



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 5 grudnia 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuły 27 i 29 – Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii ze względów zdrowia publicznego – Środki o charakterze generalnym – Przepisy krajowe przewidujące zakaz wyjazdu z terytorium krajowego w celu odbycia innych niż niezbędne podróży do państw członkowskich sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka w kontekście pandemii COVID-19 oraz zobowiązanie wszystkich podróżnych wjeżdżających na terytorium krajowe z jednego z tych państw członkowskich do poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny – Kodeks graniczny Schengen – Artykuł 23 – Wykonywanie uprawnień policyjnych w dziedzinie zdrowia publicznego – Równoważność z odprawą graniczną – Artykuł 25 – Możliwość przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w kontekście pandemii COVID-19 – Kontrole przeprowadzane w państwie członkowskim w ramach środków zakazujących przekraczania granic w celu odbycia innych niż niezbędne podróży do lub z państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka w kontekście pandemii COVID-19

W sprawie C-128/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (niderlandzkojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) postanowieniem z dnia 7 lutego 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 lutego 2022 r., w postępowaniu:

Nordic Info BV

przeciwko

Belgische Staat,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen i Z. Csehi, prezesi izb, J.-C. Bonichot, M. Safjan (sprawozdawca), S. Rodin, P.G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Lamote, administratorka,

* Język postępowania: niderlandzki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 stycznia 2023 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Nordic Info BV – F. Emmerechts i R. Pockelé-Dilles, advocaten,
- w imieniu rządu belgijskiego – M. Jacobs, C. Pochet i M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników, których wspierali L. De Brucker, E. Jacobowitz i P. de Maeyer, advocaten,
- w imieniu rządu rumuńskiego – M. Chicu i E. Gane, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu norweskiego – V. Hauan, A. Hjetland, T.B. Leming, I. Thue i P. Wennerås, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwajcarskiego – L. Lanzrein i N. Marville-Dosen, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – E. Montaguti, J. Tomkin i F. Wilman, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 września 2023 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni 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; sprostowanie Dz.U. 2004, L 229, s. 35), oraz rozporządzenia 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), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2225 z dnia 30 listopada 2017 r. (Dz.U. 2013, L 327, s. 1) (zwanego dalej „kodeksem granicznym Schengen”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Nordic Info BV, spółką z siedzibą w Belgii, a Belgische Staat (państwem belgijskim) w przedmiocie naprawienia szkody, jaką miała ponieść ta spółka z powodu krajowych środków ograniczających swobodę przemieszczania się przyjętych podczas kryzysu sanitarnego związanego z pandemią COVID-19.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2004/38

3 Motywy 22, 25–27 i 31 dyrektywy 2004/38 wskazują:

„(22) Traktat dopuszcza ograniczenia w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. W celu zapewnienia bardziej precyzyjnego określenia warunków i zabezpieczeń proceduralnych, na podstawie których obywatele Unii i członkowie ich rodziny mogą otrzymać odmowę prawa wjazdu lub zostać wydalenii, niniejsza dyrektywa powinna zastąpić dyrektywę Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego [(Dz.U 1964, 56, s. 850)].

[...]

(25) Należy również sprecyzować zabezpieczenia proceduralne, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony praw obywateli Unii i członków ich rodziny, w przypadku odmowy wjazdu lub pobytu w innym państwie członkowskim, a także przestrzegania zasady, że każde działanie podjęte przez władze musi zostać odpowiednio uzasadnione.

(26) We wszystkich przypadkach obywatele Unii i członkowie ich rodzin powinni mieć możliwość odwołania się na drodze sądowej w przypadku odmowy wjazdu lub pobytu w innym państwie członkowskim.

(27) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, zabraniającego państwom członkowskim wydawania dożywotniego zakazu pobytu na ich terytorium wobec osób objętych niniejszą dyrektywą, należy potwierdzić prawo obywateli Unii i członków ich rodziny, którzy otrzymali zakaz pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich, do złożenia nowego wniosku, po upływie racjonalnego okresu, a w każdym wypadku po upływie okresu trzech lat, na zniesienie zakazu pobytu.

[...]

(31) Niniejsza dyrektywa przestrzega podstawowych praw i wolności oraz stosuje się do zasad uznanych w szczególności przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. Zgodnie z zakazem dyskryminacji zawart[ym] w karcie państwa członkowskie powinny wdrożyć niniejszą dyrektywę bez dyskryminowania jej beneficjentów ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, opinie polityczne lub wszelkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

4 Artykuł 1 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Przedmiot”, ma następujące brzmienie:

„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 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

- 1) »obywatel Unii« oznacza każdą osobę mającą obywatelstwo państwa członkowskiego;

[...]

- 3) »przyjmujące prawo członkowskie« oznacza państwo członkowskie, do którego przybywa obywatel Unii w celu skorzystania z jego/jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu”.

6 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”.

7 Artykuł 4 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo wyjazdu”, brzmi następująco:

„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.

2. W stosunku do osób, do których stosuje się ust. 1, nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wyjazdowych lub równoważnych formalności.

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

4. Paszport jest ważny co najmniej na wszystkie państwa członkowskie i kraje, przez które posiadacz musi przejechać, podróżując między państwami członkowskimi. Jeżeli prawo państwa członkowskiego nie przewiduje wydawania dowodów tożsamości, okres ważności każdego paszportu, przy jego wydawaniu lub odnowieniu, nie powinien być krótszy niż pięć lat”.

8 Zgodnie z art. 5 tej dyrektywy, zatytułowanym „Prawo wjazdu”:

„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.

W stosunku do obywateli Unii nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności.

[...]

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”.

9 Artykuły 6 i 7 wspomnianej dyrektywy, zawarte w jej rozdziale III, dotyczącym prawa pobytu, odnoszą się odpowiednio do prawa pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy oraz prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące.

10 Rozdział VI dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, zawiera art. 27–33 tej dyrektywy.

11 Artykuł 27 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zasady ogólne”, ma następujące brzmienie:

„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. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji.

3. Aby ustalić, czy dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, przy wydawaniu zaświadczenia o rejestracji lub – w przypadku braku systemu rejestracji – nie później niż trzy miesiące od dnia przyjazdu danej osoby na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub od dnia powiadomienia o jego/jej przyjeździe na terytorium tego państwa, jak przewidziano w art. 5 ust. 5, lub przy wydawaniu karty pobytowej, przyjmujące państwo członkowskie może, jeżeli uważa to za konieczne, wystąpić do państwa

członkowskiego pochodzenia lub, w miarę potrzeby, innego państwa członkowskiego o dostarczenie informacji dotyczących wszelkich wcześniejszych przypadków notowań w zapisach policyjnych dotyczących danej osoby. Takie zapytania o informacje nie mogą być przeprowadzane rutynowo. Konsultowane państwo członkowskie udziela odpowiedzi w ciągu dwóch miesięcy.

4. Państwo członkowskie, które wydało paszport lub dowód tożsamości, umożliwia posiadaczowi dokumentu, który został wydany z innego państwa członkowskiego ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego na ponowny wjazd na swoje terytorium bez żadnych formalności, nawet jeżeli dokument ten utracił ważność lub przynależność państwowa posiadacza jest kwestionowana”.

12 Artykuł 29 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zdrowie publiczne”, przewiduje:

„1. Chorobami, które uzasadniają wprowadzenie środków ograniczających swobodę przemieszczania się, są potencjalne choroby epidemiczne określone przez odpowiednie instrumenty Światowej Organizacji Zdrowia [(WHO)] oraz inne choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, jeżeli są przedmiotem przepisów ochronnych mających zastosowanie do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

2. Choroby występujące po upływie okresu trzech miesięcy od dnia przyjazdu nie stanowią podstawy do wydalenia z określonego terytorium.

3. Jeżeli jest to uzasadnione poważnymi przesłankami, państwa członkowskie mogą wymagać, aby osoby uprawnione do prawa pobytu, poddały się w ciągu trzech miesięcy od dnia przyjazdu nieodpłatnym badaniom lekarskim w celu zaświadczenia, że nie cierpią na żadną z chorób określonych w ust. 1. Tego typu badania lekarskie nie mogą być przeprowadzane rutynowo”.

13 Artykuł 30 owej dyrektywy, zatytułowany „Notyfikacja decyzji”, stanowi:

„1. Osoby zainteresowane są powiadamiane na piśmie o każdej decyzji podjętej na mocy art. 27 ust. 1, w taki sposób, aby były w stanie zrozumieć treść powiadomienia i jego skutki.

2. Osoby zainteresowane są w pełni i dokładnie informowane o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na podstawie których podjęto decyzję w ich przypadku, o ile nie jest to sprzeczne z interesem bezpieczeństwa państwa.

3. Powiadomienie określa sąd lub organ administracyjny, do którego zainteresowana osoba może wnieść odwołanie, termin na wniesienie odwołania oraz, w określonym przypadku, czas przyznany danej osobie na opuszczenie terytorium państwa członkowskiego. Z wyjątkiem należycie uzasadnionych pilnych przypadków, czas przyznany na opuszczenie terytorium nie może być krótszy niż jeden miesiąc od daty powiadomienia”.

14 Zgodnie z art. 31 wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Zabezpieczenia proceduralne”:

„1. Osoby zainteresowane posiadają możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej w przyjmującym państwie członkowskim lub [mogą] domagać się dokonania rewizji każdej decyzji podjętej wobec nich ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

[...]

3. Procedury odwoławcze umożliwiają zbadanie zgodności z prawem decyzji oraz faktów i okoliczności, na których opierały się proponowane środki. Zapewniają one, że decyzja nie jest nieproporcjonalna, w szczególności w świetle wymagań ustanowionych w art. 28.

4. Państwa członkowskie mogą wydalić daną osobę z ich terytorium w czasie trwania procedury odwoławczej, ale nie mogą jej zabronić, aby osobiście przedstawiła swoje środki obrony, z wyjątkiem sytuacji, w której jej obecność może wywołać poważne zakłócenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, lub jeżeli odwołanie lub kontrola sądowa dotyczy odmowy wjazdu na to terytorium”.

15 Artykuł 32 tej dyrektywy, zatytułowany „Skutki czasowe zarządzeń o wydaleniu”, przewiduje:

„1. Osoby wydalone ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego mogą złożyć wniosek o uchylenie zarządzenia o wydaleniu po upływie odpowiedniego okresu, w zależności od okoliczności, oraz w każdym przypadku po upływie trzech lat od wykonania ostatecznego zarządzenia o wydaleniu, które zostało prawomocnie podjęte zgodnie z prawem wspólnotowym, powołując się na argumenty pozwalające stwierdzić zasadniczą zmianę okoliczności, które uzasadniały decyzję zarządzającą ich wydalenie.

Przedmiotowe państwo członkowskie podejmuje decyzję w ciągu sześciu miesięcy od dostarczenia wniosku.

2. Osoby, o których mowa w ust. 1, nie posiadają prawa wjazdu na terytorium przedmiotowego państwa członkowskiego podczas rozpatrywania jego wniosku”.

