



## Zbiór Orzeczeń

STANOWISKO RZECZNIK GENERALNEJ  
ELEANOR SHARPSTON  
przedstawione w dniu 9 lipca 2012 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-278/12 PPU

**A. Adil**  
**przeciwko**  
**Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (Niderlandy)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Kodeks graniczny Schengen —  
Odprawy zrównane z odprawami granicznymi

1. Atiqullah Adil, pochodzący z Afganistanu, został zatrzymany do wylegitymowania w dniu 28 marca 2012 r. przez Koninklijke Marechaussee<sup>2</sup> w ramach kontroli mobilnej w zakresie bezpieczeństwa („Mobiël Toezicht Veiligheid”, zwanej dalej „kontrolą MTV”), w autobusie jadącym z Niemiec, w strefie sięgającej do 20 km w głąb Niderlandów, licząc od ich granicy lądowej z Niemcami. Pozostali pasażerowie również zostali wylegitymowani. Z postanowienia odsyłającego wynika, że tego dnia w ciągu godziny przeprowadzono kilka kontroli i w tym czasie rzeczywiście unieruchomiono jedynie dwa pojazdy, tj. bardzo drobną część przejeżdżających środków transportu.

2. Organy niderlandzkie przeprowadziły kontrolę MTV na podstawie art. 50 Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., zwanej dalej „Vw 2000”) oraz, jak wynika z protokołu z dnia 28 marca 2012 r., na podstawie art. 4.17a Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenia z 2000 r. w sprawie cudzoziemców, zwanego dalej „Vb 2000”)<sup>3</sup>. Decyzją z dnia 28 marca 2012 r. A. Adil został umieszczony w strzeżonym ośrodku<sup>4</sup>. Z akt sprawy krajowej wynika, że w chwili legitymowania A. Adil poinformował Koninklijke Marechaussee, że zamierza złożyć wniosek o azyl. Informacje dotyczące wniosków o udzielenie azylu oraz nielegalnej imigracji uzyskane w bazie danych Eurodac<sup>5</sup>, wykazały związek między A. Adilem i Norwegią. W związku z tym wniosek o udzielenie azylu został przekazany organom norweskim; nie został on jeszcze rozpoznany.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Na rozprawie rząd niderlandzki wyjaśnił, że Koninklijke Marechaussee jest odpowiedzialna za ochronę rodziny królewskiej, banku centralnego, granic zewnętrznych oraz nadzór nad cudzoziemcami.

3 — Rozporządzeniem z dnia 30 maja 2011 r., które weszło w życie w dniu 1 czerwca 2011 r., art. 4.17a został dodany do Vb 2000. To ostatnie uszczegóławia przepisy Vw 2000.

4 — Na podstawie art. 59 ust. 1 lit. b) Vw 2000.

5 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej (Dz.U. L 316, s. 1).

3. Atiqullah Adil podważył prawidłowość jego umieszczenia w strzeżonym ośrodku, podnosząc, że kontrola MTV, której został poddany, odpowiadała odprawie granicznej i w związku z tym była sprzeczna z rozporządzeniem (WE) nr 562/2006 (zwanym dalej „kodeksem granicznym Schengen”)<sup>6</sup> w sprawie przemieszczania się przez terytoria państw będących stronami układu z Schengen (zwanego dalej „układem z Schengen”)<sup>7</sup>.

4. W dniu 16 kwietnia 2012 r. Rechtbank 's-Gravenhage uznał skargę A. Adila na decyzję z dnia 28 marca 2012 r. za niezasadną i oddalił jego żądanie odszkodowawcze. A. Adil odwołał się od tego wyroku do wydziału sądowo-administracyjnego Raad van State (Niderlandy) (sądu odsyłającego), podnosząc, że rechtbank 's-Gravenhage błędnie uznał wylegitymowanie za zgodne z prawem i nie uwzględnił faktu, że w czasie kontroli MTV nie było uzasadnionego podejrzenia nielegalnego pobytu.

5. Pytanie, które wyłania się ze złożonego przez Raad van State wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, to zasadniczo pytanie o ustalenie, czy art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, w którym zawarto zakaz odpraw granicznych, stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu dotyczącemu kontroli MTV. Sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o objaśnienie wykładni dokonanej już w wyroku w sprawie Melki i Abdeli<sup>8</sup>.

6. Trybunał wskazał, że aby zadośćuczynić temu przepisowi, „przepisy krajowe przyznające organom policji uprawnienie do przeprowadzania kontroli tożsamości – które to uprawnienie jest z jednej strony ograniczone do strefy położonej przy granicy państwa członkowskiego z innymi państwami członkowskimi, a z drugiej strony jest niezależne od zachowania zainteresowanej osoby i istnienia okoliczności wskazujących na ryzyko zagrożenia dla porządku publicznego – powinny w sposób niezbędny określać uprawnienie przyznane tym organom, aby w szczególności ukierunkować uprawnienia dyskrecyjne, jakimi dysponują te organy przy praktycznym wykonywaniu tego uprawnienia”<sup>9</sup>. Ponadto Trybunał orzekł, że to konieczne określenie „powinno zapewnić, by praktyczne wykonywanie uprawnienia do przeprowadzania kontroli tożsamości nie przybrało skutku równoważnego ze skutkiem odpraw na granicach, jak wynika w szczególności z elementów wymienionych w art. 21 lit. a) zdanie drugie [kodeksu granicznego Schengen]”<sup>10</sup>.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### Traktaty

7. Artykuł 3 ust. 2 TUE stanowi:

„2. Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”.

6 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 105, s. 1).

7 — Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), ze zmianami (zwana dalej „KWUS”). Artykuły 2–8 KWUS zostały uchylone na podstawie kodeksu granicznego Schengen. Zobacz art. 39 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen.

8 — Wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10, Zb.Orz. s. I-5667.

9 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 74.

10 — Ibidem, pkt 74.

8. Zgodnie z art. 67 TFUE:

„1. Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich.

2. Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Do celów niniejszego tytułu bezpieczeństwa są traktowani jak obywatele państw trzecich.

[...]”.

9. Artykuł 72 TFUE stanowi:

„Niniejszy tytuł [o przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości] nie narusza wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.

10. Zgodnie z art. 77 TFUE:

„1. Unia rozwija politykę mającą na celu:

a) zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich przynależności państwowej, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych;

[...]”.

11. Artykuł 79 ust. 1 TFUE przewiduje:

„Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie”.

Kodeks graniczny Schengen

12. Kodeks graniczny Schengen stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen dotyczących przekraczania granic, zawartych w szczególności w KWUS<sup>11</sup> oraz wspólnym podręczniku<sup>12</sup>.

