

STANOWISKO RZECZNIKA GENERALNEGO

JÁNA MAZÁKA

przedstawione w dniu 7 czerwca 2010 r.¹

I — Wprowadzenie

z Konstytucją Republiki Francuskiej przepisu prawa krajowego z uwagi na jego sprzeczność z prawem Unii.

1. Wnioski o wydanie orzeczeń w trybie pre-judycjalnym dotyczą wykładni art. 67 TFUE, 267 TFUE. Pierwsze pytanie skierowane przez Cour de cassation (Francja) odnosi się do zgodności z art. 267 TFUE ustawy organicznej nr 2009-1523 z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie stosowania art. 61-1 Konstytucji Republiki Francuskiej, która ustanawia instytucję „priorytetowego pytania o zgodność z Konstytucją” na podstawie wspomnianego art. 61-1. Ten nowy mechanizm jest owocem reformy konstytucyjnej, która weszła w życie w dniu 10 marca 2010 r., ustanawiającej kontrolę a posteriori zgodności z Konstytucją przepisów ustawowych. Cour de cassation zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie art. 23-2, 23-5 zarządzenia nr 58-1067 z dnia 1 listopada 1958 r. dotyczącego ustawy organicznej w sprawie Conseil constitutionnel, zmienionej francuską ustawą organiczną nr 2009-1523 (zwanego dalej „zarządzeniem nr 58-1067”), które nakładają na sądy krajowe obowiązek rozstrzygnięcia w trybie priorytetowym o skierowaniu do Conseil constitutionnel podniesionego przed nimi pytania prawnego o zgodność z Konstytucją, w sytuacji gdy pytanie to dotyczy niezgodności

2. Drugie pytanie dotyczy zgodności art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego, który umożliwia kontrolę tożsamości każdej osoby przez wskazane organy policji, w szczególności w strefie mieszczącej się pomiędzy granicą lądową Francji z państwami będącymi stronami konwencji w sprawie stosowania porozumienia z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. pomiędzy rządami państw unii gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. (zwanej dalej „konwencją podpisaną w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r.”) a linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb kraju z art. 67 TFUE, który przewiduje brak kontroli osób na granicach wewnętrznych.

1 — Język oryginału: francuski.

II — Ramy prawne

A — Prawo wspólnotowe

3. Na mocy art. 20 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 105, s. 1):

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

4. W art. 21 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Odprawa na terytorium” przewidziano:

„Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na:

a) wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną; ma to zastosowanie również do obszarów przygranicznych. W rozumieniu zdania

pierwszego wykonywanie uprawnień policyjnych nie może być w szczególności uznawane za równoważne dokonywaniu odprawy granicznej, jeżeli środki policyjne:

i) nie mają na celu kontroli granicznej;

ii) są oparte na informacjach i doświadczeniu policyjnym o charakterze ogólnym, dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i mają na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną;

iii) są opracowywane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych;

iv) są przeprowadzane na podstawie kontroli wyrywkowej;

b) kontrolę bezpieczeństwa osób przeprowadzaną w portach i na lotniskach przez właściwe organy na mocy prawa każdego państwa członkowskiego przez funkcjonariuszy portu lub lotniska lub przewoźników, pod warunkiem że kontrola tego typu przeprowadzana jest również w stosunku do osób podróżujących po terytorium danego państwa członkowskiego;

- c) możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów o obowiązku posiadania lub posiadania przy sobie [...] dokumentów;
- d) obowiązek zgłaszania przez obywateli państw trzecich swojej obecności na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego zgodnie z postanowieniami art. 22 Konwencji z Schengen”.

dotyczącego wjazdu i pobytu obcokrajowców i prawa azylu (Ceseda), w którym przewidziano, że poza kontrolą tożsamości, osoby o obcej narodowości powinny być w stanie przedstawić [...] dokumenty, na podstawie których są upoważnione do poruszania się lub przebywania na terytorium Francji na każde żądanie funkcjonariuszy policji sądowej oraz, na ich polecenie i odpowiedzialność, urzędników policji sądowej i zastępców urzędników policji sądowej [funkcjonariuszy policji oraz na ich rozkaz i odpowiedzialność pracowników policji oraz jednostek współpracujących z policją]².

5. W art. 37 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zgłaszanie informacji przez państwa członkowskie” przewidziano:

„Nie później niż dnia 26 października 2006 r. państwa członkowskie powiadamiają Komisję o przepisach krajowych dotyczących art. 21 lit. c) i d), [...]”.

B — Prawo krajowe

7. Artykuł 61-1 Konstytucji Republiki Francuskiej stanowi:

Informacje zgłoszone przez państwa członkowskie są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, seria C”.

