



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-128/22

**Nordic Info BV
przeciwko
Belgische Staat**

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel)

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 obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny przez wszystkich podróżnych, którzy wjeżdżają na terytorium krajowe z jednego z tych państw członkowskich – 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

1. *Obywatelstwo Unii – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38 – Ograniczenie prawa wjazdu i pobytu uzasadnione względami zdrowia publicznego – Pojęcie potencjalnie epidemiologicznej choroby określonej w odpowiednich instrumentach WHO oraz inne choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze – COVID-19 – Włączenie – Warunki – Choroba uregulowana w przepisach ochronnych w odniesieniu do obywateli danego państwa członkowskiego – Środki przyjęte w celach pozagospodarczych – Ustalenie przez sąd odsyłający (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38, art. 27 ust. 1, art. 29 ust. 1)*

(zob. pkt 52–54)

2. *Obywatelstwo Unii – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38 – Ograniczenie prawa wjazdu i pobytu uzasadnione względami zdrowia publicznego – Zakres stosowania – Włączenie środków ograniczających również prawo pobytu – Pojęcie ograniczeń w swobodnym przepływie –*

Zakaz przekraczania granic – Obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny przez podróżnych, którzy wjeżdżają na terytorium danego państwa członkowskiego – Włączenie
(art. 20, 21 TFUE; dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4, 5, art. 27 ust. 1, art. 29 ust. 1)

(zob. pkt 55, 56, 58, 59)

3. *Obywatelstwo Unii – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38 – Prawo wyjazdu i wjazdu – Zakres stosowania – Obywatel państwa członkowskiego zamierzający opuścić terytorium tego państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego – Obywatel państwa członkowskiego zamierzający wjechać na terytorium innego państwa członkowskiego – Włączenie*
(art. 20, 21 TFUE; dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 1)

(zob. pkt 60)

4. *Obywatelstwo Unii – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38 – Ograniczenie prawa wjazdu i pobytu uzasadnione względami zdrowia publicznego – Zwalczenie pandemii COVID-19 – Środki ograniczające nałożone na obywateli Unii podróżujących z innych niż niezbędne względów z tego państwa członkowskiego do innych państw członkowskich sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka – Przepisy o charakterze generalnym nakładające takie środki – Dopuszczalność – Warunki – Przestrzeganie warunków i gwarancji, o których mowa w art. 30–32 tej dyrektywy, podstawowych praw i zasad zapisanych w karcie praw podstawowych, a także zasady proporcjonalności*
(dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 27 ust. 1, art. 29 ust. 1, art. 30–32)

(zob. pkt 62, 69–76, 98; pkt 1 sentencji)

5. *Obywatelstwo Unii – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38 – Ograniczenie prawa wjazdu i pobytu uzasadnione względami zdrowia publicznego – Poszanowanie zasady proporcjonalności – Zakres – Środki odpowiednie do realizacji celu ochrony zdrowia publicznego, ograniczone do tego, co bezwzględnie konieczne, i które nie są nieproporcjonalne w stosunku do tego celu – Ustalenie przez sąd odsyłający*
(dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 31 ust. 1, 3)

(zob. pkt 77, 81–84, 87, 90–97)

6. *Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Unijny kodeks w sprawie przepływu osób przez granice – Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych – Zwalczenie pandemii COVID-19 – Przepisy krajowe, które zakazują przekraczania granic wewnętrznych w celu odbywania podróży innych niż niezbędne do lub z państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka – Kontrole mające na celu zapewnienie przestrzegania tych przepisów na terytorium krajowym –*

Konieczność przeprowadzania takich kontroli w ramach wykonywania uprawnień policyjnych, które nie powinny mieć skutku równoważnego z odprawą graniczną – Kontrole mające na celu zapewnienie przestrzegania tych przepisów na granicach wewnętrznych – Konieczność przestrzegania warunków określonych w art. 25–28 tego kodeksu (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/399, art. 22, 23, 25)

(zob. pkt 104, 105, 109, 123, 128, 129; pkt 2 sentencji)

7. *Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Unijny kodeks w sprawie przepływu osób przez granice – Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych – Odprawa na terytorium – Konieczność przeprowadzania takich kontroli w ramach wykonywania uprawnień policyjnych, które nie powinny mieć skutku równoważnego z odprawą graniczną – Ocena sądu krajowego w świetle wytycznych przewidzianych w art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (i)–(iv) tego kodeksu [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/399, art. 23 lit. a)]*

(zob. pkt 111–113, 117–122)

8. *Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Unijny kodeks w sprawie przepływu osób przez granice – Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych – Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego – Zakres stosowania – Pojęcie poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego – Kryzys sanitarny związany z pandemią COVID-19 – Włączenie (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/399, art. 25)*