Kodeks graniczny Schengen

16 Motywy 2 i 6 kodeksu granicznego Schengen stanowią:

„(2) Przyjęcie, na podstawie art. 77 ust. 2 lit. e) [TFUE], środków zmierzających do zapewnienia braku jakiegokolwiek kontroli osób przekraczających granice wewnętrzne stanowi część celu Unii polegającego na stworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób, zgodnie z art. 26 ust. 2 TFUE.

[...]

(6) Kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. Kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich”.

17 Artykuł 1 wspomnianego kodeksu, zatytułowany „Przedmiot i zasady”, stanowi:

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

Niniejsze rozporządzenie określa zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii”.

18 Artykuł 2 pkt 1, 8, 10–12 i 21 wspomnianego kodeksu definiuje następujące pojęcia:

„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;

[...]

8) »przejście graniczne« oznacza każde przejście graniczne wyznaczone przez właściwe organy do celów przekraczania granic zewnętrznych;

[...]

10) »kontrola graniczna« oznacza 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, składające się z odprawy granicznej oraz ochrony granicy;

11) »odprawa graniczna« oznacza czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, aby można było zezwolić na wjazd osób, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na terytorium państw członkowskich lub aby można było zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium;

12) »ochrona granicy« oznacza ochronę granic pomiędzy przejściami granicznymi oraz ochronę przejść granicznych poza ustalonymi godzinami otwarcia w celu uniemożliwienia uniknięcia przez osoby odprawy granicznej i zniechęcenia ich do tego;

[...]

21) »zagrożenie dla zdrowia publicznego« oznacza każdą chorobę mogącą przerodzić się w epidemię według definicji Międzynarodowych przepisów zdrowotnych [WHO] lub inną chorobę zakaźną lub zakaźną chorobę pasożytniczą, jeżeli są one objęte przepisami dotyczącymi ochrony, mającymi zastosowanie do obywateli państw członkowskich”.

19 Zgodnie z art. 3 tego kodeksu, zatytułowanym „Zakres stosowania”:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do każdej osoby przekraczającej granice wewnętrzne lub zewnętrzne państw członkowskich, bez uszczerbku dla:

- a) praw osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii;
- b) praw uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w szczególności w odniesieniu do zasady non-refoulement”.

- 20 Artykuł 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen przewiduje w szczególności, że obywatele państw trzecich, którzy zamierzają wjechać na terytorium państwa członkowskiego, przekraczając granicę zewnętrzną, nie mogą zostać uznani za stanowiących zagrożenie dla zdrowia publicznego.
- 21 W ramach kontroli na granicach zewnętrznych art. 8 ust. 2 i 3 tego kodeksu wymaga w istocie zweryfikowania, czy osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii oraz obywatele państw trzecich nie są uznawani za stanowiących w szczególności zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zdrowia publicznego.
- 22 Zgodnie z art. 22 tej dyrektywy, zatytułowanym „Przekraczanie granic wewnętrznych”:
„Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa”.
- 23 Artykuł 23 owego kodeksu, zatytułowany „Odprawa na terytorium”, stanowi:
„Brak 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;
- [...]”.
- 24 Artykuł 25 kodeksu granicznego Schengen, zatytułowany „Ogólne ramy tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych”, ma następujące brzmienie:
- „1. W przypadku gdy na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim, to państwo członkowskie może w drodze wyjątku przywrócić kontrolę graniczną na wszystkich lub poszczególnych odcinkach swoich granic wewnętrznych na ograniczony okres, nie dłuższy niż 30 dni, lub na okres przewidywalnego istnienia tego poważnego zagrożenia, jeśli przekracza on 30 dni. Zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie mogą przekraczać tego, co jest ściśle niezbędne do reakcji na dane poważne zagrożenie.
2. Kontrola graniczna na granicach wewnętrznych zostaje przywrócona jedynie jako ostateczność oraz zgodnie z art. 27, 28 i 29. Kryteria, o których mowa – odpowiednio – w art. 26 i 30, są uwzględniane w każdym przypadku, gdy rozważana jest decyzja o przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z – odpowiednio – art. 27, 28 lub 29.

3. Jeżeli poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim utrzymuje się przez okres dłuższy niż okres, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, dane państwo członkowskie może przedłużać kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych po uwzględnieniu kryteriów, o których mowa w art. 26, oraz zgodnie z art. 27, w oparciu o te same przesłanki jak te, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, i przy uwzględnieniu wszelkich nowych elementów, na odnawialne okresy nie dłuższe niż 30 dni.
4. Łączny okres przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, obejmujący wszelkie przedłużenia wynikające z ust. 3 niniejszego artykułu, nie może przekraczać łącznie sześciu miesięcy. W przypadku wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych, o których mowa w art. 29, ten łączny okres można przedłużyć maksymalnie do dwóch lat, zgodnie z ust. 1 tego artykułu”.
- 25 Artykuły 26–28 tego kodeksu, zatytułowane odpowiednio „Kryteria dotyczące tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych”, „Procedura tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na mocy art. 25” oraz „Procedura szczególna w przypadkach wymagających natychmiastowego działania”, przewidują przesłanki materialne i proceduralne, których państwa członkowskie muszą przestrzegać, aby mogły tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 wspomnianego kodeksu.

Zalecenie (UE) 2020/912

- 26 Zalecenie Rady (UE) 2020/912 z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do [Unii Europejskiej] oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia (Dz.U. 2020, L 208I, s. 1) zawiera załącznik II, którego treść jest następująca:

„Szczególne kategorie osób podróżujących w związku z koniecznością lub wykonujących niezbędną funkcję:

- „(i) pracownicy służby zdrowia, osoby prowadzące badania naukowe w dziedzinie zdrowia oraz pracownicy służb opieki nad osobami starszymi;
- (ii) pracownicy przygraniczni;
- (iii) pracownicy sezonowi w rolnictwie;
- (iv) pracownicy transportu;
- (v) dyplomaci, pracownicy organizacji międzynarodowych oraz osoby zaproszone przez organizacje międzynarodowe, których obecność fizyczna jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania tych organizacji, personel wojskowy oraz pracownicy pomocy humanitarnej i personel zajmujący się ochroną ludności w ramach pełnionych przez nich funkcji;
- (vi) pasażerowie tranzytowi;
- (vii) pasażerowie podróżujący z niezbędnych przyczyn rodzinnych;
- (viii) marynarze;

- (ix) osoby wymagające ochrony międzynarodowej lub ochrony z innych przyczyn humanitarnych;
- (x) obywatele państw trzecich podróżujący w celu odbywania nauki;
- (xi) pracownicy-cudzoziemcy o wysokich kwalifikacjach, jeżeli ich zatrudnienie jest konieczne z ekonomicznego punktu widzenia, a praca nie może zostać odroczone lub wykonana za granicą”.

Prawo belgijskie

27 Artykuł 18 ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (rozporządzenia ministerialnego ustanawiającego natychmiastowe środki mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się koronawirusa COVID-19) z dnia 30 czerwca 2020 r. (*Belgisch Staatsblad* z dnia 30 czerwca 2020 r., s. 48715), zmienionego art. 3 du ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (rozporządzeniem ministerialnym z dnia 10 lipca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie ministerialne z dnia 30 czerwca 2020 r. ustanawiające natychmiastowe środki mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się koronawirusa COVID-19) z dnia 10 lipca 2020 r. (*Belgisch Staatsblad* z dnia 10 lipca 2020 r., s. 51609) (zwanego dalej „zmienionym rozporządzeniem ministerialnym”), stanowił:

„§ 1. Zakazuje się innych niż niezbędne podróży do i z Belgii.

§ 2. W drodze odstępstwa od ust. 1 i bez uszczerbku dla art. 20 dopuszcza się:

1° podróże z Belgii do wszystkich krajów Unii [...] i strefy Schengen oraz do Zjednoczonego Królestwa, a także podróże do Belgii z tych krajów, z wyłączeniem terytoriów wyznaczonych jako obszary czerwone, których wykaz jest publikowany na stronie internetowej federalnej służby publicznej do spraw zagranicznych;

[...]”.

28 Artykuł 22 zmienionego rozporządzenia ministerialnego głosił:

„Naruszenie przepisów następujących artykułów skutkuje nałożeniem kar wskazanych w art. 187 ustawy z dnia 15 maja 2007 r. o bezpieczeństwie cywilnym:

[...]

– art. 11, 16, 18, 19 i 21a”.

29 Artykuł 187 ustawy z dnia 15 maja 2007 r. o bezpieczeństwie cywilnym (*Belgisch Staatsblad* z dnia 31 lipca 2007 r.) przewiduje:

„Odmowa zastosowania się do środków zarządzonych na podstawie art. 181 § 1 i [art.] 182 lub niezastosowanie się do nich w wyniku niedbalstwa podlega, w czasie pokoju, karze pozbawienia wolności w wymiarze od ośmiu dni do trzech miesięcy oraz karze grzywny w wysokości od 26 do 500 EUR albo tylko jednej z tych kar.

Minister lub w stosownych przypadkach burmistrz albo komendant policji właściwy dla danego obszaru może ponadto zarządzić wykonanie tych środków z urzędu oraz obciążyć kosztami sprawców naruszenia”.

- 30 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika ponadto, że podróże inne niż niezbędne, o których mowa w art. 18 zmienionego rozporządzenia ministerialnego, zostały zdefiniowane jako podróże, które nie stanowią podróży niezbędnych, i które zostały wskazane w sekcji dotyczącej najczęściej zadawanych pytań dostępnej na stronie internetowej info-coronavirus.be i odpowiadały podróżom wskazanym w wykazie niezbędnych podróży zawartym w zaleceniu 2020/912.
- 31 Z akt tych wynika również, że wszyscy podróżni przybywający z czerwonego obszaru, o którym mowa w art. 18 zmienionego rozporządzenia ministerialnego, musieli poddać się testom i przestrzegać kwarantanny. Obowiązek ten został przewidziany w przepisach przyjętych przez region Flandria, region Walonia, region stołeczny Bruksela (Région Bruxelles-Capitale) i Wspólnotę Niemieckojęzyczną.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 32 W dniu 11 marca 2020 r. WHO uznała epidemię choroby koronawirusowej COVID-19 za pandemię, a następnie w dniu 16 marca 2020 r. podniosła do maksymalnego poziomu stan zagrożenia związany z tą pandemią.
- 33 W tym kontekście Królestwo Belgii przyjęło w dniu 10 lipca 2020 r. art. 18 zmienionego rozporządzenia ministerialnego w celu zakazania innych niż niezbędne podróży do i z Belgii, z jednej strony, oraz do i z państw Unii, strefy Schengen i Zjednoczonego Królestwa, z drugiej strony, o ile państwa te zostały określone jako „obszary czerwone” w świetle ich sytuacji epidemiologicznej lub poziomu restrykcyjnych środków sanitarnych przyjętych przez ich władze. Ponadto wszyscy podróżni z takiego państwa sklasyfikowanego jako „obszar czerwony” musieli w Belgii poddać się testom diagnostycznym i odbyć kwarantannę. Wykaz państw określonych jako obszary czerwone można było znaleźć po raz pierwszy w dniu 12 lipca 2020 r. na stronie internetowej federalnej służby publicznej do spraw zagranicznych. Szwecja była jednym z państw sklasyfikowanych jako obszary czerwone.
- 34 Z oświadczeń Nordic Info, będącego biurem podróży specjalizującym się w podróżach do Skandynawii i z tego regionu, wynika, że w celu zastosowania się do przepisów belgijskich anulowało ono wszystkie planowane w sezonie letnim podróże z Belgii do Szwecji. Ponadto twierdzi ono, że podjęło kroki w celu przekazania informacji i udzielenia pomocy podróżnym przebywającym w Szwecji przy powrocie do Belgii.
- 35 W dniu 15 lipca 2020 r. wykaz, o którym mowa w pkt 33 niniejszego wyroku, został zaktualizowany, a Szwecja została sklasyfikowana jako obszar pomarańczowy, co oznaczało, że podróże do i z tego państwa nie były już zakazane, lecz jedynie nie były one zalecane, oraz że do wjazdu podróżnych z tego państwa na terytorium belgijskie miały zastosowanie inne przepisy.
- 36 Uznając, że państwo belgijskie popełniło błędy przy opracowywaniu zmienionego rozporządzenia ministerialnego, Nordic Info wytoczyło przed *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (niderlandzkojęzycznym sądem pierwszej instancji w Brukseli, Belgia), będącym sądem odsyłającym, powództwo o naprawienie szkody, którą, jak twierdzi, poniosło w wyniku

