

Jiří Vlácil¹⁾

Překračování vnitřních a vnějších hranic Schengenu

Pro svobodu volného pohybu osob na území členských států, tedy jednu ze základních svobod unijního vnitřního trhu, má zásadní význam existence Schengenského hraničního prostoru,²⁾ v němž je faktický výkon této svobody výrazně usnadněn. V kontextu aktuální migrační krize je Schengen vystaven zatím nejnáročnější zatěžkávací zkoušce a zvyšuje se zájem odborné veřejnosti o pravidla jeho fungování, která však z historických důvodů nejsou přehledně právně zakotvena a jsou obsažena v roztroušeném souboru různých právních předpisů. Záměrem tohoto článku je nabídnout čtenáři základní vhled do institucionálního zakotvení Schengenu a do základních pravidel, která upravují pohyb osob v rámci Schengenu, tedy překračování vnějších a vnitřních hranic.³⁾

Historický vývoj a souvislosti

Pro pochopení systému stávající úpravy a jeho důvodů je třeba nahlédnout do historie vývoje spolupráce v této oblasti, včetně podstatných okolností vedoucích k zakotvení této spolupráce právě zvoleným způsobem. Na počátku schengenské spolupráce stál v polovině osmdesátých let minulého století záměr Německa a Francie usnadnit hraniční kontroly na společných hranicích. K tomuto úmyslu se brzy připojily země Beneluxu, které na svých společných hranicích neuplatňovaly kontroly již od let šedesátých.⁴⁾ Pro tuto spolupráci však nebyl prostor v rámci Společenství, jelikož tehdejší primární právo integraci v této oblasti nepředpokládalo a ne všechny členské státy byly připraveny tuto skutečnost změnit, neboť by takový krok vedle svých výhod nutně znamenal též ztrátu části suverenity v oblasti imigrace, tedy v politicky citlivých otázkách spadajících tradičně do výlučné pravomoci každého státu. Uvedenou spolupráci proto nebylo možné realizovat v rámci komunitárního práva a musela být zvolena platforma mezinárodního práva veřejného. Společná jednání zmíněných

¹⁾ Autor působí v Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU. Veškeré názory vyjádřené v tomto článku jsou výhradně jeho vlastní.

²⁾ Dále též jen „Schengen“.

³⁾ Článek je výtažkem z disertační práce autora upraveným pro účely publikace. Autor by na tomto místě rád poděkoval svému školiteli prof. JUDr. Richardu Královi, Ph.D., LL.M. za odborné vedení a cenné připomínky při psaní disertační práce.

⁴⁾ Srov. SCHUTTE, J. Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe. *Common Market Law Review*. Kluwer Academic Publishers, 1991, 28, s. 549.

států vedla k rychlému výsledku a uzavření **Schengenské dohody** z roku 1985.⁵⁾ Kromě krátkodobých a ihned uplatňovaných opatření zaměřených především na zmírnění kontrol na společných hranicích deklarovala Schengenská dohoda zájem smluvních stran na dlouhodobých opatřeních, která měla spočívat v úplném zrušení kontrol na společných hranicích, jejich přesunu na hranice vnější a v přijetí opatření kompenzujících zrušení kontrol zejména ve vztahu k přeshraniční trestné činnosti. Tato dlouhodobá opatření měla být uplatňována nejpozději od 1. ledna 1990.

Tento časový plán se ukázal být příliš optimistickým, zejména z důvodu komplexnosti zamýšlených opatření, jejichž dojednání bylo i mezi příznivě nalaďenými státy více časově náročné. Roli však hrál též vývoj v Německu směřující k jeho sjednocení.⁶⁾ Dlouhodobá opatření byla proto zakotvena až v **Úmluvě k provedení schengenské dohody** z roku 1990.⁷⁾ Z pohledu volného pohybu osob se jednalo zejména o opatření týkající se překračování hranic, společné azylové a vízové politiky nebo podmínek pohybu cizinců uvnitř Schengenu.⁸⁾ Těžiště Prováděcí úmluvy spočívalo v podrobně rozvedených kompenzačních opatřeních v oblastech policejní a justiční spolupráce, včetně možnosti přeshraničního pátrání či vydávání osob, a v oblastech harmonizace režimu zbraní a omamných látek. Zároveň byl vytvořen **Schengenský informační systém**,⁹⁾ společný informační systém smluvních stran obsahující záznamy o hledaných či nežádoucích osobách a hledaných věcech, který fakticky umožňuje efektivní předávání a využívání potřebných informací a bez něhož si fungování Schengenu nelze představit.¹⁰⁾ K naplnění hlavního cíle Prováděcí úmluvy, tedy k umožnění volného překračování společných hranic smluvních stran, došlo teprve odstraněním hraničních zábran v březnu roku 1995.

Z Prováděcí úmluvy byla zřejmá snaha smluvních stran nedostat se touto spoluprací do rozporu s komunitárním právem, jak vyplývá ze stručných ustanovení o pohybu zboží či z ustanovení řešících výslovně vztah této úmluvy a komunitárního práva.¹¹⁾ Naopak, Prováděcí úmluva předpokládala další pokračování této spolupráce v rámci Společenství, jak vyplývá ze zvýhodněného postavení občanů členských států Společenství v rámci úmluvy, z omezení mož-

⁵⁾ 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 (dále jen „Schengenská dohoda“). Schengen byl zvolen jako symbolické místo podpisu, neboť poblíž této lucemburské obce se nachází místo styku hranic Francie, Německa a Lucemburska.

⁶⁾ Viz SCHUTTE, pozn. 4, s. 551.

⁷⁾ Úmluva k provedení Schengenské dohody podepsaná v Schengenu dne 19. června 1990 (dále jen „Prováděcí úmluva“).

⁸⁾ Za cizince přitom v této souvislosti nebyli považováni občané členských států Společenství.

⁹⁾ Dále jen „SIS“, viz čl. 92 až 119 Prováděcí úmluvy.

¹⁰⁾ 9. března 2013 byl spuštěn vylepšený systém SIS II, viz nařízení Rady (ES) č. 1104/2008 ze dne 24. října 2008 o přechodu z Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II); rozhodnutí Rady 2008/839/SVV ze dne 24. října 2008 o přechodu ze Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II).

¹¹⁾ Srov. SCHUTTE, pozn. 4, s. 561, srov. též čl. 134 a čl. 142 Prováděcí úmluvy.

nosti přistoupit k této úmluvě pouze na členské státy Společenství¹²⁾ i ze Společného prohlášení ministrů a státních tajemníků připojeného k Prováděcí úmluvě.

Během příštích několika let se začlenění Schengenu do právního rámce Společenství ukázalo být prakticky nevyhnutelným. Na jedné straně se pro tento krok začal otevírat prostor v komunitárním primárním právu díky Maastrichtské smlouvě, na druhé straně Schengenskou dohodu v průběhu následujících pěti let postupně podepsaly Itálie, Portugalsko, Španělsko, Řecko, Dánsko, Finsko a Švédsko, tudíž k zapojení do Schengenu směřovalo 13 z tehdejších 15 členských států.¹³⁾

Začlenění schengenské spolupráce do komunitárního, resp. unijního právního rámce formálně zakotvil **Schengenský protokol** připojený k Amsterodamské smlouvě, s účinností od 1. května 1999.¹⁴⁾ Tímto dnem zároveň došlo k překlopení celého schengenského *acquis* do komunitárního, resp. unijního sekundárního práva.¹⁵⁾ Při takto umělém převodu bylo zapotřebí pro jednotlivá ustanovení nového sekundárního práva dodatečně určit odpovídající právní základ v právu primárním, aby byl objasněn jejich další režim v rámci unijního práva. Amsterodamská smlouva totiž rozdělila ustanovení primárního práva pokrývající stávající obsah schengenské spolupráce částečně do prvního, již komunitárního pilíře (zejména otázky bezprostředně spojené s přeshraničním pohybem osob) a částečně do třetího, stále spíše mezivládního pilíře (zejména kompenzační opatření v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech), jejichž institucionální režim se výrazně lišil. V některých případech přitom nebylo určení odpovídajícího právního základu vůbec jednoznačné.¹⁶⁾ Jasně do této situace vnesla teprve dvě rozhodnutí Rady provádějící příslušná ustanovení Schengenského protokolu, která přesně vymezila součásti schengenského *acquis*, dále určila, která ustanovení nevyžadují stanovení právního základu, a pro zbylá ustanovení právní základ stanovila.¹⁷⁾

¹²⁾ Srov. čl. 1 a čl. 140 Prováděcí úmluvy.

¹³⁾ Zbývající členské státy, Irsko a Spojené království, přitom nejsou s ostatními spojeny pozemní hranicí.

¹⁴⁾ Viz čl. 1 Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie (dále jen „Schengenský protokol“).

¹⁵⁾ Srov. KUIJPER, P. J. Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2000, 37, s. 346.

¹⁶⁾ Srov. KUIJPER, pozn. 15, s. 347 až 350.

¹⁷⁾ Viz rozhodnutí Rady 1999/435/ES ze dne 20. května 1999 o definici schengenského *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii; rozhodnutí Rady 1999/436/ES ze dne 20. května 1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii. Pro ustanovení Prováděcí úmluvy upravující SIS nebyl právní základ výslovně stanoven, čímž se dle čl. 2 odst. 1 posledního pododstavce Schengenského protokolu stal odpovídajícím právním základem unijní třetí pilíř.

Na popsaném způsobu zakotvení schengenského *acquis* substantivně nic neměnil ani další vývoj unijního primárního práva. Stále se jedná o užší (dle nové terminologie posílenou) spolupráci členských států s výjimkou Irska a Spojeného království založenou na stejných principech.¹⁸⁾ Změny prodělal toliko právní základ pro přijímání příslušných sekundárních předpisů, což se promítá zejména do institucionálních pravidel.¹⁹⁾

Zapojené státy

Jedním ze specifíků Schengenu je, že některé členské státy v něm mají nestandardní postavení, ne všechny členské státy jsou do něj plně zapojeny, naopak plného zapojení požívá několik nečlenských států Unie. V současné době je do Schengenu plně zapojeno 26 států, z toho 22 členských států a 4 státy Evropského sdružení volného obchodu²⁰⁾, další 4 členské státy jsou zapojeny částečně.

Mimo Schengen fakticky stojí Irsko a Spojené království, které se nechťejí zapojit do společného režimu překračování hranic, ale mají zájem se účastnit na některých souvisejících opatřeních zejména v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Schengenský protokol a oba **Protokoly o postavení Irska a Spojeného království**²¹⁾ potvrdily právo těchto členských států i nadále upravovat pohyb osob mezi svými územími a provádět hraniční kontroly na hranicích s ostatními členskými státy. Irsko ani Spojené království nebyly vázány schengenským *acquis*, avšak mohly kdykoli požádat, aby se na ně některá ustanovení tohoto *acquis* nadále vztahovala. O vyhovění takové žádosti rozhodovaly členské státy zapojené do Schengenu jednomyslně.²²⁾ Irsko a Spojené království měly rovněž obecnou výjimku na předpisy přijaté v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva, nicméně zároveň možnost se k přijímání a aplikaci nebo později už jen k aplikaci všech takových předpisů připojit.²³⁾ Žádost o připojení k části schengenského *acquis* podaly oba členské státy, zejména ve vztahu k některým opatřením v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a také k SIS. Oběma žádostem bylo vyhověno.²⁴⁾

Lisabonská smlouva přinesla pro Irsko a Spojené království především roz-

¹⁸⁾ Srov. Protokol č. 19 o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie, připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

¹⁹⁾ Viz PEERS, S. *Mission Accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon*. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2011, 48, s. 661 až 693.

²⁰⁾ Dále též jen „ESVO“.

²¹⁾ Protokol o použití některých hledisek článku 7a Smlouvy o založení Evropského společenství na Spojené království a Irsko a Protokol o postavení Spojeného království a Irska, připojené ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

²²⁾ Srov. čl. 4 Schengenského protokolu. K procedurálním podrobnostem dále viz rozsudek *Spojené království v. Rada*, C-77/05, ECLI:EU:C:2007:803, body 54 až 68.

²³⁾ Srov. čl. 1 až 4 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

²⁴⁾ Rozhodnutí Rady 2000/365/ES ze dne 29. května 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis*; rozhodnutí Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis*.

šíření obecné výjimky na celou část třetí hlavu V SFEU, tedy zejména na opatření z bývalého třetího pilíře, u nichž nebyla dříve tato výjimka potřebná. Vyjasněn byl též postup v případě novelizace předpisů, k nimž se některý z těchto států již v minulosti připojil.²⁵⁾ Spojené království mělo rovněž možnost se k 1. prosinci 2014 hromadně vyvázat z použitelnosti aktů, k nimž se dříve připojilo, s ohledem na nové pravomoci unijních orgánů. Spojené království tuto možnost využilo, zároveň však k témuž dni požádalo o zpětné připojení k části těchto předpisů.²⁶⁾

Dánsko je do Schengenu plně zapojeno, ale je pro něj podstatné, aby v tomto ohledu nepodléhalo pravomoci orgánů Unie, zejména Soudního dvora. Již při přijetí Amsterodamské smlouvy Schengenský protokol ve spojení s **Protokolem o postavení Dánska**²⁷⁾ stanovily, že ty části schengenského *acquis*, jež mají právní základ v prvním pilíři, jsou pro Dánsko závazné pouze v rámci mezinárodního práva. V případě nových předpisů rozvíjících *acquis* na právním základě prvního pilíře mělo Dánsko možnost rozhodnout do šesti měsíců o jejich provedení do svého vnitrostátního práva, čímž by byl vytvořen mezinárodněprávní závazek vůči ostatním zapojeným státům.²⁸⁾ Pokud se Dánsko rozhodlo tak neučinit, mohly ostatní členské státy zapojené do Schengenu v této souvislosti zvážit přijetí přiměřených opatření.²⁹⁾ Tento speciální režim se nevztahoval na opatření mající právní základ ve třetím pilíři, což bylo nejspíš dáno mezivládní povahou spolupráce v tomto pilíři a velmi omezenou pravomocí Soudního dvora v jeho rámci. Tento režim se nevztahoval ani na předpisy sjednocující vízovou povinnost či stanovící jednotný vzor schengenských víz.

Po přijetí Lisabonské smlouvy a souvisejícím nárůstu pravomocí orgánů Unie tudíž bylo třeba rozsah dánské výjimky rozšířit. Dánsko se nyní neúčastní přijímání žádných nových předpisů podle části třetí hlavu V SFEU a tyto předpisy pro něj nejsou závazné, přičemž není dána možnost se k těmto předpisům později připojit. Výjimkou jsou předpisy, které rozvíjejí schengenské *acquis*, pro které nadále platí, že se Dánsko po jejich přijetí rozhodne o jejich provedení

²⁵⁾ Srov. PEERS, pozn. 19, s. 690 až 692.

²⁶⁾ Viz čl. 10 odst. 4 a 5 Protokolu o přechodných ustanoveních připojeného ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o Evropské unii. K podrobnostem zpětného připojení viz rozhodnutí Rady 2014/857/EU ze dne 1. prosince 2014 o oznámení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, že si přeje účastnit se některých ustanovení schengenského *acquis*, jež jsou obsažena v aktech Unie v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, a o změně rozhodnutí 2000/365/ES a 2004/926/ES; rozhodnutí Komise 2014/858/EU ze dne 1. prosince 2014 o oznámení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, že si přeje účastnit se aktů Unie v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, které byly přijaty před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a které nejsou součástí schengenského *acquis*.

²⁷⁾ Protokol o postavení Dánska připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

²⁸⁾ Srov. KUIJPER, pozn. 15, s. 351 a 352.

²⁹⁾ Skutečnost, že podoba případných opatření není blíže specifikována, dává členským státům zapojeným do Schengenu možnost reagovat flexibilně s ohledem na povahu předpisu, který se Dánsko rozhodlo neprovést. Rovněž je tím ponechán prostor pro politická jednání. Případný odchod Dánska ze Schengenu by tak měl být až nejzazší možností.

do vnitrostátního práva, čímž je vytvořen mezinárodněprávní závazek mezi Dánskem a ostatními státy zapojenými do Schengenu. Navíc, pro Dánsko jsou nadále závazné unijní předpisy přijaté dříve v rámci bývalého třetího pilíře v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.³⁰⁾

Ačkoliv Prováděcí úmluva původně počítala s možností zapojení do Schengenu pouze pro členské státy, již při vyjednávání Amsterodamské smlouvy vystala potřeba zapojit též další státy, konkrétně Island a Norsko. Bez jejich zapojení by totiž fakticky nebylo možné zapojit severské členské státy, ať už z důvodu pasové unie fungující mezi severskými státy již od padesátých let minulého století, nebo pro praktickou nemožnost střežit norskou-švédskou hranici jako vnější hranici Schengenu.³¹⁾

Se zapojením těchto dvou států proto počítal už Schengenský protokol a potvrdila jej **Dohoda mezi Radou a Islandem a Norskem o přidružení k Schengenu** z roku 1999.³²⁾ Tato dohoda stanoví, které ze stávajících předpisů schengenského *acquis* jsou pro tyto státy závazné, a zároveň řeší složitou otázku účasti Islandu a Norska na tvorbě nových předpisů v této oblasti, když se tyto státy nemohou účastnit rozhodování v Radě, a to zřízením tzv. Smíšeného výboru, který umožňuje diskuzi mezi zástupci obou těchto států, členských států Schengenu i unijních institucí.³³⁾ U nově přijatých komunitárních, resp. unijních předpisů rozvíjejících schengenského *acquis* tyto státy zváží, zda je provedou do svého vnitrostátního práva. Pokud by se rozhodly tak neučinit, pozbývá Dohoda automaticky účinnosti, pokud Smíšený výbor do tří měsíců nerozhodne jinak.³⁴⁾ Pod tento režim spadají zejména předpisy úzce spjaté s přeshraničním pohybem osob.³⁵⁾

Obdobným způsobem je upraveno též začlenění Švýcarska na základě **Dohody mezi Evropskou unií a Švýcarskem o přidružení k Schengenu** z roku 2004.³⁶⁾ **Lichtenštejnským protokolem** k této Dohodě z roku 2008 bylo do

³⁰⁾ Srov. čl. 1, 2 a 4 Protokolu o postavení Dánska připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie. Srov. též PEERS, pozn. 19, s. 690 a 691.

