

Sprawa C-369/20

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:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

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) 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)?

- 3) W razie udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi twierdzącej:

Czy art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w świetle praktycznej skuteczności prawa do swobodnego przemieszczania się należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu uregulowania krajowego, które przewiduje obowiązek okazania paszportu lub dowodu osobistego przy przekraczaniu granicy wewnętrznej pod groźbą kary administracyjnej, również jeżeli dana kontrola na granicy wewnętrznej jest niezgodna z przepisami prawa Unii?

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

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, w szczególności art. 5

Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)

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

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz) (ustawa federalna o sprawach paszportowych dotyczących obywateli austriackich, Austria; zwana dalej „ustawą o paszportach”)

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 Skarżący chciał w dniu 29 sierpnia 2019 r. wjechać do Austrii przez przejście graniczne w Spielfeld. W ramach przeprowadzanej tam kontroli granicznej kontrolowano wyrywkowo dokumenty podróży osób znajdujących się w pojazdach, co dotyczyło również skarżącego. Kiedy zażądano od niego okazania paszportu, zapytał, czy chodzi o kontrolę graniczną, czy o kontrolę tożsamości. Po uzyskaniu odpowiedzi, że jest to kontrola graniczna, wylegitymował się on prawem jazdy, ponieważ uważał, że kontrola graniczna była w tym czasie niezgodna z prawem Unii. Nie okazał paszportu również po wielokrotnym powtórzeniu żądania.
- 2 Orzeczeniem skazującym z dnia 9 września 2019 r. uznano skarżącego za winnego naruszenia austriackiej ustawy o paszportach. W dniu 23 września 2019 r. zgłosił on sprzeciw. Następnie w dniu 7 listopada 2019 r. wydano decyzję administracyjną nakładającą karę, w której uznano go za winnego tego, że przy wjeździe do Austrii przekroczył austriacką granicę federalną, nie mając przy sobie ważnego dokumentu podróży, oraz nałożono na niego grzywnę w wysokości 36 EUR. Na tę decyzję skarżący wniósł skargę, którą rozstrzyga sąd odsyłający.

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 sprzeciwia się jej 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.
- 11 Ponadto sąd odsyłający ma wątpliwości, czy rozporządzenie z dnia 9 maja 2019 r. jest zgodne z zagwarantowanym w prawie Unii prawem do swobodnego przemieszczania się.
- 12 W art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ustanowiono dla obywateli Unii prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich. Konkretnie znaczenie wyrażenia „swobodne przemieszczanie się” wynika w szczególności z dyrektywy 2004/38 oraz kodeksu granicznego Schengen. W art. 5 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wyraźnie przyznano obywatelom Unii prawo wjazdu na terytorium państwa członkowskiego.
- 13 Prawo do swobodnego przemieszczania się obowiązuje z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w prawie wtórnym. Takie ograniczenia stanowią w szczególności odstępstwa od zakazu przeprowadzania odprawy granicznej osób na granicach wewnętrznych, przewidziane w kodeksie granicznym Schengen.
- 14 Sąd odsyłający dostrzega, że w świetle orzecznictwa Trybunału państwa członkowskie mają prawo zobowiązać daną osobę w ramach kontroli tożsamości do okazania ważnego paszportu lub dowodu osobistego oraz karać za naruszenia tego zobowiązania odpowiednimi sankcjami (zob. wyrok z dnia 21 września 1999 r., *Wijsenbeek*, C-387/97, EU:C:1999:439, pkt 43, 44). Przepisy krajowe takie jak austriacka ustawa o paszportach należy jednak interpretować zgodnie z prawem Unii. Ponadto w świetle zasady skuteczności uregulowania i procedury krajowe należy interpretować i stosować w taki sposób, aby nie uniemożliwiały w praktyce ani nadmiernie nie utrudniały wykonywania prawa gwarantowanego w prawie Unii. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że należy przy tym w szczególności oceniać również zgodność konkretnego zastosowania przepisu

krajowego z prawami podstawowymi (zob. wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r., Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, pkt 66–71).

- 15 W wyroku z dnia 13 grudnia 2018 r., Touring Tours, C-412/17, EU:C:2018:1005, Trybunał zajmował się kwestią skuteczności (effet utile) zakazu przeprowadzania odprawy granicznej osób na granicach wewnętrznych Unii. W pkt 50 tego wyroku wyjaśnił, że prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu, które zobowiązuje prywatnych przewoźników pod groźbą sankcji do kontrolowania dokumentów podróży przewożonych osób, ponieważ godzi to w skuteczność (effet utile) zakazu środków mających skutek równoważny przewidzianego w art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006. W pkt 72 tego wyroku Trybunał wyjaśnił w odniesieniu do sankcji w postaci kary pieniężnej, że tego rodzaju sankcja, jeżeli jest nakładana w celu zapewnienia przestrzegania obowiązku kontroli, który jest niezgodny z prawem Unii, jest sama w sobie niezgodna z prawem Unii.
- 16 Sąd odsyłający dochodzi zatem do wniosku, że ustawę o paszportach należy interpretować w ten sposób, iż powinno się odstąpić od stosowania kary administracyjnej, jeżeli co do zasady dotyczy ona kontroli granicznej, która jest niezgodna z prawem Unii. Ponadto sąd odsyłający zwraca uwagę, że za naruszenia ustawy o paszportach grożą grzywna do 2180 EUR lub kara pozbawienia wolności do sześciu tygodni, a w przypadku powtarzającego się naruszenia należy wymierzyć zarówno grzywnę, jak i karę pozbawienia wolności.