wprowadzenia, a następnie zmiany kodów kolorystycznych przewidzianych w tym rozporządzeniu ministerialnym. Państwo belgijskie wniosło natomiast o oddalenie powództwa jako bezzasadnego.

- 37 W szczególności Nordic Info podnosi, że państwo belgijskie naruszyło, po pierwsze, dyrektywę 2004/38 i przepisy krajowe dokonujące transpozycji art. 27–31 tej dyrektywy, a po drugie, kodeks graniczny Schengen.
- 38 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia dyrektywy 2004/38 sąd odsyłający wskazuje, że choć w opisie szkody i argumentacji Nordic Info odnosi się w sposób ogólny do zakazu wyjazdu z terytorium belgijskiego przez obywateli belgijskich i innych niż obywatele belgijscy obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Belgii oraz członków rodzin owych osób, a także do zakazu wjazdu na to terytorium obowiązującego wszystkich obywateli Unii, belgijskich lub innych niż belgijscy, oraz członków ich rodzin, to jednak spółka ta kwestionuje wyłącznie zgodność z prawem, po pierwsze, wspomnianego wyżej zakazu wyjazdu z terytorium, a po drugie, ograniczeń prawa wjazdu na to terytorium nałożonych na obywateli Unii niebędących obywatelami belgijskimi i członków ich rodzin, które zostały zmaterializowane przez obowiązek poddania się przez owe osoby przy wjeździe na to terytorium testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny.
- 39 W tym kontekście trzeba wyjaśnić, czy art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować łącznie – w taki sposób, że ograniczenia prawa wjazdu można by uzasadnić jedynie ze względów zdrowia publicznego, czy też przeciwnie, oba te przepisy zawierają niezależne uzasadnienia – tak że pierwszy z tych przepisów byłby sam w sobie wystarczający do uzasadnienia ograniczeń zarówno prawa wjazdu, jak i prawa wyjazdu z takich względów.
- 40 Niezależnie od przyjętej wykładni art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy państwo członkowskie może na podstawie tych przepisów przyjąć w formie aktu o charakterze generalnym środek niedyskryminacyjny, taki jak wprowadzony przez art. 18 zmienionego rozporządzenia ministerialnego. Taką możliwość można by wywieść ze stwierdzenia, zgodnie z którym względy dotyczące zdrowia publicznego nie zostały powtórzone w art. 27 ust. 2 tej dyrektywy, lecz zostały uregulowane odrębnie w art. 29 wspomnianej dyrektywy.
- 41 Jeżeli na to ostatnie pytanie zostanie udzielona odpowiedź przecząca, sąd odsyłający zastanawia się, czy takie ogólne niedyskryminacyjne ograniczenie może być oparte na art. 20 i 21 TFUE lub na ogólnej zasadzie prawa Unii, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, poprzez realizację zgodnego z prawem celu polegającego na walce z pandemią.
- 42 W ramach zarzutu dotyczącego naruszenia kodeksu granicznego Schengen Nordic Info podnosi, że przewidując, iż ograniczenia prawa wyjazdu i prawa wjazdu mogły być kontrolowane i stosowane z urzędu przez właściwe organy belgijskie, a ich nieprzestrzeganie sankcjonowane przez owe organy, zmienione rozporządzenie ministerialne sprowadzało się do wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych z naruszeniem art. 25 i nast. tego kodeksu. Przepisy te pozwalają bowiem na tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych jedynie w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, a nie w przypadku poważnego zagrożenia dla zdrowia publicznego.

- 43 Ponadto Nordic Info twierdzi, że nie można uznać, iż środki wynikające ze zmienionego rozporządzenia ministerialnego wchodzą w zakres art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, ponieważ wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy belgijskie miało w niniejszym przypadku skutek równoważny z odprawą graniczną, a w każdym wypadku uprawnienie to mogłoby być wykonywane wyłącznie w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego, nie zaś w dziedzinie zdrowia publicznego.
- 44 Sąd odsyłający zastanawia się jednak, czy w świetle argumentów przedstawionych przed nim przez państwo belgijskie choroba zakaźna może w czasach kryzysu zostać zrównana z zagrożeniem dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego/wewnętrznego w rozumieniu art. 23 i 25 kodeksu granicznego Schengen, wobec czego w takiej sytuacji wykonywanie uprawnień policyjnych i przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych byłoby możliwe na podstawie odpowiednio każdego z tych przepisów.
- 45 W tych okolicznościach *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (niderlandzkojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 2, 4, 5, 27 i 29 [dyrektywy 2004/38], wdrażające art. 20 i 21 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom prawa państwa członkowskiego – w niniejszej sprawie art. 18 i 22 [zmienionego] rozporządzenia ministerialnego – które w drodze środka o charakterze generalnym:
- wprowadzają dla obywateli belgijskich i członków ich rodzin, jak również dla przebywających na terytorium belgijskim obywateli Unii i ich rodzin zasadniczy zakaz wyjazdu w przypadku innych niż niezbędne podróży z Belgii do tych państw wewnątrz Unii i strefy Schengen, którym przypisano kolor czerwony w ramach opracowanego w oparciu o dane epidemiologiczne kodu kolorystycznego;
 - wprowadzają dla niebędących Belgami obywateli Unii i członków ich rodzin (zarówno tych, którzy mają prawo pobytu na terytorium belgijskim, jak i tych, którzy go nie mają) ograniczenia (takie jak kwarantanny i testy) w przypadku innych niż niezbędne podróży do Belgii z tych państw wewnątrz [Unii] i strefy Schengen, którym przypisano kolor czerwony w ramach opracowanego w oparciu o dane epidemiologiczne kodu kolorystycznego?
- 2) Czy art. 1, 3 i 22 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom prawa państwa członkowskiego – w niniejszej sprawie art. 18 i 22 [zmienionego] rozporządzenia ministerialnego – wprowadzającym zakaz wyjazdu w przypadku innych niż niezbędne podróży z Belgii do państw wewnątrz Unii [...] i strefy Schengen oraz zakaz wjazdu z tychże państw do Belgii, które to zakazy nie tylko mogą podlegać kontroli i sankcjom, ale także być przeprowadzane i stosowane z urzędu przez ministra, burmistrza i komendanta policji?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 46 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatecznego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, pkt 31).
- 47 W niniejszej sprawie należy zauważyć, po pierwsze, iż biorąc pod uwagę fakt, że z jednej strony Nordic Info, zgodnie z wyjaśnieniami sądu odsyłającego, opiera swoje powództwo o odszkodowanie na szkodzie, jaką miało ponieść w związku z podróżami organizowanymi między Belgią a Szwecją, a z drugiej strony, że pierwsze pytanie dotyczy rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów belgijskich jedynie w zakresie, w jakim dotyczyły one obywatele Unii i członków ich rodzin, w celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie nie należy brać pod uwagę okoliczności, że przepisy te dotyczyły, poza państwami członkowskimi Unii, państw należących do strefy Schengen niebędących jej członkami.
- 48 Po drugie, o ile sąd odsyłający wskazuje w pytaniu pierwszym art. 2 dyrektywy 2004/38, o tyle należy jednak zauważyć, że wykładnia tego przepisu, która ogranicza się do zdefiniowania pojęć użytych w tej dyrektywie, nie jest jako taka konieczna do udzielenia odpowiedzi na to pytanie.
- 49 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 27 i 29 dyrektywy 2004/38 w związku z jej art. 4 i 5 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom o charakterze generalnym państwa członkowskiego, które ze względów zdrowia publicznego związanych ze zwalczaniem pandemii COVID-19, po pierwsze, zakazują obywatelom Unii i członkom ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, odbywania podróży innych niż niezbędne z tego państwa członkowskiego do innych państw członkowskich sklasyfikowanych przez to państwo jako obszary wysokiego ryzyka na podstawie restrykcyjnych środków sanitarnych lub sytuacji epidemiologicznej istniejącej w tych innych państwach członkowskich, a po drugie, nakładają na obywateli Unii niebędących obywatelami tego państwa członkowskiego obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny przy wjeździe na terytorium tego państwa członkowskiego z jednego z owych innych państw członkowskich.
- 50 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, który znajduje się w jej rozdziale VI, zatytułowanym „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, i konkretyzującym art. 1 lit. c) tej dyrektywy, państwa członkowskie mogą, z zastrzeżeniem przepisów tego rozdziału, ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii lub członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, o ile względy te nie są powoływane do celów gospodarczych.
- 51 Artykuł 29 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, poświęcony w szczególności środkom ograniczającym swobodny przepływ ze względów zdrowia publicznego, stanowi, że uzasadnieniem takich środków mogą być jedynie niektóre choroby, a mianowicie choroby potencjalnie epidemiologiczne określone w odpowiednich instrumentach WHO, jak również inne choroby

zakaźne lub zakaźne pasożytnicze, pod warunkiem że choroby te są uregulowane w państwie przyjmującym w przepisach ochronnych wobec obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, to znaczy, zgodnie z art. 2 pkt 3 tej dyrektywy, w państwie członkowskim, do którego udaje się obywatel Unii w celu skorzystania z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