13. Zgodnie z art. 1 akapit pierwszy kodeksu granicznego Schengen rozporządzenie to przewiduje „brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej”.

11 — Zobacz przypis 7.

12 — Dz.U. 2002, C 313, s. 97 ze zmianami, ostatecznie uchylony na podstawie kodeksu granicznego Schengen. Zobacz art 39 ust. 2 lit. a) kodeksu granicznego Schengen.

14. Artykuł 2 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) »granice wewnętrzne« oznaczają:
  - a) wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach;
  - b) porty lotnicze państw członkowskich przeznaczone do lotów wewnętrznych;
  - c) porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach państw członkowskich służące do regularnych połączeń promowych;
- 2) »granice zewnętrzne« oznaczają granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie państw członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem że nie stanowią one granic wewnętrznych;  
  
[...]
- 9) »kontrola graniczna« oznacza wszystkie działania podejmowane na granicy, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i do celów w nim określonych, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na akt jej przekroczenia, bez względu na wszelkie inne okoliczności, składającą się z odprawy granicznej oraz ochrony granicy;
- 10) »odprawa graniczna« oznacza czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, że można zezwolić na wjazd osób, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na terytorium państw członkowskich lub można zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium;
- 11) »ochrona granicy« oznacza ochronę granicy pomiędzy przejściami granicznymi oraz ochronę przejść granicznych poza ustalonymi godzinami otwarcia w celu uniemożliwienia uniknięcia przez osoby odprawy granicznej i zniechęcenia ich do tego;

[...]”.

15. Artykuł 3 kodeksu granicznego Schengen przewiduje, że „stosuje się [ono] do każdej osoby przekraczającej granice wewnętrzne lub zewnętrzne państw członkowskich”.

16. Artykuł 20 kodeksu granicznego Schengen, zatytułowany „Przekraczanie granic wewnętrznych”, stanowi:

„Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa”.

17. Artykuł 21 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Odprawa na terytorium”, jest sformułowany następująco:

„Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na:

- a) wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną; ma to zastosowanie również do obszarów przygranicznych. W rozumieniu zdania pierwszego wykonywanie uprawnień policyjnych nie może być w szczególności uznawane za równoważne dokonywaniu odprawy granicznej, jeżeli środki policyjne:
  - (i) nie mają na celu kontroli granicznej;
  - (ii) są oparte na informacjach i doświadczeniu policyjnym o charakterze ogólnym, dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i mają na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną;
  - (iii) są opracowywane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych;
  - (iv) są przeprowadzane na podstawie kontroli wrywkowej;
- b) kontrolę bezpieczeństwa osób przeprowadzaną w portach i na lotniskach przez właściwe organy na mocy prawa każdego państwa członkowskiego przez funkcjonariuszy portu lub lotniska lub przewoźników, pod warunkiem że kontrola tego typu przeprowadzana jest również w stosunku do osób podróżujących po terytorium danego państwa członkowskiego;
- c) możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów o obowiązku posiadania lub posiadania przy sobie papierów i dokumentów;
- d) obowiązek zgłaszania przez obywateli państw trzecich swojej obecności na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego [...].”

#### *Uregulowanie niderlandzkie*

18. Artykuł 50 Vw 2000 stanowi:

„1. Funkcjonariusze odpowiedzialni za ochronę granic i kontrolę cudzoziemców mają prawo – czy to na podstawie faktów i okoliczności, które przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów rodzą uzasadnione podejrzenie nielegalnego pobytu, czy też w ramach zwalczania nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy – zatrzymywania osób do wylegitymowania celem ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa oraz prawa pobytu. [...] Dokumenty, które cudzoziemiec powinien posiadać w celu wykazania swojej tożsamości, przynależności państwowej oraz prawa pobytu, zostaną określone w drodze ogólnego aktu wykonawczego.

[...]”.

19. Zgodnie z art. 4.17a Vb 2000:

„1. Uregulowane w art. 50 ust. 1 ustawy uprawnienie do legitymowania osób celem ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa i sytuacji prawnej w kontekście prawa pobytu dla celów zwalczania nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy jest dokonywane wyłącznie w ramach kontroli cudzoziemców:

- a) na lotniskach po przylotach ze strefy Schengen;
- b) w pociągach najpóźniej 30 minut po przekroczeniu wspólnej granicy lądowej z Belgią i Niemcami lub, jeśli w tym czasie pociąg nie dojechał jeszcze do drugiej stacji po przekroczeniu granicy, maksymalnie do drugiej stacji po przekroczeniu granicy;
- c) na drogach lądowych i wodnych w obszarze do 20 km od wspólnej granicy z Belgią i Niemcami.

2. Kontrole wskazane w ust. 1 są przeprowadzane na podstawie informacji lub doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy. W ograniczonym zakresie mogą one również zostać przeprowadzone celem pozyskania informacji o nielegalnym pobycie.

3. Kontrole wskazane w ust. 1 lit. a) są przeprowadzane dla lotów tej samej relacji maksymalnie siedem razy w tygodniu i w odniesieniu do maksymalnie jednej trzeciej łącznej liczby lotów planowanych na miesiąc w ramach tej relacji. W ramach tych kontroli sprawdza się jedynie część przewożonych pasażerów.

4. Kontrole wskazane w ust. 1 lit. b) są przeprowadzane maksymalnie w dwóch pociągach danej relacji na dzień i w maksymalnie ośmiu pociągach łącznie, a ponadto maksymalnie w dwóch przedziałach danego pociągu.

5. Kontrole wskazane w ust. 1 lit. c) są przeprowadzane na tej samej drodze lądowej lub wodnej maksymalnie dziewięćdziesiąt godzin na miesiąc i maksymalnie sześć godzin na dzień. Przy tych kontrolach zatrzymywana jest jedynie część przejeżdżających pojazdów”.

20. Zgodnie z uzasadnieniem dotyczącym tego samego przepisu<sup>13</sup>:

„Niniejsza zmiana rozporządzenia w sprawie cudzoziemców ma zapewnić, aby kontrola cudzoziemców dokonywana w celach zwalczania nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy (zwana dalej kontrolą mobilną) nie miała skutku równoważnego ze skutkiem odprawy granicznej w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen. W ten sposób uwzględniony zostaje wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 czerwca 2010 r. (wyrok w sprawach połączonych Melki i Abdeli) oraz wyrok Raad van State z dnia 28 grudnia 2010 r., a ponadto mobilne kontrole stają się zgodne z art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen”.