³¹⁾ Srov. WICHMANN, N. The Participation of the Schengen Associates: Inside or Outside? *European Foreign Affairs Review*. Kluwer Law International, 2006, 11, s. 98. Rovněž srov. KUIJPER, pozn. 15, s. 350.

³²⁾ Dohoda uzavřená mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, podepsaná v Bruselu dne 18. května 1999 (dále jen „Dohoda mezi Radou, Islandem a Norskem“).

³³⁾ Odborná literatura poměrně výstižně označuje možnosti Islandu a Norska jako „decision-shaping“ namísto „decision-making“, srov. KUIJPER, pozn. 15, s. 351, podobně srov. WICHMANN, pozn. 31, s. 100.

³⁴⁾ Tzv. „gilotinová klauzule“, srov. WICHMANN, pozn. 31, s. 101 a 102.

³⁵⁾ Srov. čl. 1 rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*.

³⁶⁾ Dohoda mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, podepsaná v Lucemburku dne 26. září 2004.

Schengenu začleněno také Lichtenštejnsko.³⁷⁾ Podstatným rozdílem oproti postavení Islandu a Norska je zejména delší lhůta pro oznámení rozhodnutí ohledně provedení nových předpisů schengenského *acquis*, pokud z vnitrostátních ústavních požadavků vyplývá nutnost konání referenda.³⁸⁾

Pro nové členské státy platí mechanismus postupného zapojení do Schengenu, neboť schengenské *acquis* nelze vzhledem k jeho specifikům na tyto členské státy automaticky aplikovat v plném rozsahu ihned po jejich přistoupení k Unii.

Při rozšíření o deset nových členských států v roce 2004 bylo **Aktem o podmínkách přistoupení z roku 2003** stanoveno, že celé schengenské *acquis* se pro tyto členské státy stává závazným dnem přistoupení, ale pouze jeho část je od tohoto dne použitelná.³⁹⁾ Zbývající části byly v těchto členských státech použitelné až na základě jednomyslného rozhodnutí Rady, když bylo ověřeno splnění všech podmínek potřebných pro jejich uplatňování. Obecně lze říci, že ihned použitelnými se stala ustanovení týkající se překračování vnějších hranic a odložena byla použitelnost pravidel spojených s vnitřními hranicemi. Pro devět nových členských států, včetně České republiky, došlo k plnému zapojení do Schengenu a ke zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích s účinností od 21. prosince 2007.⁴⁰⁾ Plné zapojení Kypru zatím není možné s ohledem na nejasné řešení kypersko-tureckého problému a pozastavení aplikace unijního práva na té části ostrova, která není pod kontrolou kyperské vlády.⁴¹⁾ Tato situace vyvolává mnoho otázek týkajících se případné plné aplikace schengenského *acquis* spojených s vymezením vnějších hranic a s reálnou možností kyperských orgánů efektivně kontrolovat pohyb osob přes tyto hranice.

Stejně bylo při rozšíření v roce 2007 upraveno postavení Bulharska a Rumunska v **Aktu o podmínkách přistoupení z roku 2005**.⁴²⁾ Ohledně plného zapojení

³⁷⁾ Protokol mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, podepsaný v Bruselu dne 28. února 2008.

³⁸⁾ Až dva roky pro Švýcarsko a 18 měsíců pro Lichtenštejnsko oproti šesti měsícům pro Norsko a pouze čtyřem týdnům pro Island.

³⁹⁾ Srov. čl. 3 odst. 1 a 2 a příloha I Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

⁴⁰⁾ Viz rozhodnutí Rady 2007/801/ES ze dne 6. prosince 2007 o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v České republice, Estonské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Maďarské republice, Republice Malta, Polské republice, Republice Slovinsko a Slovenské republice. Kontroly osob na vnitřních vzdušných hranicích, tedy na letištích při vnitroschengenských letech, byly zrušeny od 30. března 2008.

⁴¹⁾ Viz Protokol č. 10 o Kypru připojený k Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

⁴²⁾ Srov. čl. 4 odst. 1 a 2 a příloha II Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

těchto členských států do Schengenu ale dosud nebylo v Radě dosaženo potřebného jednomyslného souhlasu. Stejným způsobem bylo dle **Aktu o podmínkách přistoupení z roku 2012** vyřešeno též postavení Chorvatska po jeho přistoupení v červenci 2013.⁴³⁾ V jeho případě však není třeba delší odkládání plného zapojení do Schengenu očekávat.

Součástí Schengenu nejsou veškerá území zapojených států, zejména s ohledem na jejich polohu a ztížené možnosti kontroly jejich hranic. Mimo Schengen stojí francouzská i nizozemská zámořská území,⁴⁴⁾ Faerské ostrovy a Grónsko, byť fakticky těží z výhod Schengenu,⁴⁵⁾ a Špicberky.⁴⁶⁾ Naopak, vzhledem k bilaterálním dohodám s Francií, resp. Itálií jsou z pohledu přeshraničního pohybu osob faktickou součástí Schengenu též Monako, San Marino a Vatikán.⁴⁷⁾ Andorra není součástí Schengenu ani právně ani fakticky a na jejích hranicích s Francií a Španělskem jsou hraniční kontroly osob i nadále prováděny.

Schengenské acquis

V době začlenění Schengenu do komunitárního, resp. unijního právního rámce byl rozsah schengenského *acquis* vymezen přílohou Schengenského protokolu a konkretizován následnými rozhodnutími Rady týkajícími se právního základu. Z hlediska dalšího vývoje hraje klíčovou roli vymezení předpisů rozvíjejících schengenského *acquis*, tedy předpisů, u nichž se předpokládá jejich provedení Dánskem a státy ESVO.

O tom, zda připravovaný předpis bude rozvíjet schengenského *acquis* v tomto smyslu, rozhoduje Rada.⁴⁸⁾ Tato kategorie nicméně neodpovídá původní šíři záběru Prováděcí úmluvy. Za rozvoj schengenského *acquis* jsou považována pouze taková opatření, která jsou naprosto nezbytná pro zrušení kontrol na vnitřních hranicích a zajištění volného pohybu osob. Dané opatření musí podle Rady být nevyhnutelné a zásadní pro regulaci imigrace a pro zajištění veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Tento restriktivní přístup Rady v praxi znamená, že do uvedené kategorie nespadají některá kompenzační opatření ve smyslu Prováděcí úmluvy, jako například evropský zatýkácí rozkaz, byť by státy ESVO uvítaly možnost spolupráce i v těchto oblastech.⁴⁹⁾ Za rozvíjející schengenského *acquis* jsou v praxi považovány předpisy, které úzce souvisejí s přeshraničním pohybem osob, zejména předpisy řešící překračování hranic, společná vízová pravidla nebo fungování SISu.

⁴³⁾ Srov. čl. 4 odst. 1 a 2 a příloha II Aktu o podmínkách přistoupení Chorvatské republiky a o úpravách Smlouvy o Evropské unii, Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

⁴⁴⁾ Srov. čl. 138 Prováděcí úmluvy.

⁴⁵⁾ Srov. čl. 5 Dohody o přistoupení Dánského království k Úmluvě k provedení Schengenské dohody, podepsané v Lucemburku dne 19. prosince 1996. Mezi těmito ostrovy a státy Schengenu nejsou prováděny hraniční kontroly osob.

⁴⁶⁾ Srov. čl. 14 Dohody mezi Radou, Islandem a Norskem.

⁴⁷⁾ Srov. SOLICH, R. *Právní povaha schengenského acquis*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2011, s. 52.

⁴⁸⁾ Srov. WICHMANN, pozn. 31, s. 104.

⁴⁹⁾ Srov. WICHMANN, pozn. 31, s. 105.

Klíčovými předpisy rozvíjejícími schengenské *acquis* jsou zejména **nařízení č. 539/2001**⁵⁰⁾ vymezující třetí státy, jejichž státní příslušníci pro krátkodobé pobyty v Schengenu podléhají či nepodléhají vízové povinnosti, **Hraniční kodex**⁵¹⁾ stanovící pravidla pro přeshraniční pohyb osob, **nařízení č. 1931/2006**⁵²⁾ řešící pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších hranicích Schengenu a **Vízový kodex**⁵³⁾ upravující proces vydávání jednotných víz pro krátkodobé pobyty. Pro spolupráci států Schengenu při vydávání jednotných víz je významný též **Vízový informační systém**,⁵⁴⁾ databáze údajů o krátkodobých vízech.

Východiska schengenských pravidel

Klíčovým předpisem pro překračování hranic v rámci Schengenu je přímo použitelný **Hraniční kodex**, jenž odráží příslušná ustanovení Prováděcí úmluvy.⁵⁵⁾ Tento předpis, stejně jako celé schengenské *acquis*, vychází z předpokladu, že při jednotných podmínkách pro překračování hranic zapojených členských států s jinými státy a důsledném dohledu na jejich dodržování nebude třeba dohlížet na překračování hranic mezi zapojenými členskými státy.

Hraniční kodex upravuje odděleně pravidla pro překračování obou typů hranic.⁵⁶⁾ **Vnitřní hranice** představují společné pozemní hranice zapojených členských států, včetně říčních a jezerních hranic, letiště členských států pro lety uvnitř schengenského prostoru⁵⁷⁾ a námořní, říční a jezerní přístavy členských států pro pravidelná vnitřní trajektová spojení. **Vnějšími hranicemi** jsou všechny ostatní pozemní hranice zapojených členských států a jejich letiště i přístavy. Za vnitřní hranice nelze považovat hranice členských států, které nejsou do Schengenu plně zapojeny, neboť na tyto členské státy se dosud nevztahují pravidla týkající se překračování vnitřních hranic. Veškeré hranice těchto členských států je tedy třeba pokládat za hranice vnější. Naopak, hranice členských států

⁵⁰⁾ Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (dále jen „nařízení č. 539/2001“).

⁵¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 ze dne 20. prosince 2006, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex, dále jen „Hraniční kodex“). Tento předpis po deseti letech nahradil nařízení č. 562/2006.

⁵²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 ze dne 20. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států a mění Schengenská úmluva (dále jen „nařízení č. 1931/2006“).

⁵³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (dále jen „Vízový kodex“).

⁵⁴⁾ Dále jen „VIS“. Podrobnosti používání vymezuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS).

⁵⁵⁾ Srov. bod 4 odůvodnění Hraničního kodexu.

⁵⁶⁾ Viz čl. 2 odst. 1 a 2 Hraničního kodexu.

⁵⁷⁾ Z této skutečnosti vyplývá také nutnost oddělit cestující z letů v rámci Schengenu od ostatních cestujících, ideálně formou samostatného letištního terminálu, srov. příloha VI bod 2.1.1 Hraničního kodexu.

do Schengenu již plně zapojených se státy ESVO je třeba pokládat za vnitřní hranice.

Hraniční kodex obsahuje dvě skupiny pravidel, která nemají stejný okruh působnosti. Zatímco procesní pravidla pro překračování hranic, zejména pravidla provádění hraničních kontrol, dopadají na každé překročení hranic, hmotná pravidla pro překračování hranic, tedy podmínky pro překračování hranic, se týkají jen překračování hranic za účelem krátkodobého pobytu, tedy pobytu nepřekračujícího 90 dní v rámci 180 dnů. Schengenské *acquis* sjednocuje jen některá obecná pravidla pro krátkodobé pobyty, obecná pravidla pro pobyty dlouhodobé jsou nadále ponechána na vnitrostátních právních řádech členských států.⁵⁸⁾ Při překračování hranic za účelem dlouhodobého pobytu na území dotčeného členského státu se tedy použijí pravidla Hraničního kodexu týkající se způsobu provádění hraniční kontroly, podmínky pro překročení hranic však stanoví vnitrostátní právo.⁵⁹⁾

Zároveň je na místě upřesnit, co je v kontextu schengenského *acquis* považováno za krátkodobý pobyt. Tato zásadní otázka totiž byla ještě donedávna velmi nejasná. Teprve s účinností od 18. října 2013 je v relevantních předpisech jednotně stanoveno, že **krátkodobý schengenský pobyt** je třeba chápat jako pobyt po dobu nejvýše 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů, čímž se rozumí období 180 dní bezprostředně předcházející každému dni (zamýšleného) pobytu.⁶⁰⁾

Na členské státy, jež dosud nejsou do Schengenu zapojeny plně, se v zásadě vztahují všechna pravidla pro překračování vnějších hranic, avšak nejsou pro ně závazná pravidla týkající se překračování hranic vnitřních. Toto rozlišení však nemusí být u některých předpisů či jejich ustanovení vždy jednoznačné a intuitivní.⁶¹⁾

V rámci Schengenu je třeba respektovat veškerá práva, která určitým kategoriím osob náleží na základě úpravy platné v celé Unii. Ze schengenského *acquis* tedy nemohou vyplývat méně příznivé podmínky pro vstup na území členských

⁵⁸⁾ Srov. čl. 62 bod 3 Smlouvy ES, který byl (následně přiřazeným) právním základem Provozního kodexu. Toto ustanovení neumožňovalo zavést na unijní úrovni pravidla pro pobyty delší než tři měsíce. Podobně je konstruován jeho nástupce, čl. 77 SFEU. Srov. rozsudek *Bot*, C-241/05, ECLI:EU:C:2006:634, bod 37.

⁵⁹⁾ Případně spolu s jinými předpisy unijního práva.

⁶⁰⁾ Srov. čl. 6 odst. 1 Hraničního kodexu. Dříve se dle judikatury Soudního dvora rozhodné období 180 dnů mělo počítat ode dne prvního vstupu do Schengenu, kterým byl vůbec první vstup dané osoby do Schengenu i každý první vstup do Schengenu po uplynutí 180 dnů od předchozího prvního vstupu. Viz rozsudek *Bot*, pozn. 58, body 24 a 43. Tento výklad znamenal, že bylo prakticky možné pobývat v Schengenu téměř šest měsíců v kuse, pokud tento pobyt spadal do dvou navazujících období 180 dnů, z nichž každé bylo zahájeno „prvním vstupem“, srov. rozsudek *Bot*, pozn. 58, body 33 a 41. Dotčená osoba v praxi musela na konci prvního šestiměsíčního období Schengen na jeden den opustit a poté se znovu vrátit, přičemž tento návrat byl „prvním vstupem“.

⁶¹⁾ Jako obecnou pomůcku lze uvést, že schengenské *acquis* je pro uvedené státy vždy závazné, pokud není ve vztahu ke konkrétnímu předpisu či jeho ustanovením odkazováno na ustanovení jednotlivých aktů o podmínkách přistoupení, zejména v odůvodnění dotčeného předpisu.

států. Na tuto skutečnost ostatně výslovně pamatuje i Hraniční kodex.⁶²⁾ V praxi se jedná zejména o práva občanů Unie a států ESVO a především jejich rodinných příslušníků.

Překračování vnějších hranic

Vnější hranice je podle čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu zásadně možné překračovat jen na vyznačených hraničních přechodech a během stanovené provozní doby.⁶³⁾ K zajištění, aby nedocházelo k překračování vnějších hranic jiným způsobem, slouží zejména ostraha vnějších hranic a spolupráce členských států při jejím provádění,⁶⁴⁾ jakož i dostatečně účinné sankce, které mají v této souvislosti stanovit vnitrostátní právní předpisy členských států.⁶⁵⁾

Při překračování vnějších hranic podléhají všechny osoby **hraniční kontrole**, kterou provádějí příslušníci pohraniční stráže.⁶⁶⁾ Hraniční kodex rozlišuje mezi režimem kontrol, jimž podléhají občané Unie a jiné osoby požívající unijního práva volného pohybu, od režimu státních příslušníků třetích států.

Občané Unie a států ESVO

Osoby, které požívají unijního práva volného pohybu, podléhají **minimální kontrole** podle čl. 8 odst. 2 Hraničního kodexu. Mezi tyto osoby patří občané Unie, tedy občané všech členských států, nejen členských států zapojených do Schengenu, i občané států ESVO.⁶⁷⁾

Minimální kontrola má sloužit pouze ke zjištění totožnosti na základě předložení cestovního dokladu. Občanu Unie postačuje jakýkoli platný doklad totožnosti, případně jiný doklad, kterým lze totožnost prokázat.⁶⁸⁾ Mělo by dojít pouze k rychlému ověření platnosti předkládaného dokladu a k ověření, zda je daná osoba skutečně jeho držitelem, k ověření výskytu známek pozměnění nebo padělání, případně nahlédnutí do databází obsahujících informace o odcizených, neoprávněně užívaných, ztracených či neplatných dokladech.⁶⁹⁾

Příslušníci pohraniční stráže mohou zároveň – avšak nikoli systematicky – nahlížet do příslušných databází za účelem ověření, zda daná osoba nepředstavuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro vnitřní bezpeč-

⁶²⁾ Srov. čl. 3 Hraničního kodexu.

⁶³⁾ Z tohoto pravidla je dáno jen několik marginálních výjimek, viz čl. 5 odst. 2 Hraničního kodexu.

⁶⁴⁾ Viz čl. 13 a 15 až 18 Hraničního kodexu.

⁶⁵⁾ Viz čl. 5 odst. 3 Hraničního kodexu.

