



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 6 października 2021 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich – Artykuł 21 TFUE – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuły 4 i 5 – Obowiązek posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu – Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 (kodeks graniczny Schengen) – Załącznik VI – Przekroczenie granicy morskiej państwa członkowskiego na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej – System sankcji mający zastosowanie w przypadku przemieszczania się między państwami członkowskimi bez dowodu tożsamości lub paszportu – System kary grzywny w stawkach dziennych – Obliczanie grzywny na podstawie średniego miesięcznego dochodu sprawcy – Proporcjonalność – Dolegliwość kary w stosunku do czynu zabronionego

W sprawie C-35/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Korkein oikeus (sąd najwyższy, Finlandia) postanowieniem z dnia 21 stycznia 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 stycznia 2020 r., w postępowaniu karnym przeciwko

**A**

przy udziale:

**Syyttäjä,**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (sprawozdawca) i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu A – U. Väänänen, asianajaja,

\* Język postępowania: fiński.

- w imieniu rządu fińskiego – H. Leppo, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin i I. Koskinen, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 czerwca 2021 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 21 ust. 1 TFUE, art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 27 ust. 2 dyrektywy 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, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej 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 (Dz.U. 2004, L 158, s. 77), oraz art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1), zmienionego przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 182, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania karnego wszczętego przeciwko A w przedmiocie przekroczenia przez niego granicy państwowej Finlandii na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej bez posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

#### *Dyrektywa 2004/38*

- 3 Zgodnie z motywami 1, 7 i 31 dyrektywy 2004/38:
  - „(1) Obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie i środków przyjętych w celu ich stosowania.
  - [...]
  - (7) Formalności związane ze swobodnym przemieszczaniem się obywateli Unii na terytorium państw członkowskich powinny być jasno określone, bez uszczerbku dla przepisów mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych.

[...]

(31) Niniejsza dyrektywa przestrzega podstawowych praw i wolności oraz stosuje się do zasad uznanych w szczególności przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej [...].

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

- a) warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny;
- b) prawo stałego pobytu na terytorium państw członkowskich dla obywateli Unii i członków ich rodziny;
- c) ograniczenia w prawach określonych w lit. a) i b) uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”.

5 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Beneficjenci”, stanowi w ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

6 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo wjazdu”, przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport oraz członkowie ich rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, lecz posiadają ważny paszport, mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.

[...]

3. Państwa członkowskie, działając zgodnie ze swoimi przepisami, wydają i odnawiają swoim obywatelom dowód tożsamości i paszport, potwierdzając[e] ich przynależność państwową.

[...]”.

7 Artykuł 5 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo wjazdu”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem.

[...]

4. Jeżeli obywatel Unii lub członek rodziny, który nie jest obywatelem jednego z państw członkowskich, nie posiada niezbędnych dokumentów podróży lub, jeżeli jest to wymagane, niezbędnych wiz, dane państwo członkowskie, przed odesłaniem ich z powrotem, zapewnia takim osobom wszelkie racjonalne możliwości uzyskania niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w racjonalnym okresie [...] albo potwierdzenia lub udowodnienia w inny sposób, że są objęci prawem swobodnego przemieszczania się i pobytu.

5. Państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i niedyskryminującym terminie. Niedopełnienie takiego wymogu przez zainteresowane osoby może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom”.

8 Artykuł 27 tej dyrektywy, zatytułowany „Zasady ogólne”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału, państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych.

2. Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby [...].

[...]”.

9 Zgodnie z art. 36 wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Kary”:

„Państwa członkowskie ustanawiają przepisy w sprawie sankcji mających zastosowanie do naruszenia przepisów krajowych przyjętych do celów wykonania niniejszej dyrektywy i podejmują wymagane środki w celu ich stosowania. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne i proporcjonalne [...]”.

#### *Rozporządzenie nr 562/2006*

10 Artykuł 1 rozporządzenia nr 562/2006, zatytułowany „Przedmiot i zasady”, stanowił:

„Niniejsze rozporządzenie przewiduje brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Ustanawia ono zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej”.

11 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, stanowił:

„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 wewnętrznych 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;

[...]”.

12 Artykuł 4 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Przekraczanie granic zewnętrznych”, stanowił:

„1. Przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia. Na przejściach granicznych, które nie są czynne całą dobę, udostępnia się widoczne informacje o godzinach ich otwarcia.

[...]

2. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 można dopuścić wyjątki od obowiązku przekraczania granic zewnętrznych jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia:

[...]

c) zgodnie z przepisami szczególnymi zawartymi w art. 18 i 19, w związku z załącznikami VI i VII.

[...]”.

13 Zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 562/2006, zatytułowanym „Odprawa graniczna osób”:

„1. Ruch graniczny na granicach zewnętrznych podlega odprawom dokonywanym przez straż graniczną [...].

[...]

2. Wszystkie osoby podlegają minimalnej odprawie mającej na celu ustalenie ich tożsamości na podstawie okazanych dokumentów podróży. Taka minimalna odprawa obejmuje szybką i bezpośrednią weryfikację dokumentu uprawniającego posiadacza do przekroczenia granicy w zakresie jego ważności oraz weryfikację obecności śladów jego sfałszowania lub podrobienia, przy użyciu, w stosownych przypadkach, urządzeń technicznych oraz poprzez sprawdzenie wyłącznie informacji o skradzionych, przywłaszczonych, utraconych w inny sposób i unieważnionych dokumentach w odpowiednich bazach danych.

[...]

6. Odprawa osoby korzystającej z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii jest dokonywana zgodnie z dyrektywą [2004/38].

[...]”.