### Odesłanie prejudycjalne

21. Niniejsza sprawa wpisuje się w ciąg spraw, w których Raad van State, jako najwyższy sąd administracyjny, a także pozostałe sądy administracyjne i karne zainteresowanego państwa członkowskiego, zajmowały się kwestią, czy system kontroli ustanowiony w art. 50 ust. 1 Vw 2000 i wykonywany przez art. 4.17a Vb 2000 zawiera gwarancje wystarczające, by rozpatrywane kontrole nie zostały uznane za odprawę graniczną w rozumieniu art. 20 kodeksu granicznego Schengen lub odprawę zrównaną z odprawą graniczną w rozumieniu art. 21 lit. a) tego samego rozporządzenia.

13 — Uzasadnienie rozporządzenia z dnia 30 maja 12011 r., zob. przypis 3.

22. Zdaniem Raad van State art. 4.17a został wprowadzony do Vb 2000 w następstwie jej orzeczenia z dnia 28 grudnia 2010 r. stwierdzającego, że obowiązujące wówczas ustawodawstwo niderlandzkie dotyczące MTV przewidywało uprawnienie, którego praktyczne wykonywanie mogło mieć skutek równoważny ze skutkiem odprawy granicznej.

23. W późniejszym czasie Raad van State kilkakrotnie orzekał, że art. 4.17a Vb 2000 jest zgodny z art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen w takim rozumieniu, w jakim przedstawił go Trybunał w ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli. I tak w orzeczeniu z dnia 20 października 2011 r. Raad van State uznał, że z wyroku tego nie wynika, by art. 4.17a powinien uwzględniać zachowanie zainteresowanego oraz szczególne okoliczności wskazujące na ryzyko zagrożenia dla porządku publicznego. W orzeczeniu z dnia 5 marca 2012 r. Raad van State, z uwagi na sformułowanie „nie może [...] w szczególności” zawarte w art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, nie zgodził się z taką interpretacją tego przepisu, zgodnie z którą rozpatrywane uprawnienia policyjne ograniczają się do sytuacji, w których pojawiają się względy porządku publicznego. W tym samym orzeczeniu Raad van State orzekł również, że kwestia, czy jednostka postrzega odprawę jako odprawę graniczną, nie ma decydującego znaczenia. Natomiast jako istotną wskazówkę można uznać bardzo ograniczoną liczbę rzeczywiście kontrolowanych pojazdów drogowych i pociągów.

24. Pomimo istnienia takiego orzecznictwa rechtbank Roermond (wydział karny) w dniu 20 lutego 2012 r. zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kwestii następującej: czy art. 20 i 21 kodeksu granicznego Schengen stoją na przeszkodzie systemowi kontroli MTV wdrożonego poprzez art. 4.17a Vb 2000<sup>14</sup>. Ponadto z postanowienia odsyłającego Raad van State wynika, iż wyrokiem z dnia 11 maja 2012 r. Gerechtshof 's-Hertogenbosch (wydział karny) również orzekł, że w następujących wypadkach kontrola MTV ma skutek równoważny ze skutkiem odprawy granicznej w rozumieniu art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, nawet jeżeli została przeprowadzona zgodnie z art. 4.17a Vb 2000:

- uprawnienie nie jest oparte na konkretnych faktach i okolicznościach, które uzasadniałyby podejrzenie nielegalnego pobytu;
- uprawnienie do kontroli jest wykonywane wyłącznie z powodu zamierzonego lub rzeczywistego przekroczenia granicy;
- kontrola jest dokonywana w celu stwierdzenia, czy spełnione zostały warunki wjazdu na terytorium danego państwa członkowskiego lub wyjazdu z niego.

25. W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 21 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie krajowemu uprawnieniu ustanowionemu w art. 50 [Vw 2000] i szczegółowo uregulowanemu w art. 4.17a [Vb 2000] polegającemu na przeprowadzaniu kontroli osób w obszarach za granicami wewnętrznymi celem sprawdzenia, czy spełnione zostały obowiązujące w państwie członkowskim przesłanki legalnego pobytu?
- 2) a) Czy art. 21 kodeksu granicznego Schengen stoi na przeszkodzie krajowym kontrolom, takim jak wskazane w art. 50 [Vw 2000], które są przeprowadzane na podstawie ogólnych informacji i doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu osób w miejscu przeprowadzanej kontroli w sposób określony w art. [4.17a ust. 2 Vb 2000], czy też przy przeprowadzaniu tego rodzaju kontroli muszą istnieć konkretne informacje wskazujące na to, że osoba kontrolowana przebywa w danym państwie członkowskim nielegalnie?

14 — Zobacz sprawa C-88/12 Jaoo, w toku. W sprawie tej sąd odsyłający nie wystąpił o rozpoznanie sprawy ani w trybie pilnym, ani w przyspieszonym.

- b) Czy art. 21 kodeksu granicznego Schengen stoi na przeszkodzie tego rodzaju kontroli, jeżeli jest ona przeprowadzona w celu pozyskania wskazanych w lit. a) ogólnych informacji i doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu i odbywa się to w ograniczonym zakresie?
- 3) Czy art. 21 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że ograniczenie uprawnień do kontroli w sposób określony w przepisach ustawowych tego rodzaju, jak [art. 4.17a Vb 2000] w sposób wystarczający zapewnia, że kontrola nie będzie miała w rzeczywistości skutku odprawy granicznej, zakazanego na mocy art. 21 kodeksu granicznego Schengen?”.

### Postępowanie przed Trybunałem

26. We wniosku z dnia 4 czerwca 2012 r. Raad van State zwrócił się do Trybunału o rozpoznanie sprawy w pilnym trybie prejudycjalnym (zwanym dalej „PPU”), o którym mowa w art. 267 akapit czwarty TFUE, na podstawie art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 104b regulaminu postępowania.

27. W uzasadnieniu wniosku Raad van State wskazał, że w sprawie pojawiły się pytania z dziedziny polityk przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz że odpowiedzi na pytania są istotne dla rozstrzygnięcia w przedmiocie pobytu A. Adila w strzeżonym ośrodku. W postanowieniu odsyłającym nie wspomniano o złożonym przez A. Adila wniosku o udzielenie azylu<sup>15</sup>.

28. Z uwagi na wyżej przedstawione okoliczności w dniu 11 czerwca 2012 r. druga izba Trybunału postanowiła uwzględnić wniosek sądu odsyłającego i uruchomić PPU.

