ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

22. června 2010 *

Ve spojených věcech C-188/10 a C-189/10,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Cour de cassation (Francie) ze dne 16. dubna 2010, došlými Soudnímu dvoru téhož dne, v řízeních proti

Azizi Melkimu (C-188/10),

Selimu Abdelimu (C-189/10),

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta a C. Toader, předsedové senátů, K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (zpravodaj), J.-J. Kasel a M. Safjan, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 12. května 2010 o projednání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce ve zrychleném řízení v souladu s článkem 23a statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 104a prvním pododstavcem jednacího řádu,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. června 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za A. Melkiho a S. Abdeliho R. Boucqem, avocat,

– za francouzskou vládu E. Belliard, G. de Berguesem a B. Beaupère-Manokha, jako zmocněnci,

– za belgickou vládu C. Pochet a M. Jacobs, jakož i T. Maternem, jako zmocněnci, ve spolupráci s F. Tulkensem, avocat,

– za českou vládu M. Smolkem, jako zmocněncem,

– za německou vládu J. Möllerem, B. Kleinem a N. Graf Vitzthumem, jako zmocněnci,

– za řeckou vládu T. Papadopoulou a L. Kotroni, jako zmocněnkyněmi,

– za nizozemskou vládu C. Wissels a M. de Ree, jako zmocněnkyněmi,

– za polskou vládu J. Faldyga, jakož i M. Jaroszem a M. Szpunarem, jako zmocněnci,

– za slovenskou vládu B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

– za Evropskou komisi J.-P. Keppennem a M. Wilderspinem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí generálního advokáta,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 67 a 267 SFEU.

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou řízení zahájených jednak proti A. Melkimu a jednak proti S. Abdelimu, kteří jsou oba alžírskými státními příslušníky, za účelem získání oprávnění k prodloužení doby jejich zadržování v prostorách, které nespadají pod vězeňskou správu.

Právní rámec

Právo Unie

3 Podle preambule protokolu (č. 19) o Schengenském acquis začleněném do rámce Evropské unie, připojeného k Lisabonské smlouvě (Úř. věst. 2010, C 83, s. 290; dále jen „protokol č. 19“):

„Vysoké smluvní strany,

berouce na vědomí, že dohody podepsané některými členskými státy Evropské unie dne 14. června 1985 a dne 19. června 1990 v Schengenu o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, na ně navazující dohody a na jejich základě přijaté předpisy byly začleněny do rámce Evropské unie Amsterodamskou smlouvou ze dne 2. října 1997,

přejíce si zachovat schengenské acquis, jak se vyvinulo od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost, a toto acquis rozvíjet, aby se přispělo k dosažení cíle poskytnout občanům Unie prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic,

[…]

se dohodly na následujících ustanoveních, která se připojují ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie:“

4 Článek 2 tohoto protokolu stanoví:

„Schengenské acquis se vztahuje na členské státy uvedené v článku 1, aniž je dotčen článek 3 aktu o přistoupení ze dne 16. dubna 2003 a článek 4 aktu o přistoupení ze dne 25. dubna 2005. Rada nahrazuje výkonný výbor zřízený schengenskými dohodami.“

5 Součástí uvedeného acquis je zejména Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9), podepsaná v Schengenu (Lucembursko) dne 19. června 1990 (dále jen „ÚPSD“), jejíž článek 2 se týkal překračování vnitřních hranic.

6 Článek 2 odst. 1 až 3 ÚPSD stanovil:

„1. Vnitřní hranice je možné překračovat na jakémkoli místě, aniž by se prováděla kontrola osob.

2. Vyžaduje-li to však veřejný pořádek nebo bezpečnost státu, může smluvní strana po konzultaci ostatních smluvních stran rozhodnout, že na vnitřních hranicích budou po omezenou dobu prováděny vnitrostátní kontroly přiměřené dané situaci. Vyžaduje-li veřejný pořádek nebo bezpečnost státu okamžité jednání, přijme dotyčná smluvní strana nezbytná opatření a co možná nejdříve o tom uvědomí ostatní smluvní strany.

3. Zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích se nedotkne použití článku 22, ani výkonu policejních pravomocí orgány příslušnými na základě právních předpisů smluvní strany na jejím celém území, ani povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovených [stanovené] právními předpisy této smluvní strany."

7 Článek 2 ÚPSD byl zrušen s účinkem od 13. října 2006 v souladu s čl. 39 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex, Úř. věst. L 105, s. 1).

8 Článek 2 body 9 až 11 tohoto nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

9) ‚ochranou hranic' činnost vykonávaná na hranici v souladu s tímto nařízením a pro účely tohoto nařízení výhradně jako reakce na záměr překročit tuto hranici nebo na úkon překročení této hranice, a to bez ohledu na jakékoliv jiné důvody, sestávající z hraničních kontrol a z ostrahy hranic;

10) ‚hraničními kontrolami' kontroly prováděné na hraničních přechodech, aby se zajistilo, že osobám, včetně jejich dopravních prostředků a předmětů, které mají v držení, může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění;

11) ‚ostrahou hranic' ostraha hranic mezi hraničními přechody a ostraha hraničních přechodů mimo stanovenou provozní dobu, aby se zabránilo osobám vyhýbat se hraničním kontrolám".

9 Článek 20 nařízení č. 562/2006, nadepsaný „Překračování vnitřních hranic", stanoví:

„Vnitřní hranice lze překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost."

10 Článek 21 tohoto nařízení, nadepsaný „Kontroly na území", stanoví:

„Zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká:

a) výkonu policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám; to se vztahuje i na pohraniční oblasti. Ve smyslu první věty nesmí být výkon policejních pravomocí považován za rovnocenný hraničním kontrolám zejména tehdy, když policejní opatření:

i) nemají za cíl ochranu hranic,

ii) vycházejí z všeobecných policejních informací a zkušeností týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost a mají především za cíl bojovat proti přeshraniční trestné činnosti,

iii) jsou plánována a prováděna tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích,

iv) provádějí se na základě namátkových kontrol;

[…]

c) možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady;

[…]“

Vnitrostátní právo

Ústava ze dne 4. října 1958

11 Ústava ze dne 4. října 1958, ve znění ústavního zákona č. 2008-724 ze dne 23. července 2008 o modernizaci orgánů páté republiky (JORF ze dne 24. července 2008, s. 11890, dále jen „Ústava"), ve svém článku 61-1 stanoví:

„Pokud je v řízení před soudem namítáno, že zákonné ustanovení zasahuje do práv a svobod, které Ústava zaručuje, může tuto otázku Conseil d'État (Státní rada) nebo Cour de cassation (Kasační soud) předložit ve stanovené lhůtě k projednání Conseil constitutionnel (Ústavní radě).

Organický zákon stanoví podmínky provádění tohoto článku."

12 Článek 62 druhý a třetí pododstavec Ústavy stanoví:

„Ustanovení, které je na základě článku 61-1 prohlášeno za neústavní, se zrušuje s účinností ode dne zveřejnění rozhodnutí Conseil constitutionnel nebo od pozdějšího data stanoveného tímto rozhodnutím. Conseil constitutionnel stanoví podmínky a omezení, za nichž lze zpochybnit účinky, které dané ustanovení založilo.

Proti rozhodnutím Conseil constitutionnel nelze podat opravný prostředek. Jsou závazná pro orgány veřejné moci a pro veškeré správní a soudní orgány."

13 Článek 88-1 Ústavy zní:

„Republika se účastní Evropské unie, která je tvořena státy, jež se dobrovolně rozhodly společně vykonávat určité své pravomoci podle Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění vyplývajícím ze smlouvy podepsané v Lisabonu dne 13. prosince 2007."