⁶⁶⁾ Srov. čl. 8 odst. 1 Hraničního kodexu. Hraniční kontroly jsou prováděny podle pravidel uvedených v čl. 8 a násl. Hraničního kodexu, s využitím Zvláštních pravidel pro různé druhy hranic a různé dopravní prostředky používané k překračování vnějších hranic členských států (čl. 19 ve spojení s přílohou VI Hraničního kodexu) a Zvláštních pravidel pro určité kategorie osob (čl. 20 ve spojení s přílohou VII Hraničního kodexu).

⁶⁷⁾ Viz čl. 2 odst. 5 písm. a) a b) Hraničního kodexu.

⁶⁸⁾ Srov. čl. 5 odst. 1 a 4 směrnice 2004/38.

⁶⁹⁾ Srov. čl. 8 odst. 2 první pododstavec Hraničního kodexu.

nost, veřejný pořádek, mezinárodní vztahy členských států nebo veřejné zdraví. Hraniční kodex zároveň uvádí, že důsledky tohoto nahlížení nesmí ohrozit právo vstupu občanů Unie.⁷⁰⁾ Toto ustanovení tedy otevírá otázku, jaké důsledky mohou případně příslušníci pohraniční stráže ze zjištění v relevantních databázích vyvodit. V této souvislosti není bez zajímavosti, že Hraniční kodex výslovně zmiňuje možnost odepření vstupu jen v případě státního příslušníka třetího státu,⁷¹⁾ zatímco např. český cizinecký zákon počítá i s možností odepřít vstup občanu Unie.⁷²⁾

Domnívám se, že Hraniční kodex nezamýšlel vyloučit možnost odepřít vstup občanu Unie. V této souvislosti nelze opomenout, že při překračování vnějších hranic dotčená osoba vstupuje nejen do Schengenu, ale rovněž na území konkrétního členského státu. Právo občana Unie na vstup na území členského státu dle směrnice 2004/38⁷³⁾ není bezpodmínečné, může být omezeno z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví.⁷⁴⁾ Ostatně dle čl. 72 SFEU se hlava V SFEU obsahující právní základ pro přijímání opatření v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, mezi něž patří též Hraniční kodex, nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. Tyto úkoly by členské státy nemohly plnit, pokud by neměly možnost odepřít vstup občanu Unie, který skýtá riziko narušení uvedených hodnot. Konečně, pokud by orgány členského státu nemohly odmítnout překročení vnější hranice občanu Unie, pak by zcela ztrácela smysl výše zmíněná možnost nahlízet při hraniční kontrole do relevantních databází, neboť možnost odepřít dané osobě vstup je prakticky jediným opatřením, které by v návaznosti na závažnost informací získaných touto cestou příslušníky pohraniční stráže mohlo připadat v úvahu.

Požadavek, že nahlížení do relevantních databází nesmí ohrozit právo vstupu občana Unie zaručené směrnicí 2004/38, je proto třeba číst v tom smyslu, že tímto postupem nesmí být občan Unie při překračování hranic nadměrně zdržován a že jakákoliv opatření přijatá v důsledku nahlížení do těchto databází mohou být přijata jen v souladu se směrnicí 2004/38, zejména při dodržení zásady přiměřenosti, přičemž případné rozhodnutí o odepření vstupu občana Unie musí být řádně odůvodněno a podléhat soudnímu přezkumu.⁷⁵⁾ Dle mého

⁷⁰⁾ Viz čl. 8 odst. 2 třetí a čtvrtý pododstavec Hraničního kodexu.

⁷¹⁾ Srov. čl. 14 odst. 1 Hraničního kodexu.

⁷²⁾ Viz § 9 odst. 3 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon“). Vzhledem k tomu, že všechny pozemní hranice České republiky jsou vnitřními hranicemi, je tato možnost, ponecháme-li stranou možnost dočasného znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích, v praxi využitelná jen na mezinárodních letištích u příletů z letišť mimo Schengen.

⁷³⁾ 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 (dále „směrnice 2004/38“).

⁷⁴⁾ Viz kapitola VI směrnice 2004/38.

⁷⁵⁾ Srov. čl. 27 odst. 2, čl. 30 odst. 2 a čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38.

názoru je též možné občanu Unie odepřít vstup, když lze hrozbu pro některý z chráněných veřejných zájmů dovodit z jeho chování na hraničním přechodu či v jeho bezprostřední blízkosti.

Občané třetích států

Státní příslušníci třetích států jsou při překračování vnějších hranic podle čl. 8 odst. 3 Hraničního kodexu zásadně podrobeni **důkladné kontrole**. Při vstupu tato kontrola sestává z prověření podmínek vstupu a souvisejících dokladů povolujících pobyt a výkon pracovní činnosti.

Při překračování vnějších hranic, tedy pokud jsou splněny potřebné podmínky a daná osoba vstupuje na území členských států nebo toto území opouští, je cestovní doklad státního příslušníka třetího státu vždy opatřen otiskem razítka, který je důležitý pro dokumentaci pohybu dané osoby přes vnější hranice a doby strávené uvnitř Schengenu.⁷⁶⁾

Pro vstup státního příslušníka třetího státu za účelem krátkodobého schengenského pobytu stanoví čl. 6 odst. 1 Hraničního kodexu následující **podmínky vstupu**:

- má platný cestovní doklad, jež ho opravňuje k překročení hranice,
- má platné vízum,⁷⁷⁾ pokud podléhá vízové povinnosti podle nařízení č. 539/2001, ledaže je držitelem platného povolení k pobytu nebo dlouhodobého víza,
- zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu⁷⁸⁾ a má zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jeho přijetí, nebo je schopen si tyto prostředky legálním způsobem opatřit,⁷⁹⁾
- není osobou vedenou v SIS, již má být odepřen vstup,
- není považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména není osobou, již má být dle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

⁷⁶⁾ Srov. čl. 11 Hraničního kodexu.

⁷⁷⁾ Překročení vnějších hranic nelze odepřít na základě toho, že dotyčná osoba má platné vízum vyznačené v neplatném cestovním dokladu, pokud tato osoba zároveň disponuje jiným a platným cestovním dokladem. Neplatnost cestovního dokladu, v němž je vízum vyznačeno, není důvodem pro neplatnost tohoto víza, srov. rozsudek *Air Baltic Corporation*, C-575/12, ECLI:EU:C:2014:2155, body 31 až 35 a body 38 až 55.

⁷⁸⁾ Za tímto účelem může příslušník pohraniční stráže dle čl. 6 odst. 3 Hraničního kodexu požadovat předložení některého z podkladů uvedených příkladmo v příloze I Hraničního kodexu v závislosti na účelu cesty.

⁷⁹⁾ Prostředky na obživu je dle čl. 6 odst. 4 Hraničního kodexu třeba posuzovat ve vztahu k délce a účelu pobytu a vzhledem k průměrným cenám. Členské státy v tomto ohledu stanoví referenční částky. Státní příslušník třetího státu může dostatečné prostředky na obživu prokázat pomocí hotovostí, cestovních šeků či kreditních karet, případně sponzorským prohlášením či zárukou hostitele, v závislosti na vnitrostátní právní úpravě dotčeného členského státu.

V této souvislosti je třeba blíže rozebrat, kterým členským státem musí být vystaveno vízum dle nařízení č. 539/2001, povolení k pobytu či dlouhodobé vízum, aby tímto dokladem byla naplněna odpovídající podmínka vstupu. Hraniční kodex tuto podmínku blíže nerozvádí. Je zřejmé, že se nemůže jednat o doklady vystavené členskými státy, které stojí zcela mimo Schengen, neboť na tyto členské státy se Hraniční kodex nevztahuje. Mají však potřebný účinek doklady vystavené členskými státy, jež zatím nejsou do Schengenu zapojeny plně, avšak schengenské *acquis* částečně provádějí? Tato otázka se nabízí zejména proto, že pro tyto členské státy je závazné odpovídající ustanovení Hraničního kodexu stanovící podmínky vstupu⁸⁰⁾ i nařízení č. 539/2001, zatímco Vízový kodex pro ně dosud závazný není.

V případě dlouhodobých víz předpis unijního práva, který tuto možnost do Hraničního kodexu vložil, výslovně uvádí, že se nevztahuje na členské státy do Schengenu dosud plně nezapojené.⁸¹⁾ V případě víza pro krátkodobý schengenský pobyt ani povolení k pobytu však relevantní předpisy výslovnou odpověď neposkytují. Podle mého názoru ji lze odvodit z účelu posuzované normy, kterým je oprostít od vízové povinnosti osoby, které již mají jiný titul ke vstupu a pobytu na relevantní území. Povolení k pobytu či vízum platné např. pro území Bulharska, které stojí mimo vnější hranice Schengenu, tedy nelze pokládat za titul opravňující ke vstupu na území plně zapojených členských států bez víza, ale osvobozuje od vízové povinnosti pouze pro účely vstupu na území toho členského státu, na jehož území jsou platné. Z hlediska plnění podmínek stanovených Hraničním kodexem pro překračování vnějších hranic Schengenu jsou tedy relevantní jen doklady vystavené orgány některého z členských států plně zapojených do Schengenu nebo států ESVO.

Hraniční kodex obsahuje několik výjimek pro osoby, jež některé z podmínek vstupu nesplňují. Osobám, které mají oprávnění k dlouhodobému pobytu na území jiného členského státu, než jehož vnější hranice zamýšlejí překročit, má být při nesplnění některé z posledních tří uvedených podmínek povolen vstup na území ostatních členských států za účelem průjezdu na území daného členského státu.⁸²⁾ Osobám, které nesplňují podmínku platného víza, může být povolen vstup, pokud je jim výjimečně toto vízum uděleno na vnější hranici.⁸³⁾ Konečně, osobám, které nesplňují jednu či více z uvedených podmínek vstupu,

⁸⁰⁾ Viz např. bod 8 dvacátá osmá odrážka přílohy II Aktu o podmínkách přistoupení Chorvatské republiky a o úpravách Smlouvy o Evropské unii, Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

⁸¹⁾ Viz body 18 a 19 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010, kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 562/2006, pokud jde o pohyb osob s dlouhodobým vízem.

⁸²⁾ Vstup za účelem průjezdu lze odepřít, pokud je daná osoba uvedena na vnitrostátním seznamu osob pro účely odepření vstupu či průjezdu. Srov. čl. 6 odst. 5 písm. a) Hraničního kodexu. Tento postup se však netýká držitelů povolení k dlouhodobému pobytu vydanému členským státem, který dosud není do Schengenu plně zapojen.

⁸³⁾ Srov. čl. 6 odst. 5 písm. b) Hraničního kodexu. Vízum na vnějších hranicích lze udělit za podmínek čl. 35 a 36 Vízového kodexu, podrobněji viz níže.

může členský stát povolit vstup pouze na své území z důvodů humanitárních, národního zájmu či mezinárodních závazků.⁸⁴⁾

Občanům třetích států, kteří kteroukoliv z těchto podmínek nesplňují a kteří nespádají pod žádnou z uvedených výjimek, musí být **odepřen vstup** na území členských států, a to na základě odůvodněného rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání⁸⁵⁾ v souladu s vnitrostátními právními předpisy dotčeného členského státu.⁸⁵⁾

Kdo musí mít vízum?

Uplatňování vízové povinnosti pro krátkodobé schengenské pobyty upravuje nařízení č. 539/2001, které obsahuje ve své příloze I tzv. „**černý seznam**“ třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, a v příloze II tzv. „**bílý seznam**“ třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti pro krátkodobé schengenské pobyty osvobozeni.⁸⁶⁾ Státní příslušníci některého ze států na černém seznamu mohou být od vízové povinnosti obecně osvobozeni jen ve specifických situacích.⁸⁷⁾ Nařízení se v plném rozsahu vztahuje na členské státy, které do Schengenu dosud nejsou plně zapojeny.⁸⁸⁾

Členské státy tedy již nemohou zavádět obecnou vízovou povinnost pro třetí státy samy a dle svého uvážení. Zůstává jim možnost učinit některé výjimky z vízové povinnosti, resp. z osvobození od vízové povinnosti pro taxativně vymezený okruh osob:⁸⁹⁾

- držitele diplomatických, služebních, úředních nebo zvláštních pasů,
- členy civilních leteckých a námořních posádek při plnění jejich povinností,
- členy civilních námořních posádek
- posádky a členy nouzových nebo záchranných misí v případě katastrofy nebo nehody,
- členy civilních posádek lodí plavících se v mezinárodních vnitrozemských vodách,
- držitele cestovních dokladů vydaných mezinárodními mezivládními organizacemi, jejichž členem je alespoň jeden členský stát, nebo jinými subjekty, které dotčené členské státy uznaly za subjekty mezinárodního práva, jejich zaměstnancům.

Členské státy mohou rovněž učinit výjimku z vízové povinnosti pro určité

⁸⁴⁾ Srov. čl. 6 odst. 5 písm. c) Hraničního kodexu. Pokud má dotčená osoba záznam v SISu pro účely odepření vstupu, je třeba o využití tohoto postupu informovat ostatní členské státy.

⁸⁵⁾ Rozhodnutí je dotčené osobě oznamováno prostřednictvím standardizovaného formuláře, odepření vstupu je zároveň vyznačeno do jejího cestovního dokladu. Viz čl. 14 a příloha V Hraničního kodexu.

⁸⁶⁾ Srov. čl. 1 odst. 1 a 2 nařízení č. 539/2001.

⁸⁷⁾ Viz čl. 1 odst. 2 druhý pododstavec nařízení č. 539/2001, výjimky se týkají např. držitelů povolení pro malý pohraniční styk, žáků v rámci školního zájezdu nebo osob s přiznaným postavením uprchlíka.

⁸⁸⁾ Viz např. bod 8 jedenáctá odrážka přílohy II Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

⁸⁹⁾ Viz čl. 4 odst. 1 nařízení č. 539/2001.

specifické kategorie osob⁹⁰⁾ a výjimku z osvobození od vízové povinnosti pro osoby, které během svého pobytu vykonávají výdělečnou činnost.⁹¹⁾

Významnou roli hraje **mechanismus reciprocity** proti případnému zavedení víz třetím státem vůči některému z členských států. Jelikož nařízení č. 539/2001 vylučuje možnost recipročního zavedení obecné vízové povinnosti dotčeným členským státem, takže má tento členský stát možnost toliko využít některou z výše uvedených výjimek, jsou členské státy ochuzeny o jeden z významných nástrojů své zahraniční politiky. Nařízení č. 539/2001 tedy logicky obsahovat určitý mechanismus reciprocity na unijní úrovni. Takový mechanismus byl v tomto nařízení obsažen již při jeho přijetí. Čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 tehdy stanovil, že v případě zavedení vízové povinnosti třetím státem uvedeným na „bílém seznamu“ vůči členskému státu mohl dotčený členský stát tuto skutečnost oznámit Komisi a Radě, přičemž 30 dní po tomto oznámení následovalo automaticky prozatímní zavedení vízové povinnosti vůči danému třetímu státu ze strany všech členských států, pokud Rada kvalifikovanou většinou nerozhodla jinak.⁹²⁾ Tento mechanismus byl jistě velmi účinný a mohl adekvátním způsobem hájit v oblasti vízové politiky zájmy členských států i Unie jako celku.

Po přistoupení deseti nových členských států v roce 2004 došlo k novelizaci nařízení č. 539/2001 a mechanismus reciprocity byl výrazně oslaben v neprospěch členských států. Členské státy byly nově povinny oznámit zavedení vízové povinnosti třetím státem (dříve šlo o možnost, tedy členský stát mohl s ohledem na své zájmy zvážit, zda účinný mechanismus reakce spustí). Nicméně po tomto oznámení již nenásledovalo automatické zavedení vízové povinnosti všemi členskými státy, aktivovala se jen povinnost Komise činit kroky k obnovení bezvízového styku a povinnost Komise předložit zprávu Radě, s níž mohl být spojen návrh stanovující dočasné zavedení vízové povinnosti pro státní příslušníky daného třetího státu. Zatímco dříve bylo prozatímní zavedení reciproční vízové povinnosti fakticky v dispozici dotčeného členského státu a Rady, nově tento nástroj zůstal primárně v rukou Komise a záleželo pouze na jejím uvážení, zda jeho použití navrhne či nikoli. Bez takového návrhu přitom k zavedení reciproční vízové povinnosti nemohlo nikdy dojít.⁹³⁾

Nabízela se proto otázka, zda upravené znění mechanismu reciprocity dostatečně hájilo zájmy členských států, tedy zda poskytovalo adekvátní náhradu za nástroj zahraniční politiky, o nějž členské státy sjednocením uplatňování vízové povinnosti na unijní úrovni přišly. Dle mého názoru uvedenou podobu mechanismu reciprocity v tomto ohledu rozhodně nebylo možné považovat za

⁹⁰⁾ Viz čl. 4 odst. 2 nařízení č. 539/2001, např. Žáci na školním výletě či uprchlíci, pokud mají bydliště v zemi, která je na „bílém“ seznamu.

⁹¹⁾ Viz čl. 4 odst. 3 nařízení č. 539/2001.

⁹²⁾ Srov. čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 ve znění účinném do 25. června 2005, tedy před přijetím nařízení Rady (ES) č. 851/2005 ze dne 2. června 2005.