29. Uwagi na piśmie złożyły rząd niderlandzki, Komisja i przedstawiciel A. Adila. Te same strony, a także rządy czeski, niemiecki i francuski, były reprezentowane na rozprawie w dniu 5 lipca 2012 r.

30. W wyniku rozprawy obraz stanu faktycznego w zakresie umieszczenia A. Adila w strzeżonym ośrodku, w szczególności podstawy tego umieszczenia, stał się bardziej kompletny, a zatem i wyraźniejszy. Z uwag rządu niderlandzkiego wynika, że A. Adil został umieszczony w strzeżonym ośrodku w związku ze złożeniem wniosku o azyl oraz z uwagi na ryzyko, że jeżeli nie zostanie umieszczony w takim ośrodku, będzie ewentualnie usiłował uniknąć kontroli ze strony właściwych organów w trakcie postępowania w sprawie jego wniosku. Skoro pobyt A. Adila w strzeżonym ośrodku nie zależy od zgodności z prawem jego wylegitymowania, lecz, jak się wydaje, wyłącznie od przebiegu postępowania w sprawie jego wniosku o udzielenie azylu, wpływ odpowiedzi Trybunału na pytania prejudycjalne na jego pobyt w strzeżonym ośrodku nie jest już oczywisty.

31. Stwierdzenie to skłania mnie do przedstawienia następujących uwag:

32. PPU został wprowadzony wyraźnie i wyłącznie jako odpowiedź na nadrzędną konieczność rozpatrywania niektórych kategorii spraw, w szczególności tych, w których od odpowiedzi Trybunału na przedłożone pytania zależy zgodność z prawem pozbawienia wolności danej osoby, „w jak najkrótszym terminie”<sup>16</sup>. Jest to tryb wyjątkowy, który powinien być uruchamiany wyłącznie w sprawach, które rzeczywiście powinny być pilnie rozpoznane. Tryb ten wymaga zaangażowania

15 — Zobacz pkt 2 powyżej.

16 — Artykuł 267 TFUE zdanie ostatnie. Trybunał uważa, że pewna ograniczona liczba innych kategorii spraw (takich jak sprawy dotyczące uprowadzenia dziecka) mogą zasadnie korzystać z PPU. Zobacz nota informacyjna dotycząca składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (Dz.U. C 160 z 28.5.2011, s. 1), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:160:0001:0005:PL:PDF>.



w Trybunale skoncentrowanych środków sądowych i administracyjnych. Z tego powodu nadużywanie tego trybu będzie miało negatywny wpływ na rozpoznawanie innych spraw wpływających do Trybunału. Nie ulega wątpliwości, że nie należy domagać się zastosowania tego trybu (przykładowo) w celu szybszego uzyskania odpowiedzi, jeżeli nie uzasadniają tego okoliczności faktyczne sprawy.

33. Z tych powodów o zastosowanie PPU należy wnosić tylko wtedy, gdy uzasadniające to okoliczności rzeczywiście istnieją. W związku z tym sąd krajowy ma obowiązek przedstawienia w postanowieniu odsyłającym wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych, które wykazują pilny charakter sprawy i uzasadniają zastosowanie PPU. Ten obowiązek jest drugą stroną zasad solidarności i współpracy, które regulują stosunki między sądami krajowymi i Trybunałem. Sąd krajowy nie powinien pomijać elementów, które mają znaczenie przy dokonywaniu przez Trybunał oceny, czy konieczne jest skierowanie odesłania do rozpoznania w tym szczególnym trybie.

## **Analiza**

### *Uwagi wstępne*

34. Pytania prejudycjalne zawarte w postanowieniu odsyłającym dotyczą wyłącznie art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen. Jednak z uwagi na ścisły związek między tym przepisem a art. 20 tego samego rozporządzenia, udzielając odpowiedzi na te pytania, należy jednak uwzględnić również ten ostatni przepis. Artykuł 21 lit. a) jest bowiem koniecznym uzupełnieniem art. 20, dzięki któremu zakaz odpraw granicznych może stać się skuteczny. W tej kwestii uważam, że ocena jest podobna do tej, która pozwala m.in. w dziedzinie swobodnego przepływu towarów na stwierdzenie istnienia bądź ograniczenia ilościowego w przywozie, bądź środka o skutku równoważnym, z uwzględnieniem w każdym przypadku praktycznych skutków rozpatrywanego uregulowania.

35. Pytanie, które pojawia się w niniejszej sprawie, dotyczy zasadniczo kwestii, czy art. 20 i 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przyznającemu zainteresowanym organom uprawnienie do przeprowadzania kontroli tego rodzaju jak kontrola MTV. Moim zdaniem wszystkie trzy pytania prejudycjalne należy rozpoznać łącznie.

36. Z postanowienia odsyłającego wynika, że uprawnienie przewidziane w art. 50 ust. 1 Vw 2000 pozwala funkcjonariuszom odpowiedzialnym za ochronę granic i funkcjonariuszom odpowiedzialnym za kontrolę cudzoziemców, tj. Koninklijke Marechaussee, na zatrzymywanie osób do wylegitymowania celem ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa oraz prawa pobytu, w odpowiedzi na ryzyko nielegalnego pobytu. Zgodnie z tym przepisem ryzyko to może być po pierwsze oceniane na podstawie faktów i okoliczności, które przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów rodzą uzasadnione podejrzenie nielegalnego pobytu. Na rozprawie rząd niderlandzki potwierdził, że w zasadzie każde zatrzymanie do wylegitymowania wewnątrz kraju jest dokonywane na tej podstawie.

37. Po drugie, art. 50 ust. 1 Vw 2000 przewiduje również, że takie wylegitymowanie może nastąpić „w ramach zwalczania nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy”. Zakreślenie z art. 4.17a Vb 2000 odnosi się tylko do tego drugiego rodzaju kontroli i tylko jego dotyczą pytania przedłożone Trybunałowi, jako że A. Adil został wylegitymowany w ramach kontroli MTV, gdy przebywał w autobusie na autostradzie A67/E34 blisko granicy. W związku z tym w mojej analizie skupię się na uregulowaniu krajowym dotyczącym tego rodzaju kontroli.

38. Wreszcie, wbrew twierdzeniom przedstawiciela A. Adila, uważam, że z brzmienia art. 20 i 21 kodeksu granicznego Schengen wyraźnie wynika, że przepisy te nie ograniczają prawa państw członkowskich do wyznaczania organów uprawnionych do wykonywania uprawnień policyjnych. Podobnie mają one prawo do wskazania podstawy prawnej oraz zakresu tych uprawnień – czy to w ustawodawstwie dotyczącym imigracji lub cudzoziemców, czy to w ustawodawstwie karnym. Jedynie ewentualne wykonywanie tego uprawnienia powinno być zgodne z prawem Unii.