6. Na mocy art. 37 rozporządzenia nr 562/2006 Republika Francuska zgłosiła następujący tekst dotyczący obowiązku posiadania lub posiadania przy sobie dokumentów na mocy art. 21 lit. c) tego rozporządzenia:

„Jeżeli w toku postępowania przed sądem podniesiony zostanie zarzut, że przepis ustawowy narusza prawa i wolności gwarantowane konstytucją, Conseil d'État lub Cour de cassation mogą przedłożyć tę kwestię Conseil constitutionnel, która rozstrzyga ją w określonym terminie.

„Ustawodawstwo francuskie przewiduje ten obowiązek w art. L.611-1 kodeksu

2 — Zgłoszenia wymagane na podstawie art. 37 rozporządzenia nr 562/2006 – Możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie na podstawie prawa krajowego obowiązku posiadania i posiadania przy sobie papierów i dokumentów na mocy art. 21 lit. c) (2008/C 18/03) (Dz.U. 2008, C 18, s. 15).

Przesłanki stosowania niniejszego przepisu określa ustawa organiczna”.

10. Artykuł 1 ustawy organicznej nr 2009-1523 przewiduje:

8. Artykuł 62 Konstytucji Republiki Francuskiej stanowi:

„Po rozdziale II tytułu II zarządzenia nr 58-1067 z dnia 7 listopada 1958 r. dotyczącego ustawy organicznej w sprawie Conseil constitutionnel dodaje się rozdział IIa w następującym brzmieniu:

„Przepis uznany za niekonstytucyjny na podstawie art. 61 nie może być ani ogłoszony, ani wprowadzony w życie.

Rozdział IIa

Przepis, którego niezgodność z konstytucją została stwierdzona na podstawie art. 61-1, zostaje uchylony z dniem ogłoszenia orzeczenia Conseil constitutionnel lub z dniem późniejszym, określonym w tym orzeczeniu. Conseil constitutionnel określa warunki i granice uchylenia się od skutków takiego przepisu.

Priorytetowe pytanie prawne o zgodność z konstytucją

Orzeczenia Conseil constitutionnel są niezaskarżalne i wiążą władze publiczne oraz wszystkie organy administracyjne i sądowe”.

Sekcja 1

9. Artykuł 88-1 Konstytucji Republiki Francuskiej stanowi:

Przepisy mające zastosowanie w postępowaniu przed sądami, których orzeczenia podlegają zaskarżeniu do Conseil d'État lub Cour de cassation

„Republika uczestniczy w Unii Europejskiej utworzonej przez państwa, które z własnej woli zdecydowały się na wspólne wykonywanie niektórych z ich kompetencji na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w brzmieniu wynikającym z traktatu podpisanego w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r.”

Artykuł 23-1. – Przed sądami, których orzeczenia podlegają zaskarżeniu do Conseil d'État lub Cour de cassation, zarzut, że przepis ustawy narusza prawa i wolności gwarantowane konstytucją, należy pod rygorem niedopuszczalności podnieść w odrębnym piśmie z uzasadnieniem. Możliwe jest podniesienie takiego zarzutu po raz pierwszy w postępowaniu odwoławczym. Nie jest możliwe podniesienie go z urzędu. [...]

Artykuł 23-2. – W przedmiocie skierowania priorytetowego pytania o zgodność z konstytucją do Conseil d'État lub Cour de cassation sąd rozstrzyga bezzwłocznie w drodze orzeczenia z uzasadnieniem. Pytanie takie jest kierowane, jeżeli spełnione są następujące przesłanki:

Postanowienie o skierowaniu pytania przekazywane jest do Conseil d'État lub Cour de cassation w terminie tygodnia od jego ogłoszenia wraz z pismami procesowymi lub żądaniem stron. Postanowienie to nie podlega zaskarżeniu. Odmowę skierowania pytania można zaskarżyć wyłącznie w drodze odwołania od orzeczenia rozstrzygającego spór w całości lub częściowo.

1° kwestionowany przepis ma zastosowanie w sporze lub postępowaniu, lub jest podstawą ścigania;

[...]

2° nie został już wcześniej uznany za zgodny z konstytucją w uzasadnieniu i sentencji orzeczenia Conseil constitutionnel, chyba że nastąpiła zmiana okoliczności;

Sekcja 2

3° pytanie nie jest pozbawione poważnego charakteru.

Przepisy mające zastosowanie do postępowania przed Conseil d'État i Cour de cassation

W każdym stanie sprawy sąd, przed którym podniesiono zarzuty braku zgodności przepisu ustawowego z jednej strony z prawami i wolnościami gwarantowanymi przez konstytucję i z drugiej strony ze zobowiązaniami międzynarodowymi Francji, powinien w trybie priorytetowym rozstrzygnąć o skierowaniu pytania prawnego o zgodność z Konstytucją do Conseil d'État lub Cour de cassation.