Nařízení č. 58-1067

14 Organickým zákonem č. 2009-1523 ze dne 10. prosince 2009 o provádění článku 61-1 Ústavy (JORF ze dne 11. prosince 2009, s. 21379) byla do hlavy II nařízení č. 58-1067 ze dne 7. listopadu 1958 o organickém zákoně o Conseil constitutionnel vložena nová kapitola IIa, nadepsaná „Přednostní otázka ústavnosti". Tato kapitola IIa stanoví:

„Oddíl 1

Ustanovení použitelná v řízení před soudy, jejichž rozhodnutí jsou přezkoumatelná Conseil d'État nebo Cour de cassation

Článek 23-1

V řízení před soudy, jejichž rozhodnutí jsou přezkoumatelná Conseil d'État nebo Cour de cassation, se důvod vycházející z okolnosti, že zákonné ustanovení zasahuje do práv a svobod zaručených Ústavou, předkládá samostatným a odůvodněným podáním, jinak je nepřípustný. Tento důvod lze uplatnit poprvé v řízení o opravném prostředku. Soud k němu nemůže přihlédnout bez návrhu.

[…]

Článek 23-2

Soud bezodkladně rozhodne o postoupení přednostní otázky ústavnosti Conseil d'État nebo Cour de cassation a uvede důvody svého rozhodnutí. Tuto otázku lze postoupit, pokud jsou splněny následující podmínky:

1) Napadené ustanovení je použitelné ve sporu nebo v řízení, či je základem stíhání;

2) Toto ustanovení nebylo v odůvodnění a výroku rozhodnutí Conseil constitutionnel prohlášeno za slučitelné s Ústavou, ledaže nastala změna okolností;

3) Dotčená otázka je závažné povahy.

Soud, před nímž byly uplatněny důvody zpochybňující soulad zákonného ustanovení jednak s právy a svobodami zaručenými Ústavou a jednak s mezinárodními závazky Francie, musí každopádně přednostně rozhodnout o postoupení otázky ústavnosti Conseil d'État nebo Cour de cassation.

Rozhodnutí postoupit otázku je zasláno Conseil d'État nebo Cour de cassation ve lhůtě osmi dní od jeho vyhlášení spolu se spisy účastníků řízení nebo jejich návrhovými žádáními. Nelze jej napadnout opravným prostředkem. Odmítnutí postoupit otázku lze napadnout jen opravným prostředkem proti rozhodnutí, kterým je částečně nebo v plném rozsahu rozhodnuto ve sporu po meritorní stránce.

Článek 23-3

Je-li otázka postoupena, přeruší soud řízení až do doby, než obdrží rozhodnutí Conseil d'État nebo Cour de cassation, popřípadě Conseil constitutionnel, byla-li jí otázka předložena. Průběh dokazování přerušen není a soud může přijmout nezbytná předběžná nebo zajišťovací opatření.

Řízení se však nepřerušuje v případě, že je v příslušném stupni vůči osobě uloženo opatření spočívající ve zbavení svobody, ani v případě, že předmětem řízení je ukončení výkonu takového opatření.

Soud může rovněž rozhodnout, aniž by vyčkával rozhodnutí o přednostní otázce ústavnosti, pokud zákon nebo nařízení stanoví, že rozhodne ve stanovené lhůtě, nebo že rozhodne naléhavě. Pokud soud rozhodující v prvním stupni rozhodne bez vyčkání a pokud je proti jeho rozhodnutí podáno odvolání, přeruší řízení odvolací soud. Řízení však přerušit nemusí, pokud je sám povinen rozhodnout ve stanovené lhůtě nebo naléhavě.

Mimoto, pokud by přerušení řízení mohlo způsobit nenapravitelné nebo zjevně nepřiměřené důsledky pro práva účastníka řízení, může soud, který rozhodne o postoupení otázky, rozhodnout o skutečnostech, které musí být vyřešeny bezodkladně.

Byl-li podán kasační opravný prostředek v případě, že soud rozhodující ve věci samé rozhodl, aniž by vyčkal rozhodnutí Conseil d'État nebo Cour de cassation, popřípadě Conseil constitutionnel, byla-li jí otázka předložena, přerušuje se řízení o kasačním opravném prostředku až do doby, než bude rozhodnuto o přednostní otázce ústavnosti. To neplatí, je-li v příslušném stupni řízení vůči dotčené osobě přijato opatření spočívající ve zbavení svobody a stanoví-li zákon, že Cour de cassation rozhodne v určité lhůtě.

Oddíl 2

Ustanovení použitelná v řízení před Conseil d'État a Cour de cassation

Článek 23-4

Ve lhůtě tří měsíců od přijetí otázky postoupené podle článku 23-2 nebo posledního pododstavce článku 23-1 Conseil d'État nebo Cour de cassation rozhodne o předložení přednostní otázky ústavnosti Conseil constitutionnel. Otázka se předloží, jsou-li splněny podmínky stanovené v bodech 1 a 2 článku 23-2 a jde-li o novou, nebo závažnou otázku.

Článek 23-5

Důvod vycházející ze skutečnosti, že zákonné ustanovení zasahuje do práv a svobod zaručených Ústavou, lze uplatnit ve stupni řízení probíhajícím před Conseil d'État nebo Cour de cassation, a to i je-li poprvé uplatněn v řízení o kasačním opravném prostředku. Tento důvod se předkládá samostatným a odůvodněným podáním, jinak je nepřípustný. Soud k němu nemůže přihlédnout bez návrhu.

Jsou-li Conseil d'État nebo Cour de cassation předloženy důvody zpochybňující soulad zákonného ustanovení jednak s právy a svobodami zaručenými Ústavou a jednak s mezinárodními závazky Francie, musí tento soud každopádně přednostně rozhodnout o předložení otázky ústavnosti Conseil constitutionnel.

Conseil d'État nebo Cour de cassation vydá své rozhodnutí do tří měsíců od předložení důvodu. Přednostní otázka ústavnosti se předloží Conseil constitutionnel, jsou-li splněny podmínky stanovené v bodech 1 a 2 článku 23-2 a jde-li o novou nebo závažnou otázku.

Pokud byla předložena otázka Conseil constitutionnel, přeruší Conseil d'État nebo Cour de cassation řízení až do doby, než Conseil constitutionnel rozhodne. To neplatí, je-li v příslušném stupni řízení vůči dotčené osobě přijato opatření spočívající ve zbavení svobody a stanoví-li zákon, že Cour de cassation rozhodne v určité lhůtě. Conseil d'État nebo Cour de cassation nemusí přerušit řízení, jsou-li povinny rozhodnout naléhavě.

[…]

Článek 23-7

Odůvodněné rozhodnutí Conseil d'État nebo Cour de cassation o předložení otázky Conseil constitutionnel je posledně uvedenému soudu zasláno spolu se spisy účastníků řízení nebo návrhovými žádáními účastníků řízení. Conseil constitutionnel obdrží kopii odůvodněného rozhodnutí, jímž Conseil d'État nebo Cour de cassation rozhodne o nepředložení přednostní otázky ústavnosti. Pokud Conseil d'État nebo Cour de cassation nerozhodl ve lhůtách stanovených v článcích 23-4 a 23-5, je otázka předložena Conseil constitutionnel.