*Zniesienie odpraw granicznych oraz środków policyjnym o równoważnym skutku*

39. Artykuł 20 kodeksu granicznego Schengen gwarantuje brak jakichkolwiek kontroli osób przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych oraz wprowadzenie przestrzeni, w której jest zapewniony swobodny przepływ osób. Przepis ten wyraża ogólną zasadę, zgodnie z którą każdy, niezależnie od przynależności państwowej, może przekraczać granice wewnętrzne między państwami członkowskimi dorobku Schengen, w każdym miejscu i bez odpraw granicznych<sup>17</sup>.

40. Artykuł 21 potwierdza, w przewidzianych granicach, prawo państw członkowskich do wykonywania ich kompetencji policyjnych przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa w portach i na lotniskach, do wprowadzenia w prawie krajowym obowiązku posiadania i posiadania przy sobie papierów i dokumentów oraz do zobowiązania obywateli państw trzecich do zgłaszania obecności na terytorium tych państw.

41. Artykuł 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen jest zbudowany z dwóch zdań. Zgodnie ze zdaniem pierwszym zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na ich terytoriach, w tym również w strefach przygranicznych, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną. Kodeks graniczny Schengen zabrania zatem nie tylko odpraw granicznych, ale również środków o skutku równoważnym.

42. Zdanie drugie, zawierające „w szczególności” ppkt (i)–(iv), dopracowuje zasadę wyrażoną w zdaniu pierwszym poprzez wyliczenie okoliczności, w których praktyczne wykonywanie przyznaných uprawnień *nie może* wywoływać skutków równoważnych ze skutkami kontroli granicznej.

43. Na podstawie zwykłej lektury tekstu uważam, że wykaz okoliczności zawarty w art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen nie jest zamknięty ani kumulatywny.

44. W tej kwestii przychyliam się do stanowiska Komisji, według której środek policyjny spełniający wszystkie warunki zawarte w art. 21 lit. a) ppkt (i)–(iv) kodeksu granicznego Schengen nie może w sposób prawdopodobny wywołać skutku równoważnego ze skutkiem kontroli granicznej. Natomiast sam tylko fakt niespełnienia wszystkich tych warunków nie oznacza koniecznie, że wykonywanie uprawnienia policyjnego jest niezgodne z art. 20 i 21 kodeksu granicznego Schengen. Jak Komisja słusznie podkreśla w swoich uwagach, art. 21 lit. a) zdanie drugie kodeksu granicznego Schengen jest w tej kwestii jednoznaczny, ponieważ wymienione w nim okoliczności zostały poprzedzone wyrażeniem „w szczególności”. Warunek z ppkt (i) wydaje mi się jednak mieć podstawowe znaczenie. Moim zdaniem trudno wyobrazić sobie, by środek policyjny, którego cel odpowiada celowi odprawy granicznej, nie był zabroniony na podstawie art. 20 i 21 kodeksu granicznego Schengen.

17 — Zgodnie z art. 2 ust. 9 kodeksu granicznego Schengen „kontrola graniczna” obejmuje „działania podejmowane na granicy, zgodnie z [kodeksem granicznym Schengen] i do celów w nim określonych, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na akt jej przekroczenia, bez względu na wszelkie inne okoliczności”, składającą się z odprawy granicznej oraz ochrony granicy.

45. O ile prawodawca przewidział, że granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez odprawy granicznej (art. 20) lub środków o skutku równoważnym (art. 21), to ani art. 20, ani art. 21 nie gwarantuje, że każdy, kto przekroczył granicę, może od tej chwili przemieszczać się na terytorium państwa członkowskiego i tam przebywać, a żadne środki policyjne nie będą w stosunku do niego podejmowane. W szczególności zakres zastosowania tych przepisów nie jest rozszerzony do tego stopnia, by zabronić państwu członkowskiemu wykonywania uprawnień policyjnych na swoim terytorium.

46. Trybunał zajął się wykładnią art. 20 i art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen w ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli, w kontekście pytania dotyczącego zgodności ustawodawstwa francuskiego z prawem Unii. Ustawodawstwo to pozwalało organom policji sprawdzać tożsamość każdej osoby, w szczególności w strefie 20 km, licząc od granicy lądowej Francji z państwami będącymi stronami KWUS. Uprawnienie, którego dotyczyły te sprawy, miało na celu sprawdzenie przestrzegania obowiązku posiadania, posiadania przy sobie oraz okazywania dokumentów wymaganych prawem krajowym.

47. Jakiej wykładni tych przepisów dokonał zatem Trybunał?

48. Po pierwsze, Trybunał uznał, że zakres zastosowania art. 20 kodeksu granicznego Schengen należy rozumieć ściśle. Jeżeli jeden lub kilka elementów definicji „odprawy granicznej” – którymi są: sporny akt, miejsce kontroli, czas kontroli i jej cel – nie są spełnione, wówczas kontrola nie wchodzi w zakres zastosowania tego przepisu.

49. W tamtej sprawie cel spornej kontroli nie odpowiadał celowi odprawy granicznej w rozumieniu art. 2 pkt 9–11 kodeksu granicznego Schengen<sup>18</sup>, a kontrola nie była dokonywana w chwili przekraczania granicy, lecz stanowiła odprawę na terytorium państwa członkowskiego<sup>19</sup>. Zatem rozpatrywana kontrola nie wchodziła w zakres zastosowania art. 20.

50. Całkowicie zgadzam się z tym stanowiskiem.

51. Przyznaję, że co do zasady taka formalna interpretacja może nieść ryzyko, że państwa członkowskie będą obchodzić zakaz odprawy na granicach wewnętrznych, na przykład poprzez przeniesienie miejsca kontroli o kilka kilometrów od granicy. Jednak art. 20 kodeksu granicznego Schengen nie można odczytywać w oderwaniu od jego bezpośredniego kontekstu, tj. art. 21 tego samego rozporządzenia, zgodnie z którym zniesienie odpraw *na granicach wewnętrznych* nie wpływa zasadniczo na wykonywanie uprawnień policyjnych *wewnątrz terytorium*, o ile wykonywanie tych uprawnień nie będzie miało skutku równoważnego ze skutkami odprawy granicznej i w konsekwencji nie będzie stanowiło zagrożenia dla zasady z art. 20. Artykuł 21 lit. a) zapewnia w szczególności skuteczność zasady wyrażonej w art. 20. Gdyby zakres zastosowania art. 20 został poddany szerszej wykładni, mogłoby to skutkować nie tylko zmianą brzmienia art. 2 pkt 10 (definicja „odprawy granicznej”), ale również wkroczeniem w zakres art. 21 lit. a).