Artykuł 23-4. – O przekazaniu do Conseil constitutionnel priorytetowego pytania o zgodność z konstytucją Conseil d'État lub Cour de cassation rozstrzygają w terminie trzech miesięcy od jego otrzymania zgodnie z art. 23-2 lub art. 23-1 akapit ostatni. Pytanie zostaje przekazane, jeżeli spełnione są przesłanki z art. 23-2 pkt 1 i 2, a pytanie jest nowe lub ma poważny charakter.

Artykuł 23-5. – Zarzut, że przepis ustawowy narusza prawa i wolności gwarantowane konstytucją, można podnieść, nawet po raz pierwszy w postępowaniu kasacyjnym, w trakcie postępowania przed Conseil d'État lub Cour de cassation. Zarzut taki należy pod rygorem niedopuszczalności podnieść w odrębnym piśmie z uzasadnieniem. Nie jest możliwe podniesienie go z urzędu.

W każdym stanie sprawy Conseil d'État lub Cour de cassation, przed którym podniesiono zarzuty braku zgodności przepisu ustawowego z jednej strony z prawami i wolnościami gwarantowanymi przez konstytucję i z drugiej strony ze zobowiązaniami międzynarodowymi Francji, powinien w trybie priorytetowym rozstrzygnąć o skierowaniu pytania prawnego o zgodność z Konstytucją do Conseil constitutionnel.

Conseil d'État lub Cour de cassation podejmuje decyzję w terminie trzech miesięcy od dnia podniesienia zarzutu. Pytanie zostaje skierowane do Conseil constitutionnel, jeżeli spełnione są przesłanki z art. 23-2 pkt 1 i 2, a pytanie jest nowe lub ma poważny charakter.

Po skierowaniu pytania do Conseil constitutionnel Conseil d'État lub Cour de cassation zawiesza postępowanie do czasu uzyskania jej rozstrzygnięcia.

[...].

11. Artykuł L.611-1 Ceseda przewiduje:

„Poza kontrolą tożsamości, osoby o zagranicznym obywatelstwie powinny być w stanie przedstawić dokumenty, na podstawie których są upoważnione do poruszania się lub przebywania na terytorium Francji, na każde żądanie funkcjonariuszy policji oraz na ich rozkaz i odpowiedzialność pracowników policji oraz jednostek współpracujących z policją wymienionych w art. 20 i 21 pkt 1 kodeksu postępowania karnego.

W związku z kontrolą przeprowadzaną na podstawie art. 78-1, 78-2 i 78-2-1 kodeksu postępowania karnego osoby o zagranicznym obywatelstwie mogą być także zobowiązane do przedstawienia dokumentów, o których mowa w poprzednim akapicie”.

12. Na mocy art. 78-1 francuskiego kodeksu postępowania karnego:

„Stosowanie przepisów przewidzianych w niniejszym rozdziale podlega kontroli władz sądowych wymienionych w art. 12 i 13.

Każda osoba przebywająca na terytorium kraju musi zgodzić się na poddanie kontroli tożsamości przeprowadzanej w warunkach i przez organy policyjne, o których mowa w następnych artykułach”.

13. Artykuł 78-2 akapit od pierwszego do trzeciego francuskiego kodeksu postępowania karnego stanowi:

„Funkcjonariusze policji oraz na ich rozkaz i odpowiedzialność pracownicy policji oraz jednostek współpracujących z policją wymienieni w art. 20 i 21-1 mogą wezwać wykazania, przy pomocy wszelkich środków, swojej tożsamości każdego, wobec kogo istnieje jeden lub kilka prawdopodobnych powodów, by podejrzewać:

- że popełnił lub usiłował popełnić przestępstwo lub wykroczenie,
- że czyni przygotowania do popełnienia zbrodni lub występkę,
- że może udzielić informacji użytecznych w postępowaniu w sprawie zbrodni lub występkę;
- że jest poszukiwany przez organ sądowy.

Na pisemne zarządzenie prokuratora Republiki dla potrzeb wykrywania i ścigania określonych przez niego przestępstw lub

wykroczeń, na tych samych zasadach można kontrolować tożsamość każdej osoby w miejscach i czasie określonym przez prokuratora. Okoliczność, że w wyniku kontroli zostaną ujawnione przestępstwa lub wykroczenia inne niż określone w zarządzeniu prokuratora Republiki, nie jest podstawą nieważności postępowań wpadkowych.

Tożsamość każdej osoby niezależnie od jej zachowania może również podlegać kontroli na zasadach określonych w akapicie pierwszym w celu zapobieżenia zagrożeniu dla porządku publicznego, w szczególności bezpieczeństwa osób i mienia”.