- 14 Artykuł 18 tego rozporządzenia, zatytułowany „Szczegółowe zasady dla różnych rodzajów granic oraz różnych środków transportu wykorzystywanych do przekraczania granic zewnętrznych”, stanowił:

„Szczegółowe zasady zawarte w załączniku VI stosuje się do odprawy dokonywanej na różnych rodzajach granic i w różnych środkach transportu wykorzystywanych do przekraczania przejść granicznych.

Te szczegółowe zasady mogą zawierać odstępstwa od art. 4 i 5 oraz 7–13”.

- 15 Artykuł 20 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Przekraczanie granic wewnętrznych”, przewidywał:

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

- 16 Artykuł 21 tego rozporządzenia, zatytułowany „Odprawa na terytorium”, stanowił:

„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 wyrywkowej;
- 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;

[...]”.

- 17 Załącznik VI do rozporządzenia nr 562/2006, zatytułowany „Szczegółowe zasady dla różnych rodzajów granic i różnych środków transportu wykorzystywanych do przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich”, zawierał rubrykę zatytułowaną „Żegluga rekreacyjna” o następującym brzmieniu:

„3.2.5. Na zasadzie odstępstwa od art. 4 i 7 osoby przebywające na pokładzie pływających jednostek rekreacyjnych przyplływających z lub kierujących się do portu znajdującego się w państwie członkowskim nie podlegają odprawie granicznej i mogą wchodzić do portu, który nie jest przejściem granicznym.

Jednak jeżeli wynika to z oceny ryzyka nielegalnej imigracji, a w szczególności w przypadku gdy linia brzegowa państwa trzeciego znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie terytorium danego państwa członkowskiego, dokonuje się odprawy osób lub przeszukania pływającej jednostki rekreacyjnej.

[...]

3.2.7. Podczas takiej odprawy przedkłada się dokument zawierający wszystkie dane techniczne statku oraz nazwiska osób przebywających na pokładzie. Kopia takiego dokumentu przekazywana jest władzom w portach wejścia i wyjścia. Przez cały czas pozostawiania statku na wodach terytorialnych jednego z państw członkowskich kopia takiej listy znajduje się w dokumentacji statku”.

- 18 Rozporządzenie to, mające zastosowanie do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem 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) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1).

## ***Prawo fińskie***

### *Uregulowanie dotyczące dokumentów podróży*

- 19 Paragraf 1 passilaki (671/2006) [ustawy o paszportach (671/2006)] przewiduje:

„Obywatel fiński ma prawo do wjazdu na warunkach określonych w przepisach tej ustawy.

Obywatelowi fińskiemu nie można utrudniać wjazdu”.

- 20 Paragraf 2 ustawy o paszportach stanowi:

„Obywatel fiński wykazuje swoje prawo do wjazdu i wyjazdu, o ile niniejsza ustawa, przepisy Unii Europejskiej lub umowy międzynarodowe wiążące Finlandię nie stanowią inaczej, za pomocą paszportu. Bez paszportu obywatel fiński może podróżować do Islandii, Norwegii, Szwecji i Danii. Rozporządzenie rady ministrów określa inne państwa, do których obywatel fiński może podróżować, korzystając z dowodu tożsamości jako dokumentu podróży zamiast paszportu [...]”.

21 Zgodnie z § 28 akapit pierwszy ustawy o paszportach:

„Jeżeli obywatel fiński jest zobowiązany do posiadania przy sobie paszportu lub dowodu tożsamości podczas podróży, musi on przy wyjeździe lub wjeździe okazać na żądanie ten dokument organowi ochrony granic”.

22 Paragraf 1 valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) [rozporządzenia rady ministrów w sprawie dowodu prawa do podróżowania w określonych przypadkach (660/2013)] stanowi:

„Obywatele fińscy mogą podróżować z Finlandii, korzystając z dowodu tożsamości jako dokumentu podróży zamiast paszportu [...], do następujących krajów: Niderlandy, Belgia, Bułgaria, Hiszpania, Irlandia, Zjednoczone Królestwo, Włochy, Austria, Grecja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Malta, Portugalia, Polska, Francja, Rumunia, Niemcy, San Marino, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Republika Czeska, Węgry i Estonia”.

### *Kodeks karny*

23 Paragraf 7, zatytułowany „Przestępstwa graniczne”, rozdziału 17, zatytułowanego „Przestępstwa wobec porządku publicznego”, rikoslaki (39/1889) [kodeksu karnego (39/1889)] stanowi:

„Kto:

„1) przekracza lub usiłuje przekroczyć granicę fińską bez dokumentu podróży, wizy, dokumentu pobytowego lub innego dokumentu równoważnego ważnemu dokumentowi podróży lub czyni to poza miejscem dozwolonego wjazdu lub wyjazdu lub z naruszeniem zakazu prawnego innego niż zakaz wjazdu,

[...]

popęlnia przestępstwo graniczne podlegające karze grzywny lub karze pozbawienia wolności do jednego roku”.

24 Paragraf 7a tegoż rozdziału 17 owego kodeksu, zatytułowany „Przestępstwo graniczne mniejszej wagi”, stanowi:

„Sprawca podlega karze grzywny za przestępstwo graniczne mniejszej wagi, jeżeli z uwagi na krótki okres nielegalnego pobytu lub przemieszczania się, rodzaj zakazanej czynności lub inne okoliczności związane z czynem w ogólnym rozrachunku czyn jest nieznaczny”.

25 Zgodnie z brzmieniem § 1 akapit pierwszy rozdziału 2a kodeksu karnego:

„Karę grzywny wymierza się w stawkach dziennych, których najniższa liczba wynosi 1, a najwyższa – 120”.