52. Co więcej, szersza wykładnia oznaczałaby, że na podstawie art. 20 kodeksu granicznego Schengen państwa członkowskie zostałyby pozbawione możliwości wykorzystywania środków policyjnych w celu zwalczania nielegalnego pobytu na części ich terytorium, tj. w strefach przygranicznych, w których, jak sądzę, takie środki mogą być równie potrzebne jak skuteczne.

18 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 71.

19 — Ibidem, pkt 68.

53. Po drugie, w ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli Trybunał wskazał, że o ile rozpatrywana kontrola nie odpowiadała odprawie granicznej w rozumieniu art. 20 oraz definicjom z art. 2 pkt 9–11 kodeksu granicznego Schengen, o tyle należało jednak ustalić, czy uprawnienie policyjne, w formie ujętej w przepisach krajowych, wiązało się z ryzykiem, że jego wykonywanie stanie się zagrożeniem dla zasady wyrażonej w art. 20 kodeksu granicznego Schengen. Innymi słowy, czy kontrola ta była ukrytą odprawą graniczną, zabronioną tym samym w art. 21 lit. a) zdanie pierwsze kodeksu granicznego Schengen?

54. W tej kwestii Trybunał zgodził się, że w odniesieniu na przykład do kontroli na autostradzie z punktami poboru opłat zakres zastosowania spornego przepisu krajowego mógł stanowić wskazówkę przemawiającą za istnieniem takiego równoważnego skutku<sup>20</sup>. Natomiast Trybunał nie zgodził się z tezą, jakoby ograniczenie terytorialnego zakresu zastosowania do strefy przygranicznej samo w sobie wystarczało, by stwierdzić, że wykonywanie tego uprawnienia ma skutek równoważny.

55. Następnie Trybunał uważnie zbadał treść rozpatrywanego uregulowania krajowego w celu ustalenia, czy zawierało ono wskazówki przemawiające za tym, że wykonywanie uprawnienia policyjnego mogło wywołać skutek równoważny ze skutkiem odprawy granicznej. Stwierdził istnienie takiego ryzyka, jako że uprawnienie to, po pierwsze, było ograniczone do strefy przygranicznej, a po drugie, mogło być wykonywane niezależnie od zachowania zainteresowanej osoby i istnienia szczególnych okoliczności wskazujących na ryzyko zagrożenia dla porządku publicznego.

56. Po trzecie, Trybunał orzekł, że art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen wymaga, by prawo krajowe „zakreślało” uprawnienie przyznane organom krajowym: by zawierało uściślenia i ograniczenia przyznanego uprawnienia pozwalające oddalić ryzyko, że uprawnienie to będzie wykonywane w taki sposób, że wywoła omawiany skutek. Konieczne zakreślenie „powinno zapewnić, by praktyczne wykonywanie uprawnienia do przeprowadzania kontroli tożsamości nie przybrało skutku równoważnego ze skutkiem odpraw na granicach, jak wynika w szczególności z elementów wymienionych w art. 21 lit. a) zdanie drugie [kodeksu granicznego Schengen]”<sup>21</sup>. W tamtych sprawach uregulowanie krajowe nie zawierało uściśleń ani ograniczeń uprawnienia dyskrecyjnego<sup>22</sup>. W związku z tym art. 20 i 21 kodeksu granicznego Schengen stały na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu.

57. Trybunał podkreślił związek między, z jednej strony, wymogiem zakreślenia, a z drugiej strony „w szczególności [...] element[ami] wymieniony[mi] w art. 21 lit. a) zdanie drugie [kodeksu granicznego Schengen]”. I tak Trybunał, choć nie podzielając wyraźnie poglądu rzecznika generalnego wyrażonego w stanowisku w tych sprawach, mianowicie poglądu, że „te cztery warunki są wymienione wyłącznie tytułem przykładu” i że kwestię tę „należy zbadać w odniesieniu do poszczególnych przypadków”<sup>23</sup> – uznał, że takie okoliczności miały szczególne znaczenie, nawet jeżeli nie były to jedyne elementy mogące stworzyć takie zakreślenie.

58. Pamiętając o powyższych przemyśleniach, zajmę się teraz konkretnym przypadkiem kontroli takiej jak kontrola MTV z uwzględnieniem jej cech charakterystycznych przedstawionych w postanowieniu odsyłającym.

20 — Ibidem, pkt 72.

21 — Ibidem, pkt 74.

22 — Ibidem, pkt 73.

23 — Stanowisko rzecznika generalnego J. Mazáka w ww. sprawie Melki i Abdeli, pkt 44.

*Czy kontrola taka jak kontrola MTV stanowi odprawę graniczną lub środek policyjny o skutku równoważnym?*

59. Kontrola MTV wpisuje się w walkę z nielegalnym pobylem i dotyczy w szczególności obywateli państw trzecich, którzy już wjechali na obszar Schengen, i niezależnie od tego, czy ten wjazd był legalny, czy nielegalny, nie mają lub utracili prawo pobytu na terytorium niderlandzkim. Kontrola ta jest wykonywana na drogach w strefie 20 km, licząc od granicy lądowej Niderlandów z Niemcami i Belgią. Jej celem jest uzyskanie pewności, że wylegitymowane osoby są upoważnione do pozostania na terytorium, a nie decydowanie o tym, czy powinny one uzyskać zezwolenie na wjazd lub je opuścić. Wynika stąd, że kontrola MTV nie jest przeprowadzana ani na granicy, ani w momencie jej przekraczania oraz że ma ona inny cel niż odprawy graniczne.

60. W związku z tym kontrola MTV nie wchodzi w zakres zastosowania art. 20 kodeksu granicznego Schengen.

61. Gdyby jednak uprawnienie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 Vw 2000 nie zostało obwarowane dodatkowymi warunkami wymienionymi w art. 4.17a Vb 2000, wiązałyby się z wysokim ryzykiem, że jego praktyczne wykonywanie może zagrozić zasadzie wyrażonej w art. 20 kodeksu granicznego Schengen.