14. Artykuł 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego stanowi:

„W strefie mieszczącej się między granicą lądową między Francją i państwami będącymi stronami konwencji podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. a linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb kraju, a także w publicznie dostępnych strefach portów, lotnisk i dworców kolejowych lub autobusowych dostępnych dla ruchu międzynarodowego, wskazanych w drodze zarządzenia, również możliwe jest kontrolowanie, zgodnie z zasadami określonymi w akapicie pierwszym, tożsamości osób w celu sprawdzenia przestrzegania obowiązku posiadania, posiadania przy sobie oraz okazywania dokumentów wymaganych ustawą. Jeżeli kontrola ma miejsce na pokładzie pociągu obsługującego połączenie międzynarodowe, może zostać przeprowadzona na odcinku trasy między granicą i pierwszym przystankiem znajdującym się w odległości ponad 20 kilometrów od granicy. Jednakże w przypadku linii kolejowych wykonujących połączenie

międzynarodowe i których obsługiwanie charakteryzuje się szczególnymi cechami, kontrola może zostać również przeprowadzona na odcinku trasy między tym przystankiem i przystankiem znajdującym się w odległości do 50 kolejnych kilometrów. Te linie i przystanki zostaną określone w drodze zarządzenia ministra. W przypadku gdy odcinek autostrady rozpoczyna się w strefie, o której mowa w zdaniu pierwszym, a pierwszy punkt poboru opłat znajduje się poza linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb lądu, kontrola może być przeprowadzana na parkingach aż do tego pierwszego punktu poboru opłat, a także w punkcie poboru opłat i na przyległych parkingach. Punkty poboru opłat, które są objęte tym przepisem, zostaną wyznaczone w drodze zarządzenia. Okoliczność, że kontrola tożsamości doprowadzi do ujawnienia przestępstw innych niż nieprzestrzeganie ww. obowiązków, nie stanowi przyczyny nieważności postępowań wypadkowych”.

w strzeżonym ośrodku niepodlegającym kompetencji administracji penitencjarnej.

16. Zarówno A. Melki, jak i S. Abdeli skierowali do sądu ds. swobód i zatrzymań (*juge des libertés et de la détention*), do którego prefekt zwrócił się o przedłużenie pobytu w strzeżonym ośrodku, pismo zawierające priorytetowe pytanie o zgodność z Konstytucją. Każdy z nich twierdził, że art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego narusza prawa i wolności zagwarantowane przez Konstytucję Republiki Francuskiej. W dwóch decyzjach z dnia 25 marca 2010 r. sąd ds. swobód i zatrzymań postanowił o skierowaniu do *Cour de cassation* następującego pytania:

„Czy art. 78-2 akapit [czwarty] kodeksu postępowania karnego narusza prawa i wolności zagwarantowane przez Konstytucję Republiki Francuskiej?”

III — Ramy prawne

15. A. Melki i S. Abdeli, obywatele algierscy przebywający we Francji nielegalnie, zostali poddani zgodnie z art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego kontroli policyjnej w strefie mieszczącej się między granicą lądową Francji i Belgii a linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb kraju. W dniu 23 marca 2010 r. prefekt regionu Północy Republiki Francuskiej doręczył A. Melkiemu i S. Abdeliemu, odpowiednio, decyzję o wydaleniu w trybie administracyjnym oraz decyzję o umieszczeniu

17. Sąd ds. swobód i zatrzymań wydał także decyzję o przedłużeniu pobytu A. Melkiego i S. Abdeliego w strzeżonym ośrodku o piętnaście dni.

18. Według sądu odsyłającego A. Melki i S. Abdeli, utrzymując, że art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego jest sprzeczny z Konstytucją Republiki Francuskiej, powołują się na jej art. 88-1. Twierdzą, że zobowiązania wynikające

z traktatu z Lizbony, w tym zobowiązanie dotyczące swobody przepływu osób, mają moc konstytucyjną w świetle art. 88-1 wspomnianej Konstytucji i że art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego, który zezwala na przeprowadzanie kontroli na granicach Francji z państwami członkowskimi, jest sprzeczny z zasadą swobody przepływu osób ustanowioną w art. 67 TFUE, który stanowi, że Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych.

IV — Odesłanie prejudycjalne

19. We wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający wyjaśnia po pierwsze, że z art. 23-2 zarządzenia nr 58-1067 wynika, że sądy orzekające co do istoty nie mogą orzekać co do zgodności z konwencją³ przepisu ustawowego przed przekazaniem pytania o zgodność z Konstytucją. Poza tym na podstawie art. 62 Konstytucji Republiki Francuskiej decyzje wydane przez Conseil constitutionnel nie podlegają zaskarżeniu i wiążą organy władzy publicznej i wszystkie organy administracyjne i sądowe. Zdaniem Cour de cassation z powyższego wynika, że sądy orzekające co do istoty są wskutek ustawy organicznej nr 2009-1523

pozbawione możliwości skierowania do Trybunału pytania prejudycjalnego przed przekazaniem pytania o zgodność z Konstytucją. Poza tym gdy Conseil constitutionnel uznaje zaskarżony przepis ustawowy za zgodny z prawem Unii, nie może już po tej decyzji skierować do Trybunału pytania prejudycjalnego. Cour de cassation wyjaśnia także, że na mocy art. 23-5 zarządzenia nr 58-1067 Cour de cassation także nie może w podobnym przypadku skierować takiego pytania, mimo bezwzględnie obowiązujących postanowień art. 267 TFUE, ani orzekać co do zgodności aktu z prawem Unii.