⁹³⁾ Srov. čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 ve znění účinném do 8. ledna 2014. Právo iniciovat změnu příloh nařízení č. 539/2001 totiž náleží rovněž Komisi.

adekvátní kompenzaci. Jeho neúčinnost dokládá více než čtyři roky⁹⁴⁾ trvající vízová povinnost zavedená Kanadou pro občany České republiky, aniž by Komise navrhla přijetí jakéhokoli konkrétního protioopatření.⁹⁵⁾ Nicméně, členské státy v té době neměly mnoho možností, jak se vůči tomuto mechanismu bránit.⁹⁶⁾

Od 9. ledna 2014 je účinná nová podoba mechanismu reciprocity, jejíž fungování je složitější.⁹⁷⁾ Členský stát je povinen zavedení vízové povinnosti třetím státem oznámit, další kroky se odvíjejí od publikace této skutečnosti v Úředním věstníku. Komise bezodkladně vstoupí do jednání s dotčeným třetím státem za účelem obnovení bezvízového styku a poté je povinna situaci každých šest měsíců vyhodnotit, na základě žádosti dotčeného členského státu či z vlastní iniciativy může přijmout prováděcí akt, kterým se dočasně pozastaví osvobození určitých kategorií státních příslušníků dotčené třetí země od vízové povinnosti.⁹⁸⁾ Pokud ani do dvou let nedojde ke zrušení vízové povinnosti dotčeným třetím státem, je Komise povinna přijmout akt v přenesené pravomoci, kterým je na rok dočasně pozastaveno osvobození od vízové povinnosti pro všechny státní příslušníky tohoto třetího státu. Komise má rovněž možnost v rámci řádného legislativního procesu kdykoliv navrhnout změnu příloh nařízení č. 539/2001, tedy přeražení dotčené třetí země z „bílého seznamu“ na „černý seznam“.

Aktuální podoba mechanismu reciprocity tedy sice není tak efektivní jako prvotní verze, avšak představuje výrazné zlepšení oproti předchozímu znění. Komisi zůstává možnost uvážení, zda iniciuje okamžitá protioopatření, ale při dlouhém trvání vízové nereciprocity je již povinna efektivně zakročit. Komise nicméně s novou podobou mechanismu reciprocity zjevně není spokojena, o čemž svědčí to, že neúspěšně domáhala neplatnosti příslušné novely.⁹⁹⁾ Lze očekávat, že byť nový mechanismus reciprocity zůstal v platnosti, bude v bu-

⁹⁴⁾ Kanada zavedla vízovou povinnost pro české občany s účinností od 14. července 2009 a k jejímu zrušení došlo teprve 14. listopadu 2013.

⁹⁵⁾ Srov. KOUKAL, M. Vybrané aspekty společné vízové politiky Evropské unie. In: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 146 a 147.

⁹⁶⁾ Případná žaloba na neplatnost předmětné novely nařízení č. 539/2001 by bývala musela být podána ve lhůtě dvou měsíců od jejího zveřejnění, k čemuž nedošlo. Platnost uvedené podoby mechanismu tedy již nebylo možné zpochybnit. Otázkou platnosti předpisů sekundárního práva Unie se sice může Soudní dvůr podle čl. 267 SFEU zabývat i v rámci řízení o předběžné otázce, nicméně platnost stávajícího mechanismu reciprocity může jen stěží být podstatná pro spor před soudem některého z členských států. Tato možnost by mohla připadat v úvahu v zásadě jen tehdy, pokud by členský stát porušil pravidla nařízení č. 539/2001 a zavedl jednostranně obecnou vízovou povinnost a pokud by tento postup byl napaden před soudy tohoto členského státu. I za této situace by se však Soudní dvůr nejspíš odmítl otázkou platnosti mechanismu reciprocity zabývat, neboť členské státy měly možnost podat žalobu na neplatnost dle čl. 263 SFEU. Srov. např. rozsudek *Bavaria a Bavaria Italia*, C-343/07, ECLI:EU:C:2009:415, body 38 a 39 a citovaná judikatura.

⁹⁷⁾ Viz čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 v účinném znění.

⁹⁸⁾ Prováděcí akt je přijímán přezkumným postupem podle čl. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

⁹⁹⁾ Viz rozsudek *Komise v. Parlament a Rada*, C-88/14, ECLI:EU:2015:499. Podstata rozsudku se

doucnu docházet k dalším sporům stran jeho výkladu. Skutečnou efektivitu nového mechanismu reciprocity tedy zřejmě prověří teprve první složitější případ jeho aplikace.

Novinkou je též možnost **dočasného pozastavení osvobození od vízové povinnosti**, o němž může rozhodnout Komise na základě oznámení členského státu, které indikuje negativní imigrační trendy ze strany státních příslušníků některého z třetích států na bílém seznamu.¹⁰⁰⁾ Dočasné pozastavení platí na dobu šesti měsíců.

Na problematiku osvobození od vízové povinnosti a jeho podrobností se vztahují též **mezinárodní smlouvy**, jak bilaterální (v rámci prostoru, který nařízení č. 539/2001 členským státům ponechává, nebo i mimo tento prostor, pokud byly tyto smlouvy uzavřeny dříve, než se pro daný členský stát stalo nařízení č. 539/2001 závazným¹⁰¹⁾), tak i uzavřené jménem Unie,¹⁰²⁾ které mohou obsahovat určité odchylky od obecného režimu podle nařízení č. 539/2001, na jejichž základě může být omezen prostor členských států pro případné využívání výjimek z osvobození od vízové povinnosti, ať už z hlediska unijního práva, nebo z hlediska mezinárodních závazků dotčeného členského státu.

Bilaterální smlouvy mohou komplikovat posouzení, zda došlo k překročení doby pro krátkodobý schengenský pobyt či nikoli, pokud zakotvují možnost krátkodobého bezvízového pobytu jen ve vztahu k území konkrétního členského státu. V takovém případě je otázkou, zda lze na krátkodobý schengenský pobyt v jiném členském státě navázat krátkodobým pobytem v tom členském státě, který je stranou dotčené bilaterální dohody, a tímto způsobem fakticky strávit v Schengenu celých šest měsíců. Prostor pro tuto otázku nabízí čl. 20 odst. 2 Prováděcí úmluvy, dle něhož mají členské státy možnost prodloužit bezvízový pobyt cizince na svém území nad rámec jinak možných 90 dnů, a to při uplatňování dvoustranné dohody, která byla uzavřena již před vstupem Prováděcí úmluvy v platnost.

Podle mého názoru však řetězení dob krátkodobého bezvízového pobytu na základě schengenského *acquis* a bilaterálních smluv není možné. Pro správný výklad čl. 20 odst. 2 Prováděcí Úmluvy je klíčový jeho účel, který sleduje zachování práv cizinců z bilaterálních bezvízových dohod, nikoli vytvoření práv nových. Uplatní se tedy pouze za situace, kdy doba krátkodobého bezvízového pobytu podle bilaterální dohody je delší než doba takového pobytu podle schen-

týká diskrece zákonodárce při volbě zmocnění přijmout akt prováděcí a akt v přenesené pravomoci podle čl. 290 a 291 SFEU.

¹⁰⁰⁾ Srov. čl. 1a nařízení č. 539/2001, rozhodnutí je prováděcím aktem přijímaným přezkumným postupem.

¹⁰¹⁾ Viz čl. 351 první pododstavec SFEU. Členské státy jsou sice dle čl. 351 druhého pododstavce SFEU v zásadě povinny takové smlouvy renegotiovat, aby bylo dosaženo jejich slčitelnosti s relevantními ustanoveními unijního sekundárního práva, k čemuž ale logicky chybí vůle ze strany dotčených třetích států, neboť taková renegociace by byla vždy v jejich neprospěch.

¹⁰²⁾ Smlouvy uzavřené v této oblasti Unii lze dohledat na <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do> po zadání slovního spojení „visa waiver“. Aktuálně (čerpáno 30. června 2016) jde o 20 mezinárodních smluv se 19 různými třetími státy.

genského *acquis*. Pokud tomu tak není, pak dotčené ustanovení Prováděcí úmluvy není vůbec třeba aplikovat, jelikož dobu bezvízového pobytu zaručenou bilaterální dohodou lze realizovat v rámci schengenských pravidel. Jinými slovy, při krátkodobém bezvízovém pobytu podle schengenského *acquis* je zároveň konzumována možnost takového pobytu podle bilaterální dohody. Nedochází tedy k porušení bilaterální dohody členským státem, jelikož možnost bezvízového pobytu podle takové dohody je bezezbytku dodržena.

Opačný výklad by odporoval účelu Prováděcí úmluvy i dotčených bilaterálních dohod. Když Prováděcí úmluva stanoví možnost bezvízového pobytu občana třetího státu na nejvýše 90 dní a např. bilaterální bezvízová dohoda mezi Českou republikou a Korejskou lidově demokratickou republikou také na nejvýše tři měsíce, bylo by absurdní, aby kombinací těchto titulů získal občan uvedeného třetího státu právo bezvízového pobytu na dobu až šesti měsíců, tedy na mnohem delší dobu, než oba předpisy zamýšlely v bezvízovém režimu umožnit.¹⁰³⁾

Konečně existuje separátní seznam třetích států, jež mají z vízového hlediska v rámci Unie nejprísrnější režim. Jejich občané musí mít **letištní průjezdní vízum** pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory letišť na území členských států.¹⁰⁴⁾ Dle čl. 3 odst. 2 Vízového kodexu mohou členské státy v naléhavých případech tato víza požadovat i po občanech jiných zemí. Od zvláště vymezené kategorie osob však letištní průjezdní vízum vyžadovat nelze.¹⁰⁵⁾

Proces udělování víza

Postup a podmínky pro udělování víz pro průjezd přes území členských států a pro krátkodobý schengenský pobyt na jejich území, stejně jako udělování letištních průjezdních víz, upravuje přímo použitelný Vízový kodex. Tato pravidla nejdou použitelná pro členské státy, které dosud nejsou do Schengenu plně zapojeny.¹⁰⁶⁾ Pro tyto členské státy je závazné jednotné uplatňování vízové povinnosti, avšak podmínky vydávání víz jsou dosud upraveny jejich vnitrostátními právními řády.

K posuzování žádostí o vízum jsou oprávněny zásadně konzuláty,¹⁰⁷⁾ výji-

¹⁰³⁾ Krom toho by opačný výklad přinášel nemalou možnost zneužití a protahování pobytu v Schengenu bez víz na neúměrně dlouhou dobu. Vzhledem k tomu, že některé třetí státy mají uzavřeny bilaterální bezvízové dohody s více členskými státy, mohli by občané těchto třetích států při navazování dob pobytu dle různých bilaterálních dohod pobývat v Schengenu bez víz i několik let. V praxi by navíc bylo obtížné prokazatelné, na základě kterého z titulů určitá osoba již právo bezvízového pobytu čerpala a zda má stále ještě právo čerpat.

¹⁰⁴⁾ Aktuální seznam těchto třetích států je uveden v příloze IV Vízového kodexu.

¹⁰⁵⁾ Viz čl. 3 odst. 5 Vízového kodexu, jde o držitele jiného relevantního víza či povolení, rodinné příslušníky občanů Unie, držitele diplomatických pasů a členy posádek letadel, kteří jsou státními příslušníky smluvní strany Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví.

¹⁰⁶⁾ Viz bod 36 odůvodnění Vízového kodexu, výjimkou je pouze seznam třetích států, jejichž příslušníci musí mít letištní průjezdní vízum, který však svým obsahem stejně patří spíše k nařízení č. 539/2001.

¹⁰⁷⁾ Tedy diplomatické mise či konzulární úřady členských států oprávněné k udělování víz a vedené konzulárním úředníkem z povolání podle Vídeňské úmluvy o konzulárních sty-

mečně může být vízum uděleno rovněž na vnějších hranicích. Pro určení konzulátu příslušného k vyřízení žádosti je nejprve třeba identifikovat příslušný členský stát, jímž je ten členský stát, na jehož území se nachází jediný, hlavní, případně první cíl cesty či průjezdu žadatele.¹⁰⁸⁾ Příslušný k vyřízení žádosti je pak konzulát příslušného členského státu, v jehož působnosti má žadatel povolen pobyt, či v jehož působnosti se oprávněně zdržuje.¹⁰⁹⁾ Takto nastavená pravidla, z nichž pro konkrétní situaci v zásadě vždy vyplývá pouze jediný příslušný konzulát, by měla bránit účelovému podávání žádostí u těch konzulátů, u nichž by žadatelé cítili největší šanci na udělení potřebných víz (tzv. *consulate shopping*). Zároveň by měly členské státy usilovat o to, aby pro žadatele nebylo dosažení příslušného konzulátu nadměrně obtížné, a za tímto účelem se případně nechat na základě bilaterální smlouvy pro účely vydávání krátkodobých víz zastupovat jiným členským státem, pokud v některém třetím státě, případně v regionu rozlehlejšího třetího státu, vlastní konzulát nemají.¹¹⁰⁾

Podání žádosti je možné nejdříve tři měsíce před plánovaným vstupem na území členských států, resp. šest měsíců před skončením platnosti víza pro více vstupů,¹¹¹⁾ a k jejímu podání se žadatel v zásadě musí dostavit osobně.¹¹²⁾ Žádost je podávána přímo na konzulátu, případně prostřednictvím jiných subjektů.¹¹³⁾ Podle čl. 10 odst. 3 Vízového kodexu žadatel při podání žádosti:

- předloží vyplněný a podepsaný formulář žádosti uvedený v příloze I Vízového kodexu,
- předloží platný cestovní doklad,¹¹⁴⁾
- předloží fotografii v předepsaném formátu,
- umožní odebrání svých otisků, pokud se na něj tato povinnost vztahuje,¹¹⁵⁾

cích podepsané ve Vídni dne 24. dubna 1963. V zámořských územích členských států se může jednat i o jiné orgány. Viz čl. 4 a čl. 2 odst. 9 Vízového kodexu.

¹⁰⁸⁾ Viz čl. 5 Vízového kodexu.

¹⁰⁹⁾ Viz čl. 6 Vízového kodexu. Podání žádosti na konzulátu, v jehož působnosti se žadatel zdržuje, ale nemá zde povolen pobyt, však musí být odůvodněno. Tohoto odůvodnění není třeba, pokud se žadatel oprávněně zdržuje na území členského státu, viz čl. 7 Vízového kodexu.

¹¹⁰⁾ Srov. čl. 8 Vízového kodexu.

¹¹¹⁾ Viz čl. 9 odst. 1 Vízového kodexu.

¹¹²⁾ K podání žádosti může být požadováno i sjednání schůzky, která se má v zásadě uskutečnit do dvou týdnů ode dne, kdy o ni bylo požádáno. Od osobní přítomnosti při podání žádosti může být naopak upuštěno v případě žadatelů, kteří jsou konzulátu známi jako bezúhonné a spolehlivé osoby. Viz čl. 9 a čl. 10 Vízového kodexu.

¹¹³⁾ Provedení některých úkonů souvisejících s podáním žádosti může být v případě potřeby svěřeno honorárním konzulátům, externím poskytovatelům služeb či akreditovaným obchodním zprostředkovatelům podle podmínek čl. 42, 43 a 45 Vízového kodexu. Nicméně posuzování a rozhodování o žádosti, včetně případného osobního pohovoru, je vždy vyhrazeno pouze konzulátu.

¹¹⁴⁾ Cestovní doklad musí být platný nejméně tři měsíce po plánovaném odjezdu z území členských států, obsahovat nejméně dvě prázdné stránky a být vydán v předchozích deseti letech. Viz čl. 12 Vízového kodexu.

¹¹⁵⁾ Otisky v zásadě není třeba odebrat, pokud byly již odebrány při dřívější žádosti před méně než 5 lety, dále nejsou odebrány dětem mladším 12 let, osobám, u nichž to je fyzicky

- zaplatí vízový poplatek, pokud od něj není osvobozen,¹¹⁶⁾
- předloží podpůrné doklady dokládající účel cesty, dostatečné prostředky pro pobyt i pro návrat a záměr žadatele území členských států po uplynutí platnosti víza opustit¹¹⁷⁾ a
- předloží doklad o dostatečném a platném cestovním pojištění, pokud se na něj tato povinnost vztahuje.¹¹⁸⁾

Pokud je žádost podána příslušnému konzulátu a splňuje základní náležitosti,¹¹⁹⁾ opatří konzulát cestovní doklad žadatele razítkem deklarujícím přípustnost žádosti a datum i místo jejího podání.¹²⁰⁾

Při **posuzování žádosti** konzulát ověří, zda žadatel splňuje podmínky pro vstup na území členských států dle Hraničního kodexu, s výjimkou podmínky držení platného víza.¹²¹⁾ Přitom je třeba posoudit, zda žadatel nepředstavuje riziko nedovoleného přistěhovalectví nebo riziko pro bezpečnost členských států a zamýšlí opustit území členských států před uplynutím platnosti požadovaného víza.¹²²⁾ Žadatel může být vyzván k předložení dodatečných dokladů či k dostavení se k osobnímu pohovoru s pracovníkem konzulátu.¹²³⁾ Posuzování žádosti může být též spojeno s povinnou konzultací jiných členských států.¹²⁴⁾

Rozhodnutí o žádosti by v zásadě mělo být učiněno do patnácti kalendářních

nemožné, a privilegovaným osobám, pokud byly vládami členských států či mezinárodními organizacemi pozvány za oficiálním účelem. Viz čl. 13 Vízového kodexu.

¹¹⁶⁾ Výše vízového poplatku činí 60,- EUR, pro děti od 6 do 12 let věku 30,- EUR. Od vízového poplatku jsou povinně osvobozeny děti mladší 6 let a další obecné kategorie osob (např. studenti či vědecktí pracovníci), podle uvážení členského státu mohou být osvobozeny i další obecné kategorie osob (např. děti od 6 do 12 let věku či držitelé diplomatických či služebních pasů), od vybírání poplatku lze dále upustit či jej snížit například z důvodu podpory kulturních, sportovních a zahraničněpolitických zájmů či z humanitárních důvodů. Viz čl. 16 Vízového kodexu.