(zob. pkt 125–127)

Streszczenie

W kontekście pandemii COVID-19 belgijskie rozporządzenie ministerialne zakazało w lipcu 2020 r. innych niż niezbędne podróży między Belgią a państwami Unii Europejskiej, państwami strefy Schengen i Zjednoczonym Królestwem, o ile państwa te zostały sklasyfikowane jako obszary wysokiego ryzyka („obszary czerwone”) w świetle ich sytuacji epidemiologicznej lub poziomu restrykcyjnych środków sanitarnych przyjętych przez ich władze. Przepisy belgijskie przewidywały ponadto, że wszyscy podróżni wjeżdżający na terytorium krajowe z jednego z tych państw mieli obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny.

W tym okresie władze belgijskie przeprowadziły kontrole w celu sprawdzenia zgodności z tymi środkami.

W dniach 12–15 lipca 2020 r. Szwecja była jednym z państw sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka. W celu zastosowania się do przepisów belgijskich Nordic Info, będące biurem podróży specjalizującym się w podróżach do Skandynawii i z tego regionu, anulowało wszystkie planowane w sezonie letnim podróże z Belgii do Szwecji.

Wspomniane biuro podróży wniosło następnie do *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (niderlandzkojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli, Belgia), będącego sądem odsyłającym, powództwo o naprawienie szkody, którą, jak twierdzi, poniosło w wyniku uchybień jakoby popełnionych przez państwo belgijskie przy ustanawianiu spornych przepisów.

W swoim odesłaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału, po pierwsze, o ustalenie, czy takie przepisy o charakterze generalnym państwa członkowskiego są zgodne z przepisami dyrektywy 2004/38¹, które regulują środki ograniczające swobodę przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego². Po drugie, sąd ten zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy zakaz przekraczania granic wewnętrznych tego państwa członkowskiego w celu odbywania podróży innych niż niezbędne do lub z państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka jest zgodny z artykułami kodeksu granicznego Schengen³ dotyczącymi braku kontroli na granicach wewnętrznych, ich ewentualnego tymczasowego przywrócenia oraz wykonywania uprawnień policyjnych⁴.

W swoim wyroku Trybunał udzielił odpowiedzi twierdzącej na te dwa pytania, określając jednocześnie warunki stosowania takich przepisów krajowych.

Ocena Trybunału

Co się tyczy zgodności z prawem, w świetle dyrektywy 2004/38, środków ograniczających swobodę przemieszczania się ustanowionych przez państwo członkowskie w kontekście pandemii takiej jak pandemia COVID-19, Trybunał orzekł, że przepisy krajowe przewidujące te środki muszą przestrzegać wszystkich warunków i gwarancji, o których mowa w art. 30–32 tej dyrektywy, praw i zasad zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności zasady zakazu dyskryminacji, a także zasady proporcjonalności.

W tym względzie Trybunał uściślił w pierwszej kolejności, że nawet jeśli art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 znajdują się w rozdziale dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, to art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 odnoszą się wyraźnie do „swobody przemieszczania się”, a zatem obejmują one dwa elementy tej swobody, a mianowicie prawo wjazdu i prawo wyjazdu, a tym samym pozwalają państwom członkowskim na przyjęcie środków ograniczających oba te prawa ze względów zdrowia publicznego. Środki ograniczające swobodę przemieszczania się, które państwo członkowskie może przyjąć ze względów zdrowia publicznego na podstawie tych przepisów, mogą zatem polegać nie tylko na zakazie opuszczania terytorium państwa członkowskiego w celu odbywania, jak w niniejszym przypadku, podróży innych niż niezbędne, lecz również na obowiązku poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny przez podróżnych, którzy wjeżdżają na terytorium danego państwa członkowskiego.

¹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46).

² Chodzi w szczególności o art. 27 i 29 tej dyrektywy.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2225 z dnia 30 listopada 2017 r. (Dz.U. 2016, L 327, s. 1).

⁴ Chodzi w szczególności o art. 22, 23 i 25 tego kodeksu.

W drugiej kolejności, żaden z tych dwóch przepisów nie stoi na przeszkodzie temu, aby takie środki ograniczające zostały ustanowione w formie aktu o charakterze generalnym, który dotyczy bez rozróżnienia każdej osoby znajdującej się w sytuacji określonej w tym akcie. Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w fakcie, że choroby mogące uzasadniać takie środki – a mianowicie choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, takie jak COVID-19 – mogą, ze względu na swoje cechy charakterystyczne, dotyczyć ogółu ludności niezależnie od indywidualnych zachowań.