20. Po drugie, Cour de cassation stawia pytanie o zgodność przepisów art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego z art. 67 TFUE. Zdaniem sądu odsyłającego art. 67 TFUE nie powtarza odstępstwa od zasady swobody przepływu wynikającej z zastrzeżenia dotyczącego ochrony porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego zawartego w konwencji podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r.

21. W tych okolicznościach Cour de cassation skierował w dwóch wnioskach do Trybunału z dnia 16 kwietnia 2010 r. następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisanego w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r. stoi na przeszkodzie przepisom ustawowym, takim jak art. art. 23-2 [akapit drugi]

3 — Czyli zgodności przepisu ustawowego z konwencją międzynarodową.

i 23-5 [akapit drugi] zarządzenia nr 58-1067 [...] w zakresie, w jakim nakładają na sądy obowiązek rozstrzygnięcia w trybie priorytetowym o skierowaniu do Conseil constitutionnel podniesionego przed nimi pytania prawnego o zgodność z Konstytucją, w sytuacji gdy takie pytanie dotyczy niezgodności z Konstytucją przepisu prawa krajowego z uwagi na jego niezgodność z prawem Unii?

- 2) Czy art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisanego w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r. stoi na przeszkodzie przepisom ustawowym, takim jak 78-2 akapit czwarty kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym »w strefie mieszczącej między granicą lądową Francji z państwami będącymi stronami konwencji podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. a linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb kraju, a także w publicznie dostępnych strefach portów, lotnisk i dworców kolejowych lub autobusowych dostępnych dla ruchu międzynarodowego, wskazanych w drodze zarządzenia, również możliwe jest kontrolowanie, zgodnie z zasadami określonymi w akapicie pierwszym, tożsamości osób w celu sprawdzenia przestrzegania obowiązku posiadania, posiadania przy sobie oraz okazywania dokumentów wymaganych ustawą. Jeżeli kontrola ma miejsce na pokładzie pociągu obsługującego połączenie międzynarodowe, może zostać przeprowadzona na odcinku trasy między granicą i pierwszym przystankiem znajdującym się w odległości ponad 20 kilometrów od granicy. Jednakże w przypadku linii kolejowych wykonujących połączenie międzynarodowe i których obsługiwanie charakteryzuje się szczególnymi cechami, kontrola może zostać również przeprowadzona na odcinku

trasy między tym przystankiem i przystankiem znajdującym się w odległości do 50 kolejnych kilometrów. Te linie i przystanki zostaną określone w drodze zarządzenia ministra. W przypadku gdy odcinek autostrady rozpoczyna się w strefie, o której mowa w zdaniu pierwszym, a pierwszy punkt poboru opłat znajduje się poza linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb lądu, kontrola może być przeprowadzana na parkingach aż do tego pierwszego punktu poboru opłat, a także w punkcie poboru opłat i na przyległych parkingach. Punkty poboru opłat, które są objęte tym przepisem, zostaną wyznaczone w drodze zarządzenia«?».

22. Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 20 kwietnia 2010 r. sprawy C-188/10 i C-189/10 zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej, jak również do celów wydania wyroku.

23. We wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Cour de cassation zwrócił się do Trybunału o pilne wydanie orzeczenia.

24. Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 12 maja 2010 r. zastosowano

w odniesieniu do spraw tryb przyspieszony przewidziany w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości i art. 104a akapit pierwszy jego regulaminu postępowania.

25. A. Melki i S. Abdeli, rządy francuski, belgijski, niemiecki, grecki, niderlandzki, polski i słowacki, a także Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. Wszystkie wspomniane podmioty, za wyjątkiem rządu słowackiego, przedstawiły podczas rozprawy w dniu 2 czerwca 2010 r. uwagi ustne.

V — W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

26. Uważam, że należy zbadać najpierw drugie pytanie prejudycjalne, ponieważ moim zdaniem odpowiedź na pytanie pierwsze można znaleźć w utrwalonym orzecznictwie Trybunału w tym zakresie, podczas gdy w drugim pytaniu pojawia się nowa kwestia.

