

Sprawa C-128/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

23 lutego 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgia)

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

7 lutego 2022 r.

Strona skarżąca:

NORDIC INFO

Strona przeciwna:

Belgische Staat (państwo belgijskie)

Przedmiot postępowania głównego

Strona skarżąca zarzuca stronie przeciwnej popełnienie błędów przy wprowadzeniu zakazu podróży innych niż niezbędne jako środka mającego na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się koronawirusa COVID-19. Posłużono się przy tym opartą na kolorach klasyfikacją państw opracowaną na podstawie danych epidemiologicznych. Skarżąca żąda naprawienia szkód poniesionych przez nią jako organizatora turystyki wskutek wprowadzenia i zmiany kodów kolorystycznych.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Sąd odsyłający pyta, czy ogólny środek krajowy wprowadzający zakaz wjazdu i wyjazdu dla obywateli Unii na podstawie opracowanego w oparciu o dane epidemiologiczne kodu kolorystycznego jest zgodny z art. 2, 4, 5, 27 i 29

rozporządzenia 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (pytanie pierwsze) oraz z art. 1, 3 i 22 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (pytanie drugie).

Podstawa prawna: art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 2, 4, 5, 27 i 29 dyrektywy 2004/38, wdrażające art. 20 i 21 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom prawa państwa członkowskiego [w niniejszej sprawie art. 18 i 22 Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, na wijziging door respectievelijk artikel 3 en 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (rozporządzenia ministra z dnia 30 czerwca 2020 r. ustanawiającego natychmiastowe środki mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się koronawirusa COVID-19, po zmianach wprowadzonych kolejno przez art. 3 i 5 rozporządzenia ministra z dnia 10 lipca 2020 r.)], które w drodze środka o charakterze ogólnym:

– wprowadzają dla obywateli belgijskich i członków ich rodzin, jak również dla przebywających na terytorium belgijskim obywateli Unii i ich rodzin zasadniczy zakaz wyjazdu w przypadku innych niż niezbędne podróży z Belgii do tych państw wewnątrz UE i strefy Schengen, którym przypisano kolor czerwony w ramach opracowanego w oparciu o dane epidemiologiczne kodu kolorystycznego;

– wprowadzają dla niebędących Belgami obywateli Unii i członków ich rodzin (zarówno tych, którzy mają prawo pobytu na terytorium belgijskim, jak i tych, którzy go nie mają) ograniczenia (takie jak kwarantanny i testy) w przypadku innych niż niezbędne podróży do Belgii z tych państw wewnątrz UE i strefy Schengen, którym przypisano kolor czerwony w ramach opracowanego w oparciu o dane epidemiologiczne kodu kolorystycznego?

2. Czy art. 1, 3 i 22 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom prawa państwa członkowskiego [w niniejszej sprawie art. 18 i 22 Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (na wijziging door respectievelijk artikel 3 en 5 van het Ministerieel besluit van 10 juli 2020)] wprowadzającym zakaz wyjazdu w przypadku innych niż niezbędne podróży z Belgii do państw wewnątrz UE i strefy Schengen oraz zakaz wjazdu z tychże państw do Belgii, które to zakazy nie tylko mogą podlegać kontroli i sankcjom, ale także być przeprowadzane i stosowane z urzędu przez ministra, burmistrza i komendanta policji?

Powołane przepisy prawa Unii

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: art. 2, 4, 5, 27 i 29

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): art. 1, 3 i 22

Komisja Europejska, COVID-19 – Wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych [C(2020) 1753 final] z dnia 16 marca 2020 r. (Dz.U. 2020, C 86 I, s. 1)

Komisja Europejska, Wniosek z dnia 14 grudnia 2021 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, C(2021) 891 final

TFUE: art. 20 i 21

Powołane przepisy prawa krajowego

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zoals gewijzigd bij artikel 3 en 5 van het ministerieel besluit van 10 juli 2020 (rozporządzenie ministra z dnia 30 czerwca 2020 r. ustanawiające natychmiastowe środki mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się koronawirusa COVID-19, w brzmieniu zmienionym przez art. 3 i 5 rozporządzenia ministra z dnia 10 lipca 2020 r.): art. 18 i 22

