15. Pro účely výše uvedené barevné klasifikace bylo hodnocení epidemiologické situace každé země nebo regionu provedeno podle metodiky uvedené v písemném stanovisku vydaném poradním orgánem belgické vlády [15]. Klíčovými kritérii použitými v tomto dokumentu byly zaprvé kumulativní počet nových nákaz („incidence“) za posledních 14 dní na 100 000 obyvatel na národní nebo regionální úrovni (pokud byly k dispozici údaje na nižší než celostátní úrovni), zadruhé trend míry nákaz a zatřetí případná omezující opatření uložená na vnitrostátní nebo regionální úrovni. Podle toho byly země klasifikovány jako:

– země s „vysokým rizikem“ (tedy „červené“), kde národní výskyt nových případů covid-19 za posledních 14 dnů byl 10krát vyšší než v Belgii (100 hlášených případů na 100 000 obyvatel). To se rovněž vztahovalo na oblasti v rámci země, v nichž byla zavedena opatření omezující volný pohyb osob (tzv. „lockdown“) nebo přísnější opatření než na zbytku území;

– země se „středním rizikem“ (tedy „oranžové“), kde národní výskyt nových případů covid-19 za posledních 14 dnů byl 2krát až 10krát vyšší než v Belgii (mezi 20 a 100 hlášenými případy na 100 000 obyvatel);

– země s „nízkým rizikem“ (tedy „zelené“), kde byl národní výskyt nových případů covid-19 za posledních 14 dnů podobný jako v Belgii (méně než 20 hlášených případů na 100 000 obyvatel).

16. Údaje o míře infekčnosti v každé zemi nebo regionu (pokud byly k dispozici) poskytlo ECDC, které je samo obdrželo od dotčených zemí. Informace o možných omezujících opatřeních uplatňovaných v dané zemi nebo regionu byly získány a poskytnuty belgickým ministerstvem zahraničních věcí. Celeval měl informace týkající se barevné klasifikace zemí předávat alespoň jednou týdně.

17. Článek 22 napadené vyhlášky rovněž stanovil, že porušení ustanovení zejména článku 18 této vyhlášky vede k uložení sankcí podle článku 187 zákona ze dne 15. května 2007 o občanské bezpečnosti [16]. Toto posledně zmíněné ustanovení v podstatě stanoví, že odmítnutí dodržování těchto opatření nebo jejich porušení z nedbalosti se v době míru trestá odnětím svobody v délce

[14] – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nevysvětluje, na jakém právním základě byly požadavky na karanténu a testování při návratu uloženy. Před Soudním dvorem belgická vláda vysvětlila, že požadavky na karanténu a testování nespadají do pravomoci federálního státu, ale subjektů federace. V různých částech Belgie se tedy uplatňovala různá úprava.

[15] – Jmenovitě Celeval, orgán vytvořený belgickou vládou v dubnu 2020, kterému předsedá Federální služba veřejného zdraví a který je složený ze zdravotních odborníků, virologů, ekonomů, psychologů, behaviorálních a komunikačních expertů.

[16] – *Moniteur Belge* ze dne 31. července 2007.

od osmi dnů do tří měsíců a pokutou od 26 do 500 eur, nebo jedním z těchto trestů. Dále uvádí, že ministr vnitra, případně starosta nebo velitel policie pro danou oblast „může navíc nechat uvedená opatření provést z moci úřední“ na náklady pachatelů.

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

18. Společnost NORDIC INFO BV (dále jen „Nordic Info“) je cestovní kancelář se sídlem v Belgii, která organizuje a uvádí na trh zájezdy do severských zemí, zejména Švédska.

19. Dne 12. července 2020 byla na webových stránkách belgického ministerstva zahraničních věcí poprvé zveřejněna barevná klasifikace zemí EU+ uvedená v čl. 18 odst. 2 bodu 1° napadené vyhlášky. Švédsko bylo na základě epidemiologické situace klasifikováno jako „červená“ země. Ačkoliv Belgie od 15. června 2020 ve vztahu k této zemi neuplatňovala žádná cestovní omezení [17], cesty do a ze Švédska, které nebyly nezbytně nutné, byly podle uvedeného ustanovení v důsledku této klasifikace zakázány. Kromě toho se na belgické rezidenty po návratu z této země v souladu s platnými regionálními předpisy vztahovaly požadavky na karanténu a testování.

20. Následně společnost Nordic Info zrušila všechny plánované cesty do Švédska na letní sezónu 2020, informovala cestující, kteří byli v dané době v této zemi přítomni, a poskytlo jim pomoc při návratu do Belgie.

21. Dne 15. července 2020 byla na stránkách belgického ministerstva zahraničních věcí aktualizována barevná klasifikace zemí EU+. Barevné označení Švédska se změnilo z „červené“ země na „oranžovou“. V důsledku toho cesty do této země, které nebyly nezbytně nutné, ačkoli nebyly doporučeny, nebyly již nadále zakázány a po návratu již rezidentům nebyla ukládána povinnost karantény a screeningového testování.

22. Společnost Nordic Info následně podala proti Belgische Staat (Belgický stát) žalobu ve věci občanskoprávní odpovědnosti k Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu), ve které požadovala náhradu škody ve výši prozatímní částky 481 431,00 eura spolu s úroky a požádala o znalecký posudek za účelem vyhodnocení definitivní ztráty, kterou v důsledku zrušení plánovaných cest do Švédska utrpěla [18].

23. Společnost Nordic Info v podstatě tvrdí, že se belgická vláda, když rozhodla o dotčených cestovních omezeních, dopustila nesprávného právního posouzení. Žalobkyně v původním řízení zaprvé tvrdí, že tato opatření byla v rozporu se směrnicí 2004/38, jelikož omezovala právo na volný pohyb v ní zaručené, přičemž žádný právní základ takovou odchylku nepřipouštěl. Zadruhé tato opatření v praxi představovala znovuzavedení ochrany hranic, které Belgie sdílí s ostatními členskými státy, v rozporu s podmínkami, které v tomto ohledu stanoví Schengenský hraniční kodex.

[17] – Viz bod 12 výše. Je nesporné, že Švédsko v rozhodné době belgickým rezidentům omezení vstupu neuložilo.

[18] – Společnost Nordic Info požaduje náhradu škody, konkrétně za ztrátu spojenou se zrušením všech cest do Švédska, informováním dotčených cestujících a poskytnutím jim asistence při návratu, spolu s nemožností budoucích rezervací z důvodu zákazu cestování. Předkládající soud však upřesňuje, že v této fázi původního řízení společnost Nordic Info „nevylučuje žádný typ náhrady škody“, což pokud tomu dobře rozumím, znamená, že později může uplatnit jinou škodu. K tomuto aspektu se vrátím v bodě 36 níže.

24. Za těchto okolností se Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Musí být články 2, 4, 5, 27 a 29 směrnice 2004/38, které provádějí články 20 a 21 SFEU, vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu [v projednávaném případě článkům 18 a 22 napadené vyhlášky], na jejímž základě se formou opatření obecné povahy:

– belgickým státním příslušníkům a jejich rodinným příslušníkům, jakož i občanům Unie, kteří pobývají na belgickém území, a jejich rodinným příslušníkům v zásadě ukládá zákaz vycestovat vztahující se na cesty, které nejsou nezbytně nutné, z Belgie do zemí Evropské unie a schengenského prostoru, které jsou podle barevného označení vypracovaného na základě epidemiologických údajů označeny červeně;

– občanům Unie, kteří nejsou státními příslušníky Belgie, a jejich rodinným příslušníkům (kteří popřípadě mají právo pobývat na belgickém území) ukládají omezení vstupu na území (jako jsou karanténa a testy) při cestách do Belgie, které nejsou nezbytně nutné, ze zemí Evropské unie a schengenského prostoru, které jsou podle barevného označení vypracovaného na základě epidemiologických údajů označeny červeně?

2. Musí být články 1, 3 a 22 Schengenského hraničního kodexu vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu [v projednávaném případě článkům 18 a 22 napadené vyhlášky], na jejímž základě se vydává zákaz vycestovat vztahující se na cesty, které nejsou nezbytně nutné, z Belgie do zemí Evropské unie a schengenského prostoru, a zákaz vstupu z těchto zemí do Belgie, které mohou být nejen kontrolovány a sankcionovány, ale rovněž z moci úřední prosazeny ministrem, starostou a velitelem policie?“

25. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 7. února 2022 byla podána dne 23. února 2022. Písemná vyjádření předložily společnost Nordic Info, belgická, rumunská, norská a švýcarská vláda, jakož i Evropská komise. Na jednání, které se konalo dne 10. ledna 2023, byly spolu s Komisí zastoupeny belgická, rumunská a norská vláda.

IV. Analýza

26. Tato věc se dotýká slučitelnosti dvou souvisejících, ale odlišných souborů opatření, která v červenci 2020[19] zavedla belgická vláda za účelem kontroly šíření onemocnění covid-19, s unijním právem. Zaprvé se tato věc týká určitých cestovních omezení, a to zaprvé zákazu cest, jež nejsou nezbytně nutné, který cestujícím zakazuje vycestovat z belgického území do zemí, které představují „vysoké riziko“ nákazy, jakož i – s výjimkou belgických státních příslušníků a rezidentů – z těchto zemí na belgické území vstoupit, a zadruhé požadavků na karanténu a screeningové testování uložených těmto státním příslušníkům a rezidentům[20] po návratu z dotčených zemí. Zadruhé se tato věc týká provádění kontrol osob, které překročily belgické hranice nebo se o to pokusily, za účelem vymáhání těchto cestovních omezení.

[19] – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neupřesňuje, do kdy byla tato opatření platná.

[20] – Zdůrazňuji, že na rozdíl od toho, co patrně naznačuje znění první otázky, z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že tyto požadavky se nevztahovaly pouze na státní příslušníky jiných členských států s bydlištěm v Belgii, ale také na belgické státní příslušníky. Předkládající soud v tomto ohledu vysvětluje, že tato otázka neodráží skutečný rozsah jejich působnosti, ale spíše skutečnost, že společnost Nordic Info zpochybňuje slučitelnost těchto opatření s unijním právem pouze v rozsahu, v němž se vztahovala na státní příslušníky jiných členských států.

27. Taková opatření se v unijním právu řídí jinými pravidly. Na jedné straně cestovní omezení v rozsahu, v němž jsou uplatňována vůči státním příslušníkům členských států [21], kteří chtějí cestovat do nebo z jednoho z těchto států, spadají do působnosti různých ustanovení primárního a sekundárního unijního práva, která těmto státním příslušníkům zaručují právo na volný pohyb. To je podstatou *první* předběžné otázky. Na druhou stranu se výše uvedená ustanovení nezabývají hraničními kontrolami [22]. Pokud jde o členské státy, na které se vztahuje schengenské *acquis*, jako je Belgie [23], měla by být zákonnost těchto kontrol posuzována spíše na základě ustanovení Schengenského hraničního kodexu. To je ústřední bod *druhé otázky* vnitrostátního soudu.

28. Oběma otázkám se budu v následujících částech věnovat postupně.

A. Slučitelnost sporných cestovních omezení s pravidly volného pohybu osob (první otázka)

29. Právní posouzení sporných cestovních omezení ve světle diskuse, která proběhla před Soudním dvorem, vyžaduje objasnění řady otázek, konkrétně příslušných pravidel volného pohybu (1), jejich územní působnosti (2), míry, do jaké tato omezení bránila výkonu práv jimi zaručených (3), zda se členské státy za daných okolností od unijního práva mohly ve „výjimečné“ míře odchýlit (4) a konečně zákonnosti těchto omezení s ohledem na tato pravidla (5).

1. Příslušná pravidla volného pohybu osob

30. Cestovní omezení, jako jsou ta, která přijala Belgie, jsou obecně platná opatření, která se dotkla mnoha lidí. Dotčené osoby mohly mít různá právní postavení – státní příslušníci členských států, státní příslušníci třetích zemí s oprávněním k pobytu v Belgii a podobně. Tyto osoby mohly chtít na různá místa cestovat nebo z nich přijet – cestovat do nebo z jiného členského státu EU nebo třetí země. V závislosti na těchto proměnných mohou být stejná cestovní omezení posuzována s ohledem na různé vnitrostátní, unijní a mezinárodní právní předpisy upravující přeshraniční pohyb osob.

31. V rámci této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce však Soudnímu dvoru nepřísluší provádět holistický přezkum zákonnosti takových opatření. Spíše má poskytnout výklad unijního práva, který bude pro předkládající soud užitečný při řešení sporu v původním řízení s ohledem na dotčený skutkový stav.

32. Projednávaná věc je v tomto ohledu poněkud zvláštní. Zákonnost příslušných cestovních omezení nezpochybňuje konkrétní jednotlivec, kterému by bylo bráněno v cestě do nebo z dané destinace. Jde o žalobu ve věci občanskoprávní odpovědnosti vznesenou společností, která těmito omezeními byla jako belgická cestovní kancelář organizující zájezdy zejména do Švédska nepřímo dotčena. Před vnitrostátním soudem se však společnost Nordic Info nedovolává své vlastní svobody poskytovat přeshraniční služby cestovního ruchu, chráněné různými ustanoveními unijního práva [24]. Místo toho se opírá o právo na volný pohyb, které její skuteční a potenciální

[21] – A jejich rodinným příslušníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí. Ve zbytku tohoto stanoviska se pro zjednodušení zaměřím na státní příslušníky členských států, ale analýza bude platit i pro tyto státní příslušníky třetích zemí.

[22] – Ačkoliv pravidla volného pohybu přiznávají státním příslušníkům členských států právo pohybovat se mezi těmito státy, nezaručují jim právo nebýt přitom podrobeni hraničním kontrolám. V tomto smyslu viz bod 7 odůvodnění a články 4 a 5 směrnice 2004/38.

[23] – Viz protokol č. 19 o Schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie (Úř. věst. 2010, C 83, s. 290), připojený k Lisabonské smlouvě, články 1 a 2.

[24] – Viz zejména článek 56 SFEU.

klienti – o nichž se předpokládá, že jsou státními příslušníky členských států – podle unijního práva požívají. Soudní dvůr by se tedy v projednávané věci měl omezit v podstatě na přezkum pravidel souvisejících s tímto právem.

33. Připomínám, že podle čl. 20 odst. 1 SFEU mají státní příslušníci členských států postavení občanů Unie. Toto postavení jim podle čl. 20 odst. 2 písm. a) a čl. 21 odst. 1 uvedené smlouvy a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)[25] přiznává zejména právo se bez ohledu na účel volně pohybovat na území členských států, což zahrnuje cestovní ruch. Toto právo musí být vykonáváno v souladu s podmínkami stanovenými v předpisech sekundárního práva přijatých k jeho provedení[26], zejména ve směrnici 2004/38[27].

34. Právo na volný pohyb, které je zaručeno občanům Unie, má dvě složky. Zaprvé zahrnuje právo na *opuštění území* vyjádřené v článku 4 směrnice 2004/38. To je právo všech občanů Unie opustit území kteréhokoli členského státu, včetně svého vlastního[28], za účelem cesty do jiného členského státu[29], za jediné podmínky, že jsou držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, a – znovu opakuji – bez ohledu na účel, pro který území opouštějí[30]. Toto právo se tedy uplatní na situaci belgických státních příslušníků a jiných občanů Unie, kteří chtěli opustit belgické území a cestovat do Švédska na dovolenou[31].

35. Právo na volný pohyb zadruhé zahrnuje právo na *vstup*, i když v tomto ohledu je právní rámec poněkud komplikovanější. Na jedné straně čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38 státním příslušníkům členského státu v podstatě přiznává právo vstoupit na území *jiného* členského státu za jediné podmínky, že jsou držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, a – zde opět – bez ohledu na účel vstupu. Na druhou stranu toto ustanovení neupravuje vstup občanů Unie do jejich *vlastního* členského státu[32]. Zaprvé právo osoby vstoupit na území státu, jehož je státním příslušníkem, vyplývá z ustálené zásady mezinárodního práva, znovu potvrzené zejména v čl. 3 odst. 2 protokolu č. 4 k EÚLP[33]. Zadruhé se podle ustálené judikatury Soudního dvora čl. 21 odst. 1 SFEU použije na zvláštní situaci občana Unie, který se vrací do svého členského státu

[25] – Kromě toho je právo státních příslušníků členských států cestovat v rámci Evropské unie za zvláštním účelem cestovního ruchu chráněno v rámci volného pohybu služeb stanoveného mimo jiné v článku 56 SFEU. Viz zejména rozsudek ze dne 31. ledna 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16).

[26] – Článek 20 odst. 2 a čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 52 odst. 2 Listiny.

[27] – Viz čl. 1 písm. a) směrnice 2004/38.

[28] – Viz zejména rozsudek ze dne 4. října 2012, Bjankov (C-249/11, EU:C:2012:608, body 30 a 32 a citovaná judikatura).

[29] – Naopak možnost občanů Unie opustit členský stát a cestovat do třetí země toto ustanovení ani unijní právní předpisy upravující volný pohyb obecně neřeší.

[30] – V tomto smyslu viz body 2 a 3 odůvodnění směrnice 2004/38.

[31] – V mezinárodním právu je právo opustit kteroukoli zemi, včetně své vlastní, zaručeno zejména v čl. 2 odst. 2 protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. Vzhledem k tomu, že všechny členské státy s výjimkou Řecka tento protokol ratifikovaly, je pro analýzu v projednávané věci relevantním kontextovým prvkem.

[32] – Toto řešení vyplývá z vymezení obecné působnosti směrnice 2004/38, která se podle svého čl. 3 odst. 1 vztahuje „na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky“ [viz mimo jiné rozsudek ze dne 6. října 2021, A (Překročení hranic na rekreačním plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, body 67 až 69 a citovaná judikatura)]. Během jednání se Soudní dvůr zúčastněných dotázal, zda v důsledku toho čl. 4 odst. 1 této směrnice neupravuje ani *opuštění* belgického území ze strany švédského státního příslušníka, který chce vycestovat do Švédska. Mám za to, že ano. Zaprvé z logického hlediska ze skutečnosti, že směrnice 2004/38 neřeší konkrétní otázku *vstupu* švédského státního příslušníka do Švédska, nevyplývá, že neupravuje ani otázku *opuštění* Belgie ze strany tohoto státního příslušníka – to jsou dvě související, ale odlišné otázky. Zadruhé, pokud švédský státní příslušník pobývá v Belgii, je občanem Unie, který pobývá v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem, ve smyslu čl. 3 odst. 1 uvedené směrnice. Tato osoba je tedy „osobou oprávněnou“ z práva přiznaného touto směrnicí. Článek 4 odst. 1 této směrnice se tedy použije na otázku, zda Belgie může nebo nemůže této osobě zakázat opuštění svého území bez ohledu na cílovou destinaci.

[33] – Naproti tomu mezinárodní právo nezaručuje jako takové žádné obecné právo cizince na vstup do konkrétní země. Pokud jde o EÚLP, viz Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), 26. června 2012, *Makuc a další v. Slovinsko* (CE:ECHR: 2014:0312JUD002682806, bod 355).

poté, co cestou do zahraničí uplatnil právo na volný pohyb [34]. Celkově vzato v tomto případě belgičtí státní příslušníci a jiní občané Unie těžili z práva vstoupit na belgické území například po turistické cestě do Švédska – i když na odlišných právních základech.

2. Uplatní se tato pravidla na pohyb osob mezi Belgií a Norskem nebo Islandem?

36. V této části tohoto stanoviska bych se chtěl zabývat problémem poněkud vedlejším, který však tvořil významnou část rozpravy před Soudním dvorem. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce konkrétně vyplývá, že společnost Nordic Info běžně pořádá zájezdy nejen do Švédska, ale také do Norska a na Island. I když tyto země nejsou v Evropské unii, uplatňují schengenské *acquis* [35]. Sporná cestovní omezení se na ně tedy vztahovala stejně jako na členské státy [36]. V této souvislosti předkládající soud uvádí, že ačkoli se nárok na náhradu škody uplatněný společností Nordic Info soustředí na ztrátu, kterou utrpěla v souvislosti se zrušením cest do Švédska, tato společnost „nevylučuje žádný typ náhrady škody“. Tento soud tedy patrně naznačuje, že žalobkyně může v pozdější fázi původního řízení upravit nebo alespoň upřesnit svůj nárok tak, aby zahrnoval i případně zrušené cesty do Norska nebo na Island. Předkládající soud tedy v první otázce zmiňuje občany Unie, kteří chtějí cestovat z Belgie do určitých „zemí Evropské unie a schengenského prostoru“ (a naopak).