¹¹⁷⁾ Viz čl. 14 Vízového kodexu. Příkladný seznam dokladů, které mohou být v této souvislosti vyžadovány, uvádí příloha II Vízového kodexu.

¹¹⁸⁾ Pojištění musí pokrývat všechny náklady, jež by mohly nastat během pobytu nebo pobytů na území členských států a pojistné krytí musí činit minimálně 30 tisíc EUR. Tato podmínka se nevztahuje na žadatele o udělení letištního průjezdního víza ani na držitele diplomatických a služebních pasů. Viz čl. 15 Vízového kodexu.

¹¹⁹⁾ Pokud není žádost podána příslušnému konzulátu nebo nespĺňuje základní náležitosti, jsou žadateli v zásadě vráceny veškeré poskytnuté doklady i vízový poplatek a žádost se dále neposuzuje. Nicméně zatímco nedostatek příslušnosti konzulátu nelze nijak překlenout, žádost nespĺňující některou ze základních náležitostí může být posuzována na základě humanitárních důvodů či z důvodů národního zájmu. Viz čl. 18 a 19 Vízového kodexu.

¹²⁰⁾ Tímto způsobem by mělo být zajištěno, že žadatel nepodá tutéž žádost na více konzulátech zároveň. Razítkem nejsou opatřovány diplomatické ani služební pasy. Viz čl. 20 Vízového kodexu.

¹²¹⁾ U žádosti o udělení letištního průjezdního víza je okruh ověřovaných skutečností užší, viz čl. 21 odst. 3 a 6 Vízového kodexu.

¹²²⁾ Viz čl. 21 odst. 1 Vízového kodexu.

¹²³⁾ Viz čl. 21 odst. 8 Vízového kodexu.

¹²⁴⁾ Členský stát si může takové předchozí konzultace vyžádat ve vztahu ke konkrétní skupině osob, jeho ústřední orgány pak musí zaslat odpověď do 7 kalendářních dnů. Konzultace se netýkají udělování letištních průjezdních víz. Viz čl. 22 Vízového kodexu.

dnů od podání přípustné žádosti.¹²⁵⁾ Konzulát může požadované vízum udělit, případně udělit vízum s omezenou územní platností nebo žádost zamítnout.¹²⁶⁾

Konzulát je v zásadě povinen žádost o udělení víza **zamítnout**, pokud dle jeho názoru nejsou splněny podmínky vstupu na území členských států podle Hraničního kodexu, žadatel nemá uzavřeno potřebné cestovní zdravotní pojištění či pokud jsou důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost předložených podpůrných dokladů, pravdivost jejich obsahu, spolehlivost prohlášení žadatele nebo jeho úmysl opustit území členských států před koncem platnosti požadovaného víza.¹²⁷⁾ Stejně jako v případě odepření vstupu podle Hraničního kodexu musí být rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza odůvodněno a lze proti němu podat odvolání podle vnitrostátních právních předpisů dotčeného členského státu.¹²⁸⁾

Konzulát má však v některých případech výjimečně možnost odchýlit se od povinnosti zamítnout žádost o udělení víza a udělit žadateli **vízum s omezenou územní platností**. Tímto postupem lze překlenout nesplnění podmínek vstupu podle Hraničního kodexu, negativní výsledek konzultace jiného členského státu či absenci této konzultace,¹²⁹⁾ či maximální dobu pobytu v rámci krátkodobého schengenského pobytu. Takto udělené vízum je platné pouze na území toho členského státu, který je udělil.¹³⁰⁾ Vízum s omezenou územní platností je třeba udělit i v případě, kdy sice nejsou dány důvody pro zamítnutí žádosti, avšak cestovní doklad žadatele není uznáván všemi členskými státy.¹³¹⁾

Pokud nejsou důvody pro zamítnutí žádosti nebo pro udělení víza s omezenou územní platností, konzulát může udělit **jednotné vízum** platné pro území všech členských států. Na základě provedení posouzení žádosti je třeba stanovit dobu platnosti víza (maximálně pět let), délku povoleného pobytu (na nejvýš 90 dní, které však lze čerpat znovu po uplynutí 180 dní, tedy podle pravidel pro krátkodobé schengenské pobyty) a povolený počet vstupů do Schengenu (jeden, dva nebo více).¹³²⁾ Tyto údaje jsou vyznačeny na vízový

¹²⁵⁾ Tato lhůta může být prodloužena na 30, ve výjimečných případech na 60 dnů, viz čl. 23 odst. 1 až 3 Vízového kodexu.

¹²⁶⁾ Vízový kodex zmiňuje též možnost konzulátu přerušit posuzování žádosti a předložit ji k rozhodnutí orgánům zastupovaného členského státu. Tento krok však fakticky znamená jen odložení přijetí některého ze zmíněných rozhodnutí. Viz čl. 8, 23 a 26 Vízového kodexu.

¹²⁷⁾ Viz podrobný popis důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedený v čl. 32 odst. 1 Vízového kodexu.

¹²⁸⁾ Viz čl. 32 Vízového kodexu. Rozhodnutí je žadateli oznamováno standardizovaným formulářem uvedeným v příloze VI Vízového kodexu.

¹²⁹⁾ K takovému kroku by měly být významné důvody humanitární, národního zájmu či mezinárodních závazků. Viz čl. 25 odst. 1 písm. a) Vízového kodexu.

¹³⁰⁾ Případně i na území dalšího členského státu na základě jeho souhlasu. Viz čl. 25 odst. 2 Vízového kodexu.

¹³¹⁾ V takovém případě je třeba udělit vízum s územní platností omezenou na území těch členských států, které daný doklad uznávají. Viz čl. 25 odst. 3 Vízového kodexu.

¹³²⁾ Víza pro více vstupů by měla být udělována jen v případě, že žadatel prokáže potřebu pravidelně nebo často cestovat do Schengenu i svou spolehlivost a bezúhonnost. Vízum pro více vstupů by tedy v zásadě nemělo být uděleno osobě, která v Schengenu dosud na základě jiného víza nepobývala. Viz čl. 24 Vízového kodexu.

štítek, který je vylepen do cestovního dokladu žadatele.¹³³⁾ Obdobným způsobem je postupováno též při udělení **letištního průjezdního víza**, jehož maximální doba platnosti činí šest měsíců.¹³⁴⁾

Výjimečně je možné **udělení víza na vnějších hranicích**, když žadatel neměl možnost požádat o vízum předem, prokáže nepředvídatelné a naléhavé důvody ke vstupu a jeho návrat do země původu se pokládá za jistý. Uplatní se podmínky vstupu dle Hraničního kodexu.¹³⁵⁾ Maximální délka pobytu dle takto uděleného jednotného víza činí 15 dní, případně lze udělit vízum s omezenou územní platností na území udělujícího členského státu.¹³⁶⁾

Vízový kodex pamatuje též na **změny uděleného víza**. Orgány členského státu, na jehož území se občan třetího státu zdržuje, mohou na jeho žádost prodloužit dobu platnosti víza nebo délku povoleného pobytu, pokud žadatel doloží potřebu takového kroku z důvodů vyšší moci, humanitárních důvodů či vážných osobních důvodů.¹³⁷⁾ Orgány členského státu jsou rovněž povinny vízum prohlásit za neplatné, pokud je zřejmé, že v době jeho udělování nebyly splněny podmínky udělení víza, zejména pokud jsou závažné důvody pro závěr, že vízum bylo získáno podvodným způsobem. Orgány členského státu jsou povinny vízum zrušit, pokud již nejsou nadále plněny podmínky jeho udělení nebo pokud o to požádá držitel víza. O prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení rozhoduje v zásadě příslušný orgán členského státu, který vízum vydal, ale totéž mohou učinit i orgány jiného členského státu.¹³⁸⁾

Prohlášení víza za neplatné či jeho zrušení přitom může mít bezprostřední dopad na vstup dotčené osoby na území členských států, jelikož takové rozhodnutí může být přijato i před pokusem o překročení vnějších hranic nebo během hraniční kontroly podle Hraničního kodexu. Vízum jeho držitele neopravňuje automaticky ke vstupu na území členských států,¹³⁹⁾ při překračování vnějších hranic je vždy ověřováno splnění podmínek vstupu dle Hraničního kodexu, přičemž držení potřebného víza je jen jednou z těchto podmínek. Odepření vstupu dle Hraničního kodexu je možné jen z důvodů, které nevyhnutelně znamenají neplnění podmínek pro udělení víza, tudíž musí odepření vstupu osobě podléhající vízové povinnosti nutně vést k prohlášení jejího víza za neplatné či k jeho zrušení.¹⁴⁰⁾ Každopádně takové rozhodnutí musí být odůvod-

¹³³⁾ Viz čl. 27 a 29 Vízového kodexu.

¹³⁴⁾ Viz čl. 26 Vízového kodexu.

¹³⁵⁾ Lze upustit od požadavku uzavření cestovního zdravotního pojištění, viz čl. 35 odst. 1 a 2 Vízového kodexu.

¹³⁶⁾ Vízum s omezenou územní platností lze udělit při nesplnění podmínek vstupu podle Hraničního kodexu nebo výjimečně osobám, u nichž je jiným členským státem vyžadována konzultace. Zamítnutí žádosti je oznamováno stejným způsobem jako v případě žádosti podané na konzulátu. Viz čl. 35 odst. 3 až 7 Vízového kodexu.

¹³⁷⁾ Viz čl. 33 Vízového kodexu.

¹³⁸⁾ Viz čl. 34 Vízového kodexu. Pokud by rozhodl orgán jiného členského státu, musí o tom být informovány orgány členského státu, který vízum vydal.

¹³⁹⁾ Srov. čl. 30 Vízového kodexu.

¹⁴⁰⁾ Srov. čl. 14 Hraničního kodexu. Dle judikatury Soudního dvora není prohlášení víza za neplatné podmínkou pro vedení trestního stíhání v souvislosti se získáním víza podvodným způsobem, srov. rozsudek *Vo*, C-83/12 PPU, ECLI:EU:C:2012:202, zejm. body 41 až 48.

něno a držitel víza má právo na odvolání dle vnitrostátního práva členského státu, jehož orgán toto rozhodnutí učinil.¹⁴¹⁾

Pro členský stát představuje možnost prohlásit za neplatné či zrušit vízum vystavené orgány jiného členského obranný nástroj proti tomu, aby na jeho území vstupovaly či legálně pobývaly osoby, jimž bylo jednotné vízum vydáno, aniž by splňovaly podmínky Vízového kodexu. Nicméně v praxi může být využití tohoto nástroje obtížné, zvláště když tyto osoby vstupují na území daného členského státu překročením vnitřních hranic Schengenu.

Odchytky z režimu Vízového kodexu mohou vyplývat z tzv. **vízových facilitačních dohod**, tedy z mezinárodních smluv o usnadnění vízového režimu uzavřených mezi Unii a třetími státy.¹⁴²⁾ V praxi může být složité identifikovat, která z ustanovení těchto dohod je třeba aplikovat namísto ustanovení Vízového kodexu. Není pochyb o tom, že tyto dohody mají aplikační přednost před unijním sekundárním právem, včetně Vízového kodexu. Na druhé straně většina těchto dohod byla přijata dříve než Vízový kodex a mohou obsahovat též ustanovení, která jsou pro žadatele o vízum méně příznivá než stávající režim Vízového kodexu (byť byla příznivější vůči dřívějšímu režimu). Domnívám se, že vízové facilitační dohody je třeba vykládat v souladu s jejich účelem, kterým je zjednodušit proces vyřizování žádostí o víza oproti běžnému režimu. Není možné, aby v důsledku aplikace takové dohody podléhali občané třetího státu přísnějším podmínkám, než jaké nyní stanoví Vízový kodex. Ustanovení vízových facilitačních dohod tedy mají být místo ustanovení Vízového kodexu použita pouze tehdy, pokud to je v nějakém ohledu pro žadatele výhodnější.

Poměrně komplexní úprava Vízového kodexu je dále doplněna pokyny pro praktické uplatňování obsaženými v **Příručce pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech**.¹⁴³⁾ Příručka obsahuje především popis jednotlivých pravidel Vízového kodexu, včetně příkladů s doporučeným řešením. Příručky se však žadatelé v rámci řízení o udělení víza nemohou vůči konzulátu dovolávat, neboť se sice jedná o závazný akt unijního sekundárního práva ve smyslu čl. 288 SFEU,¹⁴⁴⁾ avšak její obsah nemá normativní charakter, jde spíše o určitý beletristický popis obsahu Vízového kodexu.

Vízový kodex neřeší otázky vztahující se obecně k činnosti správních orgánů¹⁴⁵⁾ ani některé dílčí otázky spojené s řízením o udělení víza, které se

¹⁴¹⁾ Rozhodnutí je přitom držiteli víza oznamováno prostřednictvím stejného standardizovaného formuláře, jako je tomu v případě zamítnutí žádosti o udělení víza, viz čl. 34 Vízového kodexu.

¹⁴²⁾ Smlouvy uzavřené v této oblasti Unii lze dohledat na <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do> po zadání slovního spojení „*facilitation of the issuance of visas*“. Aktuálně (čerpáno 30. června 2016) se jedná o 11 mezinárodních smluv s různými třetími státy.

¹⁴³⁾ Tzv. „Handbook“, rozhodnutí Komise K(2010)1620 v konečném znění ze dne 19. března 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech.

¹⁴⁴⁾ Rozhodnutí přijaté komitologickým postupem, srov. čl. 51 a 52 Vízového kodexu.

¹⁴⁵⁾ Například otázku podjatosti úřední osoby, doručování či možnost uložení pořádkové pokuty.

týkají zejména posuzování problematických žádostí. Jde například o průběh osobního pohovoru, možnost přítomnosti právního zástupce žadatele u tohoto pohovoru, přístup žadatele k záznamu z tohoto pohovoru či k celému spisu týkajícímu se jeho žádosti, zejména v případě podávaného odvolání. Pro řešení těchto otázek je zapotřebí podpůrně použít vnitrostátní právo daného členského státu.¹⁴⁶⁾

Konečně je třeba zmínit, že za postup konzulátů členských států v určité třetí zemi či oblasti je sjednocován v rámci **místní schengenské spolupráce**.¹⁴⁷⁾

Subjektivní právo, nebo pouze podmínky?

V souvislosti s pravidly obsaženými v Hraničním kodexu a Vízovém kodexu se nabízí otázka, zda naplnění podmínek těchto předpisů zakládá subjektivní právo státního příslušníka třetího státu na vstup na území členských států, resp. na udělení víza, nebo zda tyto předpisy obsahují pouze podmínky, za nichž státnímu příslušníkovi třetího státu může, ale také nemusí být umožněn vstup na území členských států, resp. uděleno vízum.

Ustanovení Hraničního kodexu ani Vízového kodexu nedávají jasnou odpověď. Není v nich totiž obsažena norma charakteristická pro nárokové žádosti, která by výslovně uváděla, že při splnění podmínek je dotyčné osobě umožněn vstup nebo že se při splnění podmínek vízum udělí.¹⁴⁸⁾ Zároveň neobsahují normu, která by existenci právního nároku vylučovala.¹⁴⁹⁾

Podle mého názoru z Hraničního a Vízového kodexu, ani z jiného předpisu unijního práva, nelze dovodit subjektivní právo všech státních příslušníků třetích států na vstup na území členských států, resp. na udělení potřebného víza.

Zaprvé, Unii nebyla svěřena pravomoc k zakotvení takového obecného práva státních příslušníků třetích států. Obecné mezinárodní právo uznává, že je výsadou každého státu rozhodovat o vstupu cizinců na své území.¹⁵⁰⁾ Unijní primární právo tuto zásadu prolomuje ve vztahu k občanům Unie a svěřuje Unii pravomoc k přijetí potřebných prováděcích opatření.¹⁵¹⁾ Dále je na základě mezinárodních smluv tato zásada prolomena vůči občanům států ESVO. V této souvislosti je uvedena zásada prolomena též vůči rodinným příslušníkům obou

¹⁴⁶⁾ V budoucnu však nelze vyloučit, že se těmito otázkami bude zabývat též Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce, například zda unijní právo a Vízový kodex nebrání tomu, aby žadatel o vízum neměl přístup k záznamu z osobního pohovoru. Podrobněji viz HŘEBÍKOVÁ, I. Použití správního řádu v řízení o udělení víza. In: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 199 až 209.

¹⁴⁷⁾ Jedná se zejména o jednotné uplatňování požadovaných podpůrných dokladů, kritérií při posuzování žádosti nebo kategorií osvobození od vízového poplatku a o vzájemné informování, viz čl. 48 Vízového kodexu.

¹⁴⁸⁾ Čl. 6 odst. 5 písm. a) Hraničního kodexu sice uvádí, že za popsanych okolností dané osobě je povolen vstup, toto ustanovení se však týká osob, kterým již náleží určitá práva z povolení k pobytu.

¹⁴⁹⁾ Srov. ve vztahu k dlouhodobým vízům § 51 odst. 2 cizineckého zákona.

¹⁵⁰⁾ Srov. rozsudek *McCarthy*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277, bod 29.

¹⁵¹⁾ Viz čl. 20 odst. 2 písm. a) ve spojení s čl. 21 odst. 1 a 2 SFEU.

skupin občanů, tato práva jsou ale od dotčených občanů jen odvozena, aby bylo zajištěno, že budou moci svá práva volného pohybu skutečně vykonávat. Žádné ustanovení unijního primárního práva či mezinárodních smluv uvedenou zásadu neprolamuje obecně vůči všem státním příslušníkům třetích států. Pokud by unijní primární právo skutečně zamýšlelo tuto zásadu prolomit, svěřit Unii odpovídající pravomoc a významně zasáhnout do kompetencí členských států, učinilo by to jistě výslovně, stejně jako u občanů Unie či občanů států ESVO. Tuto pravomoc Unie nelze dovodit extenzivním výkladem vágních ustanovení primárního práva.