- 52 Co się tyczy w pierwszej kolejności chorób mogących uzasadniać, na podstawie art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38, środki ograniczające swobodę przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego, z brzmienia tych dwóch przepisów wynika, że państwo członkowskie może, do celów pozagospodarczych i z poszanowaniem warunków przewidzianych w rozdziale VI tej dyrektywy, przyjąć takie środki wyłącznie ze względu na niektóre choroby objęte przepisami o ochronie własnych obywateli, a mianowicie choroby potencjalnie epidemiologiczne określone w odpowiednich instrumentach WHO lub inne choroby zakaźne lub pasożytnicze.
- 53 W tych ramach państwo członkowskie może a fortiori ustanowić na podstawie owych przepisów środki ograniczające swobodę przemieszczania się w odpowiedzi na zagrożenie związane z chorobą zakaźną, która ma charakter pandemiczny uznany przez WHO.
- 54 W sprawie w postępowaniu głównym z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że środki zawarte w art. 18 zmienionego rozporządzenia ministerialnego oraz środki, o których mowa w pkt 31 niniejszego wyroku, zostały przyjęte nie w celach gospodarczych, lecz w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się na terytorium odnośnego państwa członkowskiego choroby zakaźnej COVID-19, która w dniu 11 marca 2020 r. została uznana przez WHO za pandemię i miała nadal taki charakter w okresie rozpatrywanym w postępowaniu głównym. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający wydaje się również, że środki te wpisywały się w ogół środków mających na celu, w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym, ochronę ludności tego państwa członkowskiego przed rozprzestrzenianiem się tej choroby na terytorium krajowym. Taka choroba wydaje się zatem, z tym zastrzeżeniem, spełniać przesłanki określone w art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 uzasadniające środki ograniczające swobodę przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego.
- 55 Co się tyczy w drugiej kolejności praw, które mogą zostać naruszone przez środki ograniczające swobodę przemieszczania się objęte zakresem art. 27–32 dyrektywy 2004/38, z art. 1 lit. a) w związku z art. 4 i 5 dyrektywy 2004/38 oraz art. 20 i 21 TFUE wynika, po pierwsze, że dyrektywa ta ustanawia zasadę, iż „swoboda przemieszczania się” obejmuje prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego („prawo wyjazdu”) oraz prawo do bycia przyjętym na terytorium państwa członkowskiego („prawo wjazdu”).
- 56 W tym względzie należy uściślić, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 61 opinii, że zgodnie z ich jasnym brzmieniem odnoszącym się wyraźnie do „swobody przemieszczania się” art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 obejmują dwa elementy składowe tej swobody, a mianowicie prawo wjazdu i prawo wyjazdu w rozumieniu art. 4 i 5 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2012 r., Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, pkt 30–36 i przytoczone tam orzecznictwo). W konsekwencji ani okoliczność, że art. 27 i 29 należą do rozdziału VI wspomnianej dyrektywy, zatytułowanego „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, ani okoliczność, że art. 29 ust. 2 i 3 tej dyrektywy jest poświęcony w szczególności

- ograniczeniom prawa wjazdu, nie mogą prowadzić do ograniczenia zakresu stosowania art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wyłącznie do elementu swobody przemieszczania się dotyczącego prawa wjazdu.
- 57 Jest tak tym bardziej, że ograniczenia prawa wjazdu i prawa pobytu ze względów zdrowia publicznego mogłyby okazać się nieskuteczne, gdyby nie można było wprowadzić odpowiednich ograniczeń w odniesieniu do prawa wyjazdu. W takim przypadku cel realizowany przez art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38, polegający na umożliwieniu państwom członkowskim ograniczenia, w granicach i na warunkach przewidzianych w tej dyrektywie, swobodnego przemieszczania się w celu zapobiegania, ograniczenia lub powstrzymania lub rozprzestrzeniania się lub ryzyka rozprzestrzeniania się choroby objętej drugim z tych przepisów, mogłyby, w zależności od okoliczności, zostać zagrożony.
- 58 Po drugie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wszelkie środki, które zakazują, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody przepływu osób, należy uważać za „ograniczenia” swobodnego przepływu obywateli Unii i członków ich rodzin (zob. analogicznie wyroki: z dnia 12 lipca 2012 r., Komisja/Hiszpania, C-269/09, EU:C:2012:439, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Portugalia, C-503/14, EU:C:2016:979, pkt 40).
- 59 W tych okolicznościach środki ograniczające swobodę przemieszczania się, które państwo członkowskie może przyjąć ze względów zdrowia publicznego na podstawie art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38, nie obejmują jedynie całkowitych lub częściowych zakazów wjazdu lub wyjazdu na terytorium krajowe lub wyjazdu z niego, takich jak zakaz wyjazdu z tego terytorium w celu odbycia podróży innych niż niezbędne. A fortiori mogą to być również środki, których skutkiem jest utrudnienie lub uczynienie mniej atrakcyjnym prawa zainteresowanych osób do wjazdu na to terytorium lub wyjazdu z niego, takie jak obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny przez podróżnych, którzy wjeżdżają na to terytorium.
- 60 Co się tyczy w trzeciej kolejności osób, wobec których na podstawie dyrektywy 2004/38 mogą zostać ustanowione środki ograniczające swobodę przemieszczania się, należy przypomnieć, że dyrektywa ta reguluje warunki wyjazdu z terytorium państwa członkowskiego nie tylko obywateli innych państw członkowskich, lecz również obywateli tego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2012 r., Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, pkt 30, 32). Natomiast dyrektywa ta reguluje warunki wjazdu na terytorium państwa członkowskiego wyłącznie obywateli innych państw członkowskich [zob. w szczególności wyrok z dnia 6 października 2021 r., A (Przekroczenie granic na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej), C-35/20, EU:C:2021:813, pkt 67–69].
- 61 W niniejszej sprawie grupy osób wymienione przez sąd odsyłający w pytaniu pierwszym w odniesieniu odpowiednio do zakazu wyjazdu z terytorium danego państwa członkowskiego i ograniczeń wjazdu na to terytorium są objęte podmiotowym zakresem stosowania dyrektywy 2004/38.
- 62 Co się tyczy w czwartej kolejności formy środków ograniczających swobodę przemieszczania się, które mogą zostać przyjęte na podstawie dyrektywy 2004/38 ze względów zdrowia publicznego, należy zauważyć, że ani art. 27 ust. 1, ani art. 29 ust. 1 tej dyrektywy nie stoją na przeszkodzie ustanowieniu takich środków w formie aktu o charakterze generalnym.

- 63 Zważywszy bowiem, że żaden z tych dwóch przepisów nie wspomina, w odróżnieniu od art. 27 ust. 2 wspomnianej dyrektywy, że ograniczenia tej wolności muszą „opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby” oraz że każde uzasadnienie takich ograniczeń musi być „bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem”, należy stwierdzić, iż ograniczenia tej swobody uzasadnione względami zdrowia publicznego mogą, w zależności od okoliczności, a w szczególności sytuacji sanitarnej, zostać przyjęte w formie aktu o charakterze generalnym, dotyczącego bez rozróżnienia każdej osoby, która znajduje się w sytuacji określonej w tym akcie.
- 64 Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w fakcie, że choroby objęte art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38, które jako jedyne mogą uzasadniać środki ograniczające swobodę przemieszczania się na podstawie tej dyrektywy, mogą, ze względu na swoje cechy charakterystyczne, dotyczyć ogółu ludności niezależnie od indywidualnych zachowań.
- 65 Co się tyczy w piątej kolejności warunków i gwarancji, jakimi powinny być obwarowane środki ograniczające swobodę przemieszczania się przyjęte na podstawie dyrektywy 2004/38, należy, po pierwsze, zauważyć, że zgodnie z art. 27 ust. 1 tej dyrektywy państwo członkowskie, które przyjmuje takie środki ze względów zdrowia publicznego, jest zobowiązane do przestrzegania przepisów rozdziału VI wspomnianej dyrektywy, a mianowicie w szczególności jej art. 30–32.
- 66 Prawdą jest, że pojęcia i wyrażenia użyte w art. 30–32 odnoszą się do środków ograniczających ustanowionych w formie decyzji indywidualnej.
- 67 Jednakże, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 73 i 115 opinii, warunki i gwarancje przewidziane w owych art. 30–32 powinny mieć również zastosowanie w przypadku środków ograniczających przyjętych w formie aktu o charakterze generalnym.
- 68 W tym względzie należy zauważyć, że motywy 25–27 dyrektywy 2004/38, które odzwierciedlają jej art. 30–32, wskazują na zasady i powody leżące u podstaw warunków i gwarancji, o których mowa w tych przepisach. I tak w motywie 25 tej dyrektywy wskazano, że owe warunki i gwarancje mają na celu zapewnienie z jednej strony wysokiego poziomu ochrony praw obywateli Unii i członków ich rodziny w przypadku odmowy wjazdu lub pobytu w innym państwie członkowskim oraz z drugiej strony „przestrzegania zasady, że każde działanie podjęte przez władze musi zostać odpowiednio uzasadnione”. W motywach 26 i 27 wspomnianej dyrektywy uściślono w tym kontekście, że powinna istnieć możliwość odwołania się na drodze sądowej „[w]e wszystkich przypadkach” oraz że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zawsze możliwe jest ponowne zbadanie środków zakazujących ponownego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego w celu ich uchylenia.
- 69 Motywy te potwierdzają zatem, że gdy państwo członkowskie ustanawia środki ograniczające swobodę przemieszczania się ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, wdrażając akt Unii taki jak dyrektywa 2004/38, powinno ono w szczególności stosować się, po pierwsze, do zasady pewności prawa, która wymaga, aby przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a ich stosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa, tak aby umożliwić zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków nałożonych na nie przez dane uregulowanie oraz aby podmioty te miały możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków oraz podjęcia w związku z tym odpowiednich działań (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 marca 2019 r., Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 17 listopada 2022 r., Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo). Po drugie, to