A — W przedmiocie dopuszczalności drugiego pytania prejudycjalnego

27. Rząd francuski podważa dopuszczalność drugiego pytania prejudycjalnego. W tym względzie podnosi, że spór co do istoty, w ramach którego sędzia ds. wolności i zatrzymań orzekł w przedmiocie zgodności art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego z prawem wspólnotowym, wygaś⁴. A zatem jedyne postępowanie, które nadal się toczy, to postępowanie wynikające ze skierowania do Cour de cassation priorytetowego pytania o zgodność z Konstytucją w celu uzyskania jego orzeczenia na temat ewentualnego przekazania pytania do Conseil constitutionnel. Tymczasem w orzeczeniu nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r. Conseil constitutionnel potwierdziła swe orzecznictwo, zgodnie z którym kontrola przestrzegania prawa międzynarodowego lub prawa Unii nie stanowi części kontroli zgodności z Konstytucją i nie wchodzi w zakres jej właściwości. W tych okolicznościach rząd francuski jest zdania, że pytanie, czy art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego jest zgodny z art. 67 TFUE, jest pozbawione wszelkiego znaczenia w ramach jedyne go wciąż toczącego się postępowania, czyli postępowania przed Cour de cassation. A zatem odpowiedź, jakiej udzieliłby

4 — Zdaniem rządu francuskiego procedura uznania zainteresowanych przez władze algierskie, konieczna do wprowadzenia w życie wydalenia w trybie administracyjnym, nie mogła być zastosowana przed upływem piętnastu dni od dnia administracyjnego umieszczenia w strzeżonym ośrodku. A zatem w dniu 9 kwietnia 2010 r. prefekt regionu Nord-Pas-de-Calais, prefekt Północy, postanowił zwolnić A. Melkiego i S. Abdeliego. Wynika stąd, że od tego dnia wobec A. Melkiego i S. Abdeliego nie jest stosowany żaden środek polegający na pozbawieniu wolności, a postanowienia sędziego ds. wolności i zatrzymań, które zostały przez nich zaskarżone, także nie wywierają już żadnych skutków i stały się prawomocne.

Trybunał na drugie pytanie skierowane przez Cour de cassation, byłaby zbędna. W związku z tym pytanie jest według wspomnianego rządu niedopuszczalne.

przed tym trybunałem, dotyczącego dopuszczalności priorytetowego pytania o zgodność z Konstytucją. Moim zdaniem orzeczenie nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r. stanowi narzędzie wykładni art. 23-2 i 23-5 zarządzenia nr 58-1067, ale nie zmienia ono brzmienia rozpatrywanych przepisów.

28. Należy zauważyć, że zarzut niedopuszczalności podniesiony przez rząd francuski w odniesieniu do drugiego pytania prejudycjalnego oparty jest na wykładni prawa krajowego, zgodnie z którą kontrola przestrzegania prawa Unii nie jest częścią kontroli zgodności z Konstytucją⁵ i nie wchodzi w zakres właściwości Conseil constitutionnel. W tym względzie rząd francuski odwołuje się w szczególności do orzeczenia nr 2010-605 DC z dnia 12 maja 2010 r.

30. W związku z powyższym pytanie drugie jest moim zdaniem dopuszczalne.

B — *Co do istoty*

29. W świetle zawartych w postanowieniach odsyłających odniesień do art. 23-2 i 23-5 zarządzenia nr 58-1067, które przewidują nie tylko zarzuty podważające zgodność przepisu ustawodawczego z prawami i wolnościami gwarantowanymi przez Konstytucję Republiki Francuskiej, ale także zarzuty podważające zgodność przepisu ustawowego ze zobowiązaniami międzynarodowymi Republiki Francuskiej, a związku z tym z prawem Unii, uważam, że z akt postępowania przed Trybunałem nie wynika wyraźnie, że drugie pytanie prejudycjalne skierowane przez Cour de cassation jest pozbawione wszelkiego znaczenia w ramach postępowania toczącego się

31. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym uważają, że rozporządzenie nr 562/2006 nie wprowadza żadnego rozróżnienia pomiędzy obywatelami z państw członkowskich a obywatelami z państw trzecich, którzy korzystają ze swobody przemieszczania się na terytorium Unii. Zauważają, że art. 67 TFUE i 77 TFUE nie przewidują żadnego ograniczenia ani wyjątku w zakresie wykonywania tej swobody i że artykuły te przewidują zwyczajnie brak kontroli na granicach wewnętrznych i żadną okoliczność, bez względu na jej charakter, nie może przywrócić możliwości przeprowadzania kontroli. Zdaniem skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego narusza tę swobodę, ponieważ kontrole są przeprowadzane wyłącznie „w celu

5 — Zdaniem rządu francuskiego sądy powszechne są odpowiedzialne za kontrolę zgodności z konwencjami, czyli zgodności ustawy z konwencją międzynarodową.