37. S ohledem na výše uvedené se Soudní dvůr během jednání zúčastněných dotazoval, zda a případně v jakém rozsahu se pravidla o volném pohybu osob stanovená směrnice 2004/38 použijí na Norsko a Island.

38. Spolu s belgickou a rumunskou vládou nejsem přesvědčen, že by se Soudní dvůr měl touto otázkou v následném rozsudku v projednávané věci zabývat. Kromě skutečnosti, že vnitrostátní soud objasnění v této věci nepožaduje – neboť je o odpovědi patrně přesvědčen [37] – není jisté, zda by poskytnutí takového vysvětlení *ex officio* bylo pro tento soud při rozhodování sporu, který mu byl předložen, užitečné. Soudní dvůr by totiž v podstatě vydal poradní stanovisko k tomu, co je v této fázi původního řízení do značné míry hypotetickým problémem [38], aby zohlednil možnost, že se stane relevantním později, *pokud* společnost Nordic Info svůj nárok upraví nebo upřesní. Soudní dvůr takový spekulativní přístup v rámci řízení o předběžné otázce obvykle odmítá použít, a to právem [39].

39. Pokud by se Soudní dvůr přesto rozhodl o této otázce rozhodnout, učiním podpůrně následující poznámky.

40. Obecně řečeno, pravidla volného pohybu osob stanovená v SFEU a v nástrojích sekundárního práva přijatých k jejich provedení upravují, jak již bylo uvedeno výše, situaci občanů Unie cestujících mezi členskými státy, nikoli pohyb osob mezi členským státem, jako je Belgie, a třetí

[34] – V tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 6. října 2021, A (Překročení hranic na rekreačním plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, bod 70 a citovaná judikatura). Podle mého názoru by občané Unie v souvislosti se svým návratem z turistické cesty do jiného členského státu mohli vůči svému členskému státu rovněž uplatnit článek 56 SFEU (viz poznámka pod čarou 26 výše).

[35] – Viz článek 2 dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* ze dne 18. května 1999 (Úř. věst. 1999, L 176, s. 36; Zvl. vyd. 11/32, s. 4).

[36] – Viz body 12 a 13 výše.

[37] – Předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí, že se domnívá, že směrnice 2004/38 upravuje pohyb osob zejména mezi Belgií a Norskem nebo Islandem.

[38] – Zařazení těchto zemí do barevné klasifikace dotčené v původním řízení není v předkládacím rozhodnutí uvedeno, což znamená, že není ani jasné, zda se na ně v rozhodné době vztahovala cestovní omezení.

[39] – Viz například rozsudky ze dne 11. prosince 2018, Weiss a další (C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 166), a ze dne 26. listopadu 2020, Sögård Fastigheter (C-787/18, EU:C:2020:964, body 79 až 81).

zemí, jako je Norsko nebo Island. Skutečnost, že tyto posledně zmíněnézemě provádějí schengenské *acquis*, je v tomto ohledu irelevantní, jelikož tato pravidla nejsou součástí schengenského *acquis*.

41. Norsko a Island jsou však také stranami Dohody o Evropském hospodářském prostoru [40] (dále jen „Dohoda o EHP“), spolu se všemi členskými státy Evropské unie a Unií samotnou. Tato dohoda obsahuje ve svých přílohách [41] od rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007 [42] (dále jen „rozhodnutí Smíšeného výboru“) dva výslovné odkazy na směrnici 2004/38. Prostřednictvím těchto odkazů byla tato směrnice s některými menšími úpravami [43] začleněna do práva EHP, a je tedy pro smluvní strany této dohody závazná [44].

42. Vzhledem k tomu, že dotčené přílohy jsou věnovány volnému pohybu pracovníků a právu usazování a každá z nich uvádí, že směrnice 2004/38 „se přiměřeně použije na oblast upravenou [předmětnou přílohou]“, zbývá objasnit, zda byla tato směrnice začleněna do Dohody o EHP pouze *částečně*, jen pro konkrétní účely zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti ve vztahu k pohybu státních příslušníků členských států EU a států ESVO v rámci Evropského hospodářského prostoru (dále jen „EHP“), nebo v *plném rozsahu* tak, že upravuje tento pohyb za jakýmkoli účelem, jako je tomu v Evropské unii [45]. V této souvislosti byla před Soudním dvorem zvláště projednávána otázka, zda „hospodářsky neaktivní“ osoby – tedy osoby jako studenti, důchodci atd., kteří nejsou zaměstnáni ani samostatně výdělečně činní – požívají v rámci EHP právo volného pohybu zaručené touto směrnicí.

43. I když Dohoda o EHP obsahuje, stejně jako SFEU, ustanovení zajišťující volný pohyb osob pro hospodářské účely [46], neobsahuje žádná ustanovení podobná článkům 20 a 21 SFEU, které upravují pohyb „hospodářsky neaktivních“ občanů Unie v rámci Evropské unie. Ve skutečnosti nemá v této dohodě ekvivalent celý koncept „občanství Unie“ [47].

44. Zatímco Soudní dvůr v této věci ještě nerozhodl [48], Soudní dvůr ESVO již ano. V rozsudku ve věci Gunnarsson [49] měl tento soud za to, že se směrnice 2004/38 vztahuje na pohyb „ekonomicky neaktivních“ osob v rámci EHP bez ohledu na to, že Dohoda o EHP neobsahuje ustanovení rovnocenná článkům 20 a 21 SFEU. Soudní dvůr ESVO v podstatě připomněl, že právo na volný pohyb hospodářsky neaktivních osob bylo v právu EU a EHP zaručeno již před tím, než byl zaveden pojem „občanství Unie“ a než byla tato ustanovení v různých směrnicích

[40] – Dohoda ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3; Zvl. vyd. 11/52, s. 3).

[41] – Konkrétně v příloze V bodě 1 a příloze VIII bodě 3.

[42] – Úř. věst. 2008, L 124, s. 20, a Dodatek EHP č. 26, 8. 5. 2008, s. 17.

[43] – V právu EHP se pojmy „členský stát“ a „členské státy“ obsažené ve směrnici 2004/38 vykládají tak, že kromě nich zahrnují státy ESVO (Island, Lichtenštejnsko a Norsko), a jakýkoli odkaz na „občany Unie“ se nahrazuje slovy „státní příslušníci členských států ES nebo států ESVO“ (viz příloha V a příloha VIII Dohody o EHP).

[44] – V tomto smyslu viz článek 7 Dohody o EHP.

[45] – Viz body 34 a 35 výše.

[46] – Viz zejména článek 28 (volný pohyb pracovníků) a článek 31 (právo usazování) Dohody o EHP. V této souvislosti Komise během jednání připomněla, že volný pohyb služeb zaručený v článku 36 uvedené dohody přiznává státním příslušníkům členských států EU a států ESVO právo cestovat v rámci EHP za účelem cestovního ruchu [viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, body 51 až 54)], stejně jako článek 56 SFEU v rámci Evropské unie (viz poznámka pod čarou 26 výše), a tedy bez ohledu na ekonomický status, který tito státní příslušníci jinak mají. Konkrétně v tomto případě tedy měli klienti společnosti Nordic Info bez ohledu na rozsah, v jakém se směrnice 2004/38 uplatní v rámci EHP, podle práva EHP zaručené právo cestovat z Belgie do Norska nebo na Island (a naopak). Tato skutečnost mě utvrzuje v přesvědčení, že v projednávané věci není třeba o této otázce rozhodnout.

[47] – Viz rozhodnutí Smíšeného výboru, bod 8 odůvodnění. Viz rovněž společné prohlášení smluvních stran k [tomuto rozhodnutí].

[48] – Zdůrazňuji, že Soudní dvůr má pravomoc vykládat Dohodu o EHP. Vzhledem k tomu, že byla uzavřena mimo jiné Evropskou unií, je nedílnou součástí unijního práva. Viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, *Ruska Federacija* (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 49).

[49] – Rozsudek ze dne 27. června 2014 (E-26/13, [2014] ESVO Ct. Rep. 254) (dále jen „rozsudek ve věci Gunnarsson“).

vytvořena [50], přičemž bylo do této dohody začleněno od počátku. Směrnice 2004/38 tyto směrnice zrušila a nahradila a rozhodnutí Smíšeného výboru tento vývoj přeneslo do práva EHP. Přestože pohyb „hospodářsky neaktivních" osob je v unijním právu nyní spojen s pojmem „občanství Unie" a přestože tento pojem nemá v právu EHP obdobu, neznamená to podle Soudního dvora ESVO, že jednotlivci by měli být „zbaveni práv, která již [podle této dohody] získali" před zavedením tohoto pojmu a která „byla zachována" v uvedené směrnici [51].

45. Soudní dvůr zjevně není rozhodnutími Soudního dvora ESVO vázán. Podle mého názoru však obecná mezinárodněprávní zásada respektování smluvních závazků (*pacta sunt servanda*) [52], „přednostní vztah mezi Unií, jejími členskými státy a státy ESVO" [53] a potřeba zajistit, je-li to možné, jednotné uplatňování Dohody o EHP ve všech smluvních stranách, znamenají, že Soudní dvůr musí pro účely výkladu této dohody vzít tato rozhodnutí v úvahu [54]. Navrhuji, aby se jimi řídil, neexistují-li závažné důvody pro opak.

46. Toto výhrada se podle mého názoru v této věci neuplatní. Odůvodnění Soudního dvora ESVO v rozsudku ve věci Gunnarsson je skutečně přesvědčivé. Skutečnost, že „občanství EHP" v právu EHP neexistuje, neopravňuje k zúžení věcné působnosti směrnice, která byla jako taková do Dohody o EHP začleněna. Některá ustanovení směrnice 2004/38 jsou totiž určena konkrétně hospodářsky neaktivním osobám [55]. Pokud by Smíšený výbor býval měl v úmyslu v právu EHP tyto osoby z působnosti této směrnice „vyjmout", mohl ve vztahu k těmto ustanovením snadno stanovit výslovnou výhradu. Rozhodnutí Smíšeného výboru však žádnou takovou výhradu neobsahuje. V důsledku toho se v rámci EHP neuplatňují pouze práva, která nemají žádný právní základ v samotné směrnici a která vyplývají pouze z článků 20 a 21 SFEU, protože v Dohodě o EHP rovnocenné ustanovení chybí [56].

47. Stručně řečeno, pravidla směrnice 2004/38 podle mého názoru upravují také pohyb státních příslušníků členských států EU a států ESVO v rámci EHP za jakýmkoli účelem. Tyto osoby tedy požívají za podmínek uvedených v uvedené směrnici práva na volný pohyb mimo jiné mezi Belgií a Islandem nebo Norskem, mimo jiné za turistickým účelem [57].

[50] – Viz směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (Úř. věst. 1990, L 180, s. 26; Zvl. vyd. 20/01, s. 3), 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti (Úř. věst. 1990, L 180, s. 28; Zvl. vyd. 20/01, s. 5) a 90/366/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu pro studenty (Úř. věst. 1990, L 180, s. 30). Tyto směrnice byly tehdy přijaty na základě takzvané „doložky flexibility" stanovené v článku 235 SES (nyní článek 352 SFEU).

[51] – Viz rozsudek ve věci Gunnarsson (body 75 až 82).

[52] – Jak je stanovena v článku 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969 (Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 1155, s. 331).

[53] – Viz také rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 50 a citovaná judikatura).

[54] – Obdobně viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 92).

[55] – Viz zejména čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38.

[56] – Podle mého názoru lze odůvodnění Soudního dvora ESVO v bodě 80 jeho rozsudku ve věci Gunnarsson, podle kterého na jedné straně začlenění směrnice 2004/38 do Dohody o EHP nemohlo v této dohodě zavést „práva založená na konceptu občanství Unie", zatímco na straně druhé by jednotlivci měli mít možnost využívat „práva, která již získali" a která byla v této směrnici „zachována", tímto způsobem chápat. Soudní dvůr se však během jednání zúčastněných dotázal, zda by toto odůvodnění nemělo být naopak chápáno v tom smyslu, že by prospěch ekonomicky neaktivním osobám v EHP měla přinášet pouze některá z práv zaručených v této směrnici, která jsou považována za „již získaná", zatímco jiná, jako právo na pobyt do tří měsíců (článek 6) a právo trvalého pobytu (články 16 až 21), z důvodu, že se jedná o „nová" práva, „založená na konceptu občanství Unie", nikoliv. Spolu se všemi zúčastněnými se domnívám, že takový restriktivní výklad není nutný. Opakuji: rozhodnutí Smíšeného výboru neobsahuje v tomto smyslu žádnou výhradu. Pro Soudní dvůr ESVO bylo jistě postačující, že „práva" na volný pohyb a pobyt, *obecně vzato*, ekonomicky neaktivní osoby „již získaly" podle dřívějších směrnic, ačkoliv se podrobná „dílčí práva" z nich plynoucí ve směrnici 2004/38 vyvinula.

[57] – Pro zjednodušení budu ve zbytku tohoto stanoviska nadále hovořit o občanech Unie cestujících pouze v rámci Evropské unie. Odůvodnění se pro scénář pohybu občanů Unie a státních příslušníků členských států EFTA v rámci EHP uplatní obdobně.

3. Sporná cestovní omezení bránila výkonu práva na volný pohyb zaručeného těmito pravidly

48. Je nesporné, že cestovní omezení, jaká jsou dotčena v původním řízení, občanům Unie bránila ve výkonu práva na volný pohyb.

49. Zaprvé v rozsahu, v němž se uplatnil na občany Unie, kteří chtěli opustit belgické území a cestovat do členských států klasifikovaných podle dotčené barevné klasifikace jako „červené“, zákaz cest, „které nejsou nezbytně nutné“, právo na opuštění území zaručené mimo jiné v čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38 poměrně drasticky omezil. To je pravda bez ohledu na to, že cesty do jiných členských států (zejména těch, které byly klasifikovány jako „zelené“ nebo „žluté“) naopak zůstaly bez omezení. Podle mého názoru stačí, že tyto osoby nemohly volně cestovat do státu, který si zvolily [58]. Pokud jde o „červené“ členské státy, byla možnost občanů Unie využívat toto právo na opuštění území výrazně ztížena. Ve skutečnosti bylo toto právo ve vztahu k mnoha účelům cestování, jako je turistika, *odepřeno*. Kromě toho v rozsahu, v němž se vztahoval na občany Unie – s výjimkou belgických státních příslušníků [59] a státních příslušníků jiných členských států s bydlištěm v Belgii [60] – kteří chtěli vstoupit na belgické území z „červeného“ členského státu, sporný zákaz cest z podobných důvodů stejně přísně omezil právo na vstup zaručené mimo jiné v čl. 5 odst. 1 této směrnice.

50. Zadruhé v rozsahu, v němž se požadavky na karanténu a screeningové testy po návratu z „cesty, která nebyla nezbytně nutná“, do „červeného“ členského státu vztahovaly na jiné občany Unie než belgické státní příslušníky, kteří v Belgii pobývali, rovněž omezovaly právo na vstup stanovené v čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38. Zejména povinnost karantény drasticky omezila možnost pohybu na území Belgie, což podle mého názoru mělo stejný účinek jako odložení vstupu na toto území. V rozsahu, v němž se tyto požadavky za stejných okolností vztahovaly na belgické státní příslušníky, ačkoli nespadaly do působnosti zásady opětovně potvrzené v čl. 3 odst. 2 protokolu č. 4 k EÚLP [61], podle mého názoru právo na volný pohyb, jak je zaručeno článkem 21 SFEU, omezovaly z podobných důvodů.

4. „Výjimečná“ možnost odchýlit se od unijního práva podle článku 347 SFEU?

51. S ohledem na některé argumenty, které před Soudním dvorem předložili zúčastnění, bych se v této části tohoto stanoviska chtěl zabývat důležitou úvahou týkající se možnosti členských států odchýlit se od unijního práva během pandemie covid-19.

52. Tito zúčastnění totiž uvedli, že tato pandemie představovala, přinejmenším v prvních měsících, „mimořádnou událost“ nebo „krizi“, která vyžadovala naléhavý zásah orgánů veřejné moci. V tomto ohledu podotýkám, že několik členských států v té či oné chvíli v průběhu pandemie vyhlásilo „nouzový stav“, který na jejich území představuje dočasné pozastavení nebo

[58] – Viz obdobně ESLP, 14. června 2022, L. B. v. Litva, (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120, bod 81).

[59] – Podle zásady mezinárodního práva opětovně potvrzené v čl. 3 odst. 2 protokolu č. 4 k EÚLP totiž stát *nemůže* zbavit práva vstupu na své území své vlastní občany.

[60] – Což lze vysvětlit tím, že čl. 29 odst. 2 směrnice 2004/38 členskému státu neumožňuje z důvodů „veřejného zdraví“ odmítnout vstup státním příslušníkům jiných členských států, kteří pobývají na jeho území (viz bod 60 níže).

[61] – Toto ustanovení má totiž podle mého názoru užší působnost než čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38 nebo čl. 21 odst. 1 SFEU, protože se omezuje na zákaz *odnětí* práva na vstup na vnitrostátní území *ex lege* nebo *de facto*. Dočasná opatření, jako je karanténa, za taková považovat nelze. Viz ESLP, 14. září 2022, H. F. a další v. Francie (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, body 128 a 248).

odchýlení se od běžných zákonů za účelem provedení naléhavých opatření považovaných za nezbytná za účelem reakce na tuto krizi. Mnohá z těchto opatření – zejména všeobecná omezení volného pohybu osob (tzv. „lockdowny“) – ve skutečnosti odrážela opatření platná v době války.

53. To vyvolává otázku, zda by se pro posouzení sporných opatření měl namísto „běžných“ unijních pravidel a „běžných“ výjimek z nich použít „výjimečný“ právní rámec. V tomto ohledu připomínám, že článek 347 SFEU stanoví „ochrannou doložku“, která v podstatě uznává, že členské státy mohou přijmout opatření, která mohou považovat za nezbytná, mimo jiné v případě „vážných vnitřních nepokojů ohrožujících veřejný pořádek“ [62]. Toto ustanovení, které Soudní dvůr nikdy nevyložil, by za takových okolností teoreticky mohlo umožnit obecnou odchylku od všech pravidel této smlouvy a pravidel přijatých na jejím základě, včetně různých ustanovení o volném pohybu osob [63]. Netřeba zdůrazňovat, že otázky ohledně toho, zda a případně do jaké míry by mohlo být možné mít za to, že pandemie covid-19 takové „vážné vnitřní nepokoje“ v členských státech způsobuje [64], jakož i případných dalších podmínek a omezení s touto „ochrannou doložkou“ spojených, jsou extrémně citlivé.

54. To znamená, že kromě skutečnosti, že se belgická vláda před Soudním dvorem ani jinde článku 347 SFEU nedovolávala [65], by v každém případě bylo nutné rozhodnout o tomto ustanovení pouze tehdy, kdyby taková vnitrostátní opatření, jako jsou opatření dotčená v původním řízení, nebylo možno odůvodnit podle „běžných“ unijních pravidel a „běžných“ výjimek z nich [66]. Jak však vysvětlím ve zbytku tohoto stanoviska, tato „běžná“ pravidla jsou dostatečně flexibilní, aby se přizpůsobila zvláštnostem dané situace.

5. Zákonnost sporných cestovních omezení ve světle ustanovení směrnice 2004/38 o odchylkách

55. Ani podle „běžného“ unijního práva není právo na volný pohyb občanů Unie absolutní. Omezení jsou přípustná [67]. Aby však bylo jakékoli omezení s unijním právem slučitelné, musí respektovat zejména podmínky v něm stanovené. V rozsahu, v němž sporná cestovní omezení spadají do působnosti směrnice 2004/38, musí být posouzena za podmínek stanovených v kapitole VI této směrnice. Kromě toho v rozsahu, v němž se tato omezení vztahovala na

62 – Obdobně viz čl. 123 písm. c) Dohody o EHP.

63 – Viz mé stanovisko ve věci Valstybės sienos apsaugos tarnyba a další (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, bod 112 a uvedené odkazy). Pokud jde o čl. 2 odst. 2 protokolu č. 4 k EÚLP, připomínám, že obdobně čl. 15 odst. 1 této úmluvy umožňuje členským státům v době „veřejného ohrožení státní existence […] přijmout opatření k odstoupení od závazků stanovených v této Úmluvě v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva“.