państwo członkowskie musi postępować zgodnie z zasadą ogólną prawa Unii dotyczącą dobrej administracji, która przewiduje między innymi obowiązek uzasadnienia aktów i decyzji organów krajowych (wyrok z dnia 7 września 2021 r., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo). Po trzecie, zgodnie z art. 51 ust. 1 karty powinno ono przestrzegać prawa do skutecznego środka prawnego zapisane w art. 47 akapit pierwszy karty praw podstawowych (zwanej dalej „kartą”), które przewiduje między innymi prawo dostępu do właściwego sądu w celu zapewnienia poszanowania praw, jakie gwarantuje prawo Unii, i w związku z tym, w celu zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sporu [wyrok z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (Ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 70 Wszystkie warunki i gwarancje przewidziane w art. 30–32 dyrektywy 2004/38 stanowią zatem realizację zasady pewności prawa, zasady dobrej administracji i prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, które obowiązują w odniesieniu do środków ograniczających przyjmowanych zarówno w formie decyzji indywidualnych, jak i w formie aktów o charakterze generalnym. W tym kontekście, ponieważ – jak wynika z pkt 62 niniejszego wyroku – art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 tej dyrektywy pozwalają państwom członkowskim na ustanowienie środków ograniczających swobodę przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego w formie aktu o charakterze generalnym, okoliczność, że owe art. 30–32 zawierają sformułowania i wyrażenia odnoszące się do tego rodzaju środków ustanowionych w formie decyzji indywidualnej, nie może ani podważać zakresu stosowania art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 tej dyrektywy, ani oznaczać, iż nie mogą one mieć zastosowania do środków ograniczających przyjętych w formie aktu o charakterze generalnym.
- 71 W tych okolicznościach należy przede wszystkim stwierdzić, że zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38 każdy akt o charakterze generalnym ustanawiający środki ograniczające swobodę przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego powinien zostać podany do wiadomości publicznej w ramach oficjalnej publikacji przyjmującego go państwa członkowskiego i za pomocą wystarczających oficjalnych środków masowego przekazu, tak aby treść i skutki tego aktu mogły być rozumiane, podobnie jak dokładne i wyczerpujące względy zdrowia publicznego, na które powołano się na poparcie tego aktu, a także konieczne jest określenie środków odwoławczych i terminów ich zaskarżenia.
- 72 Następnie, w celu poszanowania gwarancji proceduralnych wskazanych w art. 31 tej dyrektywy, od aktu o charakterze generalnym powinna istnieć możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej. W tym względzie należy uściślić, że jeżeli prawo krajowe nie pozwala osobom znajdującym się w sytuacji określonej w sposób ogólny w tym akcie na bezpośrednie kwestionowanie ważności takiego aktu w ramach odrębnego środka zaskarżenia, powinno ono przynajmniej przewidywać, jak wydaje się to mieć miejsce w niniejszej sprawie, możliwość zakwestionowania tej ważności w sposób incydentalny w ramach postępowania odwoławczego, którego wynik zależy od tego aktu.
- 73 Ponadto z art. 30 ust. 3 wspomnianej dyrektywy wynika, że opinia publiczna powinna być informowana albo w samym akcie, albo za pomocą bezpłatnych, łatwo dostępnych oficjalnych publikacji lub stron internetowych, o sądzie lub organie administracyjnym, przed którym można, w stosownych przypadkach, zakwestionować akt o charakterze generalnym, jak również o odpowiednich terminach do wniesienia skargi.

- 74 Po drugie, jak wskazano w motywie 31 dyrektywy 2004/38, państwa członkowskie powinny wprowadzić w życie tę dyrektywę z poszanowaniem zasady zakazu dyskryminacji wyrażonej w karcie. W sprawie w postępowaniu głównym z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, ani też żadna ze stron w toku postępowania przed nim nie twierdziła, że środki ograniczające rozpatrywane w postępowaniu głównym zostały przyjęte lub zastosowane z naruszeniem tej zasady.
- 75 W szóstej i ostatniej kolejności art. 31 ust. 1 i 3 dyrektywy 2004/38 przewiduje, że zainteresowane osoby powinny mieć możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej w przyjmującym państwie członkowskim, w celu zakwestionowania między innymi proporcjonalności decyzji podjętej w stosunku do nich ze względów zdrowia publicznego.
- 76 Z przepisów tych wynika zatem, że wszelkie środki ograniczające swobodę przemieszczania się ustanowione ze względów zdrowia publicznego na podstawie art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 muszą być proporcjonalne. Wymóg ten wynika również z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności, która stanowi ogólną zasadę prawa Unii, przy wykonywaniu przez nie aktu Unii takiego jak dyrektywa 2004/38 [zob. podobnie wyrok z dnia 8 marca 2022 r., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność)*, C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 31].
- 77 Wymóg proporcjonalności wymaga konkretnie sprawdzenia, czy środki takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, po pierwsze, są odpowiednie do realizacji zamierzonego celu leżącego w interesie ogólnym, w niniejszym przypadku ochrony zdrowia publicznego, po drugie, czy są ograniczone do tego, co bezwzględnie konieczne, w tym znaczeniu, że cel ten nie mógłby zostać racjonalnie osiągnięty w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków w mniejszym stopniu naruszających prawa i wolności zagwarantowane zainteresowanym osobom, a po trzecie, czy ingerencja ta nie jest nieproporcjonalna w stosunku do tego celu, co oznacza między innymi wyważenie znaczenia celu i wagi ingerencji w te prawa i wolności (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r., *Orde van Vlaamse Balies i in.*, C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 Przy ocenie poszanowania przez państwo członkowskie zasady proporcjonalności w dziedzinie zdrowia publicznego należy uwzględnić okoliczność, że zdrowie i życie osób mają pierwszorzędne znaczenie pośród dóbr i interesów chronionych traktatem FUE i że do państw członkowskich należy decyzja o poziomie, na którym chcą one zapewnić ochronę zdrowia publicznego, i o sposobie osiągnięcia tego poziomu. Jako że poziom ten może być różny w poszczególnych państwach członkowskich, należy przyznać państwom członkowskim swobodę uznania w tym zakresie. W konsekwencji okoliczność, iż jedno państwo członkowskie stosuje mniej surowe przepisy niż inne państwo członkowskie, nie oznacza, że przepisy stosowane przez to drugie są nieproporcjonalne do celu (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 października 2018 r., *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 10 marca 2021 r., *Ordine Nazionale dei Biologi i in.*, C-96/20, EU:C:2021:191, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że gdy brak jest pewności co do istnienia lub znaczenia zagrożeń dla zdrowia ludzi, państwa członkowskie powinny mieć możliwość podjęcia środków ochronnych nie czekając na pełną realizację tych zagrożeń. W szczególności państwa członkowskie powinny mieć możliwość, zgodnie z zasadą ostrożności, podejmowania wszelkich środków, które w najszerszym możliwym zakresie zmniejszają zagrożenie dla zdrowia (zob.

podobnie wyroki: z dnia 1 marca 2018 r., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 19 listopada 2020 r., B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD)], C-663/18, EU:C:2020:938, pkt 90).

- 80 Ponadto państwa członkowskie, ustanawiając środki ograniczające ze względów zdrowia publicznego, powinny być w stanie przedstawić odpowiednie dowody, wykazać, że dokonały analizy przydatności, konieczności i proporcjonalności danych środków oraz dostarczyć wszelkich innych dowodów na poparcie ich argumentacji. Taki ciężar dowodu nie może jednak sięgać tak daleko, aby wymagać od właściwych organów krajowych wykazania w sposób pozytywny, że żaden inny możliwy środek nie pozwala na realizację rzezonego celu w tych samych warunkach (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 54, 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 Do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania oceny okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym oraz do dokonania wykładni przepisów krajowych, będzie należało zbadanie, czy środki ograniczające, o których mowa w pierwszym pytaniu prejudycjalnym, spełniają wymóg proporcjonalności przypomniany w pkt 77 niniejszego wyroku. Jednakże Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie temu sądowi użytecznej odpowiedzi, jest właściwy do udzielenia temu sądowi wskazówek związanych z aktami postępowania głównego oraz z uwagami na piśmie, które zostały mu przedstawione, umożliwiającym temu sądowi wydanie rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 72, 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 82 Co się tyczy, po pierwsze, przydatności takich środków do realizacji celu ochrony zdrowia publicznego w kontekście choroby uznanej przez WHO za pandemię, sąd odsyłający będzie musiał sprawdzić, czy w świetle powszechnie przyjętych danych naukowych w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, czyli w lipcu 2020 r., dotyczących wirusa COVID-19, ewolucji przypadków zakażeń i zgonów spowodowanych tym wirusem oraz przy uwzględnieniu stopnia niepewności, jaki mógł panować w tym zakresie, przyjęcie tych środków oraz kryteria ich stosowania mogły – ze względu na przeciążenie lub ryzyko przeciążenia krajowego systemu opieki zdrowotnej, a także ze względu na to, że okres letni charakteryzuje się intensyfikacją podróży rekreacyjnych i turystycznych, co sprzyja wzrostowi zakażeń – ograniczyć lub powstrzymać rozprzestrzenianie się tego wirusa wśród ludności danego państwa członkowskiego, co zdają się przyznawać zarówno środowisko naukowe, jak i instytucje Unii i WHO.
- 83 Sąd ten powinien również wziąć pod uwagę okoliczność, że rozpatrywane w postępowaniu głównym środki ograniczające wpisują się w ramy analogicznych środków przyjętych przez inne państwa członkowskie, które wspiera i koordynuje Unia na podstawie kompetencji uzupełniających przysługujących jej na podstawie art. 168 TFUE w dziedzinie monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń i epidemii, ostrzegania w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczania.
- 84 Należy ponadto przypomnieć, że środki ograniczające takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym można uznać za mogące zapewnić realizację zamierzonego celu w zakresie zdrowia publicznego jedynie w wypadku, gdy rzeczywiście zmierzają one do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 85 W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 103–105 opinii, należy zauważyć, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że z jednej strony środki ograniczające, o których mowa w pierwszym pytaniu prejudycjalnym, wydają się stanowić odpowiedź na troskę o realizację tego celu, ponieważ wpisywały się one w szerszą strategię mającą na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się COVID-19 wśród ludności odnośnego państwa członkowskiego i obejmującą inne środki, takie jak – jak wynika z postanowienia odsyłającego i uwag na piśmie rządu belgijskiego – izolacja osób zakażonych i ustalanie kontaktów zakaźnych, środki mające na celu ograniczenie przemieszczania się po terytorium tego państwa członkowskiego, jak również zamykanie terenów pokazów i miejsc spędzania czasu wolnego, a także niektórych placówek handlowych.
- 86 Z drugiej strony wydaje się, że wyżej wymienione środki ograniczające zostały wdrożone w sposób spójny i systematyczny, ponieważ bezsporne jest, że wszystkie inne podróże inne niż niezbędne były co do zasady zakazane między Belgią a każdym innym państwem członkowskim sklasyfikowanym jako obszar wysokiego ryzyka według kryteriów mających zastosowanie bez rozróżnienia do tych państw, a wszyscy podróżni wjeżdżający na terytorium belgijskie z takiego państwa członkowskiego byli zobowiązani poddać się testom diagnostycznym i odbyć kwarantannę.
- 87 Co się tyczy, po drugie, konieczności zastosowania środków ograniczających takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym w świetle zamierzonego celu w zakresie zdrowia publicznego, sąd odsyłający będzie musiał zbadać, czy środki te zostały ograniczone do tego, co ściśle konieczne, oraz czy nie istniały środki w mniejszym stopniu ograniczające swobodny przepływ osób, lecz równie skuteczne dla realizacji tego celu.
- 88 W tym względzie, jeśli chodzi o kwestię ograniczenia wspomnianych środków do tego, co ściśle konieczne, należy zauważyć, że zakaz wyjazdu z terytorium krajowego nie dotyczył wszelkiego przemieszczania się zainteresowanych osób, lecz jedynie innych niż niezbędne podróży tych osób, i to wyłącznie do państw członkowskich uznanych za obszary wysokiego ryzyka, ponieważ wykaz tych państw jest, jak wynika z postanowienia odsyłającego, często aktualizowany w świetle ostatnich dostępnych w określonym momencie danych. W związku z tym każda osoba znajdująca się na tym terytorium mogła nadal swobodnie odbywać z jednej strony inne niż niezbędne podróże do państw członkowskich, które nie zostały sklasyfikowane jako obszary wysokiego ryzyka, a z drugiej strony niezbędne – w rozumieniu wykazu przytoczonego w pkt 26 niniejszego wyroku – podróże do państw członkowskich sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka. Na rozprawie rząd belgijski wskazał, że za niezbędne podróże były również uważane inne podróże, w tym transgraniczne, nieobjęte tym wykazem, takie jak podróże w celu dokonania zakupów żywności, czego sprawdzenie należy jednak do sądu odsyłającego.
- 89 Ponadto wydaje się, że środki w zakresie poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny nałożone na wszystkich podróżnych wjeżdżających na terytorium krajowe z państwa członkowskiego sklasyfikowanego jako obszar wysokiego ryzyka, były ograniczone do tego, co absolutnie konieczne, w zakresie, w jakim dotyczyły one, w sposób prewencyjny i tymczasowy, podróżnych pochodzących z państw członkowskich, w których byli oni narażeni na zwiększone ryzyko zarażenia w celu wykrycia, przy wjeździe na terytorium krajowe, zarażonych osób i zapobieżenia rozprzestrzenieniu się wirusa przez osoby potencjalnie zarażające.
- 90 Ponadto w odniesieniu do kwestii istnienia mniej restrykcyjnych, lecz równie skutecznych środków należy przypomnieć o zakresie uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego ze względu na zasadę ostrożności przypomnianą