26 Paragraf 2 tegoż rozdziału 2a kodeksu karnego stanowi:

„Wysokość stawki dziennej ustala się odpowiednio, z uwzględnieniem możliwości finansowych sprawcy.

Za odpowiednią wysokość stawki dziennej uważa się jedną sześćdziesiątą średnich miesięcznych dochodów sprawcy po odliczeniu określonych w rozporządzeniu rady ministrów podatków i opłat



oraz stałej kwoty zryczałtowanych kosztów utrzymania. Obowiązek alimentacyjny sprawcy może zmniejszyć stawkę dzienną.

Wspomniany miesięczny dochód sprawcy oblicza się przede wszystkim na podstawie dochodów wskazanych w ostatnim rozliczeniu podatkowym złożonym przez sprawcę. Jeżeli dochodów sprawcy nie można ustalić w sposób wystarczająco wiarygodny na podstawie danych podatkowych lub od ostatniego złożonego rozliczenia podatkowego uległy one znacznej zmianie, można je ustalić na podstawie innego dostępnego dokumentu.

[...]

Rada ministrów określa w rozporządzeniu szczegółowy sposób obliczania średniego miesięcznego dochodu, sposób zaokrąglania grzywny w stawkach dziennych, stałą kwotę zryczałtowanych kosztów utrzymania, sposób uwzględniania obowiązku alimentacyjnego oraz minimalną wysokość dziennej stawki grzywny”.

27 Paragraf 5 valtioneuvoston asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999) [rozporządzenia rady ministrów w sprawie wysokości dziennej stawki grzywny (609/1999)] stanowi:

„Wysokość dziennej stawki grzywny nie może być niższa niż 6 EUR”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

28 W dniu 25 sierpnia 2015 r. A, obywatel fiński, odbył podróż z Finlandii do Estonii i z powrotem na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej. Zarówno miejsce rozpoczęcia podróży, jak i miejsce powrotu znajdowały się w Finlandii. Podczas wspomnianej podróży A przepłynął przez wody międzynarodowe znajdujące się między tymi dwoma państwami członkowskimi.

29 Chociaż miał ważny paszport fiński, A nie posiadał go przy sobie podczas podróży. W konsekwencji podczas kontroli granicznej przeprowadzonej w Helsinkach w chwili powrotu A nie mógł okazać tego paszportu ani żadnego innego dokumentu podróży. Jednakże tożsamość A można było ustalić na podstawie prawa jazdy, które miał przy sobie.

30 Syyttäjä (prokurator) wniósł do Helsingin käräjäoikeus (sądu pierwszej instancji w Helsinkach, Finlandia) przeciwko A akt oskarżenia zarzucający mu popełnienie przestępstwa granicznego mniejszej wagi.

31 Orzeczeniem z dnia 5 grudnia 2016 r. Helsingin käräjäoikeus (sąd pierwszej instancji w Helsinkach) stwierdził, że A popełnił przestępstwo, przekraczając granicę fińską bez dokumentu podróży, i wyjaśnił, że okoliczność, iż zainteresowany ma ważny paszport, jest w tym względzie pozbawiona znaczenia.

32 Sąd ten odstąpił jednak od orzeczenia kary ze względu na to, że było to przestępstwo mniejszej wagi, a w przypadku nałożenia grzywny jej kwota, obliczona zgodnie z systemem kary grzywny w stawkach dziennych na podstawie średniego miesięcznego dochodu A, byłaby nadmierna.

33 Prokurator wniósł apelację od tego orzeczenia do Helsingin hovioikeus (sądu apelacyjnego w Helsinkach, Finlandia). Z kolei A wniósł apelację wzajemną od tegoż orzeczenia.

- 34 Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2018 r. *Helsingin hovioikeus* (sąd apelacyjny w Helsinkach), potwierdziwszy należyte wykazanie okoliczności, że A podczas przekraczania granicy fińskiej nie posiadał przy sobie dokumentu podróży, oddalił akt oskarżenia. Sąd ten uznał bowiem, że w niniejszym przypadku nie zostały wypełnione znamiona przestępstwa granicznego mniejszej wagi.
- 35 Prokurator wniósł środek odwoławczy od tego wyroku do *Korkein oikeus* (sądu najwyższego, Finlandia).
- 36 Zdaniem tego sądu sprawa powinna zostać zbadana w świetle prawa Unii.
- 37 Przypomina on, że w pkt 45 wyroku z dnia 21 września 1999 r., *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), Trybunał orzekł, iż prawo to nie stoi na przeszkodzie możliwości zobowiązania danej osoby przez państwo członkowskie do wykazania, pod groźbą kary, swojego obywatelstwa przy wjeździe na terytorium tego państwa członkowskiego, o ile przewidziane kary są porównywalne do tych, które stosuje się wobec podobnych krajowych naruszeń prawa, oraz nie są nieproporcjonalne.
- 38 Sąd odsyłający zastanawia się jednak, czy orzecznictwo to ma nadal zastosowanie, biorąc pod uwagę zmiany wprowadzone do prawa Unii po wydaniu tego wyroku.
- 39 Choć bowiem z kodeksu granicznego Schengen rzeczywiście wynika, że każde państwo członkowskie może nałożyć na obywateli Unii obowiązek posiadania przy sobie ważnego dokumentu podróży, sąd odsyłający zastanawia się, czy – a jeśli tak, to na jakich warunkach – niedopełnienie tego obowiązku może być przedmiotem kary, ponieważ nie można wykluczyć, że nałożenie kary narusza prawo do swobodnego przemieszczania się przewidziane w art. 21 ust. 1 TFUE.
- 40 W celu ustalenia, czy doszło do naruszenia tego prawa, należałoby w szczególności uwzględnić art. 4 i 5 dyrektywy 2004/38 oraz art. 21 rozporządzenia nr 562/2006, stanowiącego kodeks graniczny Schengen mający zastosowanie do postępowania głównego.
- 41 Konieczne jest również wyjaśnienie w świetle art. 2, 4, 7, 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006, a także pkt 3.2.5 załącznika VI do tego rozporządzenia, jakie znaczenie ma okoliczność, że zainteresowany obywatel Unii przemieszczał się między dwoma państwami członkowskimi na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej, przepływając przez wody międzynarodowe.
- 42 Zakładając, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie obowiązkowi posiadania przy sobie ważnego dokumentu podróży pod rygorem kary, sąd odsyłający zastanawia się poza tym, czy system kary grzywny w stawkach dziennych, taki jak przewidziany w kodeksie karnym, jest zgodny z zasadą proporcjonalności.
- 43 Wskazuje on, że w 2014 r. kwota stawki dziennej wynosiła średnio 16,70 EUR, co odpowiada średniemu miesięcznemu dochodowi netto w wysokości 1257 EUR. Sąd odsyłający wyjaśnia ponadto, że za naruszenie zasad przekraczania granic, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, wymierza się zazwyczaj karę grzywny w wymiarze 15 stawek dziennych.