[…]

Oddíl 3

Ustanovení použitelná v řízení před Conseil constitutionnel

[…]

Článek 23-10

Conseil constitutionnel rozhodne ve lhůtě tří měsíců od doby, kdy jí byla otázka předložena. Účastníkům řízení je umožněno předložit svá vyjádření v souladu se zásadou kontradiktornosti řízení. Jednání je veřejné, s výhradou výjimečných případů vymezených jednacím řádem Conseil constitutionnel.

[…]"

Trestní řád

15 Článek 78-2 trestního řádu, ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu, stanoví:

„Důstojníci služby kriminální a vyšetřovací policie a – pod jejich vedením a na jejich odpovědnost – zaměstnanci a pomocní zaměstnanci služby kriminální a vyšetřovací policie zmínění v článcích 20 a 21-1 mohou vyzvat k prokázání totožnosti jakýmikoli prostředky každou osobu, u níž existuje pádný důvod nebo existují pádné důvody domnívat se,

– že spáchala nebo se pokusila spáchat protiprávní čin;

– že připravuje spáchání trestného činu;

– že může poskytnout informace užitečné za účelem vyšetřování trestného činu, nebo

– že je předmětem pátrání nařízeného soudním orgánem.

Na základě písemného rozhodnutí procureur de la République (státního zástupce) lze za účelem vyšetřování a stíhání protiprávních činů, které konkretizuje, rovněž za stejných podmínek ověřovat totožnost všech osob na místech a v časovém období určených uvedeným orgánem. Skutečnost, že ověření totožnosti odhalí jiné protiprávní činy, než jsou protiprávní činy uvedené v rozhodnutí procureur de la République, není důvodem neplatnosti navazujících postupů.

Totožnost osob bez ohledu na jejich chování lze za podmínek stanovených v prvním pododstavci rovněž ověřovat za účelem předejití narušení veřejného pořádku, a zejména bezpečnosti osob nebo majetku.

V pásmu mezi pozemní hranicí Francie se státy, které jsou smluvními stranami úmluvy podepsané v Schengenu dne 19. června 1990, a linií vzdálenou 20 km od hranice směrem do vnitrozemí, jakož i ve veřejně přístupných prostorech přístavů, letišť a železničních či autobusových nádraží používaných pro mezinárodní dopravu a stanovených vyhláškou lze za podmínek stanovených v prvním pododstavci rovněž ověřovat totožnost osob za účelem kontroly, zda jsou dodržovány povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovené zákonem. Dojde-li k takové kontrole ve vlaku, který zajišťuje mezinárodní spojení, může být provedena na úseku cesty mezi hranicí a první zastávkou, která se nachází více než 20 km od hranice. Ve vlacích zajišťujících mezinárodní spojení na trasách vyznačujících se určitými zvláštnostmi dopravního spojení lze však kontrolu provádět rovněž mezi touto zastávkou a zastávkou, která se nachází ve vzdálenosti do 50 km od první zastávky. Tyto trasy a zastávky jsou stanoveny vyhláškou ministerstva. Pokud se na úseku dálnice začínajícím v pásmu uvedeném v první větě tohoto pododstavce první mýtná stanice nachází za linií 20 kilometrů od hranic, může být kontrola také provedena až do místa této první mýtné stanice na parkovištích, jakož i v místě této mýtné stanice a na přilehlých parkovištích. Mýtné stanice dotčené tímto ustanovením jsou stanoveny vyhláškou. Skutečnost, že ověření totožnosti odhalí jiný protiprávní čin, než je protiprávní čin nedodržení výše uvedených povinností, není důvodem neplatnosti navazujících postupů.

[…]“

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

16 Aziz Melki a Selim Abdeli, alžířští státní příslušníci neoprávněně pobývající ve Francii, byli podle čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu kontrolováni policií v pásmu mezi pozemní hranicí Francie s Belgií a linií vzdálenou 20 km od této hranice směrem do vnitrozemí. Dne 23. března 2010 bylo proti každému z nich vydáno rozhodnutí prefekta o vrácení na hranice a rozhodnutí o prodloužení doby zadržování.

17 Před soudem rozhodujícím ve věcech zbavení svobody a vazby, jemuž prefekt předložil návrh na prodloužení doby tohoto zadržování, A. Melki a S. Abdeli zpochybnili soulad kontroly, jejíž byli předmětem, s právními předpisy a namítali neústavnost čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu z důvodu, že toto ustanovení zasahuje do práv a svobod zaručených Ústavou.

18 Dvěma usneseními ze dne 25. března 2010 soud rozhodující ve věcech zbavení svobody a vazby rozhodl jednak o postoupení otázky Cour de cassation, zda čl. 78-2 čtvrtý pododstavec trestního řádu zasahuje do práv a svobod zaručených Ústavou, a jednak o prodloužení doby zadržování A. Melkiho a S. Abdeliho o patnáct dnů.

19 Podle předkládajícího soudu A. Melki a S. Abdeli tvrdí, že čl. 78-2 čtvrtý pododstavec trestního řádu je v rozporu s Ústavou vzhledem k tomu, že závazky Francouzské republiky vyplývající z Lisabonské smlouvy mají s ohledem na čl. 88-1 Ústavy ústavněprávní sílu a že uvedené ustanovení trestního řádu je v rozsahu, v němž povoluje kontroly na hranicích s jinými členskými státy, v rozporu se zásadou volného pohybu

osob zakotvenou v čl. 67 odst. 2 SFEU, který stanoví, že Evropská unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob.

20 Předkládající soud má zaprvé za to, že se položená otázka týká souladu čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu jak s právem Unie, tak s Ústavou.

21 Zadruhé Cour de cassation z článků 23-2 a 23-5 nařízení č. 58-1067, jakož i z článku 62 Ústavy vyvozuje, že soudy rozhodující ve věci samé jsou stejně jako on sám na základě účinku organického zákona č. 2009-1523, který uvedené články vložil do nařízení č. 58-1067, zbaveny možnosti položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, pokud je Conseil constitutionnel předložena přednostní otázka ústavnosti.

22 Jelikož měl Cour de cassation za to, že jeho rozhodnutí o předložení přednostní otázky ústavnosti Conseil constitutionnel závisí na výkladu práva Unie, rozhodl v obou projednávaných věcech přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání článek 267 [SFEU] takové právní úpravě, jako je právní úprava vyplývající z ustanovení čl. 23-2 druhého pododstavce a čl. 23-5 druhého pododstavce nařízení č. 58-1067 ze dne 7. listopadu 1958, která byla přijata organickým zákonem

č. 2009-1523 ze dne 10. prosince 2009 a která ukládají soudům povinnost přednostně rozhodnout o předložení otázky ústavnosti, jež jim byla položena, Conseil constitutionnel, v rozsahu, v němž je v rámci této otázky namítán nesoulad vnitrostátního právního předpisu s Ústavou z důvodu jeho rozporu s ustanoveními práva Unie?