62. Kontrola specjalnie przeprowadzana jest na drogach blisko granicy. Moim zdaniem można rozsądnie założyć, że im mniejsza jest odległość między miejscem kontroli a granicą, tym większe staje się prawdopodobieństwo, że w praktyce kontrola stanie się równoważna odprawie granicznej. Jednak bliskość granicy nie może sama w sobie przesądzać o skutku kontroli. Kontrola osoby, która przechadza się w centrum Venlo – miasta niderlandzkiego położonego w pobliżu granicy z Niemcami – niekoniecznie jest podobna do wylegitymowania pasażera na pokładzie autobusu przyjeżdżającego z Niemiec w chwili, gdy autobus ten porusza się jeszcze po międzynarodowej autostradzie i nie zdołał jeszcze włączyć się do ruchu lokalnego, by dojechać do Venlo.

63. Sprawdzenie tożsamości, przynależności państwowej i prawa pobytu danej osoby jest czynnością, która wiąże się również z odprawą graniczną. Dla potrzeb upewnienia się, czy dana osoba jest uprawniona do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, jest rzeczą zwyczajną skontrolowanie jej tożsamości i przynależności państwowej oraz sprawdzenie, czy zostały spełnione warunki wjazdu – zasadnicze elementy wstępne przyznania tej osobie prawa pobytu.

64. Tymczasem art. 4.17a Vb 2000 dość szczegółowo określa uprawnienia przyznane w art. 50 ust. 1 Vw 2000. Czy takie określenie jest wystarczające, by uznać kontrole MTV za zgodne z prawem Unii?

65. Moim zdaniem odpowiedź powinna brzmieć „tak”.

66. Po pierwsze, należy przypomnieć, że środki policyjne, na które pozwalają art. 50 ust. 1 Vw 2000 i art. 4.17a Vb 2000, nie mają na celu kontroli granicznej. Celem kontroli tego rodzaju, jak kontrola MTV, jest zarówno wykrycie osób przebywających nielegalnie, jak i, poprzez samo jej istnienie, zniechęcenie do nielegalnej imigracji mimo braku kontroli granicznych.

67. Rozpatrywana kontrola nie jest uruchamiana poprzez zamiar przekroczenia granicy lub poprzez przekroczenie granicy niezależnie od wszelkich innych względów, lecz w odpowiedzi na rzeczywiste okoliczności: nie można zaprzeczyć, że niektórzy obywatele państw trzecich bądź wjeżdżają do strefy Schengen, nie mając prawa do tego wjazdu, bądź pozostają tam, nie mając prawa do zamieszkiwania. To dlatego art. 50 ust. 1 Vw 2000 zezwala na legitymowanie na całym terytorium, w tym w strefach przygranicznych.

68. Celem odprawy granicznej jest niewpuszczenie na terytorium osób, które nie mają prawa wjazdu. Natomiast celem kontroli takiej jak kontrola MTV jest wykrycie osób, które niezależnie od legalności ich wjazdu na obszar Schengen nie mają (lub już nie mają) prawa pobytu. W konsekwencji takiego wylegitymowania może zaistnieć potrzeba zastosowania przepisów prawa krajowego dotyczących między innymi ustalenia, czy ma miejsce nielegalny pobyt, postępowania z imigrantami oraz powrotu takich osób. Z uwagi na to, że wszystkie te dziedziny podlegają prawu Unii, państwa członkowskie są zobowiązane do takiego ukształtowania swojego ustawodawstwa, by było zgodne z tym prawem<sup>24</sup>. Takie skutki kontroli na terytorium państwa członkowskiego, w tym w strefie przygranicznej, różnią się wyraźnie od skutków odprawy granicznej.

69. Po drugie, art. 4.17a ust. 2 Vb 2000 uściśla, że zatrzymania do wylegitymowania dozwolone na podstawie art. 50 ust. 1 Vw 2000 opierają się na informacjach lub doświadczeniu dotyczących nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy. W ograniczonym zakresie kontrole mogą być też przeprowadzane w celu uzyskania informacji o nielegalnym pobycie wskutek przekroczenia granicy.

70. Z uwag rządu niderlandzkiego wynika, że kontrole przeprowadzane są na bazie profili sporządzonych na podstawie informacji lub danych wskazujących na podwyższone ryzyko z jednej strony przestępczości transgranicznej na niektórych drogach, a z drugiej strony obecności osób, których sytuacja w zakresie prawa pobytu nie jest uregulowana<sup>25</sup>, w określonych momentach oraz w zależności od rodzaju i koloru pojazdu. Informacje te poddawane są ciągłej ocenie. Drogi, rodzaj i kolor pojazdów, państwo ich rejestracji, przedziały czasowe kontroli i przedziały czasowe przejazdu zmieniają się w zależności od uzyskanych informacji na temat natężenia ryzyka nielegalnego pobytu<sup>26</sup>.

71. Uważam, że taki sposób postępowania czyni zadość art. 21 lit. a) ppkt (ii) kodeksu granicznego Schengen.

72. Brzmienie tego przepisu, zwłaszcza użycie wyrażenia „w szczególności” i odwołanie się do pojęcia „bezpieczeństwa publicznego” nie wyklucza, że uzyskane informacje i doświadczenie mogą odnosić się nie tylko do przestępczości transgranicznej, ale również do nielegalnego pobytu oraz nielegalnej imigracji. Ponownie podkreślam, że moim zdaniem decydujące znaczenie ma fakt, by *cel* rozpatrywanej kontroli nie odpowiadał celowi kontroli granicznej. Poza tym ograniczeniem art. 21 lit. a) narzuca cele, które upoważniają państwa członkowskie do wdrożenia określonego uprawnienia policyjnego.

73. Wbrew twierdzeniom przedstawiciela A. Adila uważam, że art. 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen nie stoi na przeszkodzie temu, by sporne przepisy zezwalały na kontrole, które nie są spowodowane zachowaniem osoby kontrolowanej lub istnieniem szczególnych okoliczności wskazujących na ryzyko naruszenia porządku publicznego. Takie, jak sądzę, było także stanowisko Trybunału w sprawach połączonych Melki i Abdeli<sup>27</sup>.

24 — Zobacz, w szczególności, wyrok z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie C-329/11 Achughbabian, Zb.Orz. s. I-12695, pkt 28–33.

25 — Stwierdzam, że określenie przewidziane w art. 4.17a Vb 2000 dotyczy wszystkich rodzajów kontroli na drogach w tych strefach przygranicznych, a nie wyłącznie kontroli przeprowadzanych na odcinku autostrady międzynarodowej łączącej granicę między Niderlandami a Niemcami lub Belgią a pierwszym punktem na terytorium Niderlandów, w którym ruch międzynarodowy łączy się z ruchem krajowym.