w pkt 79 niniejszego wyroku. W tych okolicznościach sąd odsyłający powinien ograniczyć się do sprawdzenia, czy jest oczywiste, że biorąc pod uwagę w szczególności istniejące informacje na temat wirusa COVID-19 w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, środki takie jak obowiązek ograniczenia kontaktów społecznych lub noszenia maski, a także obowiązek regularnego poddawania się przez każdą osobę testom diagnostycznym były wystarczające do zapewnienia takiego samego rezultatu jak środki ograniczające, o których mowa w pierwszym pytaniu prejudycjalnym (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 marca 2018 r., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, pkt 70).

- 91 W tym względzie sąd odsyłający będzie musiał wziąć pod uwagę sytuację epidemiologiczną istniejącą w Belgii w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, poziom przeciążenia placówek belgijskiego systemu opieki zdrowotnej lub ich przepełnienia, ryzyko niekontrolowanego lub drastycznego powrotu zakażeń w braku środków ograniczających, o których mowa w pierwszym pytaniu prejudycjalnym, okoliczność, że niektóre osoby, będące nosicielami choroby, mogły być bezobjawowe, w okresie inkubacji lub okazać się negatywne w wyniku testów diagnostycznych, konieczność objęcia kontrolą jak największej liczby osób w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się choroby wśród ludności i izolacji zakażonych osób, a także łączne skutki, w zakresie ochrony ludności, środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym i środków wymienionych w poprzednim punkcie.
- 92 Po trzecie, co się tyczy kwestii proporcjonalności sensu stricto środków ograniczających takich jak te, o których mowa w pierwszym pytaniu prejudycjalnym, sąd odsyłający będzie musiał zbadać, czy nie były one nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu w postaci zdrowia publicznego, biorąc pod uwagę wpływ, jaki środki te mogły mieć na swobodę przemieszczania się obywateli Unii i członków ich rodzin, na prawo do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego zagwarantowane w art. 7 karty, a także na ustanowioną w art. 16 karty wolność prowadzenia działalności gospodarczej osób prawnych takich jak Nordic Info.
- 93 Należy w istocie przypomnieć, że środek krajowy nie może realizować celu interesu ogólnego, takiego jak cel ochrony zdrowia publicznego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38, bez uwzględnienia faktu, że należy go pogodzić z prawami podstawowymi i zasadami, których dotyczy ten środek, zapisanymi w traktatach i karcie, dokonując wyważenia między owym celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami i zasadami z drugiej strony w celu zapewnienia, by niedogodności spowodowane przez ten środek nie były nadmierne w stosunku do zamierzonych celów. Tym samym możliwość uzasadnienia ograniczenia praw zagwarantowanych w art. 7 i 16 karty oraz zasady swobodnego przemieszczania się zapisanej w art. 3 ust. 2 TUE, art. 20 i 21 TFUE, wdrożonych przez dyrektywę 2004/38, a także art. 45 karty, należy oceniać poprzez przeprowadzenie badania wagi ingerencji, jaką stanowi takie ograniczenie, oraz sprawdzenie, czy znaczenie celu interesu ogólnego, któremu służy to ograniczenie, pozostaje w relacji do tej wagi (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 listopada 2022 r., Luxembourg Business Registers, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 26 kwietnia 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-401/19, EU:C:2022:297, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 W sprawie w postępowaniu głównym, jeśli chodzi o proporcjonalny charakter zakazu wyjazdu z terytorium belgijskiego w celu odbywania podróży innych niż niezbędne, sąd odsyłający będzie musiał wziąć pod uwagę okoliczność, że wprowadzone w ten sposób ograniczenie swobody przemieszczania się oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego nie uniemożliwiało wszelkiego wyjazdu z tego terytorium, ponieważ miało ono zastosowanie wyłącznie do podróży innych niż niezbędne, takich jak w niniejszym przypadku podróże

rekreacyjne lub turystyczne, że nie oznaczało ono zakazu, jak wynika z wykazu niezbędnych podróży przytoczonego w pkt 26 niniejszego wyroku, podróży uzasadnionych niezbędnymi przyczynami rodzinnymi oraz że zakazy wyjazdu zostały zniesione, gdy dane państwo członkowskie przeznaczenia nie było już klasyfikowane jako obszar wysokiego ryzyka na podstawie systematycznej ponownej oceny jego sytuacji.

- 95 Ponadto, co się tyczy osób prawnych takich jak Nordic Info, których swoboda prowadzenia działalności gospodarczej była ograniczona, w szczególności ich swoboda oferowania podróży rekreacyjnych i turystycznych między Belgią a państwami członkowskimi sklasyfikowanymi jako obszary wysokiego ryzyka, należy uznać, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że środek zakazujący wyjazdu z terytorium belgijskiego w celu odbywania podróży innych niż niezbędne wydaje się proporcjonalny w świetle realizowanego celu ochrony zdrowia publicznego, ponieważ, biorąc pod uwagę poważny kontekst zdrowotny związany z pandemią COVID-19, tymczasowy zakaz innych niż niezbędne podróży do takich państw członkowskich do czasu poprawy sytuacji zdrowotnej w tych państwach, tak aby zapobiec wyjazdowi z terytorium krajowego i, w stosownych przypadkach, powrotowi osób chorych na to terytorium, a w konsekwencji niekontrolowanemu rozprzestrzenianiu się tej pandemii między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz na wspomnianym terytorium, nie wydaje się nierozsądny.
- 96 W odniesieniu do proporcjonalnego charakteru obowiązkowe środki w zakresie poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny nałożone na podróżnych wjeżdżających na terytorium belgijskie z państwa członkowskiego sklasyfikowanego jako obszar czerwony należy zauważyć, po pierwsze, że ze względu na szybkość przeprowadzania testów środki w zakresie testów diagnostycznych takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym mogą naruszać jedynie w ograniczonym zakresie prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego tych podróżnych oraz prawo do swobodnego przemieszczania się, natomiast przyczyniają się one do identyfikacji osób będących nosicielami wirusa COVID-19, a tym samym do osiągnięcia celu polegającego na ograniczeniu lub powstrzymaniu rozprzestrzeniania się tego wirusa.
- 97 Po drugie, obowiązek odbycia kwarantanny nałożony na wszystkich podróżnych wjeżdżających na terytorium belgijskie z państwa członkowskiego sklasyfikowanego jako obszar wysokiego ryzyka, bez względu na to, czy dany podróżny został zarażony wspomnianym wirusem, czy też nie, ograniczał z pewnością w sposób drastyczny prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz swobodę przemieszczania się, którą co do zasady dysponuje wspomniany podróżny w następstwie skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Obowiązek odbycia takiej kwarantanny wydaje się jednak, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, również proporcjonalny w świetle zasady ostrożności, ponieważ, po pierwsze, istniało znaczne prawdopodobieństwo, że taki podróżny był nosicielem owego wirusa, a w szczególności w przypadku, gdy znajdował się w okresie inkubacji lub był bezobjawowy, albo zarażał inne osoby spoza jego gospodarstwa domowego w przypadku braku odbycia takiej kwarantanny, po drugie zaś, testy diagnostyczne mogły okazać się fałszywie negatywne.
- 98 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 27 i 29 dyrektywy 2004/38 w związku z jej art. 4 i 5 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom o charakterze generalnym państwa członkowskiego, które ze względów zdrowia publicznego związanych ze zwalczaniem pandemii COVID-19, po pierwsze, zakazują obywatelom Unii i członkom ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, odbywania podróży innych niż niezbędne z tego państwa członkowskiego do innych państw członkowskich sklasyfikowanych przez to państwo jako obszary wysokiego ryzyka na podstawie restrykcyjnych

środków sanitarnych lub sytuacji epidemiologicznej istniejącej w tych innych państwach członkowskich, a po drugie, nakładają na obywateli Unii niebędących obywatelami tego państwa członkowskiego obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny przy wjeździe na terytorium tego państwa członkowskiego z jednego z owych innych państw członkowskich – pod warunkiem, że owe przepisy krajowe przestrzegają wszystkich warunków i gwarancji, o których mowa w art. 30–32 tej dyrektywy, podstawowych praw i zasad zapisanych w karcie, w szczególności zasady zakazu dyskryminacji, a także zasady proporcjonalności.