Zadruhé, obecné právo státních příslušníků třetích států na vstup na území členských států by výrazně devalvovalo status občana Unie a dalších zvýhodněných kategorií osob, byť by se na občany třetích států vztahovalo více formálních i materiálních podmínek. Unijní primární právo nijak nenaznačuje, že by s takovou devalvací počítalo. Naopak, status občana Unie byl vytvořen, aby tyto osoby měly privilegované postavení vůči jiným skupinám osob.

Zatřetí, občané Unie nemají obecně právo na vstup na území třetích států. Pokud by tedy mělo z předpisů unijního sekundárního práva vyplývat obecné právo státních příslušníků všech třetích států na vstup na území členských států, aniž by byla zároveň zajištěna reciprocita, znamenalo by to výrazné znevýhodnění postavení členských států a jejich občanů. Byla by tím též významně narušena zahraniční a bezpečnostní politika členských států, neboť by byla oslabena jejich možnost regulovat vstup občanů třetích států na své území, zatímco třetí státy by tuto možnost vůči občanům Unie měly nadály v plném rozsahu. Přitom právo na vstup občanů států ESVO na území Unie bylo zavedeno výhradně na bázi reciprocity. Jsem přesvědčen, že Unie nesmí svou sekundární legislativou způsobit takto zásadní znevýhodnění postavení členských států a jejich občanů vůči třetím státům a jejich státním příslušníkům.

Začtvrté, účelem Hraničního kodexu i Vízového kodexu je v této souvislosti zejména jednotné vymezení podmínek, za nichž občan třetího státu nesmí být vpuštěn na území celého Schengenu, resp. za nichž mu nesmí být uděleno vízum platné pro celé území Schengenu. Tuto „defenzivní“ politiku odráží ustanovení obou předpisů, když stanoví, za jakých okolností orgány členského státu nesmí umožnit vstup na území všech členských států,¹⁵²⁾ resp. nesmí udělit jednotné vízum platné pro území všech členských států.¹⁵³⁾ Jde o povinnost členského státu vůči ostatním členským státům Schengenu. Tomu odpovídá možnost orgánů členských států výjimečně vpustit danou osobu jen na své území, resp. udělit vízum s omezenou územní platností.¹⁵⁴⁾ Oba předpisy tedy vymezují podmínky, za nichž musí být vydáno záporné rozhodnutí, nikoli podmínky, za nichž musí být vydáno kladné rozhodnutí.¹⁵⁵⁾

Zapáté, Hraniční kodex i Vízový kodex stanoví, že proti zamítavému roz-

¹⁵²⁾ Srov. čl. 14 odst. 1 Hraničního kodexu: „Vstup na území členských států se odepré ...“.

¹⁵³⁾ Srov. čl. 32 odst. 1 Vízového kodexu: „... žádost o udělení víza se zamítne ...“.

¹⁵⁴⁾ Viz čl. 6 odst. 5 písm. c) Hraničního kodexu a čl. 25 Vízového kodexu.

¹⁵⁵⁾ V této souvislosti srov. stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho k případu *Koushkaki*, C-84/12, ECLI:EU:C:2013:232, body 46 až 54.

hodnutí lze podat odvolání v souladu s vnitrostátními právními předpisy.¹⁵⁶⁾ Zákodárce tudíž nezakotvil výslovně právo na soudní přezkum a ponechal na členských státech, zda stanoví přezkum správní či soudní povahy.¹⁵⁷⁾ Pokud však by mělo být tímto opravným prostředkem chráněno subjektivní právo, musel by být v souladu s čl. 47 Listiny zaručen soudní přezkum. Pokud by tedy unijní zákonodárce zamýšlel těmito předpisy uvedené subjektivní právo zakotvit, jistě by tuto skutečnost reflektovalo i výslovné zakotvení práva na opravný prostředek soudního typu, jak je běžné v jiných unijních předpisech.¹⁵⁸⁾

Ustanovení Hraničního kodexu a Vízového kodexu by proto měla být vykládána tak, že z nich nevyplývá právo státních příslušníků třetích států na vstup na území členských států, tudíž ani právo na udělení víza. V této souvislosti je však třeba zdůraznit dvě skutečnosti.

Zaprvé, uvedený závěr neznamená, že by orgány členských států mohly rozhodovat svévolně a bez ohledu na podmínky vstupu dle Hraničního kodexu nebo důvody pro zamítnutí žádosti o udělení víza podle Vízového kodexu¹⁵⁹⁾. Výše uvedený závěr tudíž musí znamenat, že příslušné orgány disponují v této souvislosti širokým prostorem pro uvážení.¹⁶⁰⁾ Logicky se tento prostor pro uvážení může týkat pouze těch podmínek či důvodů, které nepředstavují objektivní skutečnost.¹⁶¹⁾ Široký prostor pro uvážení je v této souvislosti potřebný, aby mohly příslušné orgány efektivně čelit nelegální imigraci. Zvláště v případě řízení o udělení víza je posouzení věrohodnosti žádosti a osoby žadatele konzulárním úředníkem, který disponuje místní znalostí dané třetí země, potřebnou profesní zkušeností a byl se žadatelem v přímém kontaktu, prakticky nezastupitelné. Lze namítnout, že široký prostor pro uvážení skýtá riziko svévolného rozhodování odpovědných osob. Opravný prostředek dle Hraničního kodexu i Vízového kodexu však představuje dostatečnou ochranu, jelikož zjevně neodůvodněné rozhodnutí by v rámci odvolání, byť i pouze správního, nemohlo obstát.

Zadruhé, uvedený závěr nevylučuje, že zmíněný prostor orgánů členského státu pro uvážení může být v případě konkrétních státních příslušníků třetích států či specifických skupin osob omezen či zcela vyloučen na základě jiných předpisů nebo jiných skutečností, resp. že toto uvážení bude podléhat přísnější

¹⁵⁶⁾ Viz čl. 14 odst. 3 Hraničního kodexu a čl. 32 odst. 3 Vízového kodexu.

¹⁵⁷⁾ Více členských států včetně ČR zvolilo správní přezkum, srov. stanovisko *Koushkaki*, pozn. 155, bod 55.

¹⁵⁸⁾ Srov. např. čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38.

¹⁵⁹⁾ Těmito podmínkami a důvody jsou příslušné orgány vázány, viz odpovídající ustanovení obou předpisů, čl. 14 odst. 1 Hraničního kodexu a čl. 32 odst. 1 Vízového kodexu i jednotné formuláře pro odůvodnění odepření vstupu, resp. zamítnutí žádosti o udělení víza, které obsahují taxativní výčet možných důvodů a nepředpokládají uvedení důvodu jiného, viz příloha V část B Hraničního kodexu a příloha VI Vízového kodexu.

¹⁶⁰⁾ Srov. stanovisko *Koushkaki*, pozn. 155, bod 35.

¹⁶¹⁾ Tedy hrozby pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví či mezinárodní vztahy ve smyslu čl. 6 odst. 5 písm. e) Hraničního kodexu a čl. 32 odst. 1 písm. a) bodu vi) Vízového kodexu, či důvodné pochybnosti o pravosti a pravdivosti předložených dokladů, spolehlivosti prohlášení žadatele nebo jeho úmyslu opustit území členských států před skončením platnosti požadovaného víza.

kontrole. Tak tomu může být zejména v případě, když by odepření vstupu na území členských států zasáhlo do již dříve nabytých práv dotčené osoby, například do platného povolení k pobytu.

K otázce existence subjektivního práva na udělení jednotného víza měl Soudní dvůr nedávno příležitost se vyjádřit ve věci *Koushkaki*, tuto možnost však nevyužil. Omezil se totiž na potvrzení, že žádost o vízum může být zamítnuta pouze z důvodů, jež Vízový kodex v této souvislosti uvádí, avšak orgány členských států mají při posuzování těchto důvodů široký prostor pro uvážení.¹⁶²⁾ Nejasná tedy zůstala míra diskrece orgánů členského státu, která je pro případnou existenci subjektivního práva na udělení víza rozhodující.

Malý pohraniční styk

Důležitou obecnou výjimku z pravidel Hraničního kodexu představuje režim **malého pohraničního styku** podle nařízení č. 1931/2006, jehož účelem je usnadnění překračování vnějších hranic pro obyvatele pohraničních oblastí sousedících třetích států.

Nařízení č. 1931/2006 neobsahuje obecně závaznou odchylku od klasických pravidel, kterou by byly všechny členské státy povinny aplikovat. Toto nařízení dává členskému státu možnost odchýlit se od Hraničního kodexu prostřednictvím bilaterální smlouvy uzavřené se sousedním třetím státem, přičemž nařízení stanoví pouze základní nepřekročitelné mantinely konkrétních podmínek obsažených v takové smlouvě. Je plně na členských státech, zda se tuto možnost rozhodnou využít a jaké nastaví podmínky v rámci vytyčených mantinelů.¹⁶³⁾

Zásadní výhodou režimu malého pohraničního styku je, že na překračování vnějších hranic držitel povolení pro malý pohraniční styk se neuplatní některé z podmínek pro vstup podle Hraničního kodexu. Tyto osoby jsou dle nařízení č. 539/2001 osvobozeny od případné vízové povinnosti a nemusejí prokazovat účel a podmínky předpokládaného pobytu ani dostatečné prostředky na obživu během pobytu.¹⁶⁴⁾ Držitelé tohoto povolení tedy stále zásadně podléhají při překračování vnějších hranic důkladné kontrole, během níž je však ověřováno mnohem méně dokladů. Uvedené výhody lze využít pouze při překračování vnějších hranic toho členského státu, který povolení vydal.¹⁶⁵⁾ Držitelům povolení pro malý pohraniční styk může být rovněž usnadněno praktické překračování vnějších hranic.¹⁶⁶⁾

Pro vydání povolení pro malý pohraniční styk platí následující minimální podmínky, které však mohou být dále zpřísněny konkrétní bilaterální smlouvou. Podle článku 9 nařízení č. 1931/2006 musí žadatel:

¹⁶²⁾ Viz rozsudek *Koushkaki*, C-84/12, ECLI:EU:C:2013:862, body 55 až 62.

¹⁶³⁾ Přípravovanou bilaterální smlouvou je nicméně třeba předem konzultovat s Komisí z hlediska jejího souladu s nařízením, viz čl. 13 odst. 2 nařízení č. 1931/2006.

¹⁶⁴⁾ Srov. čl. 6 odst. 1 Hraničního kodexu a čl. 4 nařízení č. 1931/2006.

¹⁶⁵⁾ Územní platnost povolení pro malý pohraniční styk je totiž omezena jen na pohraniční oblast členského státu, který povolení vydal, srov. čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1931/2006.

¹⁶⁶⁾ Viz čl. 15 nařízení č. 1931/2006.

- být držitelem platného dokladu opravňujícího k překročení vnějších hranic,
- prokázat, že je obyvatelem pohraniční oblasti vymezené bilaterální smlouvou,¹⁶⁷⁾
- prokázat, že má v této oblasti zákonné bydliště již nejméně jeden rok,¹⁶⁸⁾
- prokázat, že má legitimní důvody k častému překračování vnějších hranic,
- nebýt veden v SIS pro účely odepření vstupu a
- nebýt považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nebýt osobou, již má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

Povolení musí být platné po dobu minimálně jednoho roku a maximálně pěti let.¹⁶⁹⁾ Nabízí se otázka, zda lze povolení využít k určitému počtu vstupů do Schengenu, nebo jen ke vstupům v rámci určitého období, například během tří měsíců v rámci šestiměsíčního období, jako je tomu v případě pravidel pro krátkodobý schengenský pobyt. Ostatně samo nařízení č. 1931/2006 stanoví, že délka každého nepřerušného pobytu na základě povolení pro malý pohraniční styk nesmí překročit tři měsíce.¹⁷⁰⁾ Dle nedávného rozsudku Soudního dvora je však třeba mít za to, že z tohoto nařízení žádné omezení ve smyslu pravidel krátkodobého schengenského pobytu nevyplývá.¹⁷¹⁾ Když není omezení v tomto smyslu obsaženo v příslušné bilaterální smlouvě, může držitel povolení pro malý pohraniční styk překračovat vnější hranice každý den, aniž by byl omezen obdobím tří měsíců během šestiměsíčního období, jak je tomu u krátkodobých schengenských pobytů. Z povolení pro malý pohraniční styk tedy může paradoxně vyplývat více práv než z jednotného víza.

Ohledně úvah týkajících se obecného práva státních příslušníků třetích států na vstup na území členských států či na udělení potřebného víza není bez zajímavosti, že členské státy jsou při uzavírání bilaterálních smluv o malém pohraničním styku povinny zajistit srovnatelné zacházení pro osoby mající zákonné bydliště v pohraniční oblasti daného členského státu při cestování do dotčeného třetího státu.¹⁷²⁾

Přehled uzavřených i připravovaných bilaterálních smluv je uveden ve Druhé zprávě Komise o provádění a fungování režimu malého pohraničního styku z roku 2011.¹⁷³⁾

¹⁶⁷⁾ Tato oblast přitom v zásadě může dosahovat pouze do 30 km od vnějších hranic, výjimku představují správní celky, které se částečně rozkládají i dále od vnějších hranic, a oblast Kaliningradu, srov. čl. 3 odst. 2 a příloha nařízení č. 1931/2006.

¹⁶⁸⁾ Viz čl. 3 odst. 6 nařízení č. 1931/2006.

¹⁶⁹⁾ Viz čl. 10 nařízení č. 1931/2006.

¹⁷⁰⁾ Viz čl. 5 nařízení č. 1931/2006.

¹⁷¹⁾ Srov. rozsudek *Shomodi*, C-254/11, ECLI:EU:C:2013:182, body 19 až 26.

¹⁷²⁾ Viz čl. 14 nařízení č. 1931/2006.

¹⁷³⁾ KOM(2011)47 v konečném znění, s. 2 a 3. V letech 2008 až 2010 vstoupily v platnost smlouvy mezi Polskem a Ukrajinou, Slovenskem a Ukrajinou, Maďarskem a Ukrajinou a Rumunskem a Moldavskem.

Rodinní příslušníci

Odchyly v postavení rodinných příslušníků občanů Unie nebo států ESVO z hlediska překračování vnějších hranic členských států vyplývají ze směrnice 2004/38. Tyto osoby mají totiž na rozdíl od obecného režimu státních příslušníků třetích států právo na vstup na území členských států i právo na udělení potřebného víza, pokud splňují příslušné podmínky.¹⁷⁴⁾

Z hlediska legislativní techniky i aplikační praxe je velmi problematické, že odchyly z režimu Hraničního kodexu a Vízového kodexu, tedy přímo použitelných unijních předpisů, vyplývají ze směrnice jakožto předpisu vyžadujícího transpozici do vnitrostátních právních řádů. Tyto odchyly často nemají oporu v přesné formulaci ustanovení směrnice 2004/38 a jsou dovozovány výkladem vágních ustanovení.

Při překračování vnějších hranic se tyto výjimky promítají jak do pravidel hmotných, tak do pravidel procesních, tedy do podmínek vstupu podle Hraničního kodexu i do způsobu provádění hraniční kontroly.

Z hlediska hmotného je třeba, aby rodinný příslušník prokázal, že mu skutečně svědčí práva ze směrnice 2004/38, tedy že doprovází či následuje občana Unie, svého rodinného příslušníka, který vykonává nebo dříve vykonával své právo volného pohybu.¹⁷⁵⁾ V kladném případě po této osobě oproti podmínkám vstupu podle čl. 6 odst. 1 Hraničního kodexu nelze žádat doložení účelu nebo podmínek předpokládaného pobytu ani dostatečných prostředků pro tento pobyt,¹⁷⁶⁾ ostatní podmínky jsou však použitelné, byť v mírně upravené podobě.

Rodinní příslušníci podléhají vízové povinnosti stejně jako ostatní státní příslušníci třetích států, ale nad rámec možných osvobození od této povinnosti dle nařízení č. 539/2001 či Hraničního kodexu mohou tyto osoby místo jinak potřebného víza předložit pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie. Jelikož je směrnice 2004/38 závazná pro všechny členské státy, jsou od povinnosti předložit vízum osvobozeni rovněž držitelé pobytových karet rodinných příslušníků vystavených orgány členských států, které dosud nejsou do Schengenu plně zapojeny či které stojí mimo Schengen. Tento postup je nicméně možný jen u pobytové karty vystavené z titulu postavení dané osoby jakožto rodinného příslušníka ve smyslu čl. 10 směrnice 2004/38, což by mělo být na tomto dokladu výslovně uvedeno.¹⁷⁷⁾

¹⁷⁴⁾ Srov. např. rozsudek *Komise v. Španělsko*, C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74, body 42 a 43.

¹⁷⁵⁾ Nemělo by tedy postačovat předložení dokladu o rodinné vazbě na občana Unie.

¹⁷⁶⁾ Směrnice 2004/38 tuto podmínku pro vstup na území neobsahuje, tudíž ji vůči osobám spadajícím do působnosti této směrnice nelze uplatňovat.