2) Brání článek 67 [SFEU] takové právní úpravě, jako je právní úprava vyplývající z čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu, která stanoví, že ‚v pásmu mezi pozemní hranicí Francie se státy, které jsou smluvními stranami úmluvy podepsané v Schengenu dne 19. června 1990, a linií vzdálenou 20 km od hranice směrem do vnitrozemí, jakož i ve veřejně přístupných prostorech přístavů, letišť a železničních či autobusových nádraží používaných pro mezinárodní dopravu a stanovených vyhláškou lze za podmínek stanovených v prvním pododstavci rovněž ověřovat totožnost osob za účelem kontroly, zda jsou dodržovány povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovené zákonem. Dojde-li k takové kontrole ve vlaku, který zajišťuje mezinárodní spojení, může být provedena na úseku cesty mezi hranicí a první zastávkou, která se nachází více než 20 km od hranice. Ve vlacích zajišťujících mezinárodní spojení na trasách vyznačujících se určitými zvláštnostmi dopravního spojení lze však kontrolu provádět rovněž mezi touto zastávkou a zastávkou, která se nachází ve vzdálenosti do 50 km od první zastávky. Tyto trasy a zastávky jsou stanoveny vyhláškou ministerstva. Pokud se na úseku dálnice začínajícím v pásmu uvedeném v první větě tohoto pododstavce první mýtná stanice nachází za linií 20 kilometrů od hranic, může být kontrola také provedena až do místa této první mýtné stanice na parkovištích, jakož i v místě této mýtné stanice a na přilehlých parkovištích. Mýtné stanice dotčené tímto ustanovením jsou stanoveny vyhláškou‘?“

23 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 20. dubna 2010 byly věci C-188/10 a C-189/10 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

24 Francouzská vláda tvrdí, že předběžné otázky jsou nepřípustné.

25 Pokud jde o první otázku, francouzská vláda se domnívá, že tato otázka je čistě hypotetické povahy. Tato otázka totiž vychází z předpokladu, že Conseil constitutionnel může při přezkumu souladu zákona s Ústavou přezkoumávat i soulad tohoto zákona s právem Unie. Podle judikatury Conseil constitutionnel však nepřísluší Conseil constitutionnel v rámci kontroly ústavnosti zákonů, ale běžným správním a obecným soudům, aby přezkoumávaly soulad zákona s právem Unie. Z toho vyplývá, že Conseil d'État a Cour de cassation nejsou podle vnitrostátního práva povinny předložit Conseil constitutionnel otázky týkající se slučitelnosti vnitrostátních předpisů s právem Unie, jelikož takové otázky nesouvisejí s kontrolou ústavnosti.

26 Pokud jde o druhou otázku, francouzská vláda tvrdí, že odpověď na tuto otázku není užitečná. Ode dne 9. dubna 2010 již totiž A. Melki a S. Abdeli nejsou předmětem žádného opatření spočívajícího ve zbavení svobody a obě usnesení soudu rozhodujícího ve věcech zbavení svobody a vazby tímto dnem přestala zakládat jakékoli účinky. Otázka slučitelnosti čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu s článkem 67 SFEU rovněž postrádá jakoukoli relevanci v rámci jediného řízení, které stále probíhá před Cour de cassation, vzhledem k tomu, že – jak Conseil constitutionnel připomněla ve

svém rozhodnutí č. 2010-605 DC ze dne 12. května 2010 – Conseil constitutionnel se považuje za nepříslušnou k přezkumu slučitelnosti zákona s právem Unie, pokud se zabývá kontrolou ústavnosti tohoto zákona.

27 V tomto ohledu stačí připomenout, že podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu práva Unie položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí ze strany Soudního dvora rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (viz zejména rozsudky ze dne 22. prosince 2008, Regie Networks, C-333/07, Sb. rozh. s. I-10807, bod 46; ze dne 8. září 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, Sb. rozh. s. I-7721, bod 63, a ze dne 20. května 2010, Zanotti, C-56/09, Sb. rozh. s. I-4517, bod 15).

28 V projednávaném případě se přitom položené otázky týkají výkladu článků 67 SFEU a 267 SFEU. Z odůvodnění předkládacího rozhodnutí nevyplývá, že by usnesení vydaná soudem rozhodujícím ve věcech zbavení svobody a vazby ve vztahu k A. Melkimu a S. Abdelimu přestala zakládat jakékoli účinky. Mimoto není zjevné, že by výklad mechanismu předkládání přednostní otázky ústavnosti provedený Cour de cassation byl z hlediska znění vnitrostátních ustanovení zjevně vyloučen.

29 Domněnka relevance, která se vztahuje na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v obou věcech, tudíž není vyvrácena námitkami vznesenými francouzskou vládou.

30 Za těchto okolností musí být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená v těchto věcech prohlášena za přípustnou.

K první otázce

31 Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda článek 267 SFEU brání právním předpisům členského státu, které zavádějí incidenční řízení kontroly ústavnosti vnitrostátních zákonů, v jehož rámci mají soudy uvedeného členského státu povinnost přednostně rozhodnout o předložení otázky týkající se souladu ustanovení vnitrostátního práva s Ústavou vnitrostátnímu soudu pověřenému výkonem kontroly ústavnosti zákonů v případě, že jde současně o rozpor tohoto ustanovení s právem Unie.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

32 Aziz Melki a Selim Abdeli mají za to, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původních řízeních je v souladu s právem Unie za předpokladu, že Conseil constitutionnel přezkoumá právo Unie a v případě pochybností ohledně jeho výkladu předloží Soudnímu dvoru předběžnou otázku spolu s žádostí, aby byla předložená žádost o rozhodnutí o předběžné otázce projednána ve zrychleném řízení podle článku 104a jednacího řádu Soudního dvora.

33 Francouzská vláda se domnívá, že právo Unie nebrání dotčeným vnitrostátním právním předpisům, jelikož tyto právní předpisy nemění ani nezpochybňují úlohu a pravomoc vnitrostátního soudu v rámci uplatňování práva Unie. Na podporu této argumentace vychází uvedená vláda v podstatě ze stejného výkladu uvedených právních předpisů, jaký byl učiněn po zaslání předkládacích rozhodnutí Cour de cassation Soudnímu dvoru jak ze strany Conseil constitutionnel v jejím rozhodnutí č. 2010-605 DC ze dne 12. května 2010, tak ze strany Conseil d'État v jejím rozhodnutí č. 312305 ze dne 14. května 2010.

34 Tento výklad vylučuje, aby cílem přednostní otázky ústavnosti bylo předložit Conseil constitutionnel otázku ohledně slučitelnosti zákona s právem Unie. Nepřísluší Conseil constitutionnel, ale běžným správním a obecným soudům, aby přezkoumávaly soulad zákona s právem Unie, uplatňovaly samy a v rámci svého vlastního posouzení právo Unie a předkládaly, současně s postoupením přednostní otázky ústavnosti nebo po něm, předběžné otázky Soudnímu dvoru.

35 V tomto ohledu francouzská vláda zejména tvrdí, že podle vnitrostátních právních předpisů dotčených v původních řízeních může vnitrostátní soud buď za určitých podmínek rozhodnout ve věci samé bez toho, že by vyčkal rozhodnutí Cour de cassation, Conseil d'État nebo Conseil constitutionnel o přednostní otázce ústavnosti, nebo přijmout předběžná nebo zajišťovací opatření nezbytná za účelem zaručení bezprostřední ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývají z práva Unie.

36 Jak francouzská, tak belgická vláda tvrdí, že cílem procesního mechanismu přednostní otázky ústavnosti je zaručit jednotlivcům, že jejich návrh na přezkum ústavnosti vnitrostátního ustanovení bude skutečně projednán, aniž bude možné předložení otázky Conseil constitutionnel vyloučit na základě neslučitelnosti dotčeného ustanovení s právem Unie. Mimoto, předložení otázky Conseil constitutionnel má tu výhodu, že Conseil constitutionnel může zrušit zákon neslučitelný s Ústavou, přičemž toto zrušení zakládá účinky *erga omnes*. Naproti tomu účinky rozsudku správního nebo obecného soudu, kterým je určeno, že vnitrostátní ustanovení je neslučitelné s právem Unie, působí pouze v rámci konkrétního sporu vyřešeného tímto soudem.