- 44 Biorąc zaś pod uwagę średni miesięczny dochód A, wysokość dziennej stawki grzywny wyniosłaby w jego przypadku 6350 EUR, wobec czego całkowita kwota grzywny, jaka mogłaby zostać mu wymierzona, wyniosłaby 95 250 EUR. Taka kwota wynika z okoliczności, że o ile uregulowanie mające zastosowanie w postępowaniu głównym określa na 6 EUR minimalną wysokość dziennej stawki grzywny, o tyle nie przewiduje ono żadnej górnej granicy tej kwoty.
- 45 W tych okolicznościach Korkein oikeus (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 4 ust. 1 dyrektywy [2004/38], art. 21 rozporządzenia [nr 562/2006] lub przysługujące obywatelom Unii prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii, stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego nakładającego na daną osobę (bez względu na to, czy jest ona obywatelem Unii), pod groźbą kary, obowiązek posiadania przy sobie ważnego paszportu lub innego ważnego dokumentu podróży, jeżeli podróżuje ona pływającą jednostką rekreacyjną przez wody międzynarodowe z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego, nie przekraczając terytorium państwa trzeciego?
- 2) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 5 ust. 1 dyrektywy [2004/38], art. 21 rozporządzenia [nr 562/2006] lub przysługujące obywatelom Unii prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii, stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego nakładającego na daną osobę (bez względu na to, czy jest ona obywatelem Unii), pod groźbą kary, obowiązek posiadania przy sobie ważnego paszportu lub innego ważnego dokumentu podróży, jeżeli wjeżdża ona do danego państwa członkowskiego z innego państwa członkowskiego przez wody międzynarodowe pływającą jednostką rekreacyjną, nie przekroczywszy terytorium państwa trzeciego?
- 3) Jeżeli z prawa Unii nie wynika żadna przeszkoda, o której mowa w pytaniu pierwszym i drugim: czy kara nakładana zazwyczaj w stawkach dziennych w Finlandii za przekroczenie fińskiej granicy bez posiadania przy sobie ważnego dokumentu podróży jest zgodna z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 27 ust. 2 dyrektywy [2004/38]?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 46 W ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem do Trybunału należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi temu sądowi rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. W tym względzie należy wskazać na podstawie całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy elementy prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że sprawa w postępowaniu głównym dotyczy podróży między Finlandią a Estonią odbytej przez obywatela fińskiego na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej z miejscem rozpoczęcia podróży i powrotu w Finlandii oraz z przepłynięciem przez wody międzynarodowe. Z postanowienia tego wynika

również, że wobec zainteresowanego toczy się postępowanie karne w związku z naruszeniem uregulowania fińskiego, które zobowiązuje obywateli fińskich do posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu, gdy podróżują między Finlandią a innymi państwami członkowskimi, w tym Republiką Estońską.

- 48 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, po pierwsze, czy prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się przewidziane w art. 21 ust. 1 TFUE i uściślone w dyrektywie 2004/38 należy, przy uwzględnieniu przepisów dotyczących przekraczania granic określonych w rozporządzeniu nr 562/2006, interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje swoich obywateli, pod rygorem sankcji karnych, do posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, gdy odbywają oni podróż do innego państwa członkowskiego, a po drugie, czy okoliczność, że podróż taka odbywa się na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej i z przepłynięciem przez wody międzynarodowe, ma znaczenie w tym względzie.
- 49 Zgodnie z art. 21 ust. 1 TFUE każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania.
- 50 Jak stanowi art. 1 dyrektywy 2004/38, jej celem jest w szczególności określenie warunków regulujących korzystanie z tego prawa oraz jego ograniczeń.
- 51 W tym względzie art. 4 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.
- 52 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 54–57 opinii, z zawartego w tym przepisie sformułowania „posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport” wynika, że korzystanie przez obywateli państwa członkowskiego z przysługującego im prawa do udania się do innego państwa członkowskiego jest uzależnione od warunku posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.
- 53 I tak, podczas gdy na mocy art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 do państw członkowskich należy wydawanie i odnawianie swoim obywatelom dowodów tożsamości lub paszportów, prawodawca Unii, uzależniając zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy prawo obywatela Unii do odbycia podróży do innego państwa członkowskiego od warunku posiadania przy sobie takiego dokumentu, zamierzał określić formalność związaną ze swobodnym przemieszczaniem się w rozumieniu motywu 7 wspomnianej dyrektywy. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 58 opinii, owa formalność ma na celu ułatwienie wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się poprzez zagwarantowanie zidentyfikowania bez trudu każdej osoby korzystającej z tego prawa jako takiej w ramach ewentualnej kontroli (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 września 1999 r., *Wijsenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, pkt 43; a także z dnia 17 lutego 2005 r., *Oulane*, C-215/03, EU:C:2005:95, pkt 21, 22).
- 54 Warunek ten związany z korzystaniem z prawa do swobodnego przemieszczania się ma zastosowanie, zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38, do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego niż państwo członkowskie, którego są obywatelami.