¹⁷⁷⁾ Toto rozlišení je relevantní právě pro členské státy, které stojí mimo Schengen nebo které do něj dosud nejsou plně zapojeny, jelikož na tyto členské státy se nevztahuje výjimka zproštění od povinnosti předložit vízum skrze jimi vystavené povolení k pobytu. Směrnice 2004/38 výslovně požaduje, aby byl doklad vydaný podle jejího článku 10 označen jako „Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie“, aby nebylo pochyb o tom, o jaký doklad se jedná a jaká oprávnění z něj mají vyplývat. Pokud tedy pobytová karta vydaná členským státem stojícím mimo Schengen nebo členským státem do Schengenu dosud plně nezapojeným není označena tímto způsobem, nelze ji pokládat za doklad ve smyslu čl. 10 směrnice

Rodinnému příslušníkovi lze taktéž odepřít vstup z důvodu veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti nebo veřejného zdraví, avšak nikoli z důvodu ohrožení mezinárodních vztahů.¹⁷⁸⁾ Tento postup lze v souladu se směrnicí 2004/38 využít jen tehdy, pokud je založen výlučně na osobním chování dotčené osoby a hrozba je skutečná a dostatečně závažná.¹⁷⁹⁾ Posouzení naplnění tohoto důvodu pro odepření vstupu musí být provedeno důkladněji než v případě ostatních státních příslušníků třetích států. Příslušné orgány tedy mají při rozhodování o rodinných příslušnících menší diskreci.

Stejně je třeba přistupovat i k odepření vstupu z důvodu, že jde o osobu vedenou v SIS pro účely odepření vstupu. Tento důvod vychází z předpokládané existence hrozby pro některý z uvedených zájmů, kterou ve vstupu dotčené osoby na území Schengenu spatřoval členský stát, jenž záznam do SIS vložil. Judikatura Soudního dvora požaduje, aby příslušné orgány získaly doplňující informace k předmětnému záznamu, aby mohly posoudit, zda stále existuje skutečná a dostatečně závažná hrozba, kvůli níž lze omezit výkon práv volného pohybu dané osoby.¹⁸⁰⁾ V praxi může dodržení požadavku Soudního dvora působit určité obtíže, jelikož příslušník pohraniční stráže většinou nebude mít možnost získat v krátké době podrobné informace od orgánů jiného členského státu. Ostatně ani tyto orgány nemusejí mít potřebné údaje vždy operativně k dispozici, nemluvě o aktuálnosti těchto údajů. Lze tudíž očekávat, že se plnění tohoto požadavku v praxi většinou omezí na ověření, zda členský stát, který záznam do SIS vložil, nadále trvá na jeho zachování, nebo zda od něj upouští.

Z hlediska procesního by rodinní příslušníci dle čl. 8 odst. 2 Hraničního kodexu měli zásadně podléhat pouze minimální hraniční kontrole stejně jako občané Unie, neboť jsou dle čl. 2 odst. 5 Hraničního kodexu rovněž osobami požívajícími unijního práva volného pohybu. Tato kontrola nemůže být omezena na rychlé ověření totožnosti na základě předložených dokladů, jelikož se na rodinné příslušníky vztahuje více hmotných podmínek vstupu než na občany Unie, jak bylo popsáno výše. Je třeba ověřit také doklady týkající se postavení dané osoby jakožto rodinného příslušníka, případně prověřit předložené vízum a nahlédnout do relevantních databází. I při více ověřovaných dokladech by nicméně kontrola měla probíhat rychle a odděleně od kontrol ostatních státních příslušníků třetích států.¹⁸¹⁾

Též při řízení o udělení víza se výjimky pro postavení rodinných příslušníků projevují v rámci podmínek pro udělení víza i v rámci průběhu řízení o udělení víza.

Z hlediska hmotného je situace podobná jako v případě překračování vnějších hranic. Rodinný příslušník musí prokázat, že mu přísluší práva podle směrnice 2004/38. V kladném případě již oproti podmínkám Vízového kodexu nemusí

2004/38, tudíž jejího držitele není možné zprostit povinnosti předložit vízum, byť by tato osoba byla rodinným příslušníkem občana Unie.

¹⁷⁸⁾ Srov. možné důvody pro omezení práv ze směrnice 2004/38 v jejích člancích 27 a 29.

¹⁷⁹⁾ Srov. např. rozsudek *Komise v. Španělsko*, pozn. 174, body 44 a 46.

¹⁸⁰⁾ Srov. rozsudek *Komise v. Španělsko*, pozn. 174, body 54 až 59.

¹⁸¹⁾ Viz čl. 10 odst. 2 Hraničního kodexu.

prokazovat účel ani podmínky zamýšleného pobytu, dostatečné prostředky pro obživu během tohoto pobytu či uzavření cestovního pojištění.¹⁸²⁾ Důvody veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti či veřejného zdraví jsou použitelné za stejných omezení jako v případě překračování vnějších hranic, což platí i pro nutný postup v případě záznamu v SIS pro účely odepření vstupu. Žádost rodinného příslušníka o udělení víza nelze zamítnout pouze z důvodu pochybností stran záměru opustit území členských států před uplynutím platnosti víza.

Z hlediska procesního je situace složitější. Rodinným příslušníkům, kteří podléhají vízové povinnosti, mají členské státy dle směrnice 2004/38 poskytnout „veškeré prostředky, aby jim usnadnily získání nezbytných víz“, tato víza mají být udělena „*bezplatně, zrychleným postupem a v nejkratší možné lhůtě*“.¹⁸³⁾ Je otázkou, co z těchto ustanovení vyplývá pro řízení o udělení víza. Konkrétně od kterých závazných procesních pravidel Vízového kodexu se musí konzulát při posuzování žádosti rodinného příslušníka odchýlit a jakým způsobem? Lze snadno dovodit, že od rodinných příslušníků nemůže být požadováno uhrazení poplatku za podání žádosti. Rodinní příslušníci logicky nemusí předkládat doklady týkající se hmotných podmínek pro udělení víza, které se na ně nevztahují. Vízový kodex specifikuje, že rodinní příslušníci nemusí vyplňovat některé údaje ve formuláři k žádosti o udělení víza.¹⁸⁴⁾ Je však konzulát povinen odchýlit se od pravidel týkajících se příslušnosti pro posouzení žádosti nebo pravidel pro možnost udělení víza na vnějších hranicích, pokud se jedná o žádost rodinného příslušníka, aby mu „*usnadnil získání nezbytného víza*“? Mám za to, že dle směrnice 2004/38 by rodinnému příslušníkovi vždy mělo být umožněno získat potřebné vízum na vnější hranici, přestože nesplňuje podmínku naléhavosti či nemožnosti žádat o vízum předem.¹⁸⁵⁾ Tím je u rodinných příslušníků prolomena zásada, že žádost o vízum musí být podána výhradně na příslušném konzulátu, pokud žadatel neprokáže závažné důvody, proč tak nemohl učinit. Tato skutečnost by nahrávala tomu, že v případě rodinných příslušníků není třeba striktně trvat na dodržení pravidel příslušnosti, když při neudělení víza nepříslušným konzulátem daná osoba toto vízum bude tak jako tak moci získat na vnější hranici. Dotčené ustanovení směrnice 2004/38 ale není dostatečně konkrétní na to, aby z něj bylo možné dovodit povinnou odchylku od legitimně nastavených pravidel pro příslušnost podle Vízového kodexu.

Konečně, pro překračování hranic i pro řízení o udělení víza platí v případě rodinných příslušníků dvě důležité odchylky. Práva ze směrnice 2004/38 lze odepřít, pokud došlo ke zneužití práv či podvodu, například prostřednictvím účelového sňatku. I tento důvod tedy lze uplatnit pro rozhodnutí o odepření vstupu či zamítnutí žádosti o udělení víza. Toto rozhodnutí vůči rodinnému příslušníkovi musí být vždy náležitě odůvodněno a musí podléhat soudnímu přezkumu, o čemž musí být daná osoba rozhodnutím výslovně poučena.¹⁸⁶⁾

¹⁸²⁾ Viz čl. 32 odst. 1 Vízového kodexu.

¹⁸³⁾ Viz čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38.

¹⁸⁴⁾ Srov. příloha I Vízového kodexu a poznámka za kolonkami 24 a 25.

¹⁸⁵⁾ Srov. čl. 35 odst. 1 písm. b) Vízového kodexu ve spojení s čl. 5 odst. 4 směrnice 2004/38.

¹⁸⁶⁾ Viz čl. 30 směrnice 2004/38. Orgány členských států jsou tedy na jedné straně povinny

Členské státy vůči tureckým státním příslušníkům, kteří vykonávají volný pohyb služeb, svobodu usazování nebo volný pohyb pracovníků, nesmějí zavádět nová omezení, jež by se týkala podmínek jejich vstupu na území členských států.¹⁸⁷⁾ Těmto osobám nenáleží žádné konkrétní hmotné právo vůči všem členským státům, avšak mohou se vůči konkrétnímu členskému státu domáhat případného dřívějšího příznivějšího režimu, a to včetně neexistence vízové povinnosti či podmínek pro překračování hranic.

V rámci Schengenu má však uvedená povinnost členských států zajímavé důsledky. Přímě použitelné předpisy schengenského *acquis* obsahují velmi podrobná pravidla, která ponechávají členským státům minimální diskreční pravomoc. Členský stát, pro něhož obecná schengenská úprava představuje nové omezení práv dotčených občanů Turecka, se fakticky musí odchýlit od postupu předepsaného sekundárním právem. Pokud je z hlediska určitého členského státu novým omezením vůči tureckým občanům vykonávajícím svobodu pohybu, volný pohyb služeb či volný pohyb pracovníků vízová povinnost pro krátkodobý schengenský pobyt, tento členský stát nesmí od těchto osob víza pro krátkodobý schengenský pobyt vyžadovat, ačkoliv mu to nařízení č. 539/2001 výslovně ukládá.¹⁸⁸⁾

Soudní dvůr v tomto ohledu uvedl, že přednost mezinárodních dohod uzavřených Uníí před akty unijního sekundárního práva velí vykládat tyto akty v co největším možném rozsahu v souladu s uvedenými dohodami. Nevidím však prostor pro výklad nařízení č. 539/2001, dle něhož občan státu uvedeného na černém seznamu je pro krátkodobý schengenský pobyt od vízové povinnosti při cestě do dotčeného členského státu osvobozen. Takový výklad by byl *contra legem*, tedy za hranicemi možného. Soudní dvůr je však zjevně opačného názoru.¹⁸⁹⁾

Další paradox je dobře patrný právě na příkladu existence vízové povinnosti. Ve věci *Soysal a Savatli* se jednalo o řidiče nákladních vozidel zabývajících se mezinárodní přepravou zboží.¹⁹⁰⁾ Soudní dvůr ve svém rozsudku konstatoval, že Německo vůči těmto osobám nesmí uplatňovat vízovou povinnost pro vstup

použít formuláře pro oznamování příslušných rozhodnutí dle přílohy V části B Hraničního kodexu, resp. přílohy VI Vízového kodexu, na druhou stranu uvedené formuláře umožňují jen zatržení příslušného důvodu, aniž by předpokládaly konkrétní rozvedení tohoto důvodu ve vztahu k dotčené osobě, což požadavkům směrnice zjevně neodpovídá. V praxi tedy je třeba formulář pro oznámení negativního rozhodnutí rodinnému příslušníkovi přiměřeně rozšířit.

¹⁸⁷⁾ Srov. VLÁČIL, J. Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států. *Správní právo*. Ministerstvo vnitra České republiky, 2016, 4, s. 221 a násl.

¹⁸⁸⁾ V této situaci je Německo, viz rozsudek *Soysal a Savatli*, C-228/06, ECLI:EU:C:2009:101, body 50 až 52.

¹⁸⁹⁾ Viz rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 188, body 59 a 62. Srov. též TEZCAN-IDRIZ, N. Free Movement of Persons Between Turkey and the EU: To Move or Not to Move? The response of the judiciary. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2009, 46, s. 1629.

¹⁹⁰⁾ Viz rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 188, body 26 a 28.

na své území za účelem poskytování služeb.¹⁹¹⁾ Co však tento výrok znamená v praxi? Předně, tyto osoby nemají právo na udělení jednotného víza, náleží jim toliko právo překročit hranice, aniž by musely splňovat podmínku platného víza. Toto právo mohou uplatnit pouze vůči Německu, případně vůči dalším členským státům ve stejné situaci, nikoli vůči všem členským státům Schengenu. Pro překročení hranic těchto ostatních členských států tedy dotčené osoby potřebují platné vízum či jiné oprávnění a tento závěr je plně použitelný i na překračování vnitřních hranic. Na těchto hranicích sice nebudou podrobeni hraniční kontrole, ale pokud je překročí bez víza či jiného oprávnění, dopustí se nelegálního vstupu a poté pobytu na území daného členského státu, se všemi možnými důsledky. Z toho vyplývá, že dotčené osoby mohou do Německa cestovat jen přímo, jelikož bez víza jim nebude umožněno překročení vnějších hranic jiného členského státu. Právo této osoby na osvobození od vízové povinnosti má tedy fakticky stejné účinky jako udělené vízum s územní platností omezenou na území Německa.

Překračování vnitřních hranic

Oproti složitým pravidlům týkajícím se překračování vnějších hranic členských států jsou pravidla pro překračování vnitřních hranic prostá. Podle čl. 22 Hraničního kodexu lze vnitřní hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. Toto ustanovení výslovně dopadá na všechny kategorie osob, takže jakákoli hraniční kontrola provedená na vnitřních hranicích by byla protiprávní.

Přestože se uvedené ustanovení zdá být jednoznačným, při jeho praktickém provádění se objevuje mnoho sporných otázek. Jedná se zejména o právo na překročení vnitřní hranice a také o to, jaké činnosti orgánů členských států jsou zákazem hraničních kontrol na vnitřních hranicích dotčeny.

Díkeč čl. 22 Hraničního kodexu by mohla svádět k závěru, že jakákoliv osoba, která se nachází uvnitř Schengenu, je oprávněna překročit vnitřní hranice, a to kdykoliv a kdekoliv. Tento závěr podle mého názoru není správný. Již větná konstrukce předmětného ustanovení, která neužívá osoby překračující vnitřní hranice v roli podmětu, naznačuje, že se jedná pouze o procesní ustanovení upravující režim překračování vnitřních hranic, nikoli o hmotněprávní normu stanovící nárok na jejich překročení.¹⁹²⁾ Tento výklad navíc odpovídá účelu uvedeného pravidla. Hraniční kodex vychází z předpokladu, že drtivá většina osob, které se nacházejí uvnitř Schengenu, tedy na území členských států, které jsou do Schengenu již plně zapojeny, je oprávněna k překročení vnitřních hranic. Bezezbytku to platí pro občany Unie a občany států ESVO. Státním příslušníkům třetích států, kteří legálně pobývají na území některého ze členských států plně zapojených do Schengenu, dává tuto možnost jejich pobytové oprávnění, pokud již nepřekročili maximální dobu pro krátkodobý pobyt v celém Schen-

¹⁹¹⁾ Viz rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 188, bod 62.

¹⁹²⁾ Srov. dikci čl. 22 Hraničního kodexu: „*Vnitřní hranice lze překročit ...*“, podobně jsou konstruována rovněž jiná jazyková znění.

genu, resp. pro krátkodobý pobyt na území jiných členských států, než jehož oprávnění pro dlouhodobý pobyt jsou držiteli. Prováděcí úmluva v případě držitelů oprávnění k dlouhodobému pobytu zmiňuje rovněž potřebu splňovat některé z podmínek vstupu dle Hraničního kodexu a nebýt uveden na vnitrostátním seznamu osob pro účely odepření vstupu. Možnost překračovat vnitřní hranice tedy v zásadě nemají jen občané třetích států, kteří pobývají na území členských států nelegálně, nebo kteří jsou držiteli pobytového oprávnění s přísně omezenou územní platností, např. krátkodobého víza.

Čl. 22 Hraničního kodexu dává všem osobám možnost kdykoli a kdekoli překročit vnitřní hranice členských států, oprávnění této možnosti využít ale vyplývají z jiných unijních předpisů. Státní příslušníci třetích států, kteří toto oprávnění nemají za všech okolností, jako je tomu v případě občanů Unie a občanů států ESVO, si musí být vědomi, zda jsou skutečně oprávněni této možnosti využít. Pokud vnitřní hranice překročí, aniž by jim dané oprávnění svědčilo, dopouštějí se nelegálního vstupu na území dotčeného členského státu.¹⁹³⁾

Dále je sporné, které činnosti orgánů členského státu jsou pokryty zákazem hraničních kontrol na vnitřních hranicích. Za hraniční kontroly je třeba považovat kontroly prováděné na hraničních přechodech, aby se zjistilo, že osobám, včetně jejich dopravních prostředků a předmětů, které mají v držení, může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění.¹⁹⁴⁾ Od těchto kontrol je třeba v první řadě odlišit detekční kontroly osob prováděné na letištích. Tyto kontroly sledují jiný účel než kontroly hraniční, a sice zajištění bezpečnosti civilního letového provozu.¹⁹⁵⁾ Provádění těchto kontrol na vnitroschengenských letech tedy není v rozporu s Hraničním kodexem, jsou-li takové kontroly prováděny i u osob cestujících v rámci daného členského státu (na vnitrostátních letech) a pokud jsou prováděny způsobem, který odpovídá sledovanému účelu, ne aby nahrazovaly zapovězené hraniční kontroly. Tyto kontroly tedy mohou být prováděny pouze před odletem a mohou být zaměřeny jen na detekci případných hrozeb pro průběh letu, nikoli na ověřování, zda má daná osoba oprávnění ke vstupu či pobytu na území cílového členského státu. Za stejných podmínek jsou povoleny také detekční kontroly přepravovaných osob v přístavech.

Složitější je posouzení činnosti orgánů členských států v blízkosti vnitřních hranic. Při upuštění od hraničních kontrol osob prováděných na vymezených hraničních přechodech je totiž třeba zároveň zajistit, aby postup orgánů členského státu ve vnitrozemí tyto hraniční kontroly nenahrazoval. Čl. 23 písm. a) Hraničního kodexu proto stanoví, že zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká výkonu policejních pravomocí v příhraničních oblastech příslušnými orgány členských států podle vnitrostátních právních předpisů, pokud však výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám. Dále uvedené ustanovení uvádí, že tento účinek není dán, pokud policejní opatření ne-

¹⁹³⁾ Srov. rozsudek *Affum*, C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408, body 47 až 49.