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania

- 1 W ramach natychmiastowych środków mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się koronawirusa COVID-19 strona przeciwna wprowadziła zakaz podróży innych niż niezbędne do Belgii i z Belgii, wprowadzając z dniem 12 lipca opartą na kolorach klasyfikację, która dzieliła państwa na czerwone, pomarańczowe i zielone w zależności od ich sytuacji epidemiologicznej. Kolor zielony oznaczał możliwość podróży bez szczególnych ograniczeń. Kolor pomarańczowy oznaczał, że odradzano podróż do danego kraju, a po powrocie z niego zalecano kwarantannę i poddanie się testom, co nie było jednak obowiązkowe. Kolor czerwony oznaczał natomiast zakaz podróży do danego kraju, a wracający z niego podróżni musieli odbyć kwarantannę i poddać się obowiązkowym testom. W przypadku naruszenia tych środków rozporządzenie

przewidywało również kontrole i sankcje, które przeprowadzać i stosować z urzędu mogli minister van Binnenlandse Zaken (minister spraw wewnętrznych), burmistrz i komendant policji.

- 2 Strona skarżąca to organizator turystyki, który organizuje m.in. podróże do Szwecji. W dniu 12 lipca 2020 r. Szwecję sklasyfikowano jako kraj czerwony zgodnie z opartą na kolorach klasyfikacją, o której wcześniej mowa. W konsekwencji strona skarżąca odwołała wszystkie zaplanowane na sezon letni podróże z Belgii do Szwecji, a także poinformowała o tym przebywających już tam podróżnych i udzieliła im pomocy.
- 3 W dniu 15 lipca 2020 r. kod kolorystyczny Szwecji zmieniono na pomarańczowy, w związku z czym podróżowanie do tego państwa na powrót stało się możliwe.
- 4 Strona skarżąca zarzuca stronie przeciwnej popełnienie błędów przy wydawaniu przepisów będących przedmiotem niniejszego sporu i wnosi do sądu odsyłającego o naprawienie szkody, jaką miała ponieść w wyniku przypisania i zmiany kodów kolorystycznych.

Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym

- 5 **Strona skarżąca** zarzuca stronie przeciwnej popełnienie błędów przy wprowadzeniu ogólnego, niezindywidualizowanego środka utrudniającego wjazd i wyjazd obywatelom Unii. Wywodzi ona z tego szereg zarzutów, z których dwa mają związek z prawem Unii.
- 6 W ramach pierwszego zarzutu strona skarżąca podnosi, że rzeczony środek jest sprzeczny z dyrektywą 2004/38. Uważa w szczególności, że sprzeczny z tą dyrektywą jest nałożony zakaz wjazdu dla obywateli Unii i ich rodzin, jak również, że ogólny zakaz wjazdu dla niebędących Belgami obywateli Unii – w sytuacji braku indywidualizacji – jest sprzeczny z art. 27–31 przywołanej dyrektywy.
- 7 W ramach drugiego zarzutu strona skarżąca podnosi, że uchwalonymi przez stronę przeciwną przepisami wprowadzono wewnętrzną kontrolę graniczną, która narusza kryteria określone w art. 25–30 kodeksu granicznego Schengen, jako że w kodeksie tym zdrowie publiczne nie figuruje jako uzasadnienie dla tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Ponadto podnosi ona, że przewidziana kontrola graniczna w postaci wykonywania uprawnień policyjnych ma taki sam efekt jak odprawa graniczna, co jest sprzeczne z art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen.
- 8 Odnosząc się do pierwszego zarzutu, **strona przeciwna** twierdzi, że swobodne przemieszczanie się obywateli nie ma charakteru absolutnego i że możliwym jest ograniczenie wynikających z niego praw w oparciu o względy związane ze zdrowiem publicznym. Tego rodzaju ograniczenia są, zdaniem strony przeciwnej, od dawna przyjętą praktyką i powołuje się ona w tym zakresie także na przepisy

w sprawie unijnego certyfikatu cyfrowego COVID-19, art. 12 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz zasadę ostrożności zawartą w Europejskiej karcie społecznej. Jeśli zaś mowa konkretnie o prawie wjazdu, strona przeciwna powołuje się również na art. 2.2 i 2.3 protokołu nr 4 do europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) oraz art. 12.2 i 12.3 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, które miałyby zezwolić jej na nałożenie ograniczeń ze względu na konieczność ochrony zdrowia publicznego. Ograniczenie prawa do wjazdu miała również „promować” Komisja Europejska w swoich wytycznych z dnia 16 marca 2020 r. Co zaś tyczy się konkretnie prawa wjazdu, strona przeciwna odsyła do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które według niej dopuszcza – z poszanowaniem zasady niedyskryminacji i proporcjonalności – ograniczenie swobody przemieszczania się w ramach utrzymania porządku lub bezpieczeństwa publicznego (co obejmuje hipotezę pandemii wirusa), jak również do art. 27 i 29 dyrektywy 2004/38, które jej zdaniem stanowią wyraźną podstawę prawną dla ogólnego ograniczenia prawa wjazdu.