37 Česká vláda navrhuje odpovědět, že ze zásady přednosti práva Unie vyplývá, že vnitrostátní soud je povinen zajistit plný účinek práva Unie tím, že přezkoumá slučitelnost vnitrostátního práva s právem Unie a že neuplatní ustanovení vnitrostátního práva, která jsou s právem Unie v rozporu, aniž se nejprve musí obrátit na vnitrostátní ústavní soud nebo jiný vnitrostátní soud. Podle německé vlády nesmí výkonu práva obrátit

se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které článek 267 SFEU přiznává všem vnitrostátním soudům, bránit ustanovení vnitrostátního práva, které podmiňuje obrácení se na Soudní dvůr za účelem výkladu práva Unie rozhodnutím jiného vnitrostátního soudu. Polská vláda se domnívá, že článek 267 SFEU nebrání takovým právním předpisům, jako jsou právní předpisy zmíněné v první položené otázce, jelikož postup, který tyto předpisy stanoví, nezasahuje do podstaty práv a povinností vnitrostátních soudů, které vyplývají z uvedeného článku.

38 Komise má za to, že právo Unie, a zejména zásada přednosti tohoto práva, jakož i článek 267 SFEU brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava popsaná v předkládacích rozhodnutích, za předpokladu, že by jakékoli zpochybnění souladu zákonného ustanovení s právem Unie umožnilo jednotlivci dovolávat se porušení Ústavy tímto zákonným ustanovením. V tomto případě by byl úkol zajišťovat dodržování práva Unie implicitně, ale nezbytně přenesen ze soudu rozhodujícího ve věci samé na Conseil constitutionnel. V důsledku toho by mechanismus přednostní otázky ústavnosti vedl k takové situaci, jako je situace, o níž Soudní dvůr v rozsudku ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, Recueil, s. 629), rozhodl, že je v rozporu s právem Unie. Skutečnost, že sám ústavní soud může Soudnímu dvoru pokládat předběžné otázky, k nápravě této situace nevede.

39 Jestliže naopak zpochybnění souladu zákonného ustanovení s právem Unie neumožňuje jednotlivci *ipso facto* zpochybňovat soulad téhož zákonného ustanovení s Ústavou a soud rozhodující ve věci samé je tak i nadále příslušný k uplatňování práva Unie, nebrání právo Unie takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava zmíněná v první položené otázce, pokud je splněno několik kritérií. Podle Komise musí mít vnitrostátní soud i nadále možnost obrátit se současně na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou považuje za nezbytnou, a přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv zaručených právem Unie. Je rovněž nezbytné, aby jednak v důsledku incidenčního řízení kontroly ústavnosti nedocházelo k přerušení řízení ve věci samé po nepřiměřeně dlouhou dobu a jednak aby po ukončení tohoto incidenčního řízení a nezávisle na jeho výsledku měl vnitrostátní soud

i nadále možnost zcela volně posoudit soulad vnitrostátního zákonného ustanovení s právem Unie, upustit od jeho použití, pokud rozhodne, že je v rozporu s právem Unie, a obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami, pokud to považuje za nezbytné.

Odpověď Soudního dvora

40 Článek 267 SFEU Soudnímu dvoru svěřuje pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se jak výkladu Smluv a aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie, tak platnosti těchto aktů. Tento článek stanoví ve svém druhém pododstavci, že vnitrostátní soud může předložit takové otázky Soudnímu dvoru, považuje-li rozhodnutí o těchto otázkách za nezbytné k vynesení svého rozsudku, a ve svém třetím pododstavci, že je povinen tak učinit, pokud jeho rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.

41 Z toho vyplývá zaprvé, že i když může být za určitých okolností vhodné, aby byly otázky týkající se čistě vnitrostátního práva v okamžiku předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru vyřešeny (viz rozsudek ze dne 10. března 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association a další, 36/80 a 71/80, Recueil, s. 735, bod 6), mají vnitrostátní soudy tu nejširší možnost obrátit se na Soudní dvůr, mají-li za to, že věc, kterou projednávají, vyvolává otázky týkající se výkladu či posouzení platnosti ustanovení práva Unie, které vyžadují jejich rozhodnutí (viz zejména rozsudky ze dne 16. ledna 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Recueil, s. 33, bod 3; ze dne 27. června 1991, Mecanarte, C-348/89, Recueil, s. I-3277, bod 44, a ze dne 16. prosince 2008, Cartesio, C-210/06, Sb. rozh. s. I-9641, bod 88).

42 Soudní dvůr na základě toho dospěl k závěru, že existence normy ve vnitrostátním právu, která činí právní posouzení provedené soudem vyššího stupně závazné pro soudy, které nerozhodují v posledním stupni, nemůže z tohoto pouhého důvodu

zbavit tyto soudy možnosti stanovené v článku 267 SFEU obrátit se na Soudní dvůr s otázkami týkajícími se výkladu práva Unie (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Rheinmühlen-Düsseldorf, body 4 a 5, jakož i Cartesio, bod 94). Soud, který nerozhoduje v posledním stupni, musí mít možnost, zejména v případě, že má za to, že by jej právní posouzení provedené soudem vyššího stupně mohlo vést k vynesení rozsudku v rozporu s právem Unie, obrátit se na Soudní dvůr s otázkami, jimiž se zabývá (rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další, C-378/08, Sb. rozh. s. I-1919, bod 32).

43 Zadruhé, Soudní dvůr již rozhodl, že vnitrostátní soud pověřený v rámci své pravomoci uplatňováním ustanovení práva Společenství má povinnost zajistit plný účinek těchto norem tak, že na základě své vlastní pravomoci podle potřeby upustí od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů, i když je pozdějšího data, aniž nejprve musí žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem, či na toto odstranění čekat (viz zejména výše uvedený rozsudek Simmenthal, body 21 a 24, jakož i rozsudky ze dne 20. března 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, s. I-2741, bod 73; ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Sb. rozh. s. I-3565, bod 72, a ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak, C-314/08, Sb. rozh. s. I-11049, bod 81).

44 S požadavky vlastními samotné povaze práva Unie je totiž neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, které by vedly ke snížení účinku práva Unie v důsledku skutečnosti, že by soudu příslušnému k uplatňování tohoto práva byla upřena pravomoc učinit v samotném okamžiku jeho uplatnění vše, co je nezbytné k vyloučení použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů představujících případně překážku plného účinku norem Unie (viz výše uvedený rozsudek Simmenthal, bod 22, jakož i rozsudek ze dne 19. června 1990, Factortame a další, C-213/89, Recueil, s. I-2433, bod 20). Tak by tomu bylo, pokud by v případě rozporu mezi ustanovením práva Unie a vnitrostátním zákonem bylo vyřešení tohoto rozporu vyhrazeno jinému orgánu, než je soud povolaný k zajišťování uplatňování práva Unie, nadanému vlastní posuzovací pravomocí, i kdyby z toho vyplývající překážka plného účinku tohoto práva byla jen dočasná (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Simmenthal, bod 23).

45 Konečně, Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní soud projednávající spor týkající se práva Unie, který má za to, že vnitrostátní ustanovení je nejen v rozporu s právem Unie, ale rovněž stiženo vadami protiústavnosti, není zbaven možnosti nebo osvobozen od povinnosti stanovených v článku 267 SFEU obrátit se na Soudní dvůr s otázkami týkajícími se výkladu nebo platnosti práva Unie na základě skutečnosti, že protiústavnost normy vnitrostátního práva je možné určit jen v řízení před ústavním soudem. Účinek práva Unie by totiž byl ohrožen, kdyby existence povinného řízení před ústavním soudem mohla bránit vnitrostátnímu soudu, který projednává spor, jenž se řídí právem Unie, ve výkonu pravomoci, která je mu svěřena článkem 267 SFEU, předložit Soudnímu dvoru otázky týkající se výkladu nebo platnosti práva Unie, aby mu bylo umožněno rozhodnout, zda vnitrostátní norma s ním je, či není slučitelná (viz výše uvedený rozsudek Mecanarte, body 39, 45 a 46).