- 55 Wynika stąd, że państwo członkowskie, które zobowiązuje swoich obywateli do posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu przy przekraczaniu granicy państwowej w celu przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego, czyniąc to, przyczynia się do poszanowania formalności, z którą wiąże się na mocy dyrektywy 2004/38 korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się. Taka norma prawa krajowego mieści się zatem w ramach stosowania tej dyrektywy.
- 56 Zgodnie z art. 36 wspomnianej dyrektywy każde państwo członkowskie jest uprawnione do ustanawiania przepisów w sprawie sankcji mających zastosowanie do naruszenia przepisów krajowych przyjętych do celów jej wykonania.
- 57 W braku harmonizacji tych sankcji państwa członkowskie zachowują kompetencję do dokonania wyboru tych, które uznają za odpowiednie, pod warunkiem że wykonują tę kompetencję z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad [zob. analogicznie wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., K.M. (Sankcje nałożone na kapitana statku), C-77/20, EU:C:2021:112, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 58 W konsekwencji i niezależnie od rozwoju, któremu podlegało ono od czasu wydania wyroku z dnia 21 września 1999 r., Wijssenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439), prawo Unii wciąż chroni na swoim obecnym etapie autonomię państw członkowskich w odniesieniu do sankcji, które mogą zostać nałożone na obywatela Unii nieprzestrzegającego formalności związanej z korzystaniem z prawa do swobodnego przemieszczania się. Jak wskazał Trybunał w pkt 45 wspomnianego wyroku, państwa członkowskie mogą w takim przypadku przewidzieć sankcje karne pod warunkiem poszanowania w szczególności zasady proporcjonalności. Zasada ta jest obecnie ustanowiona w art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), zgodnie z którym kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary.
- 59 Należy ponadto przypomnieć, że krajowe ustawowe przepisy prawa karnego nie mogą dyskryminować osób, którym prawo Unii przyznaje prawo do równego traktowania, ani ograniczać praw podstawowych zagwarantowanych w prawie Unii (wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 Zgodności z prawem, z zastrzeżeniem poszanowania ogólnych zasad prawa Unii, nałożonego przez państwo członkowskie na jego obywateli obowiązku posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu przy przekraczaniu granicy państwowej w celu przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego, pod rygorem sankcji karnej, nie podważa uściślenia zawarte w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38, zgodnie z którym przepis ten pozostaje „bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych”.
- 61 Jest prawdą, że z uściślenia tego wynika, że powinny mieć w pełni zastosowanie wszelkie przepisy dotyczące krajowych kontroli granicznych, takie jak zawarte w art. 20 rozporządzenia nr 562/2006, który przewiduje zniesienie tych kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. W związku z tym kontrola nie może co do zasady być przeprowadzana przy przekraczaniu tych granic.

- 62 Jednakże zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie ma wpływu na przewidzianą w art. 21 rozporządzenia nr 562/2006 możliwość przeprowadzania przez państwa członkowskie kontroli tożsamości na terytorium i ustanowienia w tym celu obowiązku posiadania i posiadania przy sobie odpowiednich dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Ponadto, o ile pkt 3.2.5 załącznika VI do rozporządzenia nr 562/2006 ustanawia w akapicie pierwszym zasadę, zgodnie z którą osoby przebywające na pokładzie pływających jednostek rekreacyjnych przyplływających z portu znajdującego się w państwie członkowskim lub kierujących się do takiego portu i przekraczające granicę zewnętrzną strefy Schengen nie podlegają sprawdzeniu tożsamości, o tyle ten sam punkt w akapicie drugim wprowadza od tej zasady wyjątek, zgodnie z którym osoby te mogą jednak podlegać odprawie, „jeżeli wynika to z oceny ryzyka nielegalnej imigracji”.
- 64 Mając na uwadze zastrzeżone dla państw członkowskich uprawnienie do sprawdzenia, w różnych sytuacjach uściślonych w rozporządzeniu nr 562/2006, tożsamości osób, należy uznać, że państwo członkowskie nie narusza prawa do swobodnego przemieszczania się, gdy zobowiązuje ono swoich obywateli – pod rygorem sankcji, w stosownym przypadku o charakterze karnym, jednocześnie odstrasżających i zgodnych z ogólnymi zasadami prawa Unii – do posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu, gdy opuszczają terytorium krajowe w celu odbycia podróży, niezależnie od środka transportu i trasy, do innego państwa członkowskiego. Obowiązek taki gwarantuje bowiem, że obywatele ci są w stanie wykazać swoją tożsamość, obywatelstwo, a w konsekwencji swój status obywatela Unii, jeżeli jedna ze wspomnianych sytuacji przewidzianych w rozporządzeniu nr 562/2006 ma miejsce i daje podstawę do przeprowadzenia kontroli.
- 65 Tym samym na pierwsze zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się przewidziane w art. 21 TFUE i uściślone w dyrektywie 2004/38 należy, przy uwzględnieniu przepisów dotyczących przekraczania granic określonych w rozporządzeniu nr 562/2006, interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje swoich obywateli, pod rygorem sankcji karnych, do posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, gdy odbywają oni podróż, niezależnie od środka transportu i trasy, do innego państwa członkowskiego, o ile reguły wymierzania tych sankcji są zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, w tym z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