26 — Na rozprawie rząd niderlandzki potwierdził, że w czasie, gdy zaistniały okoliczności stanu faktycznego, a także obecnie, informacje takie nie pochodzą z kamer rejestrujących tablicę rejestracyjną każdego przejeżdżającego pojazdu, zainstalowanych na drogach w strefach przygranicznych. Bez zajmowania stanowiska w przedmiocie zgodności korzystania z takiej metody gromadzenia informacji z prawem Unii wyrażam pogląd, że metoda ta nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcie kwestii, czy kontrola taka jak kontrola MTV ma skutek równoważny ze skutkiem odprawy granicznej. Tym, co jest istotne, nie jest rejestrowanie danych jako takie, lecz określenie dozwolonych kontroli. Istnienie sieci kamer samo w sobie nie ma żadnego wpływu na kwestię, czy istnieje odprawa graniczna.

27 — Zobacz ww. wyrok w sprawach połączonych Melki i Abdeli, pkt 73, 74.

74. Artykuł 21 lit. a) kodeksu granicznego Schengen nie zawiera normy, zgodnie z którą państwo członkowskie powinno wykonywać swoje uprawnienia policyjne w jednakowy sposób na całym terytorium. Brzmienie art. 21 lit. a) – inaczej niż brzmienie art. 21 lit. b) – nie stanowi żadnej podstawy dla przyjęcia takiego ścisłego paralelizmu między kontrolami w strefach przygranicznych i na pozostałym terytorium<sup>28</sup>.

75. Z związku z tym uważam, że jak najbardziej prawnie uzasadnione jest dostosowanie szczegółowych zasad wykonywania uprawnienia policyjnego do charakteru uzasadniających je zagrożeń lub ryzyk. Jeśli państwo członkowskie stwierdza podwyższone prawdopodobieństwo wykrycia osób przebywających nielegalnie w strefach przygranicznych, art. 21 lit. a) nie stoi na przeszkodzie, by zareagowało na to we właściwy sposób, o ile reakcja ta nie będzie miała skutku równoważnego ze skutkiem odprawy granicznej.

76. Artykuł 4.17a ust. 2 Vb 2000 przewiduje również, że powodem przeprowadzenia kontroli może być potrzeba uzyskania informacji o nielegalnym pobycie po przekroczeniu granicy. Ich cel, polegający na wykryciu nowych praktyk i tras oraz upewnieniu się co do wiarygodności informacji zgromadzonych wcześniej, powoduje konieczność, by kontrole te (jak wszystkie inne kontrole) były przeprowadzane niespodziewanie, a zatem zgodnie z art. 21 lit. a) ppkt (iv) kodeksu granicznego Schengen. Ponadto podczas rozprawy Komisja również zasugerowała – nie napotykając na sprzeciw pozostałych stron – że liczba kontroli w celu uzyskania informacji nie może przekraczać liczby kontroli przeprowadzanych na podstawie informacji i doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy.

77. Po trzeciej, zgodnie z art. 4.17a ust. 5 Vb 2000, długość okresów, w których kontrole MTV – niezależnie od ich podstawy – mogą być przeprowadzane na tej samej drodze lądowej lub wodnej, nie może przekraczać dziewięćdziesięciu godzin na miesiąc i sześciu godzin na dzień.

78. Uważam, że takie ograniczenie samo w sobie byłoby wystarczające dla utworzenia właściwego zakresu, ponieważ nie uniemożliwiałoby zatrzymywania w tych okresach każdego samochodu i każdej osoby. Jednak art. 4.17a ust. 5 zdanie drugie Vb 2000 dodaje, że zatrzymana może być jedynie część przejeżdżających środków transportu. Przepis ten wyraźnie nie pozwala organom na zatrzymywanie każdego pojazdu. Nie gwarantuje natomiast kontroli selektywnych, gdyż teoretycznie dopuszcza zatrzymanie 99% wszystkich pojazdów. Znacząca większość pojazdów nie powinna jednak zostać zatrzymana, jako że zgodnie z art. 4.17a ust. 2 Vb 2000 kontrole MTV powinny być przeprowadzane na podstawie informacji lub doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu, a te uzasadniają jedynie selektywne zatrzymania do wylegitymowania<sup>29</sup>.

79. Okazuje się więc, że zakres przewidziany w art. 4.17a Vb 2000 gwarantuje, że w rzeczywistości liczba kontrolowanych pojazdów i osób w okresach wskazanych w art. 4.17a Vb 2000 jest ograniczona i zmienna, a także, że kontrole są przeprowadzane w sposób niesystematyczny.

80. W świetle wszystkich powyższych rozważań wyrażam pogląd, że zakres przewidziany w art. 4.17a Vb 2000 spełnia wszystkie cztery warunki wymienione w art. 21 lit. a) ppkt (i)–(iv) kodeksu granicznego Schengen i gwarantuje, że praktyczne wykonywanie uprawnienia takiego jak przyznane Koninklijke Marechaussee w art. 50 ust. 1 Vw 2000 nie może doprowadzić do skutku równoważnego ze skutkiem odprawy granicznej.

28 — W istocie propozycja Komisji dotycząca wprowadzenia takiego paralelizmu została odrzucona przez Parlament Europejski i Radę. Zobacz art. 19 lit. a) projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (COM(2004) 391 wersja ostateczna).

29 — Ponadto rząd niderlandzki stwierdził na rozprawie, że zarówno liczba organów wyznaczonych do przeprowadzania takich kontroli, jak i środki oddane do ich dyspozycji, są ograniczone.

## **Wnioski**

81. W konsekwencji uważam, że na przedłożone pytania Trybunał powinien udzielić następującej odpowiedzi:

Wykładni art. 21 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) należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie istnieniu uregulowania krajowego państwa członkowskiego, które pozwala na zatrzymywanie do wylegitymowania osób znajdujących się w pojeździe na drodze w strefie przygranicznej celem ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa oraz prawa pobytu, o ile przepisy te przewidują zakreszenie takie jak to, które zostało wprowadzone w art. 4.17a Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenia z 2000 r. w sprawie cudzoziemców) w celu uniknięcia sytuacji, w której takie zatrzymania do wylegitymowania będą miały skutek równoważny ze skutkiem odprawy granicznej.

Przepis ten nie stoi w szczególności na przeszkodzie temu, by zgodnie z uregulowaniem krajowym takie zatrzymania do wylegitymowania były dokonywane bądź na podstawie informacji i doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu, i nie musiały przy tym być spowodowane zachowaniem osoby kontrolowanej lub istnieniem szczególnych okoliczności wskazujących na ryzyko naruszenia porządku publicznego, bądź ze względu na potrzebę uzyskania informacji o nielegalnym pobycie po przekroczeniu granicy.