46 Pokud jde o důsledky, které je třeba vyvodit z výše uvedené judikatury ve vztahu k takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou ustanovení zmíněná v první položené otázce, je třeba uvést, že předkládající soud vychází z předpokladu, že podle těchto ustanovení Conseil constitutionnel při přezkumu otázky ústavnosti, která se zakládá na neslučitelnosti dotčeného zákona s právem Unie, posuzuje rovněž soulad tohoto zákona s právem Unie. V tomto případě by soud rozhodující ve věci samé, který se chystá postoupit otázku ústavnosti, nemohl před tímto postoupením ani rozhodnout o slučitelnosti dotčeného zákona s právem Unie, ani položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku v souvislosti s uvedeným zákonem. Mimoto za předpokladu, že by Conseil constitutionnel o dotčeném zákonu rozhodla, že je v souladu s právem Unie, nemohl by se uvedený soud rozhodující ve věci samé po vydání rozhodnutí Conseil constitutionnel, které je závazné pro všechny soudní orgány, již ani obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Stejně by tomu bylo v případě, kdyby důvod vycházející z protiústavnosti zákonného ustanovení byl uplatněn ve stupni řízení probíhajícím před Conseil d'État nebo Cour de cassation.

47 Podle tohoto výkladu by vnitrostátní právní předpisy dotčené v původních řízeních ve svém důsledku bránily vnitrostátním správním a obecným soudům, jak před předložením otázky ústavnosti, tak případně po vydání rozhodnutí Conseil constitutionnel o této otázce, ve výkonu jejich pravomoci nebo v plnění jejich povinnosti stanovených

v článku 267 SFEU obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Je nutné určit, že ze zásad stanovených judikaturou připomenutých v bodech 41 až 45 tohoto rozsudku vyplývá, že článek 267 SFEU brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako jsou právní předpisy popsané v předkládacích rozhodnutích.

48 Jak však vyplývá z bodů 33 až 36 tohoto rozsudku, francouzská a belgická vláda přicházejí s odlišným výkladem francouzských právních předpisů uvedených v první položené otázce, přičemž se opírají zejména o rozhodnutí Conseil constitutionnel č. 2010-605 DC ze dne 12. května 2010 a Conseil d'État č. 312305 ze dne 14. května 2010 vydaná po zaslání předkládacích rozhodnutí Cour de cassation Soudnímu dvoru.

49 V tomto ohledu je třeba připomenout, že předkládající soud musí ve věcech, kterými se zabývá, určit, který výklad vnitrostátního práva je správný.

50 Podle ustálené judikatury musí vnitrostátní soud vykládat vnitrostátní zákon, který má použít, v co největším možném rozsahu v souladu s požadavky práva Unie (rozsudky ze dne 26. září 2000, Engelbrecht, C-262/97, Recueil, s. I-7321, bod 39; ze dne 27. října 2009, ČEZ, C-115/08, Sb. rozh. s. I-10265, bod 138, a ze dne 13. dubna 2010, Wall, C-91/08, Sb. rozh. s. I-2815, bod 70). S ohledem na výše uvedená rozhodnutí Conseil constitutionnel a Conseil d'État nelze takový výklad vnitrostátních ustanovení, která zavedla mechanismus kontroly ústavnosti dotčený v původních řízeních, vyloučit.

51 Přezkum otázky, zda je výklad mechanismu přednostní otázky ústavnosti v souladu s požadavky práva Unie možný, nemůže zpochybnit zásadní charakteristické znaky systému spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedeného článkem 267 SFEU, jak vyplývají z judikatury připomenuté v bodech 41 až 45 tohoto rozsudku.

52 Podle ustálené judikatury Soudního dvora totiž za účelem zajištění přednosti práva Unie fungování uvedeného systému spolupráce nezbytně vyžaduje, aby se mohl vnitrostátní soud v kterémkoli okamžiku v průběhu řízení, který považuje za vhodný, dokonce i po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti, volně obrátit na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou pokládá za nezbytnou.

53 Nicméně v rozsahu, v němž vnitrostátní právo stanoví povinnost zahájit incidenční řízení kontroly ústavnosti, které by bránilo vnitrostátnímu soudu v tom, aby bezprostředně upustil od použití ustanovení vnitrostátního právního předpisu, o němž se domnívá, že je v rozporu s právem Unie, fungování systému zavedeného článkem 267 SFEU vyžaduje, aby uvedený soud mohl jednak přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv přiznaných právním řádem Unie a jednak aby po ukončení takového incidenčního řízení mohl upustit od použití uvedeného ustanovení vnitrostátního právního předpisu, pokud rozhodne, že je v rozporu s právem Unie.

54 Krom toho je třeba zdůraznit, že přednostní povaha incidenčního řízení kontroly ústavnosti vnitrostátního zákona, jehož obsah se omezuje na provedení kogentních ustanovení směrnice Unie, nemůže zasahovat do pravomoci, kterou má pouze Soudní dvůr, rozhodnout o neplatnosti aktu Unie, a zejména směrnice, jelikož cílem této pravomoci je zaručit právní jistotu prostřednictvím zajištění jednotného uplatňování práva Unie (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, Recueil, s. 4199, body 15 až 20; ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 27, jakož i ze dne 18. července 2007, Lucchini, C-119/05, Sb. rozh. s. I-6199, bod 53).

55 V rozsahu, v němž přednostní povaha incidenčního řízení kontroly ústavnosti povede ke zrušení vnitrostátního zákona, který se omezuje na provedení kogentních ustanovení směrnice Unie, z důvodu rozporu tohoto zákona s vnitrostátní Ústavou, by totiž mohl být Soudní dvůr v praxi připraven o možnost provést na žádost soudů dotčeného členského státu rozhodujících ve věci samé přezkum platnosti uvedené směrnice z hlediska stejných důvodů souvisejících s požadavky primárního práva, a zejména práv přiznaných Listinou základních práv Evropské unie, které článek 6 SEU propůjčuje stejnou právní sílu, jež je přiznána Smlouvám.

56 Předtím, než může být z hlediska stejných důvodů, které vedou ke zpochybnění platnosti této směrnice, provedena incidenční kontrola ústavnosti zákona, jehož obsah se omezuje na provedení kogentních ustanovení směrnice Unie, jsou vnitrostátní soudy, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, v zásadě povinny položit Soudnímu dvoru otázku na základě čl. 267 třetího pododstavce SFEU týkající se platnosti této směrnice a poté vyvodit důsledky, které vyplývají z rozsudku vydaného Soudním dvorem v řízení o předběžné otázce, pokud se soud, který dal podnět k zahájení incidenční kontroly ústavnosti, již sám neobrátil na Soudní dvůr s touto otázkou na základě druhého pododstavce uvedeného článku. Pokud jde totiž o vnitrostátní transpoziční zákon takového obsahu, má otázka, zda je směrnice platná, s ohledem na povinnost tuto směrnici provést, předběžnou povahu. Mimoto skutečnost, že doba trvání přezkumu vnitrostátními soudy podléhá krátké lhůtě, nemůže bránit předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti dotčené směrnice.