W przedmiocie pytania drugiego

- 99 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W związku z tym Trybunał może być zmuszony wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoim pytaniu. Okoliczność, że sąd krajowy powołał się formalnie w pytaniu prejudycjalnym na określone przepisy prawa Unii, nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być pomocne w rozstrzygnięciu rozpoznawanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd krajowy powołał się na nie w treści pytań. W tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu [wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., BVAEB (Waloryzacja emerytur), C-52/22, EU:C:2023:309, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 100 Z wyjaśnień sądu odsyłającego wynika, że pytanie drugie zostało zadane w kontekście dwóch argumentów wysuniętych przez Nordic Info, zgodnie z którymi kontrola ograniczeń prawa wjazdu i wyjazdu nałożonych przez przepisy belgijskie na osoby odbywające inne niż niezbędne podróże z lub do innych państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka, po pierwsze, była równoważna z odprawą graniczną i została przeprowadzona ze względów zdrowia publicznego z naruszeniem art. 23 kodeksu granicznego Schengen, a po drugie, sprowadzała się do przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen z naruszeniem art. 25 tego kodeksu.
- 101 W tych okolicznościach trzeba stwierdzić, iż poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 22, 23 i 25 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które ze względów zdrowia publicznego związanych ze zwalczaniem pandemii COVID-19 zakazują, pod kontrolą właściwych organów i pod rygorem sankcji, przekraczania granic wewnętrznych tego państwa członkowskiego w celu odbywania podróży innych niż niezbędne do lub z państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka.
- 102 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 67 ust. 2 TFUE, który znajduje się w tytule V, dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stanowi, iż Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych. Artykuł 77 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi, że Unia rozwija politykę mającą na celu zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych. Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych stanowi, jak wynika z motywu 2 kodeksu granicznego Schengen, nieodłączny element realizacji celu Unii, polegającego na stworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych, na którym swobodny przepływ osób zgodnie z postanowieniem art. 26 TFUE jest zapewniony przez akty Unii przyjęte na podstawie art. 77 ust. 2 lit. e) TFUE, takie jak kodeks

- graniczny Schengen (zob. analogicznie wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 48, 49; a także z dnia 21 czerwca 2017 r., A, C-9/16, EU:C:2017:483, pkt 30, 31).
- 103 W tym kontekście art. 22 kodeksu granicznego Schengen przypomina zasadę, zgodnie z którą granice wewnętrzne w rozumieniu art. 2 pkt 1 tego kodeksu mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa.
- 104 Artykuł 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, zatytułowany „Odprawa na terytorium”, stanowi z kolei, że zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną, oraz że ma to zastosowanie również do obszarów przygranicznych. I tak, o ile przepis ten w związku z art. 2 pkt 11 i art. 22 tego kodeksu zakazuje właściwym organom państw członkowskich wykonywania ich uprawnień policyjnych do przeprowadzania kontroli na przejściach granicznych w rozumieniu art. 2 pkt 8 tego kodeksu w celu sprawdzenia, czy osoby, w tym ich środki transportu oraz przedmioty będące w ich posiadaniu, mają prawo wjechać na terytorium krajowe lub opuścić to terytorium, o tyle chroni on jednak prawo państw członkowskich do przeprowadzania na terytorium krajowym, w tym na obszarach przygranicznych, kontroli uzasadnionych wykonywaniem uprawnień policyjnych, pod warunkiem że wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego ze skutkiem takiej kontroli.
- 105 Ponadto należy zauważyć, że art. 25 kodeksu granicznego Schengen przewiduje możliwość przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Unii jako wyjątek od zasady przewidzianej w art. 22 tego kodeksu, przypomnianej w pkt 103 niniejszego wyroku. Na podstawie tego art. 25 państwa członkowskie mogą zatem tymczasowo przywrócić kontrole na określone maksymalne okresy na wszystkich lub poszczególnych odcinkach swoich granic wewnętrznych, zdefiniowanych w art. 2 pkt 1 tego kodeksu, w przypadku poważnego zagrożenia ich porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, przy czym takie przywrócenie kontroli może nastąpić jedynie w ostateczności. W każdym razie czas trwania takiego tymczasowego przywrócenia owej kontroli nie może wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne do zareagowania na wspomniane zagrożenie, i musi być w stosunku do niego proporcjonalny, przy czym rodzaj oceny, której należy dokonać w tym celu, oraz procedura, jaką należy zastosować, są szczegółowo uregulowane w szczególności w art. 26–28 tego kodeksu [zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r., Landespolizeidirektion Steiermark (Maksymalny okres kontroli granicznej na granicach wewnętrznych), C-368/20 i C-369/20, EU:C:2022:298, pkt 54, 63, 67, 68].
- 106 W niniejszej sprawie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, a także z oświadczeń złożonych przez rząd belgijski w uwagach na piśmie oraz na rozprawie wynika, że w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym organy krajowe przeprowadziły kontrole w celu sprawdzenia, czy zakaz przekraczania granic wewnętrznych ustanowiony w art. 18 zmienionego rozporządzenia ministerialnego był przestrzegany.
- 107 Ponadto w odpowiedzi na pytanie Trybunału rząd belgijski wyjaśnił, że kontrole zakazów wjazdu na terytorium belgijskie i wyjazdu z niego były przeprowadzane w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym w następujący sposób: w portach lotniczych i na dworcach podróży, którzy odbywali loty i połączenia między Belgią a państwami strefy Schengen sklasyfikowanymi jako obszary wysokiego ryzyka, byli kontrolowani wrywkowo,

podczas gdy na drogach wrywkowe kontrole graniczne były przeprowadzane przez mobilne zespoły w zwykłych godzinach pracy, przy czym szczególną uwagę poświęcano transportowi pasażerów autobusami.

- 108 Ze swej strony Komisja Europejska wskazała w toku postępowania przed Trybunałem, że w dniu 4 czerwca 2020 r. otrzymała od Królestwa Belgii powiadomienie, z którego wynikało, że to państwo członkowskie zaprzestało przeprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych w okresie rozpatrywanym w postępowaniu głównym.
- 109 W tych okolicznościach sąd odsyłający będzie musiał zbadać, po pierwsze, czy w przypadku gdy kontrole dotyczące zakazu przekraczania granic, o którym mowa w pkt 33 niniejszego wyroku, były przeprowadzane na terytorium belgijskim, w tym na obszarach przygranicznych, wykonywanie uprawnień policyjnych, w ramach których kontrole te były przeprowadzane, nie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną w rozumieniu art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, oraz po drugie, czy w przypadku gdy kontrole te były przeprowadzone na granicach wewnętrznych, Królestwo Belgii spełniło wszystkie warunki, o których mowa w art. 25–28 tego kodeksu, dotyczące tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych.
- 110 W tym względzie Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może dostarczyć sądowi krajowemu wskazówek stanowiących pomoc przy wydaniu rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2022 r., *Victorinox*, C-179/21, EU:C:2022:353, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 111 Co się tyczy w pierwszej kolejności art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, z orzecznictwa Trybunału wynika, że zgodność z prawem Unii, w szczególności art. 22 i 23 tego kodeksu, należy zapewnić poprzez ustanowienie i respektowanie ram prawnych gwarantujących, że praktyczne wykonywanie uprawnień policyjnych, o których mowa w owym art. 23 lit. a), nie będzie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną (zob. analogicznie wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 21 czerwca 2017 r., *A*, C-9/16, EU:C:2017:483, pkt 37).
- 112 Artykuł 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (i)–(iv) wspomnianego kodeksu zawiera, ze względu na wyrażenie „w szczególności”, znajdujące się na początku tego zdania, wytyczne dla państw członkowskich dotyczące wykonywania ich uprawnień policyjnych i stosowanie ram prawnych, o których mowa w poprzednim punkcie, w taki sposób, aby wykonywanie tych uprawnień nie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną.
- 113 Po pierwsze, co się tyczy wskazania zawartego w art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (i) kodeksu granicznego Schengen, dotyczącego okoliczności, że środki policyjne nie powinny mieć „celu kontroli granicznej”, Trybunał orzekł już, że z art. 2 pkt 10–12 tego kodeksu wynika, iż celem tym jest z jednej strony zapewnienie, aby można było zezwolić na wjazd osób na terytorium państwa członkowskiego lub aby można było zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium, a z drugiej strony uniemożliwienie osobom uniknięcia odprawy granicznej. Chodzi tu o kontrole, które mogą być wykonywane w sposób rutynowy lub wybiórczy (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., *Touring Tours und Travel i Sociedad de transportes*, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 114 Tymczasem w niniejszej sprawie cele kontroli przeprowadzanych w celu zapewnienia przestrzegania art. 18 zmienionego rozporządzenia ministerialnego wydają się różnić w niektórych istotnych aspektach od celów odprawy granicznej. Kontrole te miały bowiem z pewnością na celu – jak wskazano w pkt 106 niniejszego wyroku – sprawdzenie, czy osoby, które zamierzają przekroczyć granice lub przekroczyły te granice, były uprawnione do opuszczenia terytorium belgijskiego lub wjazdu na nie. Jednakże zgodnie z samym brzmieniem zmienionego rozporządzenia ministerialnego głównym celem wspomnianych kontroli było natychmiastowe ograniczenie rozprzestrzeniania się COVID-19 na tym terytorium oraz – biorąc pod uwagę nałożony ponadto na wszystkich podróżnych wjeżdżających na to terytorium z państwa strefy Schengen sklasyfikowanego jako obszar czerwony obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny – zapewnienie identyfikacji i monitorowania tych podróżnych.
- 115 Biorąc pod uwagę ten główny cel, nie można uznać, że kontrole przeprowadzane w celu zapewnienia przestrzegania art. 18 zmienionego rozporządzenia ministerialnego miały skutek równoważny z odprawą graniczną, zakazaną przez art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., A, C-9/16, EU:C:2017:483, pkt 46, 51).
- 116 Ponadto, o ile wydaje się, że w niniejszym przypadku kontrole drogowe były przeprowadzane głównie w obszarach przygranicznych, o tyle okoliczność ta sama w sobie nie wystarcza do stwierdzenia, że wykonywanie uprawnień policyjnych miało skutek równoważny z odprawą graniczną. Artykuł 23 lit. a) zdanie pierwsze kodeksu granicznego Schengen odnosi się bowiem wyraźnie do wykonywania uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich, na mocy prawa krajowego, również w obszarach przygranicznych (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., A, C-9/16, EU:C:2017:483, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 117 Po drugie, co się tyczy wskazówki zawartej w art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (ii) kodeksu granicznego Schengen, dotyczącej faktu, że środki policyjne powinny być „oparte na informacjach i doświadczeniu policyjnym o charakterze generalnym, dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego”, należy przypomnieć, iż nawet jeśli przepis ten wymienia jedynie „zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego”, to wciąż art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen ani nie zawiera, ze względu na wyrażenie „w szczególności” znajdujące się na początku zdania drugiego, wyczerpującej listy kryteriów, które muszą zostać spełnione, aby uznać, że środki policyjne mają skutek równoważny z odprawą graniczną, ani też wyczerpującej listy celów, którym owe środki policyjne mogą służyć (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., A, C-9/16, EU:C:2017:483, pkt 48). Jest tak tym bardziej, że uprawnienia policyjne są zdefiniowane zgodnie z art. 23 lit. a) tego kodeksu „na mocy prawa krajowego” i w konsekwencji mogą obejmować dziedziny inne niż bezpieczeństwo publiczne, o którym mowa w zdaniu drugim ppkt (ii) tego przepisu.
- 118 W związku z tym okoliczność, że zagrożenia dla zdrowia publicznego nie zostały wyraźnie wymienione w art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (ii) kodeksu granicznego Schengen, nie może sama w sobie oznaczać, że chociaż kwestie zdrowia publicznego mogą wchodzić w zakres uprawnień policyjnych na mocy prawa krajowego, a środki podejmowane na podstawie tych uprawnień mogą opierać się na ogólnych informacjach i doświadczeniu służb policyjnych dotyczących ewentualnych lub potwierdzonych zagrożeń dla zdrowia publicznego, takich jak pandemia lub ryzyko pandemii, państwo członkowskie nie może powoływać się na dziedzinę zdrowia publicznego na podstawie art. 23 lit. a) tego kodeksu.