64 – Omezím se na poznámku, že podle judikatury ESLP pojem „veřejné ohrožení státní existence“ ve smyslu článku 15 EÚLP odkazuje na „výjimečnou krizovou nebo mimořádnou situaci, která má dopad na celou populaci a představuje hrozbu pro organizovaný život společenství, z něhož se daný stát skládá“ (viz ESLP, 1. července 1961, Lawless v. Irsko (č. 3) (CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, bod 28). ESLP zatím nerozhodl o tom, zda pandemie covid-19 pod tuto definici spadá. Nicméně ve svém rozhodnutí ze dne 13. dubna 2021 ve věci Terheş v. Rumunsko (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332, bod 39) (dále jen „rozsudek ve věci Terheş v. Rumunsko“) naznačil, že by mohla, přinejmenším během prvních měsíců (viz bod 39). Ve svém stanovisku ve věci Valstybės sienos apsaugos tarnyba a další (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, body 110 až 113) jsem navrhl podobnou definici pojmu „vážné vnitřní nepokoje“ použitého v článku 347 SFEU. Podle mého názoru mohla takové „nepokoje“ představovat situace v některých členských státech na vrcholu první vlny. Tato charakterizace by se však ve vztahu k situaci v jiných členských státech v rozhodné době jevila spíše přehnaná (viz body 80 až 85 níže).

65 – Pokud je mi známo, žádný členský stát se během pandemie covid-19 na článek 347 SFEU neodvolal. Pokud jde o čl. 15 odst. 1 EÚLP, Belgie není mezi státy, které během této pandemie vydaly oznámení podle čl. 15 odst. 3 (seznam oznámení je k dispozici na https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19).

66 – Obdobně viz ESLP, rozsudek ve věci Terheş v. Rumunsko (bod 46 a citovaná judikatura).

67 – V tomto smyslu viz článek 20 a čl. 21 odst. 1 SFEU. Pokud jde o článek 45 Listiny, viz také čl. 52 odst. 1 této smlouvy.

belgické státní příslušníky vracející se do Belgie poté, co využili práva na volný pohyb, připomínám, že i když se na tuto situaci nevztahuje směrnice 2004/38, ale článek 21 SFEU, podmínky pro odchylku stanovené v této směrnice se použijí *obdobně*[68].

56. Úvodem ke kapitole VI čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 obsahuje obecné pravidlo, že členské státy smějí „svobodu pohybu" občanů Unie omezit z důvodu „veřejného pořádku", „veřejné bezpečnosti" nebo „veřejného zdraví". Toto obecné pravidlo je upřesněno ve zbytku této kapitoly. Zejména čl. 29 odst. 1 této směrnice upravuje možnost členských států omezit tuto „svobodu" z důvodu „veřejného zdraví". Pokud jde o zákonnost vnitrostátních opatření přijatých z takových důvodů, je tato dvě ustanovení třeba vykládat ve vzájemné souvislosti. Společně ukládají řadu podmínek, které budou podrobně vysvětleny níže a musí být v každém případě respektovány[69].

57. Zatímco se belgická vláda jak před předkládajícím soudem, tak před Soudním dvorem dovolávala čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, společnost Nordic Info tvrdí, že bez ohledu na to, zda jsou splněny podmínky v nich stanovené, tato ustanovení nezahrnují cestovní omezení, jako jsou ta, o která se jedná v původním řízení. To si žádá abstraktní diskusi o oblasti působnosti těchto ustanovení a), než bude provedeno konkrétní posouzení těchto opatření ve světle dotčených podmínek b).

a) Oblast působnosti čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38

58. Podle společnosti Nordic Info nejsou čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 – obecně řečeno – dostatečně široké, aby pokryly – zcela nebo alespoň částečně – cestovní omezení, jako jsou dotčená cestovní omezení, protože tato ustanovení povolují omezení pouze práva na vstup, nikoli práva na opuštění území 1) a v každém případě umožňují pouze „individuální" omezení volného pohybu, nikoli omezení „všeobecná" 2). Těmito námitkami se budu postupně zabývat v následujících částech.

1) Možnost omezit jak právo na vstup, tak právo na opuštění území

59. Připomínám, že čl. 27 odst. 1 ve spojení s čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 členským státům umožňuje „svobodu pohybu" omezit z důvodů veřejného zdraví, aniž by dále upřesňovaly druh opatření, která mohou být vnitrostátními orgány přijata.

60. V první řadě tyto výrazy zahrnují případná omezení práva na vstup stanovená v čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38. To na jedné straně zahrnuje případný zákaz vstupu na území členského státu. Uplatní se však určitá omezení. Toto ustanovení nesmí být členským státem nikdy použito k tomu, aby odepřel vstup na své území svým vlastním státním příslušníkům – z prostých důvodů, že i) se tato směrnice v takové situaci nepoužije a ii) že je to vyloučeno zásadou opětovně potvrzenou v čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k EÚLP[70]. Kromě toho z čl. 29 odst. 2 směrnice 2004/38 vyplývá, že členský stát nemůže z důvodů „veřejného zdraví" zakázat vstup – například po cestě do Švédska – státním příslušníkům jiných členských států, kteří na jeho území pobývají[71]. Na druhé straně

[68] – Viz *mutatis mutandis* rozsudek ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 25 a citovaná judikatura).

[69] – Viz bod 75 a násl.. Zdůrazňuji, že na rozdíl od výjimek z důvodu „veřejného pořádku" nebo „veřejné bezpečnosti" nebyla výjimka z důvodu „veřejného zdraví" Soudním dvorem dosud nikdy vyložena.

[70] – Viz bod 35 a poznámka pod čarou 61 výše.

[71] – Podle čl. 29 odst. 2 nemůže členský stát občana Unie vyhostit z důvodů „veřejného zdraví" po uplynutí „lhůty tří měsíců po příjezdu". Z toho vyplývá, že členský stát může odmítnout pouze počáteční vstup takového občana na své území nebo jej vyhostit dříve, než začne uplatňovat právo pobytu stanovené v článku 7 směrnice 2004/38. Naproti tomu jakmile se tento občan stane rezidentem, nemůže mu být, pokud území dočasně opustí, po návratu odepřen vstup z těchto důvodů.

členský stát občanům Unie, kterým vstup na vnitrostátní území nelze zakázat, v zásadě může uložit jiné druhy omezení vstupu, které nemají rovnocenný účinek jako odmítnutí vstupu. Do této kategorie by spadaly požadavky na karanténu a testování kladené na belgické rezidenty po návratu z „vysoce rizikových" zemí[72].

61. V druhé řadě jsem toho názoru, že na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Nordic Info, se čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 mohou rovněž vztahovat na možná omezení práva na opuštění území stanoveného v čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice, jako je zákaz opuštění území, l[73]. Zaprvé, ačkoli by nadpis kapitoly VI mohl čtenáře v tomto ohledu uvést v omyl[74], výraz „svoboda pohybu" v něm použitý je zjevně dostatečně široký, aby toto právo obsáhl. Zadruhé ze skutečnosti, že se čl. 29 odst. 2 v podstatě zabývá konkrétním opatřením, a sice odmítnutím povolení ke vstupu, nevyplývá, že jsou povolena pouze omezení práva na vstup z důvodů „veřejného zdraví" – jelikož smyslem tohoto ustanovení není vyjmenovat všechna přípustná omezení volného pohybu podle čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1, ale pouze ohraničit použití tohoto opatření. Tento výklad je navíc v souladu s cílem sledovaným výjimkou z důvodů „veřejného zdraví" stanovenou v těchto ustanoveních – což je, jak vyplývá ze znění tohoto posledního ustanovení, umožnit členskému státu chránit své území a obyvatelstvo před šířením některých nakažlivých nemocí. Je pravda, že tvůrci čl. 29 odst. 1 (pravděpodobně) měli na mysli příklad členského státu, který brání cestujícím s takovými nemocemi ve vstupu a „zavlečení" nemoci na své území. Ochrana území státu může také v některých situacích ospravedlnit omezení práva na opuštění území ze strany jeho vlastních obyvatel, aby se zabránilo tomu, že po návratu takové nemoci „zavlečou" zpět[75]. Konečně tento výklad potvrzují *travaux préparatoires* (přípravné práce)[76] na směrnici 2004/38[77].

2) Možnost omezit volný pohyb prostřednictvím obecných opatření

62. Vnitrostátní opatření dotčená v původním řízení měla obecnou působnost. Zákaz cestování, karanténa a požadavky na testování byly totiž uplatňovány systematicky na abstraktní a rozsáhlé kategorie osob v objektivně určených situacích – osoby podnikající cestu do „vysoce rizikového" členského státu Unie nebo z něj, která „nebyla nezbytně nutná" a tak dále.

63. Společnost Nordic Info však tvrdí, že na základě čl. 27 odst. 1 ve spojení s čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 lze odůvodnit pouze jednotlivá opatření omezující právo na volný pohyb. Taková opatření by mohla být přijata pouze v jednotlivých případech, kdy individuální posouzení

[72] – Pokud jde o belgické státní příslušníky, jelikož zásada opět potvrzená v čl. 3 odst. 2 protokolu č. 4 k EÚLP takovým opatřením nebrání (viz poznámka pod čarou 61 výše), mohla by být přijata podle čl. 21 odst. 1 SFEU obdobně za podmínek stanovených v čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38.

[73] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. července 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, body 19 až 22); ze dne 17. listopadu 2011, Gajdarov (C-430/10, EU:C:2011:749, body 26, 29 a 30); a ze dne 4. října 2012 Bjankov (C-249/11, EU:C:2012:608, body 35 a 36).

[74] – Kapitola VI směrnice 2004/38 je nadepsaná „Omezení *práva vstupu a* práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví" (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

[75] – S ohledem na covid-19 viz bod 102 níže.

[76] – V návrhu Komise na směrnici Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [COM(2001) 257 final], článek 27 (tehdy článek 25) odkazoval na „rozhodnutí, kterými byl občanům Unie […] odepřen vstup […]", zatímco článek 29 (tehdy článek 27) odkazoval na „odepření povolení ke vstupu […]". Tato ustanovení však byla během legislativního procesu pozměněna tak, aby odkazovala na možná omezení „svobody pohybu", což je výraz, který byl považován za vhodnější, protože „pokrývá všechny typy opatření – vyhoštění, odepření povolení ke vstupu na území a odepření opuštění území" [viz pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, COM(2003) 199 final, s. 8, 29 a 30]. Skutečnost, že nadpis kapitoly VI nebyl odpovídajícím způsobem pozměněn, je tedy pouhým opomenutím unijního normotvůrce. Totéž platí pro skutečnost, že čl. 29 odst. 1 stále odkazuje na „hostitelský členský stát", namísto použití obecnějšího pojmu, jako je „dotyčný členský stát", aby byla zohledněna situace, kdy by členský stát omezil právo vlastních občanů na opuštění území.

[77] – Právo na opuštění země stanovené v čl. 2 odst. 2 protokolu č. 4 k EÚLP může být obdobně omezeno, zejména z důvodů „ochrany zdraví" (viz čl. 2 odst. 3).

situace dané osoby odhalí, že tato osoba představuje hrozbu pro veřejné zdraví – protože tato osoba má příznaky jedné z nemocí uvedených v tomto ustanovení nebo byla vystavena této nemoci – a existuje tedy skutečné riziko, že se nakazila a může tuto nemoc šířit.

64. Stejně jako belgická, rumunská a norská vláda, jakož i Komise zastávám názor, že obecná omezení svobody pohybu podle čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 přijata na základě důvodů „veřejného zdraví" být mohou, aniž by takové individuální posouzení bylo nutné [78].

65. Zaprvé tato ustanovení odkazují na „omezení", která mohou členské státy zavést, a na „opatření omezující svobodu pohybu", která mohou přijmout z důvodů „veřejného zdraví". Tyto široké pojmy mohou zahrnovat jak individuální, tak obecná opatření.

66. Zadruhé tento výklad podporuje obecný systém kapitoly VI směrnice 2004/38. Zatímco čl. 27 odst. 2 stanoví, pokud jde o opatření přijatá z důvodů „veřejného pořádku" nebo „veřejné bezpečnosti", že „musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby" a že „[o]důvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná", pokud jde o opatření přijatá z důvodů „veřejného zdraví", článek 29 žádný takový požadavek neuvádí [79].

67. Je pravda, že tento rozdíl ve formulaci nemůže být sám o sobě rozhodující. Text směrnice 2004/38 není prostý nesrovnalostí [80]. V minulosti Soudní dvůr právem rozšířil potřebu individuálního posouzení na další ustanovení směrnice 2004/38, která jej výslovně nezmiňují. Učinil tak zejména v rozsudku ve věci McCarthy a další [81], pokud jde o opatření přijatá na základě zneužití práva podle článku 35 této směrnice.

68. Soudní dvůr by však, pokud jde o opatření přijatá z důvodů „veřejného zdraví" podle čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 uvedené směrnice, měl být opatrný. Stejně jako belgická, rumunská a norská vláda, jakož i Komise jako třetí bod uvádím, že je logické dát členským státům větší posuzovací pravomoc, pokud jde o ohrožení „veřejného zdraví", na rozdíl od ohrožení „veřejného pořádku" nebo „veřejné bezpečnosti" a hrubého chování, protože to jsou jednoduše odlišné záležitosti.

69. Na jedné straně ohrožení „veřejného pořádku" nebo „veřejné bezpečnosti" obvykle pramení z chování určitých konkrétních jedinců, jako jsou teroristé nebo nebezpeční zločinci. Orgány veřejné moci by v zásadě neměly mít možnost, zejména s ohledem na význam práva na volný pohyb občanů Unie, přijímat z preventivních důvodů plošná opatření, jako je zákaz vstupu všech

[78] – Pro shodný názor viz Goldner Lang, I., „ ‚Laws of Fear' in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19', *European Journal of Risk Regulation*, 2021, s. 1-24; Thym, D., a Bornemann, J., ‚Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics', *European Papers*, sv. 5, č. 3, 2020, s. 1162 až 1163; van Eijken, H. H., a Rijpma, J. J., ‚Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona', *Utrecht Law Review*, sv. 17, č. 3, 2021, s. 34 až 50.

[79] – Je pravda, že čl. 29 odst. 3 směrnice 2004/38 stanoví, že členský stát nemůže jako „běžnou prax[i]" podmínit vstup přijíždějícího občana Unie na své území požadavkem „lékařské prohlíd[ky], kde by bylo zjištěno, zda netrpí žádnou z nemocí uvedených v [čl. 29 odst. 1]". Může tak učinit pouze „[e]xistují-li závažné důvody". Komise ve vysvětlivkách ke svému původnímu návrhu uvedla, že toto prohlášení mělo objasnit, že odchylku z důvodů „veřejného zdraví" lze použít pouze, „pokud existují vážné náznaky, že dotyčná osoba trpí některou z nemocí [předpokládaných v čl. 29 odst. 1]". To však podle mého názoru neznamená, že podle čl. 29 odst. 1 lze přijímat pouze individuální opatření. Skutečnost, že osoba vykazuje příznaky onemocnění s epidemickým potenciálem, může skutečně představovat „vážný náznak", že je takové opatření nezbytné. Totéž však platí i pro skutečnost, že má dotyčná osoba záměr dočasně cestovat do země, která čelí vážnému propuknutí této nemoci, nebo z ní přijíždí. Omezující opatření obecně platná pro osoby cestující z takové země nebo osoby, které mají záměr do takové země vycestovat, tedy nejsou s čl. 29 odst. 3 v rozporu.

[80] – Viz bod 61 a poznámku pod čarou 76 výše. Uvedu ještě jeden příklad: Článek 27 odst. 2 odkazuje na zásadu proporcionality, zatímco článek 29 nikoli, přestože tato zásada musí být respektována vždy (viz bod 91 níže).

[81] – Rozsudek ze dne 18. prosince 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450, body 43 až 58).

osob cestujících z určitých zemí, protože by některé z nich mohly být nebezpečné. Nejen, že by to šlo nad rámec toho, co je v tomto ohledu nezbytné, ale zastávám názor, že v demokratické společnosti by kromě velmi výjimečných okolností nemělo být orgánům veřejné moci dovoleno předpokládat, že jednotlivci jsou nebezpeční jen proto, že patří k tak rozsáhlé a abstraktní kategorii osob [82]. Ohledy na důstojnost jednotlivce jsou v tomto ohledu relevantní. V mnoha případech by se takový přístup skutečně opíral o předsudky [83]. Stejná logika platí pro předcházení zneužití práva na volný pohyb. I když se setkají s mnoha případy neoprávněného vstupu státních příslušníků třetích zemí, kteří předstírají, že jsou rodinnými příslušníky občanů Unie, členské státy nemohou z preventivních důvodů přijmout plošná opatření, která by všechny tyto rodinné příslušníky zbavovala práv, která odvozují mimo jiné ze směrnice 2004/38 [84].

70. Na druhé straně ohrožení „veřejného zdraví“, které je relevantní podle čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, tedy riziko šíření některých „nemocí s epidemickým potenciálem“ nebo „jiné nakažlivé nemoci nebo nakažlivé parazitické nemoci“ na území členského státu obvykle nesouvisí s chováním určitých konkrétních osob. V tomto ohledu může být relevantní epidemiologická situace v dané zemi [85]. Za určitých okolností – v závislosti na stupni jejich nakažlivosti – může být infikována velká část, ne-li celá populace. V této souvislosti by individuální opatření přijatá v místě vstupu cestujících na území členského státu nebo místě opuštění tohoto území na základě zjevných příznaků nebo potvrzené expozice dotyčným nemocem nemusela vždy být dostatečně účinná, aby zabránila jejich šíření nebo ho omezila [86]. Obecná omezení volného pohybu přijatá na preventivním základě zaměřená například na všechny osoby cestující z určitých „vysoce rizikových“ zemí nebo regionů proto mohou být v tomto směru nezbytná. Článek 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 by měly být vykládány odpovídajícím způsobem. Ačkoli tato ustanovení – jako ustanovení o odchylkách – musí být vykládána restriktivně [87], takový výklad však musí zajistit, aby odpovídala svému účelu [88]. Kromě toho podle čl. 168 odst. 1 SFEU platí, že „[p]ři vymezení a provádění všech politik a činností Unie, včetně volného pohybu osob, je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví“ – požadavek tak důležitý, že je zopakován v článku 35 větě druhé Listiny. Kontrola epidemií je nedílnou součástí tohoto cíle [89].

71. Existuje ještě poslední protiargument, se kterým je třeba se před uzavřením této části vypořádat. Články 30 a 31 směrnice 2004/38 totiž obsahují záruky pro občany Unie, na něž se vztahují opatření omezující práva, která z této směrnice odvozují. Vnitrostátní orgány musí podle čl. 30 odst. 1 a čl. 30 odst. 2 „dotyčným osobám […] rozhodnutí přijatá podle čl. 27 odst. 1“

[82] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, body 135, 159 a 160).

[83] – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta H. Mayrase ve věci Bonsignore (67/74, EU:C:1975:22, s. 315).

[84] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 56).

[85] – Viz *mutatis mutandis* rozsudek ze dne 4. dubna 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, body 40 a 41).

[86] – V souvislosti s covid-19 viz bod 109 níže.

[87] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 22. června 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone a další (Preventivní opatření za účelem vyhoštění) (C-718/19, EU:C:2021:505, bod 56 a citovaná judikatura).

[88] – Obdobně viz rozsudek ze dne 29. července 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, body 53 až 55 a citovaná judikatura). Zajisté je obvykle vyžadováno individuální posouzení, aby kromě nezbytnosti dotčených omezujících opatření byla zajištěna přiměřenost těchto opatření v užším smyslu slova. Pokud však jde o obecná opatření přijatá z důvodů „veřejného zdraví“, lze tuto přiměřenost zajistit jejich náležitým přizpůsobením a zajištěním toho, aby v okamžiku vymáhání mohly být vzaty v úvahu velmi specifické individuální okolnosti, jak vysvětlím v bodech 128 až 132 níže.