W trzeciej kolejności Trybunał podkreślił, że wszystkie warunki i gwarancje przewidziane w art. 30–32 dyrektywy 2004/38, pomimo ich sformułowania, które na pierwszy rzut oka stosuje się do decyzji indywidualnych, powinny być przestrzegane również wtedy, gdy środki ograniczające są przyjmowane w formie aktów o charakterze generalnym. I tak, zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 tej dyrektywy 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. Ponadto, aby zapewnić poszanowanie gwarancji przewidzianych w art. 30 ust. 3 i art. 31 wspomnianej dyrektywy, od aktu o charakterze generalnym powinna istnieć możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej, a szczegółowe zasady takiego postępowania odwoławczego powinny zostać podane do publicznej wiadomości. Takie środki ograniczające muszą również być zgodne z zasadą zakazu dyskryminacji wyrażoną w karcie.

W czwartej i ostatniej kolejności, zgodnie z przepisami art. 31 ust. 1 i 3 dyrektywy 2004/38, wszelkie środki ograniczające swobodę przemieszczania się podjęte ze względów zdrowia publicznego muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu ochrony zdrowia publicznego, przy czym proporcjonalność takiego środka należy również oceniać w świetle zasady ostrożności. Wymóg przestrzegania zasady proporcjonalności wymaga konkretnie sprawdzenia, po pierwsze, czy takie środki są odpowiednie do realizacji zamierzonego celu leżącego w interesie ogólnym, w niniejszym przypadku ochrony zdrowia publicznego, po drugie, czy są one 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.

Co się tyczy kontroli mających na celu zapewnienie przestrzegania spornych przepisów, Trybunał uznał, że tego rodzaju kontrole są możliwe na terytorium krajowym jedynie pod warunkiem, że wchodzi one w zakres wykonywania uprawnień policyjnych w rozumieniu art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen. W przypadku gdy kontrole te są przeprowadzane bezpośrednio na granicach wewnętrznych, państwo członkowskie musi przestrzegać wszystkich warunków, o których mowa w art. 25–28 tego kodeksu, dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych, przy czym zagrożenie spowodowane pandemią taką jak COVID-19 stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 25 ust. 1 rzeczonego kodeksu.

Co się tyczy w pierwszej kolejności art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, Trybunał przypominał, iż przepis ten gwarantuje państwom członkowskim prawo 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 z odprawą graniczną, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

W tym celu art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (i)–(iv) tego kodeksu dostarcza wytycznych dla państw członkowskich dotyczących wykonywania takich uprawnień policyjnych.

W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, wytycznej zawartej w art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (i) wspomnianego kodeksu, cele, jakim służą kontrole graniczne, należy odróżnić od celów, jakim służy odprawa graniczna, a mianowicie celów polegających na zapewnieniu, aby można było zezwolić na wjazd osób na terytorium państwa członkowskiego lub na opuszczenie przez nie tego terytorium. Zdaniem Trybunału wydaje się, że miało to miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ głównym celem kontroli zmierzających do zapewnienia przestrzegania rozpatrywanych przepisów belgijskich było natychmiastowe ograniczenie rozprzestrzeniania się COVID-19 wśród ludności Belgii.

Co się tyczy, po drugie, wytycznej zawartej w 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, na które państwo członkowskie może się powołać na podstawie tego przepisu, 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.

Co się tyczy, po trzecie, wytycznych zawartych w art. 23 lit. a) zdanie drugie, ppkt (iii) i (iv) kodeksu granicznego Schengen, wszystkie kontrole rozpatrywane w postępowaniu głównym musiały być, po pierwsze, przeprowadzane w sposób wyrywkowy, a zatem „niezapowiedziany”, a po drugie, opracowywane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych Unii. W tym ostatnim względzie Trybunał wyjaśnił, że w kontekście pandemii takiej jak pandemia COVID-19 państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania w odniesieniu do intensywności, częstotliwości i selektywności kontroli.

W drugiej kolejności, w przypadku gdyby okazało się, że sporne kontrole były przeprowadzane na granicach wewnętrznych, sąd odsyłający będzie musiał sprawdzić, czy Królestwo Belgii przestrzegało wszystkich warunków, o których mowa w art. 25–28 kodeksu granicznego Schengen, dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Trybunał wyjaśnił w tym względzie, że pandemia o takiej skali jak pandemia COVID-19 może zostać uznana za poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 25 ust. 1 tego kodeksu, ponieważ może naruszać podstawowy interes społeczeństwa, a mianowicie interes w ochronie życia obywateli, oraz wpływać na przetrwanie części społeczeństwa, w szczególności osób najbardziej narażonych.