sprawdzenia przestrzegania obowiązku posiadania, posiadania przy sobie oraz okazywania dokumentów wymaganych ustawą". Twierdzą, że przepis ten umożliwia przeprowadzanie rutynowych kontroli tożsamości w strefach granicznych Francji, a zatem na granicach wewnętrznych w rozumieniu Unii. Ponadto to właśnie także w tym znaczeniu art. 78-2 francuskiego kodeksu postępowania karnego jest stosowany przez sądy francuskie. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą także, że wyjątkowe przypadki wyraźnie określone przez art. 23-25 rozporządzenia nr 562/2006, w których istnieje możliwość przeprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych, są inne od tych, które zdefiniowano w przepisach francuskich.

ludności, która przebywa na danym terytorium chwilowo i wzdłuż granic. Zdaniem rządu francuskiego kontrole policyjne przeprowadzane na podstawie art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego w strefie sięgającej 20 kilometrów w głąb kraju różnią się od kontroli granicznych. Po pierwsze, celem tych kontroli jest sprawdzenie tożsamości osoby w celu zapobieżenia przestępstwom i wykroczeniom lub zakłóceniom porządku publicznego lub poszukiwanie sprawców przestępstw i wykroczeń. Po drugie, opierają się one na ogólnych informacjach i doświadczeniu służb policyjnych, które dowodzą szczególnej przydatności kontroli w tej strefie. Po trzecie, są one zaplanowane i wykonywane w sposób wyraźnie odmienny od rutynowych kontroli osób przeprowadzanych na granicach zewnętrznych. Rząd francuski twierdzi, że kontrole te nie posiadają w rzeczywistości żadnych cech kontroli granicznych, które – jak wskazuje art. 7 rozporządzenia nr 562/2006 – powinny być stałe, systematyczne i rutynowe.

32. Rząd francuski zauważa, że rozpatrywane przepisy są uzasadnione przede wszystkim istnieniem znacznych przepływów ludności, która przebywa na danym terytorium chwilowo. W celu zapewnienia w szczególności skutecznej walki z nielegalną imigracją organy krajowej policji muszą zatem mieć możliwość przeprowadzania w rozpatrywanej strefie kontroli posiadania dokumentów przewidzianych przez ustawę. Na mocy art. L.611-1 Cedes osoby o zagranicznym obywatelstwie powinny być w stanie przedstawić dokumenty, na mocy których są upoważnione do poruszania się i przebywania we Francji. Z jednej strony rozpatrywane przepisy uzasadnione są koniecznością walki ze szczególnym rodzajem przestępczości w strefach przepływów

33. Zdaniem rządu niemieckiego przeprowadzanie kontroli policyjnych (nierutynowych) w strefie granicznej nadal jest możliwe, pod warunkiem przestrzegania wymogów przewidzianych w art. 21 rozporządzenia nr 562/2006. Rząd grecki uważa, że celem środków policyjnych przewidzianych w art. 78-2 francuskiego kodeksu postępowania karnego nie jest kontrola granic, a ich wykonywanie nie prowadzi do odmowy wjazdu. Twierdzi, że celem tych środków jest wyłącznie weryfikacja, czy kontrolowana osoba

posiada i może przedstawić, jeśli zostaje do tego zobowiązana, pozwolenia i dokumenty przewidziane przez ustawę w celu udowodnienia swej tożsamości. Zdaniem rządu greckiego kontrole te nie są przeprowadzane rutynowo, ale objęte są uprawnieniami dyskrecjonalnymi właściwych organów, które „mogą” zobowiązać do ich przeprowadzenia, ale nie mają takiego obowiązku. W konsekwencji uważa, że środki te dotyczą kontroli, które są opracowane i wykonywane w sposób wyraźnie odmienny od rutynowych kontroli osób przeprowadzonych na granicach zewnętrznych. Wreszcie wspomniane środki policyjne są zdaniem tego rządu uzasadnione ewentualnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego, a ich celem jest właśnie walka z przestępczością transgraniczną.

34. Zdaniem rządu słowackiego, ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa członkowskie mają prawo przeprowadzania na ich terytorium kontroli policyjnych, jeżeli nie są to kontrole na granicach wewnętrznych, w celu zwalczania przestępczości transgranicznej lub terroryzmu. Jest także zdania, że prawo przeprowadzania kontroli tożsamości na granicach wewnętrznych państwa członkowskiego, a także zagwarantowania przestrzegania obowiązku posiadania przy sobie wizy i dokumentów lub bycia w ich posiadaniu także jest zgodne z art. 21 lit. c) rozporządzenia nr 562/2006.