[89] – V tomto smyslu viz čl. 168 odst. 1 druhý pododstavec SFEU, který upřesňuje, že činnost Unie v oblasti veřejného zdraví zahrnuje zejména „sledování vážných přeshraničních zdravotních hrozeb, včasné varování před nimi a boj proti nim“. Je pravda, jak v souvislosti se Schengenským hraničním kodexem vysvětlím v části B tohoto stanoviska, že některé situace související s „veřejným zdravím“ jsou tak vážné, že by se dalo říci, že představují hrozbu pro „veřejný pořádek“, což by mohlo vést k paradoxní situaci, že v takových případech by opatření omezující volný pohyb mohla být přijímána pouze na individuálním základě. Podle mého názoru však lze tento problém vyřešit jednoduchým použitím doktríny *lex specialis*. Vzhledem k tomu, že normotvůrce ve směrnici 2004/38 stanovil zvláštní režim pro opatření přijatá z důvodů „veřejného zdraví“, vyplývá z toho, že tento režim by v rozsahu, v němž se odchyluje od režimu použitelného na opatření přijatá z důvodů „veřejného pořádku“, měl mít před posledně zmíněným režimem přednost.

oznámit a informovat je „o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě“. Kromě toho musí tyto orgány podle čl. 31 odst. 1 této směrnice zajistit, aby „dotyčné osoby“ měly přístup k „opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“.

72. V této souvislosti společnost Nordic Info tvrdí, že skutečnost, že tato ustanovení důsledně odkazují na „rozhodnutí“ určená určitým „dotyčným osobám“, nutně znamená, že na základě čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 lze přijímat pouze individuální opatření, a to i z důvodů „veřejného zdraví“. Dalo by se také legitimně poukázat na to, že vzhledem k tomu, že dotčené záruky mají, slovy Soudního dvora, „dotčené osobě umožnit, aby uplatnila okolnosti a důvody týkající se její individuální situace“ [90], pokud by členským státům bylo na základě tohoto ustanovení umožněno přijímat opatření s obecnou působností, mohlo by to zbavit uvedené záruky jejich podstaty.

73. Mám za to, že tomu tak není. Zaprvé, jak zdůrazňuje Komise, účelem článků 30 a 31 směrnice 2004/38 není vymezit druh opatření, která mohou být podle jejího čl. 27 odst. 1 přijata, ale pouze stanovit určitá ochranná opatření, když jsou taková opatření přijímána. Skutečnost, že články 30 a 31 používají pojem „rozhodnutí“ na rozdíl od širších pojmů „omezení“ nebo „opatření“, pouze odráží skutečnost, že jak lze dovodit z výše uvedeného, jsou podle této směrnice často vyžadována individuální opatření a unijní normotvůrce měl při vypracovávání těchto ustanovení tato opatření zjevně na mysli. Obecně jsou pojmy „opatření“ a „rozhodnutí“ ve směrnici 2004/38 použity patrně zaměnitelným a ne vždy konzistentním způsobem [91], v tom smyslu, že z použití jednoho nebo druhého výrazu v daném ustanovení nelze vyvozovat žádný závěr. Zadruhé, i když tato ustanovení nebyla navržena s ohledem na obecná opatření, neznamená to, že možnost přijmout taková opatření z důvodů „veřejného zdraví“ by tato ustanovení zbavila veškeré účinnosti. Občané Unie by měli mít stále možnost do určité míry „uplatni[t] okolnosti a důvody týkající se jej[ich] individuální situace“. K tomuto aspektu se vrátím v bodech 115 až 119 níže.

b) Byly za dotčených okolností splněny podmínky stanovené v čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38?

74. V předchozích částech jsem vysvětlil, proč taková vnitrostátní opatření, jako jsou opatření napadená v původním řízení, *mohou* být v zásadě odůvodněna podle čl. 27 odst. 1 ve spojení s čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38.

75. Aby však tato opatření byla s těmito ustanoveními plně slučitelná, musí splňovat všechny podmínky z nich vyplývající. Přesněji řečeno musí být provedeny v reakci na vážné, skutečné a relevantní ohrožení „veřejného zdraví“ (1) a musí být v souladu se zásadami právní jistoty (2), rovného zacházení (3) a proporcionality (4). Je věcí dotyčného členského státu, aby prokázal, že tomu tak je. Kromě toho bude v konečném důsledku na předkládajícím soudu, který je jako jediný příslušný k posouzení skutkového stavu, aby určil, zda jsou tyto podmínky v původním řízení splněny. Soudní dvůr však v této záležitosti může na základě informací, které mu byly předloženy, poskytnout vodítko. Za tímto účelem postupně prozkoumám tyto podmínky v dalších částech.

[90] – Rozsudek ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, body 50 a 51).

[91] – Například čl. 27 odst. 2 hovoří o „opatřeních“, přičemž podle tohoto ustanovení mohou být z důvodů „veřejného pořádku“ nebo „veřejné bezpečnosti“ přijímána pouze jednotlivá opatření, tedy rozhodnutí.

1) Existence vážné, skutečné a relevantní hrozby pro „veřejné zdraví“

76. Jak je uvedeno výše, použití odůvodnění na základě „veřejného zdraví“ stanoveného v čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 je omezeno článkem 29. Posledně zmíněné ustanovení přesně definuje relevantní okolnosti, za kterých lze takové důvody účinně uplatnit [92]. Podle prvního odstavce tohoto ustanovení mohou provádění opatření omezujících svobodu pohybu odůvodnit pouze některé nemoci. Patří mezi ně „nemoci s epidemickým potenciálem definované odpovídajícími akty [WHO]“ – tedy Mezinárodními zdravotnickými předpisy (2005) (dále jen „MZP“) [93].

77. Onemocnění covid-19 do této kategorie zjevně spadá. Podotýkám, že dne 30. ledna 2020 [94] generální ředitel WHO rozhodl, že propuknutí dotčené nemoci je „ohrožením veřejného zdraví mezinárodního významu“ ve smyslu tohoto nástroje [95]. Kromě toho dne 11. března 2020 stejná instituce ve světle exponenciálního nárůstu hlášených případů a postižených zemí charakterizovala covid-19 jako pandemii [96].

78. Skutečnost, že některá opatření byla přijata s ohledem na takovou chorobu, však nestačí k tomu, aby byla ve smyslu čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 považována za odůvodněná. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že když se orgány veřejné moci dovolávají důvodů „veřejného zdraví“ jako odůvodnění pro omezení práva na volný pohyb občanů Unie, musí dostatečně prokázat, že dotčená opatření jsou k účinné ochraně zájmů uvedených v těchto ustanoveních nezbytná [97]. Ačkoliv ze samotné logiky čl. 29 odst. 1 vyplývá, že nemoci v něm uvedené jsou obecně řečeno považovány za *vážné* ohrožení „veřejného zdraví“, nesmí být ukládání preventivních opatření proti takovým nemocem občanům Unie běžnou praxí [98]: tato ohrožení musí být za daných okolností *skutečná*, nikoli pouze hypotetická. Orgány veřejné moci proto musí na základě posouzení rizik založeném na nejspolehlivějších vědeckých poznatcích, které jsou v rozhodné době k dispozici, a nejaktuálnějších výsledcích mezinárodního výzkumu prokázat pravděpodobnost, že se daná hrozba naplní, jakož i případnou závažnost dopadu na „veřejné zdraví“ [99].

79. Nicméně, jak uvedly zúčastněné vlády a Komise, z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že pokud po provedení takového posouzení rizik přetrvává nejistota ohledně existence nebo rozsahu tvrzeného rizika pro „veřejné zdraví“, avšak přetrvává pravděpodobnost skutečné škody pro tento zájem, jestliže se riziko materializuje, může členský stát na základě zásady předběžné opatrnosti přijmout opatření, aniž by musel čekat, až se skutečnost a závažnost tohoto rizika plně projeví [100]. Ačkoli stále musí existovat určité důkazy o potřebě preventivních opatření, důkazní břemeno je za takových okolností nízké, takže vnitrostátní orgány mohou jednat s potřebnou

92 – V tomto smyslu viz bod 22 odůvodnění směrnice 2004/38.

93 – MZP jsou pro všechny členy WHO závazné. To platí rovněž pro členské státy EU.

94 – WHO, „Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)“, 30. ledna 2020.

95 – Podle článku 1 MZP to znamená „mimořádnou událost, která se vyznačuje tím, že […] představuje riziko pro veřejné zdraví pro jiné státy prostřednictvím šíření choroby v mezinárodním měřítku[…]“.

96 – WHO, „WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19“, 11. března 2020.

97 – Obdobně viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2020, 663/18, Ministère public a Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Uvádění kanabidiolu – CBD na trh) (C-663/18, EU:C:2020:938, bod 87 a citovaná judikatura). Podobně podle čl. 2 odst. 3 protokolu č. 4 k EÚLP je opatření zasahující do práva opustit zemi stanoveného v čl. 2 odst. 2 považováno za „nezbytné v demokratické společnosti“ v zájmu ochrany zdraví, pokud odpovídá na „naléhavou sociální potřebu“ a zejména pokud jsou důvody uvedené vnitrostátními orgány k jejímu odůvodnění „relevantní a dostatečné“.

98 – V tomto smyslu viz čl. 29 odst. 3 směrnice 2004/38.

99 – Obdobně viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2020, Ministère public a Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Uvádění kanabidiolu – CBD na trh) (C-663/18, EU:C:2020:938, body 88 a 91 a citovaná judikatura).

100 – Tamtéž, bod 92.

naléhavostí. Soud povolaný k posouzení takových opatření by se proto měl podle mého názoru omezit na přezkum, zda je posouzení ze strany orgánů týkající se existence skutečného a závažného ohrožení „veřejného zdraví“ založeno na *rozumných* důvodech.

80. V tomto případě není sporu o tom, že tomu tak, pokud jde o onemocnění covid-19, během vrcholu „první vlny“ pandemie v Evropské unii bylo. V té době exponenciální nárůst počtu případů změnil propuknutí této nemoci ve „zdravotní krizi“. Bez ohledu na vědeckou nejistotu ohledně zdroje, přenosnosti, infekční dynamiky a účinků (tehdy) nového koronaviru měly orgány veřejné moci více než dostatek rozumných důvodů se domnívat, že pandemie představuje skutečnou a závažnou hrozbu pro zabezpečení poskytování zdravotní péče – jak se národní systémy zdravotní péče snažily vyrovnat s množstvím lidí, kteří museli být hospitalizováni – stejně jako pro samotný život a fyzickou integritu jejich populace. Navíc je těžké vyvrátit postřeh, že v té době pandemie „mohla mít velmi vážné důsledky nejen pro zdraví, ale i pro společnost, ekonomiku, fungování státu a život obecně“ [101].

81. Orgány veřejné moci by tedy mohly přinejmenším rozumně zastávat názor, že kontrola šíření onemocnění covid-19 se stala nezbytnou pro ochranu jejich systémů zdravotní péče a zmírnění následků viru na společnost jako celek, a v důsledku toho potřebovaly mimo jiné zavést soubor „nefarmaceutických intervencí“, včetně omezení cest, ve snaze zpomalit komunitní přenos [102] nemoci [103].

82. Pro účely věci v původním řízení je však zásadní vědět, zda tomu tak bylo v Belgii v době, kdy byla sporná opatření v neprospěch společnosti Nordic Info přijata a provedena – tedy obecně řečeno začátkem července 2020. Zákonnost těchto opatření musí být totiž posuzována s ohledem na tehdejší kontext [104].

83. Tehdy závažnost „první vlny“ pominula. Zlepšení celkové epidemiologické situace v Evropské unii začalo být patrné již od května, což dalo důvod k „opatrnému optimismu“ [105], a to natolik, že Komise vyzvala členské státy, aby zvážily postupné zmírňování a případně i zrušení cestovních omezení, která mezi sebou zavedly v prvních březnových dnech [106]. Toto zlepšení bylo v červnu potvrzeno. V souladu s tím několik členských států tato omezení k 15. červnu zrušilo a Komise zbývající členské státy vybídla, aby učinily totéž. Dočasné omezení cest v Evropské unii, které nejsou nezbytně nutné, bylo rovněž zmírněno 30. června [107].

84. Belgická vláda však uvádí, že ačkoli se epidemiologická situace v Evropské unii na začátku července celkově zlepšila, pandemie neskončila ani nebyla plně pod kontrolou. Že situace se ve skutečnosti v jednotlivých zemích velmi lišila. Zatímco v Belgii došlo ke stabilizaci, objektivní

[101] – ESLP, rozsudek ve věci Terheş v. Rumunsko, bod 39. Viz také WHO, „COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update“, 14. dubna 2020, kde se uvádí, že dne 13. dubna 2020 bylo celosvětově nakaženo více než 1,7 milionu lidí, přičemž téměř 85 000 lidí přišlo o život. Schopnost viru se rychle šířit zahltila i ty nejodolnější zdravotní systémy. Tehdy bylo 20 % z celkového počtu případů těžkých nebo kritických, s úmrtností přes 3 %, jež se ve starších věkových skupinách a u osob s dalšími zdravotními problémy zvyšovala.

[102] – Výraz „komunitní přenos“ se vztahuje k procesu šíření infekčního onemocnění velkou skupinou lidí běžným kontaktem.

[103] – Viz Evropská rada, Závěry předsedy Evropské rady v návaznosti na videokonferenci s členy Evropské rady ohledně nákazy covid-19, 17. března 2020, a WHO, „COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update“, 14. dubna 2020.

[104] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 62 a citovaná judikatura).

[105] – Evropská komise, 8. května 2020, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o druhém posouzení uplatňování dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné (COM(2020) 222 final).

[106] – Evropská Komise, 15. května 2020, Sdělení Komise Směrem k rozfázovanému a koordinovanému přístupu pro obnovu volného pohybu a zrušení kontrol na vnitřních hranicích – covid-19 (Úř. věst. 2020, C 169, s. 30).

[107] – Evropská komise, 11. června 2020, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o třetím posouzení uplatňování dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné [COM (2020) 399 final].

údaje [108] ukázaly významný nárůst nákazy, ke kterému docházelo v jiných členských státech, včetně Švédska. Vzhledem k vysoké nakažlivosti viru [109] zastávaly belgické úřady názor, že riziko plného obnovení pandemie – (tehdejší) potenciální „druhé vlny" – na vnitrostátním území bylo reálné, zejména pokud byla s ohledem na začátek letních prázdnin příliš brzy zrušena opatření na omezení šíření viru. Proto se rozhodly některá z těchto opatření zachovat, včetně sporných cestovních omezení, a zároveň je přizpůsobit riziku.

85. Podle mého názoru se posouzení rizika pro „veřejné zdraví" v rozhodné době ze strany belgických orgánů jeví s ohledem na zásadu obezřetnosti jako přiměřené [110]. Sporná opatření se tedy podle čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 jevila odůvodněná. Přiměřenost tohoto posouzení potvrzuje skutečnost, že v té době ke zmírnění dopadu, který by virus mohl na populaci mít, ještě neexistovala žádná povolená nebo účinná léčba nebo vakcína. Jak však uvedla Komise, rozsah rizika by také mimo jiné závisel na předvídatelné schopnosti belgického systému zdravotní péče vyrovnat se s potenciálním novým nárůstem nákazy na vnitrostátním území, ověření čehož náleží předkládajícímu soudu [111].

86. Naproti tomu skutečnost, že jiné členské státy přibližně v té době zrušily některá nebo všechna opatření, která za účelem omezení přenosu viru zavedly, není v tomto ohledu rozhodující. Vzhledem k tomu, že zaprvé lidské zdraví a život člověka zaujímají první místo mezi zájmy chráněnými SFEU [112], zadruhé že pravomoc v této oblasti je většinou ponechána na členských státech [113], a zatřetí že jakákoli činnost Unie musí v této věci uznávat „odpovědnost" členských států [114], Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že členským státům přísluší rozhodnout zejména o „úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví", a že je jim proto v této oblasti třeba přiznat „prostor pro uvážení" [115]. Ačkoliv tedy některé členské státy evidentně považovaly míru rizika souvisejícího s onemocněním covid-19 za přijatelnou, nezpochybňuje to přiměřenost hodnocení belgických úřadů ohledně potřeby preventivních opatření v Belgii [116].

[108] – Belgie se odvolala na údaje svého národního zdravotního ústavu. Viz také ECDC, Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – tenth update, 11. června 2020, Stockholm, s. 3 a Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – eleventh update: resurgence of cases, 10. srpna 2020, Stockholm, s. 3.

[109] – Která již byla předmětem studií zveřejněných na jaře 2020. Viz Liu, Y., Gayle, A., Wilder-Smith, A., a Rocklöv, J., „The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus", *J. Travel Med*, 2020. Tato vysoká míra nakažlivosti se na začátku července 2020 jevila o to zřejmější, jelikož WHO právě uznala, že virus se přenášel vzduchem [viz WHO, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report -172, 10. července 2020].

[110] – Viz také WHO, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report -172, 10. července 2020, kde regionální ředitel WHO pro Evropu země vyzývá, aby „byly připravené a soustředěné".

[111] – Podotýkám, že toto posouzení rizika, založené na epidemiologických údajích a místních kapacitách, se obecně řídí hodnocením vypracovaným WHO a unijními orgány v jejich příslušných doporučeních. Viz mimo jiné WHO, „COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update", 14. dubna 2020, a Evropská komise, 15. května 2020, Sdělení Komise Směrem k rozfázovanému a koordinovanému přístupu pro obnovu volného pohybu a zrušení kontrol na vnitřních hranicích – covid-19.

[112] – Viz v tomto ohledu čl. 168 odst. 1 SFEU a čl. 35 věta druhá Listiny.

[113] – Viz však bod 95 níže.

[114] – Viz čl. 168 odst. 7 SFEU.

[115] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 19. ledna 2023, CIHEF a další (C-147/21, EU:C:2023:31, bod 50 a citovaná judikatura).

[116] – Na okraj bych dodal, že zatímco čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 obsahuje výhradu, že důvody „veřejného zdraví" nelze uplatňovat „k hospodářským účelům", v tomto případě tomu tak zjevně nebylo, jak uvádí belgická vláda. Sporná omezení byla samozřejmě zavedena mimo jiné proto, aby belgický systém zdravotní péče měl na zvládnutí pandemie materiální, personální a také *finanční* kapacitu. Určité finanční aspekty nicméně zahrnuje jakékoli veřejné opatření. Problematická jsou pouze ta, která sledují „výlučně hospodářský cíl" [rozsudek ze dne 4. října 2012, Bjankov (C-249/11, EU:C:2012:608, bod 39)]. Udržování funkčního systému zdravotní péče do této kategorie nespadá [obdobně viz rozsudek ze dne 28. ledna 2016, CASTA a další (C-50/14, EU:C:2016:56, bod 61 a judikatura citováno)].

2) Sporná cestovní omezení byla transparentní

87. Ačkoliv belgické orgány měly v rozhodné době k provedení preventivních opatření na první pohled legitimní důvody, aby tato opatření byla slučitelná s čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, musela být tato opatření též transparentní, tedy v souladu se zásadou právní jistoty. Tato zásada zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud vyvolává – jako v projednávané věci – nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky [117].

88. Podle mého názoru byla napadená opatření formulována dostatečně jasně a přesně, aby dotčeným osobám umožnila regulovat své chování. Zaprvé byla opatření jasně definována – zákaz cestování, karanténa a požadavky na testování. Zadruhé byl seznam „vysoce rizikových“ /„červených“ zemí, ve vztahu k nimž byla tato opatření uplatňována, k dispozici na vyhrazené webové stránce, a tedy snadno dostupný. Zatřetí je pravda, že tato opatření spočívala na konceptu cest, „které nebyly nezbytně nutné“, jehož otevřená povaha vyvolala pro osoby, které měly záměr cestovat do Belgie a z Belgie, určitou nejistotu. Belgická vláda vysvětlila, že ačkoli tento pojem nebyl v použitelných právních předpisech specifikován, byl nicméně online dostupný ilustrativní seznam důvodů cest považovaných za „nezbytně nutné“, který odpovídal seznamu použitelnému v souvislosti s dočasným omezením cest do Evropské unie, které nebyly nezbytně nutné [118]. Lidem to nepochybně pomohlo pochopit, zda cestu, kterou plánovali, lze považovat za „nezbytně nutnou“, nebo ne. Ačkoli na základě tohoto seznamu byly některé cesty jasně zakázány – například cesty turistické – některé položky na tomto seznamu, jako například „cestování z naléhavých rodinných důvodů“, byly rovněž otevřené. V tomto ohledu mám za to, že vnitrostátní orgány byly na základě zásady právní jistoty povinny zavést mechanismus, který by veřejnosti umožnil se předem vhodnými prostředky dotázat, zda byl určitý důvod cesty – například z rodinných důvodů – považován za „nezbytně nutný“, nebo ne, aby se v okamžiku odjezdu nebo příjezdu vyhnula neočekávanému odmítnutí. Belgická vláda totiž vysvětlila, že k této záležitosti poskytla online odpovědi na často kladené otázky. Byla-li taková otázka veřejností kladena často, úřady na ni tímto způsobem poskytly odpověď. To požadavek, který jsem právě uvedl, patrně splňuje.