- 9 Odnośnie do drugiego zarzutu strona przeciwna przyznaje, że przywrócenie kontroli granicznej podlega ograniczeniom przewidzianym w kodeksie granicznym Schengen oraz że zdrowie publiczne nie figuruje [w nim] wyraźnie jako uzasadnienie [jej przywrócenia]. Strona przeciwna twierdzi niemniej, że zdrowie publiczne jest jednym z fundamentalnych celów kodeksu granicznego Schengen. Uważa ona przepisy [krajowe] za uzasadnione ze względu na zadośćuczynienie zasadzie ostrożności oraz ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Potwierdzenie dla swojego stanowiska znajduje w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, wytycznych Komisji Europejskiej z dnia 16 marca 2020 r. oraz stwierdzeniu, że kompetencje UE w zakresie zdrowia publicznego mają jedynie charakter uzupełniający i wspomagający.

Streszczenie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Pytanie 1

- 10 Sąd odsyłający uznaje, że wprowadzenie spornych przepisów doprowadziło do ograniczenia prawa wjazdu i wjazdu obywateli Unii, ponieważ w wyniku opracowanego kodu kolorystycznego zabroniono podróży do „czerwonego” państwa, a przy wjeździe z czerwonego państwa od podróżnych wymagano spełniania [określonych] warunków (takich jak odbycie kwarantanny czy poddanie się testom). Jako uzasadnienie skierowania pierwszego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający podaje niemożność odnalezienia w prawie Unii wskazówki co do właściwego uzasadnienia dla takiego ogólnego ograniczenia.
- 11 W pierwszej kolejności sąd odsyłający bada, czy przed wprowadzeniem tych przepisów strona przeciwna mogła znaleźć dla nich oparcie w dyrektywie 2004/38. Przytacza art. 27 i 29 dyrektywy 2004/38 znajdujące się w rozdziale

dotyczącym ograniczeń w prawie wjazdu z powodu, między innymi, zdrowia publicznego. Artykuł 27 opisuje zasady ogólne, natomiast artykuł 29 nosi podtytuł „zdrowie publiczne”.

- 12 Sąd odsyłający zauważa jednak, że zakres stosowania art. 27 dyrektywy 2004/38 jest szerszy oraz że dotyczy on także wyjazdu, a to z racji użycia sformułowania „swoboda przemieszczania się”. Jednocześnie odsyła w tym względzie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, w którym ograniczenia z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stosuje się do sytuacji kwalifikującej się jako prawo wjazdu¹. Artykuł 27 ust. 1 dopuszcza zatem ograniczenia wjazdu i wyjazdu, a także wymienia „zdrowie publiczne” jako ich uzasadnienie.
- 13 Strony wychodzą jednak z założenia, że art. 27 i 29 dyrektywy 2004/38 należy interpretować łącznie, przy czym sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 29 ma zastosowanie wyłącznie do wjazdu. Z treści art. 29 ust. 2 i 3 wynika, że ustępy te dotyczą wyłącznie wjazdu, ale jednocześnie w ust. 1 użyto sformułowania „swoboda przemieszczania się”.
- 14 W przypadku wąskiej wykładni art. 29 ust. 1 – zgodnie z którą założeniem wyjściowym jest to, że artykuł ten ma zastosowanie wyłącznie do wjazdu – sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 29 ust. 1 i art. 27 ust. 1 należy interpretować łącznie, czy też mowa tu o dwóch niezależnych od siebie uzasadnieniach, przy czym art. 27 ust. 1 jest już sam w sobie wystarczający do umotywowania ograniczeń wjazdu ze względu na zdrowie publiczne.
- 15 Ponadto sąd odsyłający zastanawia się, czy państwo członkowskie może na podstawie art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 przyjąć środek o charakterze ogólnym, taki jak omawiane przepisy. Istnieją co do tego wątpliwości zarówno przy założeniu, że art. 27 może ograniczać prawo wjazdu i wjazdu ze względu na zdrowie publiczne, jak i przy założeniu, że artykuł ten należy interpretować w związku z art. 29 ust. 1, który może wówczas albo ograniczać jedynie prawo wjazdu obywateli Unii innych niż belgijscy, albo ograniczać wjazd obywateli innych państw członkowskich oraz wjazd obywateli Unii.
- 16 W razie stwierdzenia, że nakładając ograniczenia prawa wjazdu i wjazdu za pomocą środka ogólnego ze względu na zdrowie publiczne, strona przeciwna nie może opierać się na dyrektywie 2004/38, sąd odsyłający zastanawia się, czy takie ograniczenie byłoby możliwe na podstawie TFUE lub jakiejś zasady ogólnej prawa Unii.
- 17 Co się tyczy istnienia takiej zasady ogólnej prawa, według sądu odsyłającego powstaje pytanie o to, czy w świetle na przykład art. 168 ust. 2 TFUE lub art. 35 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej państwo członkowskie może –