- 66 W świetle okoliczności przedstawionych w pkt 47 niniejszego wyroku pytanie drugie ma w istocie na celu ustalenie, po pierwsze, czy prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się przewidziane w art. 21 ust. 1 TFUE i uściślone w dyrektywie 2004/38 należy, przy uwzględnieniu przepisów dotyczących przekraczania granic określonych w rozporządzeniu nr 562/2006, interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje swoich obywateli, pod rygorem sankcji karnych, do posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, gdy wjeżdżają oni na jego terytorium, przybywając z innego państwa członkowskiego, a po drugie, czy okoliczność, że podróż odbywa się na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej i z przepłynięciem przez wody międzynarodowe, ma znaczenie w tym względzie.

- 67 Na wstępie należy zauważyć, że sytuacja, w której obywatel Unii przekracza granicę państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, przybywając z innego państwa członkowskiego, nie jest uregulowana w dyrektywie 2004/38.
- 68 Zgodnie bowiem z jej art. 3 ust. 1 dyrektywa ta reguluje wyłącznie warunki wjazdu i pobytu obywateli Unii w państwach członkowskich innych niż państwo członkowskie, którego są obywatelami (wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, pkt 33, 34).
- 69 Biorąc pod uwagę dokonane w ten sposób określenie zakresu stosowania dyrektywy 2004/38 i jako że z zasady prawa międzynarodowego, potwierdzonej w art. 3 protokołu nr 4 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., wynika, że państwo członkowskie nie może odmówić swoim własnym obywatelom prawa wjazdu na swoje terytorium i pobytu na nim (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 grudnia 1974 r., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, pkt 22; z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 29), wjazd obywatela Unii na terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, nie jest objęty warunkami dotyczącymi prawa wjazdu określonymi w art. 5 tej dyrektywy.
- 70 Nie zmienia to faktu, że powrót obywatela Unii na terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, jest objęty zakresem stosowania art. 21 ust. 1 TFUE, jeżeli obywatel ten skorzystał wcześniej w państwie członkowskim innym niż jego państwo członkowskie pochodzenia z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się przewidzianego w tym postanowieniu (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in., C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Należy zatem zbadać, czy nałożony przez państwo członkowskie na jego obywateli obowiązek posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, gdy wjeżdżają oni na jego terytorium, przybywając z innego państwa członkowskiego, może stanowić przeszkodę w wykonywaniu prawa do swobodnego przemieszczania się przewidzianego w art. 21 TFUE.
- 72 Z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że obywatele fińscy nieposiadający przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu przy powrocie do Finlandii są uprawnieni do wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego, jeżeli są w stanie dowieść swojej tożsamości w inny sposób.
- 73 Okazuje się zatem, że obowiązek posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu nie warunkuje prawa wjazdu, lecz stanowi formalność mającą na celu ujednoczenie, a tym samym ułatwienie kontroli tożsamości, które mogą być przeprowadzane w przypadkach określonych w rozporządzeniu nr 562/2006.
- 74 Ponieważ każdy obywatel Unii posiada dowód tożsamości lub paszport i musi posiadać przy sobie ten dokument, gdy odbywa podróż do państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nałożony w przepisach krajowych obowiązek posiadania przy sobie tegoż dokumentu przy powrocie do państwa członkowskiego pochodzenia nie jest ani uciążliwy, ani niestosowny, a zatem nie można uznać, że skutkuje on zniechęceniem do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, przy zastrzeżeniu ponadto, że obowiązek ten nie warunkuje prawa wjazdu na terytorium państwa członkowskiego pochodzenia, o ile jednak sankcje przewidziane w przypadku niedochowania tego obowiązku są zgodne z zasadą proporcjonalności określoną w art. 49 ust. 3 karty oraz z pozostałymi ogólnymi zasadami prawa Unii, w tym z zasadą