3) Sporná cestovní omezení byla uplatňována nediskriminačním způsobem

89. Aby byla sporná opatření slučitelná s čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, musela být rovněž uplatňována nediskriminačním způsobem [119].

90. Tomuto aspektu se stačí věnovat krátce, protože se jasně jeví, že tomu tak bylo. Zaprvé zákaz opuštění belgického území do „vysoce rizikových“/„červených“ zemí platil bez ohledu na státní příslušnost cestujících. Zadruhé pokud jde o zákaz vstupu, je pravda, že se toto opatření nevztahovalo na belgické státní příslušníky a státní příslušníky jiných členských států, kteří v Belgii pobývali, kdežto ostatním občanům Unie uloženo bylo. Toto rozdílné zacházení je však odůvodněné, protože tyto kategorie osob nejsou ve srovnatelné situaci [120]. Zatřetí karanténa a testy byly od belgických rezidentů vyžadovány při návratu ze stejných zemí bez ohledu na státní příslušnost.

[117] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další (C-98/14, EU:C:2015:386, body 74, 76 a 77 a citovaná judikatura).

[118] – Viz zejména doporučení Rady (EU) 2020/912 ze dne 30. června 2020 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení (Úř. věst. 2020, L 208 I, s. 1), příloha II.

[119] – Viz čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 („[…] bez ohledu na státní příslušnost […]“).

[120] – Viz bod 60 výše.

4) Přiměřenost sporných cestovních omezení

91. Aby byla sporná opatření slučitelná s čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38, musela být navíc v souladu se zásadou proporcionality [121]. Jak bude podrobně vysvětleno v dalších částech, posouzení tohoto požadavku zahrnuje přezkum tří kumulativních kritérií, a sice toho, zda byla tato opatření „vhodná“ i), „nezbytná“ ii) a „přiměřená v užším smyslu slova“ iii).

92. Než se však budu podrobněji zabývat každým z těchto kritérií, je třeba vyjasnit v projednávané věci použitelný standard přezkumu této zásady. Jak podotýká norská vláda, v záležitostech veřejného zdraví je v tomto ohledu vyžadována určitá zdrženlivost. Soudní dvůr totiž opakovaně rozhodl, že v souladu s „prostorem pro uvážení“, kterého členské státy v této oblasti požívají, je na nich, aby určily nejen úroveň ochrany, na které zamýšlí na svém území zajistit ochranu veřejného zdraví, ale také „způsob, jakým má být této úrovně ochrany dosaženo“ [122]. Tento prostor pro uvážení je navíc zvláště široký za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v původním řízení, kdy se orgány veřejné moci snaží reagovat na pandemii způsobenou novým virem, stále v relativně rané a nejisté fázi této události, s omezeným časem nebo znalostmi pro zvážení nejvhodnějších opatření. V takové situaci zásada předběžné opatrnosti vyžaduje, aby orgány veřejné moci měly pro jednání značný prostor [123].

93. Abych to objasnil, to neznamená, že tyto orgány měly, pokud jde o jejich reakci na pandemii covid-19, volnou ruku, takže by soudní přezkum jejich jednání v tomto ohledu měl být vyloučen. Soudní přezkum je ve skutečnosti o to potřebnější, že z důvodu naléhavosti situace byla opatření zavedená v boji proti šíření této choroby obvykle přijímána samotnými vládami, aniž by se řídily běžným demokratickým rozhodovacím procesem, a zejména bez parlamentního přezkumu *ex ante*.

94. Pro sladění tohoto širokého prostoru pro uvážení na straně jedné a nezbytného souladu se zákonnými normami na straně druhé by tedy podle mého názoru měl být rozsah soudního přezkumu uplatnění zásady proporcionality v projednávané věci omezen – opět – na to, zda mohly orgány *důvodně* zastávat názor, že napadená opatření jsou pro řízení výše uvedeného rizika pro „veřejné zdraví“ vhodná a nezbytná a přiměřená v užším smyslu slova [124].

95. Rád bych také hned na začátku objasnil, že orgány Evropské unie přijaly v rozhodné době [125] v souladu s omezenými pravomocemi Evropské unie v oblasti veřejného zdraví [126] řadu sdělení, doporučení a pokynů, aby mezi různými opatřeními přijatými členskými státy v reakci na

[121] – I když je tento požadavek zmíněn pouze v čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, pokud jde o opatření přijatá z důvodů „veřejného pořádku“ nebo „veřejné bezpečnosti“, zásada proporcionality je obecnou zásadou unijního práva, která musí být členskými státy respektována vždy, když omezují volný pohyb [viz mimo jiné rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 45 a citovaná judikatura)].

[122] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 19. ledna 2023, CIHEF a další (C-147/21, EU:C:2023:31, bod 50 a citovaná judikatura).

[123] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. září 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, bod 72 a citovaná judikatura).

[124] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 36), a ze dne 1. března 2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141, body 70 a 71).

[125] – Časová osa opatření Unie v souvislosti s onemocněním covid-19 je k dispozici na https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_en.

[126] – Podle čl. 168 odst. 1 a 2 SFEU činnost Unie „doplňuje politiku členských států“, „podněcuje spolupráci mezi členskými státy […] a případně podporuje jejich činnost“, zejména pokud jde o „sledování […] a boj proti [závažným přeshraničním zdravotním hrozbám]“. Za tímto účelem může Komise „[v] úzkém kontaktu s členskými státy […] vyvinout jakékoli užitečné podněty na podporu [koordinace členských států]“, zejména „podněty s cílem stanovit směry“. Konečně podle čl. 168 odst. 5 mohou Evropský parlament a Rada rovněž přijmout zejména „opatření týkající se sledování vážných přeshraničních zdravotních hrozeb, včasného varování před nimi a boje proti nim“.

pandemii podpořily určitou míru koordinace [127]. I když tyto „soft law“ nástroje nebyly ze své podstaty pro členské státy závazné, stále je musely v souladu se zásadou loajální spolupráce řádně zohlednit. Doporučené zásady a normy v nich stanovené jsou tedy v projednávané věci relevantními kontextovými prvky.

i) Sporná cestovní omezení se jevila vhodná

96. Podle ustálené judikatury Soudního dvora zahrnuje požadavek, aby každé opatření omezující volný pohyb bylo „vhodné“, dvě kumulativní kritéria: dotčené opatření musí být zaprvé způsobilé přispět k dosažení sledovaného cíle a zadruhé musí „skutečně odpovíd[at] snaze dosáhnout jej a [být] prováděn[o] soudržným a systematickým způsobem“ [128].

– *Tato cestovní omezení se jevila způsobilá přispět ke sledovanému cíli*

97. Aby belgická vláda splnila první část požadavku „vhodnosti“, musela prokázat, že cestovní omezení, jako jsou sporná omezení, mohou přispět k zabránění riziku nového nárůstu případů covid-19 na belgickém území. Jsou vyžadovány potvrzující vědecké důkazy ohledně této věci. I zde je podle zásady předběžné opatrnosti důkazní břemeno nízké. I když se v rozhodné době hrozba, kterou představovala pandemie, jevila skutečnou a vážnou, existovala značná míra nejistoty ohledně dostupných řešení.

98. V tomto ohledu belgická vláda uvádí, že ačkoli v rozhodné době nebylo možné s jistotou prokázat, že tato opatření budou mít preventivní účinek, bylo na základě v té době dostupných vědeckých informací stále důvodné předpokládat, že by mohla. Mezi národními lékařskými odborníky a poradci vlády panovala „široká shoda“, že k šíření onemocnění covid-19 významně přispívá mezinárodní pohyb osob. Omezení těchto pohybů se proto ke kontrole pandemie jevilo jako vhodné opatření.

99. Souhlasím s tím, že belgické orgány mohly důvodně předpokládat, že cestovní omezení mohla k naplnění sledovaného cíle „veřejného zdraví“ přispět. V tomto ohledu je však zapotřebí další objasnění, protože toto přispění není tak samozřejmé, jak to Soudnímu dvoru naznačovaly zúčastněné vlády a Komise.

100. Pokud jde o vědecký základ pro taková opatření, poznamenávám, že před onemocněním covid-19 se mělo obecně za to, že cestovní omezení nebyla při potlačování ohnisek epidemických nemocí účinná [129]. V souladu s tím WHO v prvních týdnech pandemie zavedení takových omezení ve vztahu k Číně nebo jiným zemím nedoporučovala [130]. Jak však víme, většina zemí doporučení WHO v tomto ohledu nezohlednila [131]. Orgány Unie samy schválily cestovní omezení, která v rámci Evropské unie členské státy zavedly, a doporučily zavedení koordinovaného dočasného omezení cest do Evropské unie, jež nejsou nezbytně nutné, s ohledem na to, že velký počet osob

[127] – Zdůrazňuji však, že úplné koordinace cestovních opatření v rámci Evropské unie bylo dosaženo až *po* rozhodné době. Viz zejména Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii covid-19 (Úř. věst. 2020, L 337, s. 3).

[128] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:638, body 74 a 75 a citovaná judikatura).

[129] – Viz mimo jiné von Tigerstrom, B., a Wilson, K., „COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005)“, *BMJ Glob Health*, sv. 5, č. e002629, 2020; Grépin K. A., Ho, T., Liu, Z., et al., „Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review“, *BMJ Global Health*, sv. 6, č. e004537, 2021.

[130] – Viz WHO, „WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China“, 10. ledna 2020; „Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)“, 30. ledna 2020.

[131] – To, zda je to v souladu s MZP, jde na rámec tohoto stanoviska. V tomto ohledu viz von Tigerstrom, B. a Wilson, K., op. cit.

cestujících ze zemí postižených virem vedl k velkému počtu případů „importované“ nákazy covid-19 ze zahraničí do zemí příjezdu, což mohlo způsobit a skutečně způsobilo vznik místních ohnisek [132]. V této souvislosti různé vědecké práce zveřejněné na jaře 2020 naznačovaly, že tato cestovní omezení skutečně přispěla k omezení nebo přinejmenším oddálení počátečního příchodu a propuknutí nemoci v dotčených zemích [133]. WHO nakonec svůj postoj sama přehodnotila a dospěla k názoru, že tato opatření v tomto ohledu určitou hodnotu mají [134].

101. Je však třeba poznamenat, že v rozhodné době se již covid-19 na belgickém území uchytil. Bylo možné si legitimně klást otázku, jaký smysl má omezení mezinárodního pohybu poté, co se virus již rozšířil mezi místní obyvatelstvo. Jak však tvrdí belgická vláda, a byť v té době dostupné důkazy o této záležitosti byly omezené a neprůkazné [135], bylo rozumné předpokládat, že v kontextu, kdy se zaprvé epidemiologická situace v jednotlivých členských státech výrazně lišila, přičemž v některých zemích byla vysoká míra přenosu viru, zatímco situace na belgickém území byla poměrně bezpečná [136], a kdy se zadruhé očekávalo, že s blížícím se létem z těchto zemí s vyšším výskytem z důvodů souvisejících s cestovním ruchem přijede nebo se vrátí velký počet cestujících, mělo zachování některých cestovních omezení mezi Belgií a těmito zeměmi smysl. Mohlo to přispět – v byť omezené, avšak nezanedbatelné míře [137] – k předejití rizika nového výskytu případů covid-19 na belgickém území. Mohlo to zabránit významnému dovozu „zahraničních“ případů covid-19, které by zase mohly narušit křehkou místní rovnováhu. WHO sama možnost zavedení nebo zachování takových omezení za daných okolností jako jednoho z vhodných opatření k omezení komunitního přenosu předpokládala [138].

[132] – Viz Evropská komise, 16. března 2020, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě – covid-19: dočasné omezení cest, jež nejsou nezbytně nutné, do EU [COM(2020) 115 final]); Evropská komise, 16. března 2020, Covid-19 Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb (Úř. věst. 2020, C 86I, s. 1), a Evropská rada, Závěry předsedy Evropské rady v návaznosti na videokonferenci ohledně nákazy covid-19, 17. března 2020. Toto dočasné doporučení, původně přijaté na 30 dní, bylo později prodlouženo do 30. června 2020. Viz Evropská komise, 8. dubna 2020, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o posouzení uplatňování dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné (COM(2020) 148 final; 8. května 2020, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o druhém posouzení uplatňování dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné (COM (2020) 222 final).

[133] – Viz mimo jiné Lau, H., et al. „The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak“, *Journal of microbiology, immunology, and infection*, sv. 53, č. 3, 2020, s. 467–472; Chinazzi, M., et al., „The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak“, *Science*, sv. 368, č. 6489, 2020, s. 395–400; Wells, R., et al., „Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak“, *PNAS*, sv. 117, č. 13, s. 7504–7509; a Linka, K., et al., „Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions“, *Computer methods in biomechanics and biomedical engineering*, sv. 23, č. 11, 2020, s. 710 až 717. Podotýkám, že tyto studie o účinnosti cestovních omezení spočívají na modelech spíše než na nevyvratitelných důkazech, které tehdy byly, jak autoři uznávají, omezené. Zahrnují simulované, kontrafaktuální scénáře založené na předpokladech o přenosnosti viru, počtu nemocných cestujících atd., toho, co by se stalo, kdyby tato opatření zavedena nebyla.

[134] – Viz mimo jiné WHO, „Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak“, 29. února 2020, a „Statement on the third meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of coronavirus disease (COVID-19)“, 1. května 2020.

[135] – Viz pokyny ECDC, s. 18 a 19.

[136] – Připomínám, že podle platné metodiky byly země považované za „vysoce rizikové“, na které se vztahovala sporná cestovní omezení, ty, ve kterých byl vnitrostátní výskyt nových případů onemocnění covid-19 více než 10krát vyšší než v Belgii (100 hlášených případů na 100 000 obyvatel za posledních 14 dní) (viz bod 15 výše).

[137] – Podotýkám, že k tomu, aby bylo určité opatření považováno za vhodné, nemusí být samo o sobě způsobilé odstranit dotčené riziko pro „veřejné zdraví“. Postačí, že může v tomto ohledu mít znatelný přínos (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2023, *CIHEF a další* (C-147/21, EU:C:2023:31, bod 56).

[138] – Viz mimo jiné WHO, „COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update“, 14. dubna 2020, a „Public health considerations while resuming international travel“, 30. června 2020. Komise takový postup navrhla v několika sděleních (viz mimo jiné Evropská komise, 15. května 2020, Sdělení Komise Směrem k rozfázovanému a koordinovanému přístupu pro obnovu volného pohybu a zrušení kontrol na vnitřních hranicích – covid-19) – i když, jak je uvedeno výše, v rozhodné době prosazovala zrušení cestovních omezení v rámci Evropské unie. Koordinované dočasné omezení cest do Evropské unie, jež nebyly nezbytně nutné, se od 1. července 2020 také řídilo podobnou logikou, přičemž omezení platila pouze ve vztahu k zemím, které měly, pokud jde o onemocnění covid-19, poměrně horší situaci než Evropská unie. Viz doporučení Rady (EU) 2020/912 ze dne 30. června 2020 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení (Úř. věst. 2020, L 208, s. 1). Metodika a kritéria použitá pro hodnocení situace v dané zemi (počet nových nakažených na 100 000 obyvatel za posledních 14 dní, trend v míře nově nakažených za stejné období a celková reakce na covid-19) byly rovněž obdobné kritériím, která v rozhodné době používala Belgie (viz bod 15 výše).

102. Je zřejmé, že jakmile je – v rozumné míře – prokázáno, že omezení mezinárodního pohybu osob by mohlo přispět k omezení šíření onemocnění covid-19, lze jen stěží pochybovat o tom, že jak před Soudním dvorem uvádí zúčastněná vláda, napadený zákaz cest, jež nebyly nezbytně nutné, byl pro účely omezení takového pohybu mezi Belgií a dotčenými „vysoce rizikovými" zeměmi vhodný. Zákaz „vstupu" zabránil riziku, že cestující s sebou z těchto oblastí případy této nemoci „přivezou". Zákaz „opuštění území" belgickým rezidentům zabránil do těchto oblastí cestovat se stejným důsledkem při jejich návratu. Kromě toho karanténa a požadavky na screeningové testy uložené belgickým rezidentům, jak tvrdí belgická vláda, umožnily orgánům pečlivě sledovat jejich zdravotní stav, což mohlo přispět k odhalení a izolaci podezřelých dovezených případů, čímž se omezilo riziko přenosu na místní obyvatelstvo [139].

– *Sporná cestovní omezení se jevila jako soudržná*

103. Otázka, zda sporná cestovní omezení „skutečně odrážela" zájem o dosažení sledovaného cíle „veřejného zdraví", závisí na tom, zda tato opatření byla součástí širší strategie k omezení šíření onemocnění covid-19 [140]. Patrně tomu tak bylo. Belgická vláda uvedla, že v rozhodné době byly zavedeny další „nefarmaceutické intervence" určené k zabránění komunitního přenosu – jako hygienická opatření, testování, izolace a sledování kontaktů. Kromě toho, pokud členský stát omezil, jako v té době Belgie, cestování z jiných členských států a do jiných členských států z důvodu jejich poměrně horší epidemiologické situace, požadavek soudržnosti podle mého názoru vyžadoval, aby stanovil obdobná omezení pohybu do oblastí v *rámci* vnitrostátního území a z nich, kde byla epidemiologická situace stejně špatná [141]. Ze spisu není zřejmé, zda tomu tak v té době v Belgii bylo. Podle mého názoru by to měl předkládající soud ověřit.

104. Pokud jde o to, zda byla sporná opatření prováděna soudržným a systematickým způsobem, připomínám, že jejich použití záviselo na epidemiologické situaci v dotčených zemích, což je faktor, který je patrně v souladu se sledovaným cílem veřejného zdraví. Navíc se všemi zeměmi s podobnou epidemiologickou situací bylo v tomto ohledu zacházeno stejným způsobem. Kromě toho bylo posouzení této situace v každé zemi provedeno na základě přiměřeně spolehlivých a aktuálních údajů poskytnutých ECDC [142], což je faktor, který nepochybně přispěl k soudržnosti systému jako celku.

105. Skutečnost, že se sporná omezení nevztahovala na cesty za účely, „jež byly nezbytně nutné", podle mého názoru nezpochybňuje jejich soudržnost. Omezený počet důvodů pro cestování byl totiž uznán za „nezbytně nutný". Rozsah této výluky tedy nebyl takový, aby mohla zabránit dosažení sledovaného cíle veřejného zdraví [143]. Ve skutečnosti byla tato výluka s ohledem na tento cíl nezbytná. Bránit některým z těchto cest, „jež byly nezbytně nutné", zejména pohybu „nezbytných" pracovníků, jako jsou zdravotníci, by bylo pro boj proti onemocnění covid-19 škodlivé. Konečně, jak podrobně vysvětlím později, tato výluka byla požadavkem k zajištění

[139] – Pokud jde o vhodnost těchto opatření, viz mimo jiné Evropská komise, 16. března 2020, Covid-19 Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb (Úř. věst. 2020, C 86I, s. 1), bod 21; WHO, Key considerations for repatriation and quarantine of travellers in relation to the outbreak of novel coronavirus 2019-nCoV, 11. února 2020. Viz také obecně čl. 31 odst. 2 písm. c) MZP.

[140] – Obdobně viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 38).

[141] – Obdobně viz rozsudek ze dne 18. května 1982, Adoui a Cornuaille (115/81 a 116/81, EU:C:1982:183, bod 8). To nemělo vliv na prostor pro uvážení členských států ohledně toho, zda v reakci na pandemii uplatňovat liberálnější nebo restriktivnější politiku. Ve výběru toho či onoho měly volnost, ale aby byly konzistentní, musely se srovnatelnými vnitřními a vnějšími scénáři zacházet podobně. Viz van Eijken, H. H., a Rijpma, J. J., op. cit., s. 43, a Thym, D., a Bornemann, J., op. cit., s. 1168 a 1169.

[142] – Viz bod 16 výše.