57 V důsledku toho je na první položenou otázku třeba odpovědět, že článek 267 SFEU brání právním předpisům členského státu, které zavádějí incidenční řízení kontroly ústavnosti vnitrostátních zákonů, v rozsahu, v němž přednostní povaha tohoto řízení ve svém důsledku brání všem ostatním vnitrostátním soudům, jak před předložením otázky ústavnosti vnitrostátnímu soudu pověřenému výkonem kontroly ústavnosti zákonů, tak případně po vydání rozhodnutí uvedeného soudu o této otázce, ve výkonu jejich pravomoci nebo v plnění jejich povinnosti obrátit se na Soudní dvůr

s předběžnými otázkami. Článek 267 SFEU naopak takovým vnitrostátním právním předpisům nebrání, nakolik mohou ostatní vnitrostátní soudy i nadále

– obrátit se v kterémkoli okamžiku v průběhu řízení, který považují za vhodný, dokonce i po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti, na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou pokládají za nezbytnou,

– přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv přiznaných právním řádem Unie a

– po ukončení takového incidenčního řízení upustit od použití dotčeného ustanovení vnitrostátního právního předpisu, pokud rozhodnou, že je v rozporu s právem Unie.

Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda lze vnitrostátní právní předpisy dotčené v původních řízeních vykládat v souladu s těmito požadavky práva Unie.

Ke druhé otázce

58 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda článek 67 SFEU brání vnitrostátním právním předpisům, které umožňují policejním orgánům v pásmu širokém 20 kilometrů od pozemní hranice členského státu se smluvními státy ÚPSD ověřovat

totožnost osob za účelem kontroly, zda jsou jimi dodržovány povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovené zákonem.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

59 Aziz Melki a Selim Abdeli jsou toho názoru, že články 67 SFEU a 77 SFEU stanoví, že na vnitřních hranicích vůbec neprobíhá kontrola, a že Lisabonská smlouva z tohoto důvodu přiznala absolutní povahu volnému pohybu osob bez ohledu na státní příslušnost dotyčných osob. V důsledku toho tato svoboda pohybu brání takovému omezení, jako je omezení stanovené v čl. 78-2 čtvrtém pododstavci trestního řádu, který vnitrostátní orgány opravňuje k provádění systematického ověřování totožnosti v pohraničních oblastech. Mimoto se domáhají určení neplatnosti článku 21 nařízení č. 562/2006 z důvodu, že sám o sobě odporuje absolutní povaze svobody pohybu, jak je zakotvena v článcích 67 SFEU a 77 SFEU.

60 Francouzská vláda tvrdí, že vnitrostátní ustanovení dotčená v původních řízeních jsou odůvodněna nezbytností bojovat proti zvláštnímu druhu trestné činnosti v tranzitních oblastech a v okolí hranic vyznačujících se zvláštními riziky. Kontroly totožnosti prováděné na základě čl. 78-2 čtvrtého pododstavce trestního řádu jsou plně v souladu s čl. 21 písm. a) nařízení č. 562/2006. Jejich cílem je ověřit totožnost osoby buď za účelem předcházení páchání protiprávních činů či narušení veřejného pořádku, nebo za účelem pátrání po pachatelích protiprávního činu. Tyto kontroly rovněž vycházejí ze všeobecných informací a zkušeností policejních složek, které ukázaly, že kontroly v těchto oblastech jsou obzvláště užitečné. Jsou prováděny na základě informací policie obdržených v rámci dřívějšího vyšetřování služby kriminální a vyšetřovací policie nebo v rámci spolupráce mezi policejními službami jednotlivých členských států, podle nichž se určují místa a doby kontrol. Uvedené kontroly nejsou pevně stanoveny, nejsou trvalé, ani systematické. Jsou naopak prováděny namátkově.

61 Německá vláda, jakož i vláda řecká, nizozemská a slovenská rovněž navrhují odpovědět na druhou otázku záporně a zdůrazňují, že i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost jsou jiné než systematické policejní kontroly v pohraničních oblastech i nadále možné při dodržení podmínek stanovených v článku 21 nařízení č. 562/2006. Uvedené vlády zejména tvrdí, že kontroly totožnosti v těchto oblastech stanovené vnitrostátní právní úpravou dotčenou v původních řízeních se svým účelem, svým obsahem, způsobem, jakým jsou prováděny, i svými důsledky odlišují od ochrany hranic ve smyslu článku 20 nařízení č. 562/2006. Uvedené kontroly mohou být povoleny na základě ustanovení čl. 21 písm. a) nebo c) tohoto nařízení.

62 Naproti tomu česká vláda, jakož i Komise mají za to, že články 20 a 21 nařízení č. 562/2006 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původních řízeních. Kontroly stanovené touto úpravou představují zastřené kontroly na hranicích, které nemohou být povoleny na základě článku 21 nařízení č. 562/2006 vzhledem k tomu, že jsou povoleny pouze v pohraničních oblastech a podléhají pouze podmínce přítomnosti kontrolované osoby v některé z těchto oblastí.

Odpověď Soudního dvora

63 Úvodem je třeba uvést, že předkládající soud nepoložil předběžnou otázku týkající se platnosti určitého ustanovení nařízení č. 562/2006. Vzhledem k tomu, že článek 267 SFEU nepředstavuje procesní prostředek, který mají k dispozici účastníci řízení ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem, nemůže být Soudní dvůr povinen posoudit platnost práva Unie z toho pouhého důvodu, že tato otázka byla před ním uplatněna jedním z těchto účastníků řízení (rozsudek ze dne 30. listopadu 2006, Brünsteiner a Autohaus Hilgert, C-376/05 a C-377/05, Sb. rozh. s. I-11383, bod 28).

64 Pokud jde o výklad – vyžádaný předkládajícím soudem – článku 67 SFEU, který ve svém odstavci 2 stanoví, že Unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob, je třeba uvést, že tento článek je obsažen v kapitole 1 nadepsané „Obecná ustanovení" hlavy V Smlouvy o fungování Evropské unie a že ze samotného znění uvedeného článku vyplývá, že povinnost v něm stanovená je určena Unii. V uvedené kapitole 1 je rovněž obsažen článek 72, který přebírá výhradu podle čl. 64 odst. 1 ES týkající se výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.

65 Kapitola 2 uvedené hlavy V obsahuje zvláštní ustanovení o politice týkající se kontrol na hranicích, a zejména článek 77 SFEU, který nahrazuje článek 62 ES. Podle odstavce 2 písm. e) tohoto článku 77 Evropský parlament a Rada přijímají opatření týkající se neprovádění kontrol osob při překračování vnitřních hranic. Z toho vyplývá, že je třeba vzít v úvahu ustanovení přijatá na tomto základě, a zejména články 20 a 21 nařízení č. 562/2006, za účelem posouzení, zda právo Unie brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 78-2 čtvrtém pododstavci trestního řádu.

66 Zákonodárce Společenství uskutečnil zásadu neprovádění kontrol na vnitřních hranicích, když na základě článku 62 ES přijal nařízení č. 562/2006, jehož cílem je podle jeho dvacátého druhého bodu odůvodnění rozvoj schengenského acquis. Toto nařízení ve své hlavě III zavádí režim Společenství týkající se překračování vnitřních hranic, který s účinností od 13. října 2006 nahrazuje článek 2 ÚPSD. Použitelnost tohoto nařízení nebyla dotčena vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Protokol č. 19, který je k ní připojen, totiž výslovně stanoví, že schengenské acquis je i nadále použitelné.

67 Článek 20 nařízení č. 562/2006 stanoví, že vnitřní hranice lze překročit v jakémkoliv místě, aniž se provádí hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. Podle čl. 2 bodu 10 uvedeného nařízení se „hraničními kontrolami" rozumí kontroly prováděné na hraničních přechodech, aby se zajistilo, že osobám může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění.