niedyskryminacji, z których wszystkie mają zastosowanie w ramach oceny uregulowania krajowego w świetle art. 21 ust. 1 TFUE (zob. w tym ostatnim względzie wyrok z dnia 8 czerwca 2017 r., Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, pkt 31, 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 75 Ponadto okoliczność, że dana podróż odbywa się na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej i że jednostka ta przepływa przez wody międzynarodowe, nie stoi na przeszkodzie dokonywaniu kontroli tożsamości pasażerów tej jednostki.
- 76 Jak bowiem przypomniano w pkt 63 niniejszego wyroku, pkt 3.2.5 akapit drugi załącznika VI do rozporządzenia nr 562/2006 zezwala, „jeżeli wynika to z oceny ryzyka nielegalnej imigracji”, na dokonanie odprawy osób przebywających na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej przyplływającej z portu znajdującego się w państwie członkowskim lub kierującej się do tego portu i przekraczających granicę zewnętrzną strefy Schengen. Doszłoby do naruszenia skuteczności (effet utile) tego przepisu, gdyby interpretować go w ten sposób, że właściwe organy powinny podczas tej odprawy ograniczyć się do skontrolowania określonego w 3.2.7 tego załącznika dokumentu zawierającego wszystkie dane techniczne statku oraz nazwiska osób przebywających na pokładzie bez możliwości skontrolowania, poprzez sprawdzenie dokumentów tożsamości, poprawności ujętego w tym dokumencie spisu nazwisk.
- 77 W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że rozpatrywana w postępowaniu głównym jednostka pływająca przepłynęła podczas podróży przez wody międzynarodowe położone między wodami terytorialnymi Finlandii i Estonii, wobec czego należy uznać, że przekroczyła ona granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 562/2006. Ponadto podróż odbyła się w sierpniu 2015 r., czyli w okresie – jak przyznały strony postępowania głównego – zwiększonego ryzyka nielegalnej imigracji. Tym samym, z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, wydaje się, że właściwe organy fińskie znajdowały się w sytuacji, w której mogły w sposób uzasadniony dokonać sprawdzenia tożsamości osób przebywających na pokładzie wspomnianej jednostki pływającej podczas jej powrotu na fińskie wody terytorialne.
- 78 Jak zauważono w pkt 73 i 74 niniejszego wyroku, prawo do swobodnego przemieszczania się nie stoi na przeszkodzie temu, by w celu ujednoczenia, a tym samym ułatwienia kontroli tożsamości, które mogą być przeprowadzane w przypadkach określonych w rozporządzeniu nr 562/2006, państwo członkowskie zobowiązało swoich obywateli do posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu przy powrocie na swoje terytorium z innego państwa członkowskiego, o ile sankcje w przypadku niedochowania tego obowiązku są zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii. Wynika stąd, że władze tego państwa członkowskiego mogą w ramach kontroli w sposób uzasadniony dokonywanej na mocy pkt 3.2.5 akapit drugi załącznika VI do rozporządzenia nr 562/2006 zwrócić się do zainteresowanego o okazanie dowodu tożsamości lub paszportu, a w razie nieokazania takiego dokumentu wymierzyć mu karę.
- 79 W świetle całości powyższych rozważań na drugie zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się przewidziane w art. 21 ust. 1 TFUE należy, przy uwzględnieniu przepisów dotyczących przekraczania granic określonych w rozporządzeniu nr 562/2006, interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje swoich obywateli, pod rygorem sankcji karnych, do posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, gdy wjeżdżają oni na jego terytorium, przybywając z innego państwa członkowskiego, o ile obowiązek ten nie warunkuje prawa wjazdu, a reguły wymierzania kar przewidzianych w przypadku niedochowania wspomnianego obowiązku są zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, w tym



z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji. Podróż do danego państwa członkowskiego z innego państwa członkowskiego odbywana na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej i z przepłynięciem przez wody międzynarodowe zalicza się, na warunkach przewidzianych w pkt 3.2.5 akapit drugi załącznika VI do tego rozporządzenia, do przypadków, w których można zwrócić się o okazanie takiego dokumentu.

### ***W przedmiocie pytania trzeciego***

- 80 Jak wynika z przytoczonych w postanowieniu odsyłającym przepisów kodeksu karnego, kto przekracza lub usiłuje przekroczyć granicę fińską bez dokumentu podróży lub innego równoważnego dokumentu, popełnia przestępstwo podlegające karze grzywny lub karze pozbawienia wolności do jednego roku, przy czym w razie gdy czyn zabroniony zostaje uznany za przestępstwo mniejszej wagi, przewidziana sankcja polega na nałożeniu grzywny w postaci stawek dziennych, wysokość stawki dziennej odpowiada zaś jednej sześćdziesiątej średnich miesięcznych dochodów sprawcy po odliczeniu określonych podatków, opłat i kosztów.
- 81 Z postanowienia odsyłającego wynika ponadto, że w przypadku przestępstwa granicznego mniejszej wagi nakładana jest zazwyczaj grzywna w wymiarze 15 stawek dziennych i że ostatecznie wymierzona grzywna wynosi zwykle około 20% miesięcznego dochodu netto sprawcy.
- 82 W niniejszym przypadku prokurator wszczął postępowanie karne przeciwko A ze względu na to, że przy przekraczaniu granicy fińskiej A nie posiadał przy sobie ważnego paszportu ani żadnego innego dokumentu podróży, choć jego tożsamość można było ustalić na podstawie prawa jazdy, które miał przy sobie.
- 83 W związku z tym należy uznać, że trzecie pytanie prejudycjalne zmierza do ustalenia, czy art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 4 i 36 dyrektywy 2004/38 w świetle art. 49 ust. 3 karty stoją na przeszkodzie systemowi sankcji karnych, w ramach którego państwo członkowskie za przekroczenie granicy państwowej bez ważnego dowodu tożsamości lub paszportu nakłada karę grzywny, która może orientacyjnie wynosić 20% miesięcznego dochodu netto sprawcy.
- 84 Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 49 ust. 3 karty surowość sankcji powinna być odpowiednia do wagi objętych nimi naruszeń, co wymaga w szczególności zapewnienia rzeczywiście odstrasżającego skutku, przy jednoczesnym niewykraczaniu poza granice tego, co jest konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym służą rozpatrywane przepisy [zob. podobnie wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., K.M. (Sankcje nałożone na kapitana statku), C-77/20, EU:C:2021:112, pkt 37, 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 85 O ile dokonanie oceny, czy system sankcji rozpatrywany w postępowaniu głównym jest proporcjonalny do realizacji uzasadnionego celu, któremu służy obowiązek posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, należy do sądu odsyłającego, o tyle Trybunał może dostarczyć temu sądowi wszelkich wskazówek interpretacyjnych opartych na prawie Unii, które umożliwią mu ustalenie, czy tak jest [zob. analogicznie w wyrokach: z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 37; z dnia 11 lutego 2021 r., K.M. (Sankcje nałożone na kapitana statku), C-77/20, EU:C:2021:112, pkt 39].