¹ Wyroki z dnia 10 lipca 2008 r., Jipa, C 33/07, ECLI:EU:C:2008:396 oraz 17 listopada 2011 r., C-434/10 Aladzhov, ECLI:EU:C:2011:750 i C-430/10 Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749.

niezależnie od tego, co przewiduje dyrektywa 2004/38 oraz tego, czy jej charakter jest w pełni harmonizujący, czy też nie – wprowadzić ograniczenia w prawie wjazdu i wyjazdu, motywując to względami zdrowia publicznego, o ile oczywiście ograniczenia takie nie mają charakteru dyskryminującego i respektują zasadę proporcjonalności. Taka zasada [ogólna] pozwalałaby państwu członkowskiemu – w zakresie, w jakim nie jest to możliwe na mocy art. 27–30 dyrektywy 2004/38 – przyjąć, w drodze odstępstwa od art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 dyrektywy 2004/38, niedyskryminujący środek ogólny ograniczający prawo wjazdu i wyjazdu, o ile środek taki służyłby realizacji uzasadnionego celu i zawierałby rozwiązanie, które byłoby odpowiednie i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.

Pytanie 2

- 18 Przywrócenie kontroli granicznej podlega pewnym ograniczeniom przewidzianym w kodeksie granicznym Schengen, w którym zdrowie publiczne nie figuruje wyraźnie jako jedno z uzasadnień dla wprowadzenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Sąd odsyłający zastanawia się zatem, czy w czasach kryzysu chorobę zakaźną można postawić na równi z zagrożeniem dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 23 lit. a) i art. 25 kodeksu granicznego Schengen, tak aby na tej właśnie podstawie możliwym było przywrócenie wewnętrznej kontroli granicznej i zwiększenie uprawnień policyjnych.
- 19 Sąd odsyła do wytycznych z dnia 16 marca 2020 r., z których wynika, że państwa członkowskie mogą na nowo wprowadzić tymczasowe kontrole graniczne, jeśli jest to uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Sąd odsyłający nie traktuje jednak użytych w wytycznych sformułowań jak wyraźnego potwierdzenia tego, że Komisja postrzega pandemię jako mogący uzasadnić przywrócenie wewnętrznych kontroli granicznych względem porządku publicznego, lecz raczej jako przypomnienie o wymaganym na mocy kodeksu granicznego Schengen obowiązku zgłoszenia w sytuacji wprowadzenia wewnętrznej kontroli granicznej.
- 20 Następnie sąd odsyłający przytacza też niedawny wniosek Komisji w sprawie zmiany kodeksu granicznego Schengen, który ma na celu zastąpienie art. 23 lit. a) tegoż kodeksu w taki sposób, aby umożliwić wykonywanie uprawnień policyjnych także w sytuacji rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej o potencjale epidemicznym. W świetle wykładni przepisów znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie sąd odsyłający ma dwa spostrzeżenia co do tego wniosku. Po pierwsze, zastanawia się, czy propozycja ta wprowadza dodatkowe ograniczenie swobody, które nie może mieć zastosowania do przeszłości, czy też ma na celu wprowadzenie przepisu wyjaśniającego to, co w przeszłości już obowiązywało. Po drugie, wniosek ten kategoryzuje konkretną sytuację związaną ze zdrowiem publicznym jako „porządek publiczny” tam, gdzie zgodnie z dyrektywą 2004/38 identyczna sytuacja zdaje się jednak należeć do odrębnej kategorii „zdrowia publicznego”.