- 119 Co się tyczy okoliczności, że zgodnie z art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (ii) kodeksu granicznego Schengen środki policyjne powinny opierać się na „informacjach i doświadczeniu policyjnym” w danej dziedzinie, czyli w niniejszym przypadku na zagrożeniu dla zdrowia publicznego, należy przypomnieć, iż wymóg ten nie jest spełniony, gdy kontrole są nakładane na podstawie zakazu o charakterze generalnym, niezależnie od zachowania danej osoby bądź wystąpienia okoliczności wskazujących na ryzyko wpływu w tej dziedzinie (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., *Touring Tours und Travel i Sociedad de transportes*, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 120 Chociaż z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym odnośnie kontrole były prowadzone na podstawie zakazu o takim charakterze generalnym i niezależnie od zachowania podróżnych, to jednak należy jednak zauważyć, że przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym wpisywały się w kontekst poważnego zagrożenia dla zdrowia publicznego, a mianowicie pandemii charakteryzującej się występowaniem wirusa mogącego spowodować śmierć wśród różnych grup ludności oraz nadmierne przeciążenie lub przepełnienie placówek krajowego systemu opieki zdrowotnej. Należy również wziąć pod uwagę z jednej strony główny cel realizowany zarówno przez ten zakaz, jak i towarzyszące mu środki kontroli, a mianowicie ograniczenie lub powstrzymanie rozprzestrzeniania się lub ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa, aby uratować jak najwięcej istnień ludzkich, z drugiej zaś strony skrajną trudność, a nawet niemożność określenia z góry, które osoby korzystające z różnych środków lokomocji pochodziły z państw członkowskich sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka lub podróżowały do takich państw członkowskich. W tych okolicznościach dla celów art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (ii) kodeksu granicznego Schengen wystarczy, aby decyzja o przeprowadzeniu kontroli została podjęta i wdrożona w świetle okoliczności obiektywnie wskazujących na ryzyko poważnego wpływu na zdrowie publiczne oraz w oparciu o ogólną wiedzę organów na temat obszarów wjazdu i wyjazdu z terytorium krajowego, przez które duża liczba podróżnych objętych tym zakazem mogła przejeżdżać.
- 121 Po trzecie, w odniesieniu do wskazówek zawartych w art. 23 lit. a) zdanie drugie, ppkt (iii) i (iv) kodeksu granicznego Schengen, dotyczących tego, że środki policyjne powinny być „opracowywane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych [Unii]” i „przeprowadzane na podstawie kontroli wrywkowej”, z wyjaśnień rządu belgijskiego przedstawionych w odpowiedzi na pisemne pytanie Trybunału wynika, że wszystkie kontrole będące przedmiotem postępowania głównego były przeprowadzane w sposób wrywkowy, a zatem „niezapowiedziany”, czego sprawdzenie należy jednak do sądu odsyłającego. Sąd ten będzie musiał jednak jeszcze zbadać, czy kontrole te zostały opracowane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych Unii, co wymaga dokładnego zbadania szczegółowych zasad i ograniczeń przewidzianych w rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisach krajowych, dotyczących intensywności, częstotliwości i selektywności tych kontroli (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., *Touring Tours und Travel i Sociedad de transportes*, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Chociaż Trybunał nie dysponuje informacjami w tym względzie, należy przynajmniej zauważyć, że w kontekście pandemii takiej jak opisana w pkt 120 niniejszego wyroku i biorąc pod uwagę fakt, który został już wskazany w tym samym punkcie, iż bardzo trudne, a nawet niemożliwe może być ustalenie z góry, które osoby korzystające z różnych środków lokomocji pochodzą z państw członkowskich sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka lub udają się do takich państw członkowskich, trzeba przyznać odnośnemu państwu członkowskiemu pewien zakres uznania

przy opracowywaniu i stosowaniu kontroli, uzasadniony również zasadą ostrożności, co się tyczy ich intensywności, częstotliwości i selektywności. Ten zakres uznania nie może jednak rozszerzać się do tego stopnia, że opracowane i stosowane w ten sposób kontrole nie będą mogły „wyraźnie” odróżniać się od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych Unii i będą miały taki rutynowy charakter.

- 123 Co się tyczy w drugiej kolejności kwestii tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w rozumieniu art. 25 i nast. kodeksu granicznego Schengen, należy stwierdzić, że o ile brzmienie art. 23 lit. a) tego kodeksu jest, jak wskazano w pkt 117 niniejszego wyroku, otwarte w zakresie, w jakim chroni on prawo państw członkowskich do wykonywania uprawnień policyjnych również w dziedzinie zdrowia publicznego, o tyle art. 25 ust. 1 wspomnianego kodeksu odnosi się wyraźnie do możliwości tymczasowego przywrócenia przez państwa członkowskie kontroli granicznej w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego.
- 124 Ponieważ wyjątek wprowadzony przez ten ostatni przepis art. 22 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować ściśle [zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r., Landespolizeidirektion Steiermark (Maksymalny okres kontroli granicznej na granicach wewnętrznych), C-368/20 i C-369/20, EU:C:2022:298, pkt 64, 66 i przytoczone tam orzecznictwo], zagrożenie dla zdrowia publicznego nie może jako takie uzasadniać przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.
- 125 Niemniej jednak należy stwierdzić, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 154 opinii, że jeżeli zagrożenie zdrowia stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, państwo członkowskie może tymczasowo przywrócić kontrole graniczne na swoich granicach wewnętrznych, aby zareagować na to poważne zagrożenie, o ile spełnione są pozostałe warunki przewidziane w art. 25 i nast. kodeksu granicznego Schengen.
- 126 Z pojęć „porządku publicznego” i „bezpieczeństwa wewnętrznego”, tak jak zostały one wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału, wynika bowiem, że zagrożenie zdrowia może w niektórych przypadkach stanowić poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, pkt 65). I tak, po pierwsze, pojęcie „porządku publicznego” w każdym wypadku zakłada istnienie, oprócz zakłócenia porządku społecznego, z jakim wiąże się każde naruszenie prawa, rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla któregoś z podstawowych interesów społeczeństwa. Po drugie, pojęcie „bezpieczeństwa wewnętrznego” odpowiada wewnętrznemu aspektowi bezpieczeństwa publicznego państwa członkowskiego i obejmuje w szczególności zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz przetrwania ludności, podobnie jak zagrożenie interesów wojskowych lub bezpośrednie zagrożenie spokoju i fizycznego bezpieczeństwa ludności [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 65, 66 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 maja 2018 r., K. i H.F. (Prawo pobytu i zarzuty dotyczące zbrodni wojennych), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 127 Tymczasem pandemia o takiej skali jak pandemia COVID-19, charakteryzująca się występowaniem choroby zakaźnej mogącej spowodować śmierć w różnych grupach ludności i nadmierne przeciążenie lub przepełnienie placówek krajowych systemów opieki zdrowotnej, może naruszać podstawowy interes społeczeństwa, a mianowicie interes w ochronie życia obywateli przy jednoczesnym zachowaniu prawidłowego funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej oraz udzielaniu ludności odpowiednich świadczeń, a ponadto wpływa nawet na

przetrwanie części społeczeństwa, w szczególności osób najbardziej narażonych. W tych okolicznościach taką sytuację można uznać za poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 25 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen.

- 128 W niniejszej sprawie, w przypadku gdyby sąd odsyłający stwierdził, że organy belgijskie przeprowadziły w okresie rozpatrywanym w postępowaniu głównym odprawę lub kontrolę na granicach wewnętrznych, sąd ten będzie musiał zbadać, biorąc pod uwagę okoliczność, że owe odprawy lub kontrole miały na celu, jak wskazano w pkt 127 niniejszego wyroku, zareagowanie na poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, czy pozostałe warunki, o których mowa w art. 25–28 kodeksu granicznego Schengen i streszczone w istocie w pkt 105 tego wyroku, zostały spełnione.
- 129 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 22, 23 i 25 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom prawa państwa członkowskiego, które ze względów zdrowia publicznego związanych ze zwalczaniem pandemii COVID-19 zakazują, pod kontrolą właściwych organów i pod rygorem sankcji, przekraczania granic wewnętrznych tego państwa członkowskiego w celu odbywania podróży innych niż niezbędne do lub z państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka, pod warunkiem, że owe środki kontroli wchodzą w zakres wykonywania uprawnień policyjnych, które nie powinny mieć skutku równoważnego z odprawą graniczną w rozumieniu art. 23 lit. a) tego kodeksu, lub że – w przypadku gdyby wspomniane środki stanowiły kontrole na granicach wewnętrznych – rzeczony państwo członkowskie przestrzega warunków określonych w art. 25–28 wspomnianego kodeksu w celu tymczasowego przywrócenia takich kontroli, przy czym zagrożenie spowodowane taką pandemią stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 25 ust. 1 tego kodeksu.

W przedmiocie kosztów

- 130 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuły 27 i 29 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, w związku z art. 4 i 5 tej dyrektywy**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie przepisom o charakterze generalnym państwa członkowskiego, które ze względów zdrowia publicznego związanych ze zwalczaniem pandemii COVID-19, po pierwsze, zakazują obywatelom Unii i członkom ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, odbywania podróży innych niż niezbędne z tego

państwa członkowskiego do innych państw członkowskich sklasyfikowanych przez to państwo jako obszary wysokiego ryzyka na podstawie restrykcyjnych środków sanitarnych lub sytuacji epidemiologicznej istniejącej w tych innych państwach członkowskich, a po drugie, nakładają na obywateli Unii niebędących obywatelami tego państwa członkowskiego obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny przy wjeździe na terytorium tego państwa członkowskiego z jednego z owych innych państw członkowskich – pod warunkiem, że owe przepisy krajowe przestrzegają wszystkich warunków i gwarancji, o których mowa w art. 30–32 tej dyrektywy, podstawowych praw i zasad zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności zasady zakazu dyskryminacji, a także zasady proporcjonalności.

- 2) Artykuły 22, 23 i 25 rozporządzenia 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), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2225 z dnia 30 listopada 2017 r.,

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie przepisom prawa państwa członkowskiego, które ze względów zdrowia publicznego związanych ze zwalczaniem pandemii COVID-19 zakazują, pod kontrolą właściwych organów i pod rygorem sankcji, przekraczania granic wewnętrznych tego państwa członkowskiego w celu odbywania podróży innych niż niezbędne do lub z państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka, pod warunkiem, że owe środki kontroli wchodzą w zakres wykonywania uprawnień policyjnych, które nie powinny mieć skutku równoważnego z odprawą graniczną w rozumieniu art. 23 lit. a) tego kodeksu, lub że – w przypadku gdyby wspomniane środki stanowiły kontrole na granicach wewnętrznych – rzeczony państwo członkowskie przestrzega warunków określonych w art. 25–28 wspomnianego kodeksu w celu tymczasowego przywrócenia takich kontroli, przy czym zagrożenie spowodowane taką pandemią stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 25 ust. 1 tego kodeksu.

Podpisy