[143] – Obdobně viz rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 76).

přísné přiměřenosti těchto opatření[144]. Kromě toho „cílem“ dotčených opatření byl, jak si vzpomínám, potenciální příliv cestujících za účelem cestovního ruchu, kterých se tato výluka soudržným způsobem netýkala.

ii) Sporná cestovní omezení se jevila být nezbytně nutná

106. Požadavek, aby každé opatření omezující volný pohyb bylo „nezbytně nutné“, rovněž zahrnuje dvě podmínky. Je třeba ověřit, zda zaprvé existují alternativní opatření, která by byla stejně účinná jako opatření zvolené k dosažení sledovaného cíle a zároveň méně omezující[145], a zadruhé zda je toto opatření „nezbytně nutné“, tedy zda nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytně nutné[146].

– *Existovaly méně omezující, ale stejně účinné alternativy?*

107. Úvodem k tomuto bodu bych rád připomněl, že je na každém členském státě, aby určil jak úroveň ochrany, na které na svém území zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, tak způsob, jakým má být této úrovně ochrany dosaženo, pod podmínkou, že jsou splněny požadavky unijního práva. Skutečnost, že jiné členské státy mohly uložit méně přísná opatření, tedy není rozhodující[147]. Je zřejmé, že čím vyšší úroveň ochrany veřejného zdraví je zamýšlena, tím silnější jsou opatření nezbytná k jejímu dosažení. Belgie zde zjevně usilovala o vysokou úroveň ochrany.

108. Pokud jde o existenci alternativ ke sporným cestovním omezením, které by při ochraně veřejného zdraví byly stejně účinné, zatímco by méně omezovaly svobodu pohybu, poznamenávám, že důkazní břemeno uvalené na vnitrostátní orgány v tomto ohledu není tak rozsáhlé, aby po nich bylo požadováno prokázání, že životaschopnou alternativu nepředstavuje *žádné jiné* myslitelné opatření[148]. V projednávané věci tedy není třeba zkoumat každé jednotlivé opatření, které by připadalo v úvahu. Postačí přezkum nejzřejmějších alternativ, které byly před Soudním dvorem projednány.

109. Zaprvé, uložení individuálních odepření vstupu nebo karanténních opatření pouze určitým cestujícím, například těm, kteří mají příznaky nemoci, by samozřejmě bylo *méně omezující*. Nebylo by to však *tak účinné* při předcházení riziku „dovozu“ případů covid-19 v míře, o kterou belgické orgány usilovaly. I za předpokladu, že by screening příznaků všech cestujících v místě vstupu na belgické území byl proveditelný, bylo rozumné předpokládat, že takový screening umožní identifikaci pouze některých přenašečů nemoci a část z nich – tedy asymptomatičtí a presymptomatičtí cestující – by filtrem prošla nerozpoznána[149]. Plošný screening cestujících prostřednictvím rychlotestů by vykazoval podobné nedostatky[150].

144 – Viz body 128 až 132 výše. Obdobně viz rozsudek ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 45).

145 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 160).

146 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 26. dubna 2012, ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, bod 45).

147 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 10. března 2021, Ordine Nazionale dei Biologi a další (C-96/20, EU:C:2021:191, bod 36 a citovaná judikatura).

148 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 55 a citovaná judikatura).

149 – Studie zveřejněné přibližně v rozhodné době odhadovaly, že během první fáze pandemie více než polovina cestujících, kteří případy onemocnění dovezli z Číny do jiných zemí, dorazila v presymptomatické, inkubační fázi, přičemž již byli nakažliví a příznaky začali vykazovat teprve několik dní po svém příjezdu. Viz mimo jiné Wells, C.R., et al., op. cit., s. 7505 a tam uvedené odkazy. Obecně k nedostatečné účinnosti vstupního screeningu viz pokyny ECDC, s. 20.

150 – Jak uvedla norská vláda, vědecké údaje dostupné v rozhodné době měly tendenci naznačovat, že ve vztahu k onemocnění covid-19 existovalo v době po nákaze „časové okno“, během kterého biologické markery používané při testování zůstávaly negativní.

110. Zadruhé, pouhé zavedení karantény pro všechny cestující přijíždějící nebo vracející se z „vysoce rizikových“ zemí by pro dosažení úrovně ochrany požadované belgickou vládou také nebylo tak účinné jako zákaz cest do těchto zemí a z nich spolu s uplatněním karanténních požadavků pouze na rezidenty. Je zřejmé, že umístění cestujících po přiměřenou dobu do karantény do určité míry přispívá ke zmírnění výše uvedeného rizika [151]. Teoreticky zajišťuje, že jsou všichni, včetně asymptomatických přenašečů a těch v presymptomatické, inkubační fázi, izolováni od zbytku místní populace, a nezpůsobují tak řetězení nákaz. Jak však tvrdí belgická a norská vláda, zatímco zákaz cest riziku dovozu „zahraničních“ případů onemocnění covid-19 na vnitrostátní území brání, karanténa je naopak pouze nápravným opatřením, které se uplatní, pokud k dovozu takových případů již došlo, a v závislosti na svých modalitách je při zmírňování rizika dalšího přenosu na místní obyvatelstvo pouze částečně účinná. Umístění lidí do domácí karantény, což se patrně v tomto případě dělo, takové nedostatky představuje. Kromě toho, že lidé nemusí plně dostát povinnosti izolovat se, často své domovy sdílejí s rodinnými příslušníky, kteří by se sami mohli nakazit a nemoc šířit [152].

– *Naprostá nezbytnost sporných cestovních omezení*

111. Pokud jde o to, zda sporná cestovní omezení nepřekračují rámec toho, co je k dosažení sledovaného cíle „veřejného zdraví“ nezbytně nutné, připomínám, že tato opatření se uplatňovala pouze ve vztahu k zemím, o nichž se mělo za to, že představují vysoké riziko nákazy pro cestující. Navíc se jeví, ačkoliv ověření přísluší předkládajícímu soudu, že jakmile byly k dispozici údaje o míře nákazy v dané zemi na regionální úrovni, omezení byla uplatňována cíleněji pouze ve vztahu k cestám mezi Belgií a problematickými regiony [153].

112. Lze připustit, že mohlo být možné zavést ještě více přizpůsobená opatření, která by umožnila ještě cílenější přístup. Hodnocení epidemiologické situace v dotčené zemi mohlo být podrobnější. Úvahy, jako míra testování, struktura populace a podobně, mohly umožnit přesnější posouzení [154]. To by však provedení tohoto posouzení zjevně zkomplikovalo, přičemž čas byl rozhodující. Jak zdůrazňují belgická a norská vláda, unijní právo vnitrostátním orgánům umožňuje přijímat pravidla, která lze snadno uplatňovat a vymáhat, ačkoliv nemusí v každé situaci vést k dokonalému řešení [155].

113. Dále bych rád připomněl, že pro splnění požadavku dotčeného v tomto oddíle musí být opatření omezující právo na volný pohyb doprovázena určitými zárukami schopnými zajistit, že zásah do tohoto práva bude účinně omezen na to, co je nezbytně nutné [156].

[151] – Viz bod 102 výše. Viz také pokyny ECDC, s. 20.

[152] – Je pravda, že umístění všech cestujících do přísné karantény ve vyhrazeném zařízení vedle místa jejich vstupu by zajistilo řádnou izolaci od zbytku populace. Nejenže by však takové opatření bylo příliš obtížné zavést, bylo by jistě více než sporné z hlediska základních práv.

[153] – V tomto smyslu viz body 14 a 15 výše.

[154] – Ukázalo se například, že tato metoda výpočtu je obzvláště nespravedlivá vůči členským státům, jako je Lucembursko, které vedly mnohem intenzivnější testovací kampaň než jiné a vzhledem k počtu případů zjištěných prostřednictvím jejich testovacích postupů byly považovány za „vysoce rizikové“ země, i když epidemiologická situace na jejich území byla pravděpodobně ve skutečnosti podobná té v jiných zemích, které byly klasifikovány jako „oranžové“, které prostě testovaly méně.

[155] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 20. listopadu 2019, Infohos (C-400/18, EU:C:2019:992, bod 49 a citovaná judikatura).

[156] – Obdobně viz rozsudek ze dne 6. října 2020, La Quadrature du Net a další (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, bod 132 a citovaná judikatura).

114. V projednávané věci spočívá podle mého názoru první záruka proti takovému zbytečnému zásahu v pravidelném přehodnocování sporných cestovních omezení[157]. Jak zdůrazňují zúčastněné vlády a Komise, epidemiologická situace v každé zemi nebo regionu byla pravidelně přezkoumávána, aby bylo zajištěno, že dotčená omezení byla ve vztahu k dané oblasti uplatňována po dobu, kdy byla tato situace problematická. Údaje o národní nebo regionální míře nákazy byly patrně aktualizovány na týdenní bázi[158], aby orgány veřejné moci mohly barevnou klasifikaci dynamicky přizpůsobovat[159]. Pokud jde o obecnou nezbytnost těchto opatření, ověření toho, zda příslušné vyhlášky obsahovaly „doložku o skončení platnosti“, která stanovila konec jejich platnosti k určitému datu, nebo zda alespoň belgické orgány sledovaly vývoj hrozby, která je ospravedlňovala, náleží předkládajícímu soudu.

115. Zadruhé by předkládající soud měl rovněž ověřit, zda byly zavedeny procesní záruky stanovené v článcích 30 a 31 směrnice 2004/38. Ačkoliv tato ustanovení, jak jsem uvedl v bodě 73 výše, nebyla navržena s ohledem na obecná opatření, jako jsou dotčená sporná opatření, tyto záruky byly přesto použitelné. Jejich cílem bylo „zajisti[t] vysok[ou] úroveň ochrany práv občanů Unie“ v případě omezení jejich svobody pohybu a to, aby byla dodržována zásada, „že *každé opatření* veřejných orgánů musí být řádně odůvodněno“[160]. Dotčené záruky jsou navíc konkrétním vyjádřením zásady účinné soudní ochrany zaručené v článku 47 Listiny – tím spíše by měly být uplatňovány široce. Nicméně souhlasím s belgickou vládou a Komisí, že v tomto případě jsou nutné určité úpravy.

116. Pokud jde na jedné straně o povinnost stanovenou v čl. 30 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38 „rozhodnutí“ omezující volný pohyb „dotyčné osobě“ „písemně oznámit“ a poskytnout jí informace o důvodech, na základě kterých bylo toto „rozhodnutí“ přijato, je zřejmé, že sporná cestovní omezení tímto způsobem oznámena a tyto informace na individuálním základě všem osobám, které spadaly do rozsahu jejich působnosti, poskytnuty být nemohly. Ochrana poskytovaná těmito zárukami však musela být vhodným způsobem zaručena. Jak belgická vláda uvedla na jednání, skutečnost, že informace o přijetí těchto omezení a důvodech „veřejného zdraví“, na nichž spočívaly, byly s širokou veřejností sdíleny často prostřednictvím různých typů médií s velkým dosahem, podle mého názoru tento požadavek uspokojuje[161].

117. Na druhou stranu, pokud jde o povinnost stanovenou v čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38 umožnit občanům Unie přístup k soudním opravným řízením, aby se proti jakémukoli „rozhodnutí“ omezujícímu jejich právo na volný pohyb mohli odvolat nebo požádat o jeho přezkum, to podle mého názoru neznamená, že by občané Unie měli mít právo *přímo* napadnout obecná opatření, jako jsou dotčená sporná opatření, pokud taková možnost ve vnitrostátním

[157] – Pokud jde o nutnost přetrvávající hrozbu pro veřejné zdraví, která preventivní opatření původně odůvodňovala, pravidelně přezkoumávat, viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. července 2013 Francie v. Komise (C-601/11 P, EU:C:2013:465, bod 110 a citovaná judikatura). K takovému požadavku s ohledem na cestovní omezení viz rozsudek ze dne 4. října 2012, Bjankov (C-249/11, EU:C:2012:608, body 44 a 47), a ESLP, 8. prosince 2020, Rotaru v. Moldavská republika (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, bod 25 a citovaná judikatura).

[158] – Viz bod 16 výše.

[159] – Věc v původním řízení se v tomto ohledu jeví být dobrým příkladem. Dne 12. července 2020 bylo Švédsko v souladu se zavedenou metodikou (viz bod 15 výše) v předmětné barevné klasifikaci označeno jako „červené“, a to na základě skutečnosti, že podle údajů ECDC z 10. července byla míra výskytu za posledních 14 dní 102,1 případů na 100 000 obyvatel, ačkoliv bylo možné pozorovat klesající trend. Z toho důvodu od toho dne platila cestovní omezení. Dne 13. července však ECDC zveřejnilo nové údaje udávající míru výskytu 94,5/100 000 případů. Výrazný pokles nákaz následující den potvrdila švédská ambasáda. V souladu s tím byla klasifikace této země dne 15. července změněna na „oranžovou“ a cestovní omezení ve vztahu k ní byla zrušena. Jistě by se dalo uvažovat o nutnosti klasifikovat Švédsko jako „vysoce rizikovou“ zemi, a to navzdory skutečnosti, že čísla sotva přesáhla příslušnou prahovou hodnotu a že již byl patrný klesající trend, když nakonec byla omezení o dva dny později zrušena. Tak horlivé uplatňování pravidel, sporné z hlediska právní jistoty, možná nebylo žádoucí. Nezpochybňuje to však podle mého názoru legitimitu systému jako takového.

[160] – Bod 25 odůvodnění směrnice 2004/38 (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

[161] – V tomto smyslu viz také článek 34 směrnice 2004/38.

právu neexistuje. Toto ustanovení je totiž podle mého názoru třeba vykládat ve světle článku 47 Listiny a základního požadavku, který z něj vyplývá [162]. Připomínám, že zásada účinné soudní ochrany, kterou zaručuje, jako taková nevyžaduje možnost podání samostatné žaloby směřující k napadení souladu vnitrostátních ustanovení s unijním právem, pokud existuje jeden nebo více opravných prostředků, kterými je možné *nepřímo* zajistit dodržování práv jednotlivce podle unijního práva [163].

118. Existuje několik způsobů, jak belgické soudy mohly během pandemie zajistit soudní ochranu práv, která občané Unie ze směrnice 2004/38 odvozují. Zaprvé jakékoli jednání, například policejních orgánů, které na základě sporných cestovních omezení odmítnou vpustit danou osobu na palubu letadla nebo za pokus o to uloží sankci, by se samo o sobě kvalifikovalo jako „rozhodnutí" ve smyslu čl. 31 odst. 1 téže směrnice [164], a mělo by tedy podléhat soudnímu přezkumu. V této souvislosti měla mít dotčená osoba příležitost vznést předběžnou otázku slučitelnosti obecných opatření, na jejichž základě bylo toto „rozhodnutí" přijato, s unijním právem. Zadruhé bylo zjevně možné vzhledem k tomu, že společnost Nordic Info takový nárok uplatnila, tak učinit v rámci žaloby na náhradu škody podané proti státu [165].

119. V rámci těchto opravných řízení by občan Unie měl mít možnost nejen napadnout celkovou slučitelnost těchto opatření s unijním právem, ale také tvrdit, že proti němu neměla být uplatňována. Měl by mít například možnost prokázat, že mu bylo neprávem odepřeno právo nastoupit na svůj let, když cestoval za účelem, který byl „nezbytně nutný". Soudy by například měly mít možnost přezkoumat, zda byly úřady oprávněny mít za to, že daná cesta, byť z rodinných důvodů, nespadala do kategorie „naléhavých rodinných důvodů" [166], nebo zda by velmi specifické individuální okolnosti spojené s touto osobou měly nad rámec obecných kategorií cest považovaných za „nezbytně nutné" odůvodňovat mimořádnou výjimku ze zákazu cestování [167].

iii) Přiměřenost sporných cestovních omezení v užším smyslu slova

120. Přiměřenost v užším smyslu slova znamená posouzení nepříznivých následků způsobených daným opatřením a toho, zda jsou tyto nepříznivé následky přiměřené sledovaným cílům [168]. Zúčastněné vlády a Komise ve svých vyjádřeních tento požadavek z velké části ignorovaly. Toto opomenutí jim však lze prominout, neboť tento krok testu přiměřenosti v „tradiční" judikatuře Soudního dvora v oblasti volného pohybu obecně chybí [169]. Naproti tomu v rozhodnutích Soudního dvora týkajících se zákonnosti vnitrostátních opatření omezujících výkon základních práv zaručených Listinou podle čl. 52 odst. 1 Listiny se vyskytuje poměrně konzistentně [170]. V této souvislosti byly belgická vláda a Komise na jednání Soudním dvorem dotázány, zda by

[162] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. června 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 52).

[163] – Viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, body 47 až 64).

[164] – Obdobně viz rozsudek ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 15).

[165] – Obdobně viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, body 56 až 64).

[166] – Viz bod 88 výše.

[167] – Viz bod 132 níže.

[168] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a další (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 64 a citovaná judikatura).

[169] – Pokud jde pouze o vhodnost a nezbytnost, viz mimo jiné rozsudky ze dne 14. července 1983, Sandoz (174/82, EU:C:1983:213, bod 18); ze dne 10. července 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, bod 29); a ze dne 16. března 2023, OL (Prodloužení platnosti italských koncesí) (C-517/20, nezveřejněný, EU:C:2023:219, odstavec 53), které zmiňují pouze vhodnost a nezbytnost.

[170] – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 50); ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 54); a ze dne 17. prosince 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a další (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 64).

předkládající soud ve skutečnosti měl přiměřenost sporných cestovních omezení v užším smyslu slova také ověřit. Tito zúčastnění to připustili. Jsem rovněž přesvědčen, že je to správný přístup, a to z následujících důvodů.

121. Opatření omezující volný pohyb osob obecně vyvolávají problémy související se základními právy. Vedle toho, že právo na volný pohyb, které požívají občané Unie, je samo o sobě chráněno Listinou [171], vnitrostátní opatření, která toto právo omezují, obvykle současně omezují další práva a svobody v ní zaručené. To jistě platí v tomto případě. Sporná cestovní omezení tím, že brání pohybu mezi členskými státy, mohou v závislosti na okolnostech omezit i) právo na soukromý a rodinný život chráněné v článku 7 (v rozsahu, v němž by zákaz cestování mohl vést zejména k rozdělení rodiny) [172], ii) právo na vzdělání chráněné článkem 14 (v rozsahu, v němž by mohla bránit studentům v účasti na kurzech na zahraniční univerzitě), iii) právo na práci zaručené v článku 15 (v rozsahu, v němž by mohla lidem bránit v hledání práce v zahraničí) a iv) svobodu podnikání chráněnou v článku 16 (zejména proto, že prakticky znemožňovala poskytování turistických služeb ve vztahu k dotčeným „vysoce rizikovým“ zemím).

122. V takové situaci musí být podmínky pro uplatnění výjimky z práva na volný pohyb stanovené v čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 vykládány způsobem, který je v souladu s požadavky vyplývajícími z Listiny. Toto ustanovení totiž nemůže tolerovat omezení volného pohybu osob, která by podle čl. 52 odst. 1 Listiny nebyla přípustná. Z toho podle mého názoru vyplývá, že test přiměřenosti ve vztahu k prvnímu z těchto ustanovení by měl být stejně přísný jako ve vztahu ke druhému z nich.

123. Pokud jde o ochranu základních práv, mezi jednotlivými kroky testu přiměřenosti skutečně existuje významný rozdíl. Požadavky „vhodnosti“ a „nezbytnosti“ se týkají pouze *účinnosti* dotčených opatření ve vztahu ke sledovanému cíli. Jde v konečném důsledku pouze o omezený soudní přezkum toho, zda orgány v tomto ohledu posoudily skutkový stav přiměřeně správně. Kromě toho je tento přezkum silně závislý na abstraktních úvahách, jako je „úroveň ochrany“ dotčeného zájmu, které se orgány veřejné moci snažily dosáhnout. Jak bylo již uvedeno, čím je tato úroveň ochrany vyšší, tím více „nezbytně nutných“ restriktivních opatření, a to i těch zvláště drastických, se uplatní. Některá opatření, jakkoli pro účely ochrany určitých zájmů „nezbytně nutná“, jsou však ve vztahu k jiným zájmům příliš zatěžující, než aby byla v demokratické společnosti přijatelná. To je právě smyslem požadavku „přiměřenosti v užším smyslu slova“. Podle tohoto požadavku jsou příznivé následky vyplývající ze sporných opatření ve vztahu ke sledovanému cíli porovnány s jejich nepříznivými následky ve vztahu k základním právům [173]. Jak poznamenal generální advokát H. Saugmandsgaard Øe ve svém stanovisku ve věci Tele2 a další [174], tento požadavek na vyvážení „otevírá debatu o hodnotách, které mají převážit v demokratické společnosti, a v konečném důsledku o typu společnosti, v níž si přejeme žít“. Tato

[171] – Zdůrazňuji, že Listina je v případě, o jaký jde v původním řízení, použitelná. Pokud členské státy omezují právo na volný pohyb, které občané Unie požívají, a snaží se takové omezení odůvodnit důvody stanovenými unijním právem, jako je čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38, „uplatňují právo Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Viz mimo jiné rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, body 63 a 64 a citovaná judikatura).