¹⁹⁴⁾ Viz čl. 2 odst. 11 Hraničního kodexu.

¹⁹⁵⁾ Srov. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008 ze dne 11. března 2008 o společných pravidlech v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy a o zrušení nařízení (ES) č. 2320/2002.

mají 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 že jsou tato opatření prováděna prostřednictvím namátkových kontrol.¹⁹⁶⁾

V praxi se činnost policejních orgánů v některých, zejména starých členských státech pohybuje minimálně na hraně čl. 23 Hraničního kodexu. Soudní dvůr měl již ve dvou věcech příležitost upřesnit mantinely, v nichž se orgány členských států při činnosti v příhraničních oblastech mohou pohybovat.¹⁹⁷⁾ V této souvislosti konstatoval, že vnitrostátní právní předpisy, které umožňují policejním orgánům provádět zvláštní kontroly osob v příhraniční oblasti bez souvislosti s chováním kontrolované osoby a bez existence zvláštních okolností zakládajících riziko narušení veřejného pořádku, musí stanovit meze takto svěřené pravomoci, které se budou týkat především intenzity a četnosti těchto kontrol, aby provádění takových kontrol nemělo v praxi účinek rovnocenný hraničním kontrolám.¹⁹⁸⁾ Jinými slovy, namátkové kontroly osob v příhraniční oblasti jsou možné, ale jen v omezeném počtu a v mírném provedení, aby byly zřetelně odlišeny od systematických kontrol osob na vnějších hranicích.¹⁹⁹⁾ Soudní dvůr nepovažoval za problematické, že jsou takové kontroly prováděny v návaznosti na překročení vnitřních hranic kontrolovanou osobou.²⁰⁰⁾ S těmito závěry nemohu souhlasit.

Zprvé, kontroly osob prováděné v závislosti na překročení hranice a sledující cíl ochrany hranic před nelegální imigrací²⁰¹⁾ fakticky představují hraniční kontroly, které jsou čl. 22 Hraničního kodexu zcela zakázány. Pokud jsou kontroly osob prováděny krátce po překročení hranic a v jejich bezprostřední blízkosti,²⁰²⁾ navíc z důvodu překročení hranic, pak se jedná o zastřené hraniční kontroly, které jsou fakticky prováděny na hranici, byť se místo kontroly fyzicky nachází několik set metrů za hranicí. Účinek takové kontroly je totiž fakticky rovnocenný hraniční kontrole.

Zadruhé, primárním účelem zrušení kontrol na vnitřních hranicích je, aby osoby při jejich překračování nebyly kontrolovány, tedy aby se osoby mohly přes tyto hranice volně pohybovat.²⁰³⁾ Tomu odpovídá též odstranění všech

¹⁹⁶⁾ Čl. 23 písm. c) a d) Hraničního kodexu též stanoví, že členské státy mohou i nadále vnitrostátními právními předpisy stanovit povinnost osob vlastnit nebo mít u sebe průkazy či doklady a že není dotčena povinnost státních příslušníků třetích států hlásit svou přítomnost na území členského státu.

¹⁹⁷⁾ Rozsudek *Melki a Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, rozsudek *Adil*, C-278/12 PPU, ECLI:EU:C:2012:508.

¹⁹⁸⁾ Srov. rozsudek *Melki a Abdeli*, pozn. 197, body 73 a 74.

¹⁹⁹⁾ Srov. rozsudek *Adil*, pozn. 197, bod 79.

²⁰⁰⁾ Srov. rozsudek *Adil*, pozn. 197, body 22 a 88.

²⁰¹⁾ V dané věci kontrolu pobytového oprávnění pro území Nizozemska, srov. rozsudek *Adil*, pozn. 197, bod 38.

²⁰²⁾ Například na nejbližším odpočívadle či čerpací stanici.

²⁰³⁾ Srov. druhý a třetí bod odůvodnění Hraničního kodexu.

fyzických zábran bránících plynulému provozu na vnitřních hranicích.²⁰⁴⁾ Hraniční kodex usiluje o to, aby překračování těchto hranic nebylo spojeno se žádným zdržením, ať už skrze fyzickou překážku pohybu nebo skrze úkony orgánů členských států prováděné z důvodu překročení hranic. S tímto pojetím jsou kontroly prováděné z důvodu překračování vnitřních hranic příkrém rozporu. Je třeba mít na mysli, že vzhledem k selektivnosti těchto kontrol může být pohyb některých skupin osob přes vnitřní hranice ztížen více, než by mohla naznačovat dotčenými orgány deklarovaná omezená četnost prováděných kontrol.²⁰⁵⁾ V této souvislosti se rovněž nabízí rozpor takových kontrol se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti podle čl. 18 SFEU.

Zařetí, překvapuje mne závěr Soudního dvora, že podmínky uvedené v čl. 23 písm. a) Hraničního kodexu, za kterých nemá být výkon policejních pravomocí v příhraničním pásmu pokládán za rovnocenný hraničním kontrolám, nepředstavují taxativní výčet.²⁰⁶⁾ Soudní dvůr se tímto závěrem odchýlil od své předchozí judikatury,²⁰⁷⁾ aniž by důvody tohoto odklonu podrobněji vysvětlil či na něj alespoň upozornil. Použití slov „zejména“, resp. „především“, ve výčtu těchto podmínek sice naznačuje, že by se mohlo jednat o výčet spíše demonstrativní, ale vzhledem k obsahu jednotlivých podmínek je nesplnění kterékoliv z nich na překážku naplnění obecného pravidla zkoumaného ustanovení, tedy že výkon dotčených policejních pravomocí nebude mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám. Jsem přesvědčen, že ačkoliv čl. 23 písm. a) Hraničního kodexu ponechává jistý prostor pro naplnění obecného pravidla i za jiných okolností, zároveň nelze mít za to, že by kterákoli z popsaných podmínek mohla být nesplněna, přestože v rámci podmínky dle čl. 23 písm. a) bod ii) Hraničního kodexu zůstává orgánům členských států větší prostor pro diskreci.

Začtvrté, argumentace Soudního dvora, některých členských států i Komise zjevně vycházela z přesvědčení, že sporné kontroly jsou nutné pro boj proti nelegální imigraci.²⁰⁸⁾ S tímto pohledem nemohu souhlasit. Boj proti nelegální imigraci totiž nemusí nutně probíhat u vnitřních hranic členských států. Představa, že v této oblasti je zvýšený výskyt nelegálních imigrantů, je iluzorní. Tyto osoby ve většině případů pohraniční oblastí jen projíždí, tudíž zde stráví několik málo minut, zatímco na místě určení na území dotčeného členského státu poté tráví nepoměrně více času. Ostatně vzhledem k omezenému rozsahu těchto kontrol musí být skutečný dopad na regulaci imigrace zanedbatelný.²⁰⁹⁾ Mám za to, že skutečnými důvody, proč členské státy tyto kontroly nadále provádějí, je jednak zvyk bránit se „zlu“, jenž přichází z jiných států, dále určitá nechuť měnit zaběhnuté pořádky a také lepší akceptace takových opatření ze strany

²⁰⁴⁾ Srov. čl. 24 Hraničního kodexu.

²⁰⁵⁾ Například osoby žijící v Lucembursku při neformálních rozhovorech uvádějí, že německé orgány na svých hranicích provádějí pouze kontroly automobilů s poznávacími značkami členských států z východu Evropy.

²⁰⁶⁾ Viz rozsudek *Adil*, pozn. 197, bod 65.

²⁰⁷⁾ Srov. rozsudek *Melki a Abdeli*, pozn. 197, bod 70.

²⁰⁸⁾ Srov. rozsudek *Adil*, pozn. 197, body 41 a 42.

²⁰⁹⁾ Viz rozsudek *Adil*, pozn. 197, bod 80.

občanů daného členského státu ve srovnání s jinými opatřeními pro boj s nelegální imigrací, jako např. důkladnější kontroly ve vnitrozemí. Takovými důvody však není možné ospravedlnit odklon od pravidel Hraničního kodexu. Dotčeným členským státům tedy schází legitimní důvod pro nerespektování zákazu provádění kontrol na vnitřních hranicích či opatření s rovnocenným účinkem, byť se Soudní dvůr snaží účelovými argumenty ukázat, že se vlastně o porušení tohoto pravidla nejedná.

Zapáté, neřešenou otázkou v rámci obou rozsudků Soudního dvora byly důsledky případného konstatování protiprávnosti dotčené kontroly pro osobu, u níž byl takto zjištěn nelegální pobyt na území daného členského státu. Tato otázka má dvě roviny. Provedení kontroly, která je v rozporu s pravidly Hraničního kodexu, je protiprávní, a to již od samého počátku jejího provádění. Tuto protiprávnost nelze zhojit zjištěními učiněnými v průběhu kontroly. Bylo by možné argumentovat, že protiprávnosti se nemohou dovolat osoby, které se v Schengenu nacházejí nelegálně. Těmto osobám totiž možnost překračovat vnitřní hranice bez jakýchkoliv omezení nebyla adresována. Osoby, které se v Schengenu vůbec nemají nacházet, nemohou být žádné kontrole na vnitřních hranicích podrobeny. Tomuto závěru nasvědčuje, že dle ustálené judikatury Soudního dvora se unijního práva nelze dovolávat zneužívajícím způsobem.²¹⁰⁾ V případě osob pobývajících v Schengenu nelegálně je totiž nepochybné, že při překračování vnitřních hranic nemohou být v dobré víře.²¹¹⁾ Z hlediska unijního práva by se tedy protiprávnosti takové kontroly mohla dovolat toliko Komise, případně též jiný členský stát, v řízení o porušení Smluv dle čl. 258 SFEU, resp. dle čl. 259 SFEU.

Jsem si vědom, že tento závěr lze vnímat jako sporný. Je třeba dodat, že Hraniční kodex nevymezuje důsledky protiprávnosti provedené kontroly pro kontrolovanou osobu. Tyto důsledky je třeba vždy dovodit z vnitrostátního práva. Hraniční kodex nepožaduje, aby příslušné orgány členského státu z důvodu protiprávnosti provedené kontroly nesměly vyvodit patřičné důsledky ze skutečnosti, že daná osoba na území tohoto členského státu vstoupila a pobývala nelegálně. Opačný závěr by fakticky znamenal legalizaci protiprávního jednání těchto osob prostřednictvím zneužití práv zakotvených Hraničním kodexem, což tento předpis jistě nezamýšlel.

Z hlediska podmínek pro překračování vnitřních hranic je dále podstatné, že Hraniční kodex výjimečně umožňuje **znovuzavedení ochrany vnitřních hranic**

²¹⁰⁾ Srov. rozsudek *Kefalas a další*, C-367/96, ECLI:EU:C:1998:222, bod 20; rozsudek *Diamantis*, C-373/97, ECLI:EU:C:2000:150, bod 33; rozsudek *Halifax a další*, C-255/02, ECLI:EU:C:2006:121, bod 68; rozsudek *Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544, bod 35.

²¹¹⁾ Pokud by se tedy například tyto osoby nelegálně pobývající v Schengenu dovolávaly odškodnění za kontrolu provedenou v rozporu s unijním právem a její případné důsledky (zajištění, vyhoštění apod.), mohly by podle mého názoru vnitrostátní orgány z hlediska unijního práva účinně namítat, že se uvedené osoby v této souvislosti nemohou protiprávnosti kontroly dovolávat. Nicméně nárok na odškodnění za protiprávně provedenou kontrolu není unijním právem upraven, tudíž možnosti jeho uplatnění budou vycházet z vnitrostátních právních řádů.

v případě závažných hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost některého členského státu. K takovému kroku může dojít ve třech situacích, které jsou spojeny s různým postupem.

V případě předvídatelných hrozeb²¹²⁾ může členský stát dočasně znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic, když tento záměr oznámí Komisi a ostatním členským státům nejpozději čtyři týdny předem (případně v kratší lhůtě, pokud se o riziku či hrozbě dozví později).²¹³⁾ Toto opatření může být zavedeno na omezenou dobu maximálně 30 dní, případně po předvídatelnou dobu trvání hrozby přesahující 30 dní a v případě trvání hrozby může být ochrana vnitřních hranic prodlužována vždy nejvýše o 30 dní, maximální doba trvání ochrany vnitřních hranic však nesmí překročit šest měsíců.²¹⁴⁾

Pokud nastane náhlá závažná hrozba, může členský stát znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic ihned, tedy bez předchozí notifikace členským státům a Komisi, a to nejvýše na dobu 10 dní.²¹⁵⁾ V případě trvání hrozby může být ochrana vnitřních hranic prodlužována vždy nejvýše o 20 dní, celková doba však nesmí překročit dva měsíce.²¹⁶⁾

Konečně v případě mimořádné situace ohrožující fungování celého Schengenu může členský stát dočasně znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic na dobu až šesti měsíců, která může být opakovaně prodlužována vždy nejvýše o šest měsíců až do maximální doby dvou let.²¹⁷⁾ K tomuto kroku však členský stát může přistoupit jen na základě doporučení Rady vydaného na návrh Komise, což se týká i případného prodlužování doby trvání.²¹⁸⁾

Hraniční kodex tedy na jedné straně dává členským státům při znovuzavádění ochrany vnitřních hranic určitou volnost, když mohou jednat na základě vlastního rozhodnutí, na druhé straně jsou možnosti tohoto postupu omezeny striktními lhůtami a procesními pravidly, která by měla zamezit nadužívání tohoto opatření ze strany členských států, když maximální doba trvání ochrany vnitřních hranic bez souhlasu Rady a Komise může činit pouze šest měsíců. Zároveň stávající systém umožňuje na nastalé závažné hrozby efektivně a operativně reagovat.²¹⁹⁾

²¹²⁾ Typicky v případě významné sportovní události, například Mistrovství světa či Mistrovství Evropy v kopané.

²¹³⁾ Srov. čl. 27 Hraničního kodexu. Komise a ostatní členské státy mohou k oznámení dotčeného členského státu vydat stanovisko, které je následně předmětem konzultací, avšak znovuzavedení ochrany vnitřních hranic tím fakticky nelze zabránit.

²¹⁴⁾ Srov. čl. 25 odst. 1, 3 a 4 Hraničního kodexu.

²¹⁵⁾ Srov. čl. 28 odst. 1 Hraničního kodexu.

²¹⁶⁾ Srov. čl. 28 odst. 3 a 4 Hraničního kodexu.

²¹⁷⁾ Srov. čl. 29 odst. 1 a čl. 25 odst. 4 Hraničního kodexu.

²¹⁸⁾ Srov. čl. 29 odst. 2 Hraničního kodexu.

²¹⁹⁾ V praxi bude členský stát při náhlé hrozbě zřejmě nejprve postupovat podle čl. 28 Hraničního kodexu, pokud bude hrozba trvat déle než dva měsíce, může členský stát závčas oznámit využití postupu dle čl. 27 Hraničního kodexu, a pokud by se trvání hrozbyjevilo delší než šest měsíců, může členský stát závčas požádat Komisi, aby Radě navrhla vydání doporučení podle čl. 29 Hraničního kodexu.

Závěr

Z výše uvedeného vyplývá, že pravidla pro překračování hranic v rámci Schengenu představují velmi komplexní systém, který na jedné straně zaručuje občanům členských států snazší cestování mezi členskými státy, na druhou stranu členské státy omezuje v ovlivňování přeshraniční migrace, což se zvláště v dnešní době jeví být problematické. K tomu přistupuje judikatura Soudního dvora, která obsah těchto pravidel mnohdy posouvá dál, než by členské státy bývaly ochotny připustit, nejednoznačnost některých pravidel a různé mezery v úpravě, a s tím související neochota některých členských států dotčená pravidla důsledně respektovat. I na schengenském *acquis* se tedy projevují důsledky současné krize unijní integrace, zejména prozření v tom smyslu, že některá společná pravidla jdou dále, než by pro všechny aktéry bylo skutečně komfortní. Tuto situaci dle mého názoru není třeba vnímat jen negativně, ale spíše ji brát jako příležitost k připomenutí, které cíle pro členské státy skutečně jsou společné a které nikoli, což může budoucímu vývoji schengenského *acquis* jedině prospět. V této souvislosti bude zajímavé sledovat vyřešení zásadní otázky obecného práva občanů třetích států na vstup na území členských států.

Shrnutí:

Článek rozebírá unijní pravidla pro překračování hranic členských států zapojených do Schengenského hraničního prostoru. Nabízí pohled do historie a souvislostí vývoje schengenského *acquis* od mezivládní spolupráce k unijní integraci a vysvětluje zvláštní postavení některých členských států a států ESVO. Podrobně jsou popsána pravidla pro překračování vnitřních a vnějších hranic z hlediska občanů Unie, občanů států ESVO, občanů třetích států i specifické postavení občanů Turecka a rodinných příslušníků občanů Unie. Rozebrána je rovněž jednotná vízová politika a společné podmínky udělování víz pro krátkodobé pobyty. Relevantní pravidla jsou rozebírána nejen z pohledu příslušných předpisů, popsány jsou rovněž dopady judikatury Soudního dvora.

Summary:

This article deals with EU rules on crossing borders of Member States in the Schengen area. It offers a view of the history and context of the development of Schengen *acquis* from intergovernmental cooperation to EU integration and explains the specific status of some Member States and EFTA States. The article brings detailed analysis of rules on crossing both internal and external borders from the point of view of EU citizens, EFTA citizens, third country nationals and rules relevant for citizens of Turkey and for family members of EU citizens. The analysis not only describes the provisions of applicable EU law, but also shows the impact of the case law of the Court of Justice of the EU.