- 86 Jak zauważono w pkt 53 niniejszego wyroku, obowiązek posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu przy przemieszczaniu się z jednego państwa członkowskiego do innego stanowi formalność, która ma na celu ułatwienie wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się poprzez zagwarantowanie zidentyfikowania bez trudu każdej osoby korzystającej z tego prawa jako takiej w ramach ewentualnej kontroli.
- 87 Jeśli chodzi o karę grzywny, która zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający jest wymierzana w przypadku, gdy przekroczenie granicy państwowej bez dowodu tożsamości lub paszportu zostało zakwalifikowane jako przestępstwo mniejszej wagi, należy uznać, że kara ta, która wynosi zwykle około 20% miesięcznego dochodu netto sprawcy, nie jest odpowiednia do wagi przestępstwa, jak wynika to w szczególności z okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, w której – jak wskazano w pkt 44 niniejszego wyroku – całkowita kwota grzywny, jaka mogłaby zostać wymierzona za to przestępstwo mniejszej wagi, wyniosłaby 95 250 EUR, przy czym nie jest przewidziana żadna górna granica.
- 88 O ile państwa członkowskie mogą wymierzać grzywnę w celu ukarania niedochowania formalnego wymogu dotyczącego korzystania z uprawnienia przyznanego przez prawo Unii, o tyle istotne jest właśnie to, by taka sankcja była proporcjonalna do wagi tego niedochowania [zob. podobnie wyrok z dnia 18 marca 2021 r., A. (Wykonywanie prawa do odliczenia), C-895/19, EU:C:2021:216, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 89 Tymczasem w sytuacji gdy, tak jak w niniejszym przypadku, obowiązek posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu zostaje naruszony przez korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się, który jest posiadaczem takiego dokumentu, a jedynie nie wziął go ze sobą w podróż, przestępstwo ma, jak zresztą przyznał rząd fiński, niewielką wagę. W konsekwencji, z zastrzeżeniem przypadków powrotu do przestępstwa, takie przestępstwo nie może prowadzić do nałożenia dotkliwej kary pieniężnej, takiej jak grzywna w wysokości 20% średniego miesięcznego dochodu netto sprawcy.
- 90 Surowość takiej kary przekracza bowiem granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji celu przypomnianego w pkt 86 niniejszego wyroku.
- 91 Jest prawdą, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 121 opinii, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby system sankcji pieniężnych uwzględniał możliwości finansowe sprawcy, przewidując, że grzywna jest obliczana w zależności od poziomu jego dochodów. Jednakże przestrzeganie przez obywateli Unii formalności związanych z korzystaniem z prawa do swobodnego przemieszczania się może być zapewnione w sposób wystarczająco odstraszący za pomocą środków mniej restrykcyjnych niż te przewidziane w uregulowaniu takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, przy czym środki te mogą w szczególności polegać na wymierzeniu grzywien w wysokości odpowiadającej niższemu procentowi miesięcznego dochodu oraz ustanowieniu górnej granicy wysokości grzywien.
- 92 W świetle powyższych rozważań na trzecie zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 4 i 36 dyrektywy 2004/38 w świetle art. 49 ust. 3 karty należy interpretować ten sposób, że stoją one na przeszkodzie systemowi sankcji karnych, w ramach którego państwo członkowskie za przekroczenie granicy państwowej bez ważnego dowodu tożsamości lub paszportu nakłada karę grzywny, która może orientacyjnie wynosić 20% miesięcznego dochodu netto sprawcy, jako że taka grzywna nie jest proporcjonalna do wagi czynu zabronionego, będącego czynem mniejszej wagi.

## W przedmiocie kosztów

- 93 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się przewidziane w art. 21 TFUE i uściślone w dyrektywie 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, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej 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, należy, przy uwzględnieniu przepisów dotyczących przekraczania granic określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającym wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), zmienionym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje swoich obywateli, pod rygorem sankcji karnych, do posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, gdy odbywają oni podróż, niezależnie od środka transportu i trasy, do innego państwa członkowskiego, o ile reguły wymierzania tych sankcji są zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, w tym z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.**
- 2) **Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się przewidziane w art. 21 ust. 1 TFUE należy, przy uwzględnieniu przepisów dotyczących przekraczania granic określonych w rozporządzeniu (WE) nr 562/2006, zmienionym przez rozporządzenie (UE) nr 610/2013, interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje swoich obywateli, pod rygorem sankcji karnych, do posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, gdy wjeżdżają oni na jego terytorium, przybywając z innego państwa członkowskiego, o ile obowiązek ten nie warunkuje prawa wjazdu, a reguły wymierzania kar przewidzianych w przypadku niedochowania wspomnianego obowiązku są zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, w tym z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji. Podróż do danego państwa członkowskiego z innego państwa członkowskiego odbywana na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej i z przepłynięciem przez wody międzynarodowe zalicza się, na warunkach przewidzianych w pkt 3.2.5 akapit drugi załącznika VI do tego rozporządzenia, do przypadków, w których można zwrócić się o okazanie takiego dokumentu.**
- 3) **Artykuł 21 ust. 1 TFUE oraz art. 4 i 36 dyrektywy 2004/38 w świetle art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować ten sposób, że stoją one na przeszkodzie systemowi sankcji karnych, w ramach którego państwo członkowskie za przekroczenie granicy państwowej bez ważnego dowodu tożsamości lub paszportu**

**nakłada karę grzywny, która może orientacyjnie wynosić 20% miesięcznego dochodu netto sprawcy, jako że taka grzywna nie jest proporcjonalna do wagi czynu zabronionego, będącego czynem mniejszej wagi.**

Podpisy