68 Pokud jde o kontroly stanovené v čl. 78-2 čtvrtém pododstavci trestního řádu, je třeba konstatovat, že jsou prováděny nikoli „na hranicích", ale na území daného státu a že nezávisí na překročení hranice kontrolovanou osobou. Především nejsou prováděny v okamžiku překročení hranice. Uvedené kontroly proto představují nikoli hraniční kontroly zakázané podle článku 20 nařízení č. 562/2006, ale kontroly na území členského státu zmíněné v článku 21 uvedeného nařízení.

69 Článek 21 písm. a) nařízení č. 562/2006 stanoví, že zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká výkonu policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám, a že totéž se vztahuje i na pohraniční oblasti. Z toho vyplývá, že kontroly na území členského státu jsou podle uvedeného čl. 21 písm. a) zakázány pouze tehdy, pokud mají účinek rovnocenný hraničním kontrolám.

70 Výkon policejních pravomocí nesmí být podle druhé věty tohoto ustanovení považován za rovnocenný hraničním kontrolám zejména tehdy, pokud policejní opatření nemají za cíl ochranu hranic, vycházejí z všeobecných policejních informací a zkušeností týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost a mají především za cíl bojovat proti přeshraniční trestné činnosti, jsou plánována a prováděna tak, že

se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích, a konečně provádějí se na základě namátkových kontrol.

71 Pokud jde o otázku, zda má výkon kontrolních pravomocí svěřených čl. 78-2 čtvrtým pododstavcem trestního řádu účinek rovnocenný hraničním kontrolám, je třeba zaprvé konstatovat, že kontroly stanovené tímto ustanovením nesledují stejný cíl jako ochrana hranic ve smyslu nařízení č. 562/2006. Cílem této ochrany podle čl. 2 bodů 9 až 11 uvedeného nařízení je jednak zajistit, že osobám může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění, a jednak zabránit osobám ve vyhýbání se hraničním kontrolám. Cílem uvedeného vnitrostátního ustanovení je naproti tomu kontrolovat, zda jsou dodržovány povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovené zákonem. Možnost členského státu stanovit takové povinnosti svými právními předpisy není podle čl. 21 písm. c) nařízení č. 562/2006 zrušením ochrany vnitřních hranic dotčena.

72 Zadruhé skutečnost, že územní rozsah pravomoci přiznané vnitrostátním ustanovením dotčeným v původních řízeních je omezen na pohraniční oblast, sama o sobě nestačí ke zjištění rovnocenného účinku výkonu této pravomoci ve smyslu čl. 21 písm. a) nařízení č. 562/2006, s přihlédnutím ke znění a cíli tohoto článku 21. Pokud však jde o kontroly ve vlacích zajišťujících mezinárodní spojení a na dálnici, na níž se vybírá mýtné, stanoví vnitrostátní ustanovení dotčené v původních řízeních zvláštní pravidla upravující místní působnost tohoto ustanovení, což je okolnost, která by naproti tomu mohla ukazovat na existenci takového rovnocenného účinku.

73 Mimoto čl. 78-2 čtvrtý pododstavec trestního řádu, který kontroly umožňuje bez ohledu na chování dotyčné osoby a na zvláštní okolnosti zakládající riziko narušení veřejného pořádku, neobsahuje žádná upřesnění, ani omezení takto přiznané pravomoci, která by se týkala zejména intenzity a četnosti kontrol, jež mohou být na tomto

právním základě prováděny a jejichž cílem by bylo zamezit tomu, aby využití této pravomoci příslušnými orgány v praxi nevedlo k tomu, že kontroly budou mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám ve smyslu čl. 21 písm. a) nařízení č. 562/2006.

74 Za účelem splnění požadavků podle článku 20 a čl. 21 písm. a) nařízení č. 562/2006 vykládaných ve světle požadavku právní jistoty musí vnitrostátní právní předpisy, které svěřují policejním orgánům pravomoc provádět ověřování totožnosti, která je jednak omezena na oblast kolem hranic členského státu s jinými členskými státy a jednak nezávisí na chování kontrolované osoby a na zvláštních okolnostech zakládajících riziko narušení veřejného pořádku, stanovit nezbytné meze pravomoci svěřené těmto orgánům, kterými by se zejména řídila posuzovací pravomoc, kterou tyto orgány disponují v rámci využití prvně uvedené pravomoci v praxi. Tyto meze musí zaručit, že praktický výkon pravomoci spočívající v provádění ověřování totožnosti nemůže mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám, jak vyplývá zejména z kritérií uvedených v druhé větě čl. 21 písm. a) nařízení č. 562/2006.

75 Za těchto okolností je na druhou položenou otázku třeba odpovědět, že čl. 67 odst. 2 SFEU, jakož i články 20 a 21 nařízení č. 562/2006 brání vnitrostátním právním předpisům, které policejním orgánům dotčeného členského státu svěřují pravomoc ověřovat pouze v pásmu širokém 20 kilometrů od pozemní hranice tohoto státu se smluvními státy ÚPSD totožnost osob bez ohledu na jejich chování a na zvláštní okolnosti zakládající riziko narušení veřejného pořádku za účelem kontroly, zda jsou dodržovány povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovené zákonem, aniž stanovují nezbytné meze této pravomoci zaručující, že výkon uvedené pravomoci v praxi nemůže mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám.

K nákladům řízení

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

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

1) Článek 267 SFEU brání právním předpisům členského státu, které zavádějí incidenční řízení kontroly ústavnosti vnitrostátních zákonů v rozsahu, v němž přednostní povaha tohoto řízení ve svém důsledku brání všem ostatním vnitrostátním soudům, jak před předložením otázky ústavnosti vnitrostátnímu soudu pověřenému výkonem kontroly ústavnosti zákonů, tak případně po vydání rozhodnutí uvedeného soudu o této otázce, ve výkonu jejich pravomoci nebo v plnění jejich povinnosti obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Článek 267 SFEU naopak takovým vnitrostátním právním předpisům nebrání, nakolik mohou ostatní vnitrostátní soudy i nadále

– **obrátit se v kterémkoli okamžiku v průběhu řízení, který považují za vhodný, dokonce i po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti, na Soudní dvůr s jakoukoli předběžnou otázkou, kterou pokládají za nezbytnou,**

– **přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv přiznaných právním řádem Unie a**

– **po ukončení takového incidenčního řízení upustit od použití dotčeného ustanovení vnitrostátního právního předpisu, pokud rozhodnou, že je v rozporu s právem Unie.**

– **Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda lze vnitrostátní právní předpisy dotčené v původních řízeních vykládat v souladu s těmito požadavky práva Unie.**

2) **Článek 67 odst. 2 SFEU, jakož i články 20 a 21 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), brání vnitrostátním právním předpisům, které policejním orgánům dotčeného členského státu svěřují pravomoc ověřovat pouze v pásmu širokém 20 kilometrů od pozemní hranice tohoto státu se smluvními státy Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané v Schengenu (Lucembursko) dne 19. června 1990, totožnost osob bez ohledu na jejich chování a na zvláštní okolnosti zakládající riziko narušení veřejného pořádku za účelem kontroly, zda jsou dodržovány povinnosti týkající se držení, nošení a předkládání dokladů a potvrzení stanovené zákonem, aniž stanovují nezbytné meze této pravomoci zaručující, že výkon uvedené pravomoci v praxi nemůže mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám.**

Podpisy.