

**Sprawa C-368/20****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

5 sierpnia 2020 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

23 lipca 2020 r.

**Strona skarżąca:**

NW

**Druga strona postępowania:**

Landespolizeidirektion Steiermark

---

**Przedmiot postępowania głównego**

Rozporządzenie (UE) 2016/399 (kodeks graniczny Schengen) – Zakaz kontroli na granicach wewnętrznych – Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej – Przedłużenie kontroli na mocy kilku rozporządzeń krajowych z naruszeniem ograniczeń czasowych przewidzianych w kodeksie granicznym Schengen – Dopuszczalność – Zgodność z prawem do swobodnego przemieszczania się

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

**Pytania prejudycjalne**

- 1) Czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, na mocy których w wyniku wydawania kolejnych rozporządzeń krajowych dochodzi do kumulacji okresów przedłużenia skutkującej przywróceniem kontroli

granicznej z przekroczeniem ograniczeń czasowych do dwóch lat, o których mowa w art. 25 i art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen), i bez odpowiedniej decyzji wykonawczej Rady wydanej na podstawie art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/339 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen)?

2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej:

Czy prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się ustanowione w art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować – w szczególności w świetle zasady braku odprawy granicznej osób na granicach wewnętrznych przewidzianej w art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) – w ten sposób, że obejmuje ono prawo do tego, by na granicach wewnętrznych nie być poddawany odprawie granicznej osób, z zastrzeżeniem warunków i odstępstw określonych w traktatach oraz w szczególności w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen)?

### **Przywołane przepisy prawa Unii**

TFUE, w szczególności art. 21 ust. 1 i art. 72

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności art. 45 ust. 1

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (zwane dalej „kodeksem granicznym Schengen”), w szczególności art. 22, 25 i 29

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2017/818 z dnia 11 maja 2017 r. przedstawiająca zalecenie w sprawie przedłużenia tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen

### **Przywołane przepisy prawa krajowego**

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (rozporządzenie austriackiego federalnego ministra spraw

wewnętrznych z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, Austria; zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 9 maja 2019 r.”)

### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania**

- 1 Przy wjeździe ze Słowenii na przejściu granicznym na autostradzie w Spielfeld skarżącego oraz jego samochód osobowy poddano w dniu 16 listopada 2019 r. kontroli granicznej. Zażądano od niego przy tym okazania paszportu lub dowodu osobistego. Na pytanie, czy chodzi o kontrolę graniczną, czy też o kontrolę tożsamości, odpowiedziano skarżącemu, że to kontrola graniczna. Na kolejne pytanie skarżącego o to, co by się stało, gdyby nie okazał paszportu, odpowiedziano mu, że musi liczyć się ze złożeniem doniesienia.
- 2 W dniu 19 grudnia 2019 r. skarżący wniósł do sądu odsyłającego skargę na tę kontrolę graniczną. Podnosi, że stanowi ona niezgodny z prawem akt bezpośredniego wydania rozkazu i zastosowania środka przymusu przez organ.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania**

- 3 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii, a w szczególności z kodeksem granicznym Schengen, podstawy prawnej omawianej kontroli granicznej – rozporządzenia z dnia 9 maja 2019 r.
- 4 Artykuł 22 kodeksu granicznego Schengen zakazuje kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej. Kodeks ten przewiduje dwa odstępstwa od tego zakazu. Zgodnie z art. 25 kodeksu granicznego Schengen kontrolę graniczną można przywrócić w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na granicach wewnętrznych. Zgodnie z art. 29 kodeksu granicznego Schengen kontrolę graniczną można przywrócić również wtedy, gdy funkcjonowanie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej oraz porządek publiczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne są zagrożone w wyniku utrzymujących się poważnych niedociągnięć związanych z kontrolą na granicach zewnętrznych.
- 5 W Austrii kontrolę graniczną przywrócono od dnia 16 września 2015 r. Od dnia 16 września 2015 r. do dnia 10 maja 2016 r. jej wykonywanie oparto najpierw na art. 29, a następnie na art. 25 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen. Od dnia 11 maja 2016 r. do dnia 11 listopada 2017 r. kontrolę wielokrotnie przedłużano, opierając się na trzech kolejnych decyzjach wykonawczych Rady, w tym po raz ostatni na decyzji wykonawczej 2017/818.
- 6 Ponieważ po dniu 11 listopada 2017 r. Komisja Europejska nie przedłożyła Radzie kolejnego wniosku dotyczącego przedłużenia kontroli granicznej, jej przedłużenie w Austrii po tym dniu można było oprzeć już tylko na art. 25 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen.

- 7 Pismem z dnia 12 października 2017 r. skierowanym do Komisji Europejskiej Bundesminister für Inneres (federalny minister spraw wewnętrznych, Austria) powiadomił ją o przedłużeniu kontroli granicznej o kolejne sześć miesięcy (od dnia 11 listopada 2017 r. do dnia 11 maja 2018 r.). Następnie przedłużano ją jeszcze trzykrotnie, za każdym razem o kolejne 6 miesięcy, na podstawie trzech kolejnych rozporządzeń Bundesminister für Inneres (federalnego ministra spraw wewnętrznych), po raz ostatni na podstawie rozporządzenia z dnia 9 maja 2019 r. na okres od 13 maja 2019 r. do 13 listopada 2019 r.
- 8 Sąd odsyłający uważa, że to wydawanie następujących po sobie bez żadnych przerw rozporządzeń w sprawie przedłużenia kontroli granicznej stanowi niezgodną z prawem Unii kumulację przewidzianego w kodeksie granicznym Schengen dopuszczalnego łącznego okresu przywrócenia kontroli granicznej, ponieważ takiej kumulacji sprzeciwia się brzmienie art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen. Gdyby była dopuszczalna, można by obejść każde czasowe ograniczenie przedłużania kontroli granicznej.
- 9 Sąd odsyłający dostrzega, że od zakazu kontroli na granicach wewnętrznych można odstąpić również na podstawie art. 72 TFUE, jednak dochodzi do wniosku, że nie należy przywoływać tego postanowienia w niniejszej sprawie.
- 10 Powiadomienia o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych kierowane przez austriackiego Bundesminister für Inneres (federalnego ministra spraw wewnętrznych) do Komisji Europejskiej nie opierają się na art. 72 TFUE, ponieważ w żadnym z nich nie ma odesłania do tej normy prawnej. Ponadto powołanie się na art. 72 TFUE co do zasady wydaje się niedopuszczalne. Przepisy derogacyjne kodeksu granicznego Schengen same w sobie stanowią już odstępstwa dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z kontrolą graniczną, przez co należy je uznać za *leges speciales* wobec art. 72 TFUE. Skuteczność określonego w kodeksie granicznym Schengen czasowego ograniczenia przywrócenia kontroli granicznej byłaby zagrożona, jeżeli państwo członkowskie mogłoby po upływie wyraźnie przewidzianego tam terminu ponownie powołać się na art. 72 TFUE.