[172] – Podobně platí, že zatímco svoboda pohybu jako taková je zaručena článkem 2 Protokolu č. 4 k EÚLP, ESLP ji rovněž považuje za důležitý aspekt práva osoby na respektování soukromého života, které je zaručeno článkem 8 této úmluvy. Viz mimo jiné ESLP, 6. prosince 2005, İletmiş v. Turecko (CE:ECHR:2005:1206JUD002987196, bod 47).

[173] – Podobně ESLP, když se zabýval opatřením omezujícím právo opustit zemi zaručené v čl. 2 odst. 2 protokolu č. 4 k EÚLP, zkoumal, zda toto opatření zajišťuje spravedlivou rovnováhu mezi veřejným zájmem a právy jednotlivce. Viz mimo jiné ESLP, 23. února 2017, De Tommaso v. Itálie (CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, bod 104).

[174] – Stanovisko ve spojených věcech C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:572, bod 248.

debata je nezbytná a to i ve vztahu k opatřením v oblasti „veřejného zdraví“ [175] a dodal bych, že v souvislosti s opatřeními přijatými během pandemie covid-19 to s ohledem na jejich bezprecedentní dopad na celou populaci členských států platí tím spíše [176].

124. Pokud jde o přiměřenost sporných cestovních omezení v užším smyslu slova, podotýkám, že jak již bylo uvedeno výše, tato opatření na jedné straně v závislosti na okolnostech omezovala různá základní práva a svobody chráněné Listinou. Na druhé straně se jevila jako vhodná a nezbytná pro dosažení cíle obecného zájmu uznaného Unií, a sice ochrany veřejného zdraví. Kromě toho, jak podotkly belgická a norská vláda, provádění těchto opatření bylo vyžadováno k ochraně „práva na zdraví“ vnitrostátního obyvatelstva, které je uznáno v mnoha mezinárodních nástrojích, jichž jsou členské státy smluvními stranami, a které jim ukládá pozitivní povinnost přijmout vhodná opatření, zejména ke kontrole epidemických onemocnění [177]. V této souvislosti bylo mezi těmito různými právy a zájmy potřeba zachovat „spravedlivou rovnováhu“ [178].

125. Je zřejmé, že zachovat takové vyvážení nebylo snadné. Udržet pandemii pod kontrolou a zároveň omezit dopad sanitárních opatření na občanské svobody byl nepochybně složitý úkol. Orgány veřejné moci musely vzhledem k rychle se vyvíjející situaci, jíž čelily, učinit mnoho politických, ekonomických a sociálních rozhodnutí a to poměrně rychle. Ve skutečnosti to byla pravděpodobně jedna z největších výzev, které musely veřejné orgány v nedávné historii čelit.

126. Zvážení příznivých a nepříznivých následků cestovních omezení, jako jsou dotčená cestovní omezení, bylo obzvláště obtížné. Na jedné straně taková opatření mohla pomoci omezit šíření onemocnění covid-19. Na druhou stranu byla schopna způsobit významný sociální a ekonomický rozvrat [179].

127. Zaprvé cestovní omezení měla obrovský dopad na podnikání a související svobodu zaručenou článkem 16 Listiny. Zejména důsledky pro odvětví cestovního ruchu byly bezprecedentní. Kvůli těmto omezením se provoz mimo jiné cestovních kanceláří, jako je společnost Nordic Info, obecně zastavil [180]. Nicméně při zvažování konkurenčních hodnot by orgány veřejné moci podle mého názoru mohly důvodně zastávat názor, že veřejné zdraví by nad

[175] – Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. dubna 2020 o koordinovaných opatřeních EU v boji proti pandemii covid-19 a jejím následkům [2020/2616(RSP)], bod 46 a násl, a Rada EU, Prohlášení vysokého představitele Josepa Borrella jménem Evropské unie o lidských právech v době koronavirové pandemie, 5. května 2020.

[176] – Míra, v jaké měla být základní práva chráněna, se ve výjimečném režimu „nouzového stavu“ v souladu s článkem 347 SFEU mohla lišit. Touto otázkou se však v tomto stanovisku nebudu z důvodů uvedených v bodech 51 a 54 výše zabývat.

[177] – Viz mimo jiné čl. 12 odst. 2 písm. c) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 a čl. 11 odst. 3 Evropské sociální charty (revidované) podepsané ve Štrasburku dne 3. května 1996. Podle ustálené judikatury ESLP kromě toho platí, že ačkoli „právo na zdraví“ není jako takové podle EÚLP zaručeno, v záležitostech týkajících se zdraví nicméně vyplývají pozitivní povinnosti z článků 2 a 8 EÚLP (právo na život a právo na respektování soukromého a rodinného života). Zejména článek 2 této úmluvy smluvním státům ukládá pozitivní povinnost přijmout vhodná opatření k ochraně životů osob spadajících pod jejich jurisdikci a k ochraně jejich fyzické integrity, a to i v oblasti veřejného zdraví (viz zejména ESLP, 5. listopadu 2020, Le Mailloux v. Francie (CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, bod 9 a citovaná judikatura). V unijním právu takové pozitivní povinnosti podle mého názoru rovněž vyplývají z čl. 2 odst. 1 Listiny, neboť „právo na život“ v něm zaručené odpovídá právu uvedenému v článku 2 EÚLP, a z první věty článku 35 Listiny.

[178] – Na okraj připomínám, že podle čl. 52 odst. 1 Listiny každé omezení výkonu práv a svobod jí uznaných musí rovněž respektovat „podstatu“ těchto práv a svobod a že v případě, že tomu tak není, není takové vyvažování zájmů možné. Nedomnívám se však, že by sporná cestovní omezení porušila „podstatu“ práva na volný pohyb, jak je zaručeno v čl. 45 odst. 1 Listiny, nebo jiných dotčených základních práv. I když je zejména zákaz cestování nejpřísnější formou omezení práva na volný pohyb, rozhodující je v tomto ohledu skutečnost, že tento zákaz nebyl absolutní. Ve skutečnosti se vztahoval pouze na cesty do a z některých „vysoce rizikových“ zemí; cesty, které byly „nezbytně nutné“, byly z jeho působnosti vyloučeny; a byl uložen pouze dočasně [viz *a contrario* rozsudek ze dne 4. října 2012, Bjankov (C-249/11, EU:C:2012:608, body 44 a 79)].

[179] – Viz pokyny ECDC, s. 18 a 19.

[180] – Viz mimo jiné World Economic Forum, „This is the impact of COVID-19 on the travel sector“ (https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-covid-19/), a stanovisko generální advokátky L. Mediny ve věci UFC – Que choisir a CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, body 1 a 2).

takovými hospodářskými ohledy mělo převážit [181] nebo že nekontrolovaná pandemie by mohla pro hospodářství mít z dlouhodobého hlediska ještě závažnější důsledky, pokud by nebyla dočasně přijata opatření k omezení jejího šíření. Navíc byla na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni ke zmírnění dopadu těchto omezení na daný sektor přijata další opatření [182].

128. Zadruhé cestovní omezení způsobila jednotlivcům značné nepříznivé následky. Tyto nepříznivé následky tíží srdce evropského právníka obzvláště silně, protože tato opatření nejvíce zasáhla „opatrované dítě" unijního práva, totiž mobilního občana Unie. Dotčené postavení a právo na volný pohyb, které je s ním spojeno, byly koncipovány jako prostředek emancipace jednotlivců prostřednictvím studia, práce, navazování přátelství, vytváření rodinných vztahů a tak dále napříč celou Evropskou unií. Šlo to ruku v ruce s životním stylem: pro mnoho takových občanů je mezinárodní cestování nezbytnou součástí života. Najednou byla samotná mobilita, kterou Evropská unie podporovala, považována za hrozbu a odpovídajícím způsobem omezena [183].

129. Je však jasné, že obecně řečeno mohou mít cestovní omezení na občany Unie v závislosti na okolnostech rozdílný dopad. Například zabránění osobě, aby se vrátila domů nebo aby se setkala se svými blízkými v jiné zemi, zasahuje do jejího základního práva na soukromý a rodinný život více, než když je jí pouze bráněno odjet na turistický výlet do Švédska. Proto musí být přiměřenost takových opatření v užším smyslu slova obvykle posuzována *in concreto s* ohledem na individuální poměry dotčených osob [184].

130. V bodě 70 výše jsem vysvětlil, že pokud jde o cestovní omezení přijatá v reakci na hrozbu, kterou představuje epidemické onemocnění, takové individuální posouzení by často nebylo možné, aniž by byla ohrožena účinnost takových omezení. V tomto ohledu mohou být přijata obecná opatření. V rámci této hypotézy je však třeba provést posouzení přiměřenosti *in abstracto*, a to rozlišením různých kategorií osob a okolností, aby bylo možné zohlednit skutečnost, že některé účely cest si zaslouží větší ochranu než jiné [185].

131. Belgická vláda na jednání uvedla v odpověď na otázky jí položené Soudním dvorem, že sporná cestovní omezení z této logiky vycházela. Zejména šlo o zajištění přiměřenosti těchto opatření v užším smyslu slova, aby lidé cestující za účely, které jsou „nezbytně nutné", zejména z „naléhavých rodinných důvodů", byli z oblasti jejich působnosti vyňati.

132. Podle mého názoru za předpokladu, že obecné kategorie cest, které jsou „nezbytně nutné", byly chápány dostatečně široce, aby splňovaly požadavky mimo jiné základního práva na soukromý a rodinný život, a že důkazy potřebné k prokázání toho, že cesta byla „nezbytně nutná", nebyly takové, aby ji v praxi nadměrně ztěžovaly cestování [186], toto skutečně přispělo

[181] – Viz Evropská rada, Závěry předsedy Evropské rady v návaznosti na videokonferenci s členy Evropské rady ohledně nákazy covid-19, 17. března 2020.

[182] – K různým opatřením, která v tomto ohledu v rozhodné době navrhla Komise, viz „Cestovní ruch a doprava: pokyny Komise, jak bezpečným způsobem znovu začít cestovat a jak oživit cestovní ruch v Evropě v roce 2020 a v dalších letech", tisková zpráva, 13. května 2020.

[183] – Viz Iliopoulou-Penot, A., „La Citoyenneté de l'Union aux temps du coronavirus", in Dubout, E., a Picod, F. (eds), *Coronavirus et droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2021, s. 178 až 180.

[184] – Obdobně viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, body 93 až 99), a ESLP, 8. prosince 2020, Rotaru v. Moldavská republika (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, bod 31 a citovaná judikatura).

[185] – Viz zejména Thym, D., a Bornemann, J., op. cit., s. 1164 a 1165.

[186] – Obdobně, pokud jde o kategorii cest souvisejících s „naléhavými rodinnými důvody", viz Evropská komise, 28. října 2020, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě covid-19 – Pokyny týkající se osob osvobozených od dočasného omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, pokud jde o provádění doporučení Rady 2020/912 ze dne 30. června 2020 (COM(2020) 686 final), s. 8.

k zajištění přiměřenosti sporných opatření v užším smyslu slova [187]. Sporná opatření však podle mého názoru měla být vedle těchto obecných kategorií rovněž vymáhána pružně. Jiné, specifické individuální okolnosti měly odůvodňovat výjimečné odchylky v okamžiku výkonu. Lidem, kteří dočasně pobývali v Belgii, mělo být umožněno vrátit se zpět do členského státu jejich bydliště, ať už je to Švédsko nebo jiná „vysoce riziková" země [188]. Takovou výjimku mohly a měly odůvodnit na základě základních práv také některé jiné humanitární okolnosti. Je věcí předkládajícího soudu, aby provedl toto ověření.

133. Naproti tomu by orgány veřejné moci mohly mít důvodně za to, že cesty za účelem turismu, jakkoli důležité, musely požadavkům veřejného zdraví dočasně ustoupit. V tomto ohledu je navíc třeba mít na paměti, že se dotčená omezení uplatňovala pouze ve vztahu k některým „vysoce rizikovým" zemím, zatímco turistické cesty do jiných zemí byly dovoleny. To rovněž přispělo ke splnění přiměřenosti sporných opatření v užším smyslu slova.

6. Dílčí závěry

134. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na první otázku odpověděl tak, že čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 ve spojení s čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38 musí být vykládány v tom smyslu, že v zásadě nevylučují vnitrostátní opatření prováděná v reakci na vážnou a skutečnou hrozbu pro veřejné zdraví, kterou představuje pandemie, spočívající na jedné straně v zákazu cest do a ze zemí, v nichž je epidemiologická situace srovnatelně horší než ta, jaká panuje v daném členském státě, a na druhé straně v požadavcích na karanténu a testování rezidentů po jejich návratu z těchto zemí.

B. Zákonnost kontrol provedených za účelem vymáhání sporných cestovních omezení (druhá otázka)

135. Společnost Nordic Info před předkládajícím soudem tvrdí, že za účelem vymáhání cestovních omezení, o nichž jsem hovořil v mé analýze týkající se první otázky, prováděly belgické orgány v rozporu s pravidly Schengenského hraničního kodexu v rozhodné době kontroly na hranicích mezi Belgií a ostatními schengenskými státy.

136. Připomínám, že za účelem uskutečnění cíle Evropské unie vytvořit „prostor […] bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob" [189], Schengenský hraniční kodex stanoví *zásadu* zrušení ochrany „vnitřních hranic" [190] mezi zeměmi, na které se vztahuje schengenské *acquis*, jako je Belgie a Švédsko [191]. Článek 22 tohoto kodexu tuto zásadu vyjadřuje tím, že stanoví, že vnitřní hranice lze překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob. Články 25 až 35 téhož kodexu však za určitých podmínek *výjimečně* umožňují dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

[187] – Pro podobné hodnocení podle EÚLP viz McBride, J., „An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements", ECHR Blog, 27. března 2020 (dostupné na https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html).

[188] – Viz mimo jiné Evropská komise, 16. března 2020, Covid-19 Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb, bod 21.

[189] – Viz bod 4 výše.

[190] – Podle čl. 2 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu se pro účely tohoto kodexu pojmem „vnitřní hranice" rozumí „a) společné pozemní hranice členských států, včetně říčních a jezerních hranic; b) letiště členských států pro vnitřní lety; c) námořní, říční a jezerní přístavy členských států pro pravidelná vnitřní trajektová spojení",

[191] – Stejně jako Island a Norsko, pokud by to mělo být pro účely věci v původním řízení relevantní (viz poznámky pod čarou 23 a 35 výše).

137. V této věci společnost Nordic Info tvrdí, že sporné kontroly byly provedeny v rozporu s článkem 22 Schengenského hraničního kodexu. Dále podle ní nebyly naplněny podmínky pro výjimečné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, jak jsou stanoveny v článcích 25 a násl. tohoto kodexu.

138. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se jeví, že vnitrostátní soud vychází z předpokladu, že kontroly prováděné belgickými orgány skutečně představovaly „hraniční kontroly“ ve smyslu článku 22 Schengenského hraničního kodexu, a klade si tudíž otázku ohledně jejich zákonnosti výhradně podle článků 25 a násl. tohoto kodexu. Belgická vláda však tento předpoklad ve svých vyjádřeních zpochybňuje. Druhá otázka je kromě toho formulována široce a otevřeně a potenciálně zahrnuje také tuto problematiku. Proto považuji za vhodné nejprve poskytnout určitá objasnění charakterizace sporných kontrol 1) a následně se zabývat podmínkami pro dočasné obnovení ochrany vnitřních hranic 2).

1. Charakterizace sporných kontrol

139. Pokud jde o kontroly prováděné belgickými orgány za účelem vymáhání sporných cestovních omezení v rozhodné době, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je neurčitá. Předkládající soud pouze vysvětluje – a ve znění druhé otázky připomíná – že zákaz cest stanovený v článku 18 napadeného nařízení[192] byl v případě porušení „kontrolován a sankcionován“ a mohl být příslušnými orgány „vymáhán z moci úřední“. Ve zbývající části tento soud uvádí obsah některých relevantních ustanovení belgického práva, ale nevysvětluje, co to obnáší v praxi. Ať je to jakkoli, ze spisu a zejména z odpovědí poskytnutých belgickou vládou na otázky Soudního dvora vyplývají následující údaje.

140. Na jedné straně není sporu o tom, že belgické orgány v rozhodné době ochranu vnitřních hranic, které Belgie sdílí s ostatními zeměmi Schengenu, podle článku 25 a násl. Schengenského hraničního kodexu, formálně znovu nezavedly. Některé kontroly na druhou stranu v té době prováděli policisté, konkrétně:

– na *letištích*, týkající se v zásadě všech letů; nicméně u letů přilétajících z „vysoce rizikových“ /„červených“ zemí Schengenu byli cestující kontrolováni náhodně;

– na *železničních stanicích*, kdy policisté prováděli namátkové kontroly některých cestujících z mezinárodních vysokorychlostních vlaků přijíždějících ze sousedních zemí v okamžiku výstupu v první stanici, ve které tyto vlaky zastavily po vstupu na belgické území;

– na *pozemních komunikacích* překračujících hranice, přičemž mobilní jednotky policistů prováděly namátkové kontroly v běžné pracovní době.

141. Podle belgické vlády tyto kontroly nepředstavovaly „hraniční kontroly“ ve smyslu článku 22 Schengenského hraničního kodexu. Jednalo se pouze o případy „výkonu policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů […] v pohraničních oblastech“, které navíc neměly „účinek rovnocenný hraničním kontrolám“ ve smyslu čl. 23 odst. a) tohoto kodexu. Proto se na ně zrušení ochrany vnitřních hranic, jak objasňuje poslední uvedené ustanovení, nevztahovalo.

[192] – Prosazování požadavků na karanténu a testování patrně sporné není.

142. Správná charakterizace sporných kontrol je zjevně otázkou, jejíž posouzení náleží předkládajícímu soudu. Abych tomuto soudu v tomto ohledu poskytl vodítka, uvedu několik poznámek.

143. Na jedné straně by se mohlo jevit, že sporné kontroly patrně splňovaly definici „hraničních kontrol“ stanovenou v čl. 2 odst. 11 Schengenského hraničního kodexu. Zaprvé byly patrně „prováděn[y] na hraničních přechodech“ nebo v jejich blízkosti – alespoň pokud jde o silnice a letiště[193], ačkoli ani v případě železničních stanic se to příliš neliší[194]. Zadruhé byly pravděpodobně provedeny, „aby se zajistilo, že osobám […] může být povolen vstup na území [členského státu] nebo jeho opuštění“, jelikož policisté patrně ověřovali, zda cestující splňovali alespoň jednu z podmínek uložených v rozhodné době pro „povolen[í] vstup[u] na území“ Belgie nebo „jeho opuštění“ – konkrétně skutečnost, zda jde o cestu, „jež je nezbytně nutná“, nebo případně zda se jedná o cestu z nebo do „vysoce rizikové“ země.

144. Na druhou stranu skutečnost, že sporné kontroly nebyly patrně prováděny v pevných zařízeních, ale mobilními jednotkami policistů přítomnými v různých místech a v různém čase, přičemž kontroly nebyly prováděny systematicky[195], ale namátkově, jsou silnými ukazateli[196] toho, že šlo, jak tvrdí belgická vláda, o případy „výkonu policejních pravomocí […] v pohraničních oblastech“, jak jsou stanoveny v čl. 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu. Za předpokladu, že intenzita a četnost těchto kontrol – jejíž ověření na základě příslušných pravidel belgického práva náleží předkládajícímu soudu – nebyly takové, aby měly „účinek rovnocenný hraničním kontrolám“, skutečně se na ně zákaz stanovený v článku 22 uvedeného kodexu nevztahoval[197]. Skutečnost, že čl. 23 písm. a) pouze předpokládá v bodě ii) kontroly prováděné v reakci na „hroz[by] pro veřejnou bezpečnost“, a nikoli „hrozby pro veřejné zdraví“, je v tomto ohledu irelevantní. Toto ustanovení totiž pro výkon „policejní pravomoci“ neposkytuje právní základ, ani nedefinuje důvody, pro které ji lze vykonávat – jelikož tyto důvody upravují příslušné vnitrostátní právní předpisy – a scénář kontrol souvisejících s veřejnou bezpečností je uveden pouze jako příklad[198].

193 – Připomínám, že pro účely Schengenského hraničního kodexu jsou letiště členských států považována za hraniční přechody. V tomto smyslu viz definice „vnitřních hranic“ a „vnějších hranic“ uvedené v článku 2 bodech 1 a 2 uvedeného kodexu.

194 – Na jednu stranu platí, že pro účely Schengenského hraničního kodexu nejsou železniční stanice považovány za hraniční přechody ani ve vztahu k mezinárodním vlakům (v tomto smyslu viz definice „vnitřních hranic“ a „vnějších hranic“ v článku 2 bodech 1 a 2 uvedeného kodexu). Na druhou stranu podle tohoto kodexu mají být „hraniční kontroly“ prováděny u cestujících ve vlacích překračujících vnější hranice v okamžiku výstupu (nebo nástupu), v první železniční stanici na příjezdu (respektive poslední stanici na odjezdu) na území schengenského státu. Viz příloha VI „Zvláštní pravidla pro různé druhy hranic a různé dopravní prostředky používané pro překračování vnějších hranic členských států“, bod 1 („Pozemní hranice“), bod 1.2 („Kontroly v železniční dopravě“).

195 – Jediné kontroly, které byly patrně prováděny systematicky, se týkaly nástupu a výstupu cestujících z vlaků Eurostar přijíždějících z Londýna nebo odjíždějících do Londýna (Spojené království) na železniční stanici Midi *v* Bruselu (Belgie). Tyto kontroly však nejsou pro účely projednávané věci relevantní. Netýkají se totiž, jak na jednání zdůraznila belgická vláda, překročení „vnitřních hranic“, ale „vnějších hranic“ schengenských států. Protože tyto vlaky uprostřed Eurotonelu, na virtuální hranici mezi Francií a Spojeným královstvím, zjevně nezastavují a cestující jsou místo toho kontrolováni před nástupem nebo výstupem na železniční stanici *Midi* (viz poznámka pod čarou 193 výše). Skutečnost, že tyto vlaky někdy zastavují na území schengenských států, které leží mezi Bruselem a Londýnem, je v tomto ohledu irelevantní. Ve skutečnosti se v tomto ohledu uplatní zvláštní režim, podle kterého cestující, kteří do těchto vlaků nastupují, například v Lille (Francie) směrem do Bruselu, „hraničním kontrolám“ podléhají v cílové stanici (viz příloha VI, bod 1.2.3 Schengenského hraničního kodexu). Zdůrazňuji, že s ohledem na tyto cestující nejsou dotčené kontroly považovány za kontroly související s překročením „vnitřních hranic“. Z důvodu právní fikce jsou tyto osoby považovány za osoby, které překročily „vnější hranice“ států Schengenu.

196 – V tomto smyslu viz čl. 23 písm. a) body iii) a iv) Schengenského hraničního kodexu.

197 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483, body 38 až 40 a citovaná judikatura).

198 – Jak objasňuje použití výrazu „zejména“ v čl. 23 písm. a).

2. Podmínky pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

145. V předchozí části jsem vysvětlil, proč podle mého názoru – s výhradou ověření ze strany předkládajícího soudu – kontroly, jako byly ty, které v rozhodné době za účelem vymáhání sporných cestovních omezení prováděly belgické orgány, nepředstavovaly zakázané „hraniční kontroly" na vnitřních hranicích ve smyslu článku 22 Schengenského hraničního kodexu. Otázka, zda v této době byly v Belgii splněny podmínky pro výjimečné znovuzavedení ochrany těchto hranic, se tedy již nejeví relevantní. Budu se jí však věnovat pro úplnost [199].

146. Ustanovení čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu stanoví obecný rámec pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Zejména stanoví, že tato ochrana může být znovu zavedena, „[p]okud se [v členském státě] […] vyskytne závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost". Jak vysvětlím níže [200], je třeba splnit další procesní a hmotněprávní podmínky.

147. Bez ohledu na to, zda tyto další podmínky byly v rozhodné době v Belgii splněny, společnost Nordic Info tvrdí, že znovuzavedení ochrany hranic bylo za okolností, jako jsou okolnosti dotčené v původním řízení, očividně nemožné, a to z prostého důvodu, že čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu jako odůvodnění takového opatření neuvádí „veřejné zdraví". Tato otázka je, jak vyplývá z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jádrem druhé otázky předkládajícího soudu. V souladu s tím nejprve abstraktně pojednám o oblasti působnosti tohoto ustanovení (a) a poté učiním několik krátkých poznámek k tomu, zda byly za dotčených okolností splněny podmínky pro provedení takového opatření (b).

a) Oblast působnosti čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu

148. Podle mého názoru má argument společnosti Nordic Info týkající se důvodů, na základě kterých může být ochrana vnitřních hranic zákonným způsobem podle čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu znovuzavedena, určitou váhu [201].

149. Pokud čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 výslovně uvádí jako přípustné důvody pro omezení volného pohybu důvody „veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo *veřejného zdraví*" (kurzivou zvýraznil autor stanoviska), pokud jde o ochranu *vnitřních* hranic, čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu odkazuje na výskyt „závažn[é] hrozb[y] pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost", přičemž „veřejné zdraví" zjevně vynechává. Prevence „hrozeb pro veřejné zdraví" členských států je v tomto kodexu ve skutečnosti zmíněna, ale *pouze v* souvislosti se vstupem státních příslušníků třetích zemí přijíždějících na *vnější* hranice [202]. Navíc analýza historie tohoto kodexu patrně naznačuje, že tento rozdílný režim není pouhým opomenutím, ale záměrnou volbou unijního normotvůrce.

[199] – Tento vývoj se může pro jiné případy ukázat být přinejmenším poučným, protože jak je uvedeno v úvodu tohoto stanoviska, členské státy v různých obdobích pandemie ochranu vnitřních hranic znovuzaváděly v širokém měřítku. Viz oznámení členských států o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článků 25 a 28 a následujících Schengenského hraničního kodexu (dostupný na https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

[200] – Viz body 155 až 161 níže.

[201] – Natolik, že její názor sdílí, nebo alespoň patrně sdílel, Parlament. Viz Evropský parlament, usnesení ze dne 19. června 2020 o situaci v schengenském prostoru po rozšíření onemocnění covid-19 [2020/2640(RSP)] (Úř. věst. 2021, C 362, s. 77), bod 7.

[202] – Nebýt považováni za „hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost [nebo] veřejné zdraví" (kurzivou zvýraznil autor stanoviska) je jednou z podmínek vstupu státních příslušníků třetích zemí při krátkodobém pobytu na území členských států [viz čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu], která je v zásadě ověřována pohraniční stráží v rámci „důkladných" hraničních kontrol, kterým podléhají státní příslušníci třetích zemí při vstupu do schengenského prostoru [viz čl. 8 odst. 3 písm. a) bod vi) uvedeného kodexu].

150. Navíc analýza historie tohoto kodexu patrně naznačuje, že tento rozdílný režim není pouhým opomenutím, ale záměrnou volbou unijního normotvůrce. V tomto ohledu připomínám, že Úmluva k provedení Schengenské dohody [203], podepsaná v Schengenu dne 19. června 1990 [204], „veřejné zdraví“ nezmiňovala ani ve vztahu k podmínkám vstupu cizinců, ani ve vztahu k dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic [205]. V legislativním návrhu, který se stal první verzí Schengenského hraničního kodexu [206], však Komise mimo jiné navrhla přidat ke stávajícím podmínkám vstupu požadavek, aby cizinci nepředstavovali hrozbu pro veřejné zdraví [207] a že ochrana hranic by mohla být znovuzavedena v případě „vážného ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo *veřejného zdraví*“ [208]. Během prvního čtení textu však Evropský parlament změnil ustanovení o ochraně vnitřních hranic tak, že byly veškeré odkazy na hrozbu pro „veřejné zdraví“ odstraněny [209]. Tato změna přetrvala po zbytek legislativního procesu.

151. Nicméně jsem stejně jako belgická, norská a švýcarská vláda, jakož i Komise názoru, že ačkoli „hrozby pro veřejné zdraví“ nemohou samy o sobě odůvodnit znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, *některé* situace související s veřejným zdravím jsou natolik závažné, že je lze zahrnout pod pojem „závažná hrozba pro veřejný pořádek“ v tomto ustanovení uvedený [210].

152. Přestože pojem „závažná hrozba pro veřejný pořádek“ není v Schengenském hraničním kodexu definován, z bodu 27 odůvodnění tohoto kodexu vyplývá, že unijní normotvůrce měl v úmyslu použít definici, kterou ve své judikatuře k volnému pohybu v tomto ohledu poskytl Soudní dvůr. Podle relevantní judikatury pojem „veřejný pořádek“ předpokládá existenci „skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení jednoho ze základních zájmů společnosti“ [211].

153. Zaprvé lze ochranu obyvatelstva před újmou zejména prostřednictvím kontroly epidemických onemocnění spolu s poskytováním zdravotní péče za součást těchto „základních zájmů společnosti“ snadno považovat. Může to být jedna ze „základních funkcí státu“, kterou

[203] – Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. června 1985 (Úř. věst 2000, L 239, s. 13; Zvl. vyd. 19/02, s. 3).

[204] – Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9.

[205] – Viz čl. 2 odst. 2 a čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy k provedení Schengenské dohody.

[206] – Návrh nařízení Rady, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících pohyb osob přes hranice, předložený Komisí dne 26. května 2004 (COM(2004) 391 final).

[207] – Viz čl. 5 odst. 1 písm. e) uvedeného návrhu.

[208] – Viz čl. 20 odst. 1, čl. 22 odst. 1 a článek 24 uvedeného návrhu (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

[209] – Viz legislativní usnesení Evropského parlamentu k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob [COM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD)] [P6_TA(2005)0247]. Tento pozměňovací návrh lze vysledovat zpět k návrhu předloženému Výborem pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. Viz Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci, 14. dubna 2005, pozměňovací návrhy 138 až 198, návrh zprávy, Michael Cashman, dokument č. PE 355.529v01-00, s. 20, pozměňovací návrh 171 („[…] Existuje […] rozdíl mezi ‚hrozbou pro veřejné zdraví‘ jako důvodem pro odepření vstupu jednotlivé osobě a ‚hrozbou pro veřejné zdraví‘ jako důvodem pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, které by se týkalo všech osob, které chtějí překročit vnitřní hranici. Zatímco v prvním případě je přínos zahrnutí ‚hrozby pro veřejné zdraví‘ jako důvodu pro odepření patrný […], v případě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic to skutečně zřejmé není: pokud by na území členského státu došlo k propuknutí takové nemoci, vhodnou a přiměřenou politickou reakcí by bylo například umístění postižených osob do karantény, možná uzavření nemocnice nebo několika budov“).

[210] – Pro shodný pohled viz Komise, 16. března 2020, Covid-19 Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb, bod 18.

[211] – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 18), a ze dne 4. října 2012, Bjankov (C-249/11, EU:C:2012:608, bod 40).

Evropská unie „respektuje“ podle čl. 4 odst. 2 SEU. Zadruhé rizika, která taková onemocnění představují, mohou být za určitých okolností dostatečně závažná, aby představovala „skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení“, které tyto „zájmy“ ovlivňuje [212].

154. V rozsahu, v němž například určitá pandemie naplňuje výše uvedenou definici „veřejného pořádku“, nevidím důvod k jejímu vyloučení z působnosti čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu. Znění tohoto ustanovení není kvalifikováno s ohledem na typ „hrozeb pro veřejný pořádek“, které mohou znovuzavedení ochrany vnitřních hranic odůvodnit. *Jakákoli* taková hrozba je kryta za předpokladu, že je „závažná“. Výše uvedené historické aspekty podle mého názoru takový výklad nevylučují [213]. Abych to objasnil, neznamená to, že „veřejné zdraví“ a „veřejný pořádek“ se překrývají a že první z nich může takové opatření ospravedlnit vždy. Tak by tomu bylo pouze za výjimečných okolností, kdy je situace veřejného zdraví natolik závažná, že vážně ohrožuje veřejný pořádek [214].

b) Byly za dotčených okolností splněny podmínky pro znovuzavedení ochrany hranic?

155. Vzhledem k tomu, že předkládající soud ve skutečnosti nezkoumá, zda byly za okolností projednávané věci splněny podmínky pro znovuzavedení ochrany hranic, a jelikož navíc jakákoli objasnění v této věci pravděpodobně nebudou pro původní řízení relevantní, omezím se v této věci na několik poznámek.

156. Zaprvé, jak bylo právě vysvětleno, znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je podle čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu ospravedlnitelné, pokud se vyskytne „závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost některého členského státu“. Pokud jde o to, zda pandemie covid-19 v rozhodné době skutečně představovala takovou „hrozbu“, odkazuji na body 76 až 86 uvedené výše.

157. Zadruhé z čl. 25 odst. 2 a článku 26 Schengenského hraničního kodexu vyplývá, že provádění takového opatření musí respektovat zásadu přiměřenosti [215].

158. Zaprvé, pokud jde o to, zda je znovuzavedení ochrany vnitřních hranic *vhodným* prostředkem k nápravě „závažné hrozby pro veřejný pořádek“, kterou v rozhodné době mohlo představovat onemocnění covid-19, k diskusi o (omezeném) vlivu omezení mezinárodního pohybu osob na šíření epidemického onemocnění odkazuji na body 97 až 102 tohoto stanoviska. Nicméně v rozsahu, v němž byla taková cestovní omezení, jako jsou dotčená cestovní omezení,

[212] – V tomto smyslu viz bod 81 výše. Viz také Leboeuf, L, „La fermeture des frontières de l’Union pour motifs de santé publique: la recherche d’une approche coordonnée“ in Dubout, E., a Picod, F. (eds), op. cit., s. 223 až 239; van Eijken, H. H., a Rijpma, J. J., op. cit., p. 40, a Thym, D., a Bornemann, J, op. cit., s. 1148 a 1149.

[213] – Je zřejmé, že pozměňovací návrh byl původně navržen z důvodu uvedeného v poznámce pod čarou 208 výše. Není však jasné, zda různí členové Parlamentu a Rady tento pozměňovací návrh přijali z tohoto důvodu. Mohli se velmi dobře domnívat, že zmínka o „veřejném zdraví“ není nezbytná, protože dostatečně závažná krize veřejného zdraví, která by opravňovala k opětovnému zavedení hraničních kontrol, by spadala do důvodů „veřejného pořádku“.

[214] – Stejný výklad je v podstatě obsažen v nedávném návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, 14. prosince 2021 [COM(2021) 891 final]. Komise v něm navrhuje upřesnit, že „[z]a závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost lze považovat zejména […] rozsáhlé mimořádné situace v oblasti veřejného zdraví“ (viz bod 28 odůvodnění a čl. 25 odst. 1 písm. b) návrhu nařízení).

[215] – Článek 25 odst. 2 uvádí, že ochrana vnitřních hranic může být znovu zavedena pouze „v krajním případě“, zatímco článek 26 stanoví, že orgány veřejné moci musí posoudit, „do jaké míry takové opatření pravděpodobně přispěje k odpovídajícímu řešení hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost“ a „přiměřenost tohoto opatření vzhledem k dané hrozbě“. Tyto podmínky podle mého názoru odpovídají klasickým kritériím testu proporcionality, tedy vhodnosti, nezbytnosti a přiměřenosti v užším smyslu slova.

v tomto ohledu vhodná, se mi jeví, že se tentýž závěr uplatní i pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Takové opatření totiž přispělo (nebo mohlo přispět) k prosazování těchto omezení, a tedy k jejich systematickému a důslednému uplatňování.

159. Zadruhé to, zda bylo znovuzavedení ochrany vnitřních hranic *nezbytné*, v podstatě závisí na tom, zda by alternativní opatření byla při prosazování sporných cestovních omezení méně omezující, ale stejně účinná. V tomto ohledu bych poznamenal, že „namátkové kontroly" prováděné na území, včetně pohraničních oblastí, doprovázené účinnými a odrazujícími sankcemi v případě porušení těchto opatření, mohly pravděpodobně představovat méně omezující, ale stejně účinný způsob jejich vymáhání, a to patrně skutečně byl postup konkrétně zvolený v rozhodné době belgickými orgány [216].

160. Zatřetí, pokud jde o *přiměřenost* znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v užším smyslu slova, pro diskusi o přijatelnosti omezení mezinárodního pohybu osob v demokratické společnosti z důvodu „veřejného zdraví" připomínám své postřehy v bodech 120 až 133 výše. Také bych dodal, že kromě nepříjemností v podobě podstatných cestovních omezení přinášejí hraniční kontroly samy o sobě určité nevýhody [217]. Hraniční kontroly prováděné členskými státy během pandemie výrazně bránily pohybu osob, které cestovaly za účely, jež byly „nezbytně nutné", a tudíž se na ně nevztahoval zákaz cestování, a pro které byl neomezený pohyb přes hranice zásadní. Dopad těchto kontrol na přeshraniční a zdravotnické pracovníky byl někdy značný, zejména když způsobily dlouhé fronty a značná zpoždění. Totéž platí pro pohyb zboží přes hranice. Aby se možné příznivé a nepříznivé následky hraničních kontrol alespoň „vyvážily", musela být zavedena opatření, jako je systém „zelených pruhů" doporučený Komisí, aby se pohyb „kritických" osob a „základního" zboží usnadnil [218].

161. Na závěr připomínám, že pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je třeba dodržet zvláštní postup. Zejména podle článku 27 Schengenského hraničního kodexu musí vnitrostátní orgány nejpozději čtyři týdny *před* plánovaným znovuzavedením informovat své protějšky z ostatních členských států a Komisi. Výjimečně mohou podle článku 28 ochranu hranic znovu zavést okamžitě a zároveň toto opatření oznámit. V každém případě je vyžadováno oznámení. Jeví se, že ne každý členský stát, který během pandemie takové opatření přijal, tento požadavek splnil [219].

3. Dílčí závěry

162. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou otázku tak, že čl. 25 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu v zásadě nebrání tomu, aby členský stát dočasně znovu zavedl ochranu vnitřních hranic v reakci na pandemii, pokud je dostatečně závažná, aby mohla být označena za „závažnou hrozbu pro veřejný pořádek" ve smyslu tohoto ustanovení, a pokud jsou splněny všechny podmínky v něm stanovené.

[216] – Viz body 139 až 144 výše.

[217] – Pro podrobnou analýzu v tomto ohledu viz Evropská komise, Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku, Peyrony, J., Rubio, J. a Viaggi, R., The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: an empirical report covering the period March to June 2020, Úřad pro publikace, 2021.

[218] – Viz Evropská komise, 24. března 2020, Sdělení Komise o zavádění zelených pruhů podle Pokynů týkajících se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb (Úř. věst. 2020, C 96I, s. 1), a 30. března 2020, Sdělení Komise – Pokyny k výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění covid-19 (Úř. věst. 2020, C 102I, s. 1).

[219] – Viz mimo jiné Heinikoski, S., „Covid-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis?", *FIIA Briefing Paper 281*, duben 2020.

V. Závěry

163. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu, Belgie) odpověděl takto:

„1) Článek 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1, ve spojení s čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS,

musí být vykládány v tom smyslu, že

v zásadě nevylučují vnitrostátní opatření prováděná v reakci na vážnou a skutečnou hrozbu pro veřejné zdraví, kterou představuje pandemie, spočívající na jedné straně v zákazu cest do a z určitých zemí se srovnatelně horší epidemiologickou situací, než jaká panuje v daném členském státě, a na druhé straně v požadavcích na karanténu a testování rezidentů po jejich návratu z těchto zemí.

2) Článek 25 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex),

musí být vykládán v tom smyslu, že

v zásadě nebrání tomu, aby členský stát dočasně znovu zavedl ochranu vnitřních hranic v reakci na pandemii, pokud je dostatečně závažná, aby mohla být označena za ‚závažnou hrozbu pro veřejný pořádek' ve smyslu tohoto ustanovení, a pokud jsou splněny všechny podmínky v něm stanovené."