35. Rząd niderlandzki zauważa, że francuska kontrola w strefie granicznej różni się pod względem jej celu i treści od kontroli granicznych. Celem kontroli granicznych jest zapewnienie, by osoby, środki transportu i przedmioty zostały dopuszczone do wjazdu na terytorium państw członkowskich należących do strefy Schengen lub do opuszczenia tego terytorium. Kontrola ta jest oparta na wymogach wjazdu do państwa członkowskiego należącego do strefy Schengen lub wymogach dotyczących jego opuszczenia. Wspomniana kontrola obejmuje w każdym razie sprawdzenie posiadania ważnego dokumentu podróży. W przypadku wjazdu na terytorium można kontrolować także cel pobytu i środki utrzymania. Zdaniem rządu niderlandzkiego można także kontrolować, czy wjazd osoby, środka transportu lub przedmiotu na terytorium może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa. Chodzi tutaj o każdą inną kontrolę niż francuska kontrola w strefie granicznej. Celem tej ostatniej kontroli jest zweryfikowanie przestrzegania obowiązku posiadania, posiadania przy sobie oraz okazywania dokumentów wymaganych ustawą, w szczególności dokumentów tożsamości i dokumentów pobytowych. Kontrola posiadania tych dokumentów jest pod względem jej treści kontrolą o innym charakterze i celu niż kontrola graniczna. Poza tym francuska kontrola w strefie granicznej różni się także od kontroli granicznej, tak jak ją rozumie rząd niderlandzki, pod względem sposobu, w jaki jest przeprowadzana. Zdaniem rządu niderlandzkiego kontrola graniczna jest przeprowadzana w sposób rutynowy i stały oraz w stosunku do każdej osoby przekraczającej granicę. Zdaniem rządu belgijskiego art. 67 TFUE należy interpretować z świetle konwencji podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., która stanowi integralną część prawa Unii i nie zakazuje organom krajowym przeprowadzania kontroli tożsamości. W konsekwencji zdaniem rządu belgijskiego prawo Unii nie stoi na przeszkodzie przepisom ustawowym takim jak art. 78-2 akapit

czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego.

być natomiast zakwalifikowane jako przepisy ustanawiające niezapowiedziane kontrole graniczne, zakazane z zasady przez art. 20 rozporządzenie nr 562/2006⁶.

36. Zdaniem rządu czeskiego wymogi ustanowione w rozporządzeniu nr 562/2006 wykluczają, by organy policyjne państwa członkowskiego wykazywały ogólnie większą surowość podczas kontroli tożsamości w strefie granicznej (wewnątrz strefy Schengen) niż na pozostałym terytorium krajowym, niezależnie od tego, czy wynika to z przepisów ustawodawczych lub wykonawczych, wewnętrznych wytycznych czy praktyki właściwych organów. Zdaniem tego rządu ustanowienie szczególnych uprawnień i procedur policyjnych w celu przeprowadzania kontroli związanej w sposób ogólny ze szczególnym terytorium granicznym bez konkretnej przyczyny, która mogłaby być uwzględniona, jest ze swej istoty środkiem kontroli na granicach wewnętrznych. Wniosek ten nie ma wpływu na możliwość przeprowadzania przez państwo członkowskie kontroli policyjnych na jego terytorium na podstawie ogólnej normy, czyli bez związku z granicami wewnętrznymi i ich przekraczaniem. Komisja, z zastrzeżeniem ustaleń należących do właściwości sądu krajowego, uważa, że jedyna kategoria osób, co do których istnieje większe prawdopodobieństwo przeprowadzenia kontroli tożsamości w pobliżu granicy, to osoby, które właśnie nielegalnie przekroczyły granicę. W konsekwencji zdaniem Komisji przepisy art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego nie wprowadzają zwykłej kontroli przestrzegania obowiązku posiadania dokumentów tożsamości. Powinny one

37. W postanowieniach odsyłających sąd krajowy wyraźnie powołał się na postanowienia art. 67 ust. 2 TFUE, który przewiduje w szczególności, że Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych. W konsekwencji uważam, że punktem wyjścia dla drugiego pytania prejudycjalnego skierowanego przez Cour de cassation jest założenie, że przepisy art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego mogą stanowić kontrole osób na granicach wewnętrznych.

38. Zważywszy, że moim zdaniem niniejsze pytanie dotyczy wyłącznie przekraczania granic wewnętrznych przez osoby, nie zbadałam ani przepisów mających zastosowanie do kontroli na granicach zewnętrznych, ani szerokiego wachlarza innych środków wprowadzonych w ramach Unii w celu

6 — Rząd polski nie przedstawił uwag w odniesieniu do drugiego pytania.

zrekompensowania braku kontroli osób na granicach wewnętrznych, do którego dążą państwa członkowskie⁷.

z motywem 20 rozporządzenia nr 562/2006 rozporządzenie to nie narusza praw podstawowych i przestrzega zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

39. Wraz z przyjęciem rozporządzenia (WE) nr 562/2006 ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice wprowadzono środki mające na celu zapewnienie braku wszelkich kontroli osób w momencie przekraczania przez nie granic wewnętrznych i ustanowiono zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej⁸. Zgodnie

40. Z art. 20 rozporządzenia nr 562/2006 wynika, że granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Zapewniając brak kontroli osób na granicach wewnętrznych, art. 20 rozporządzenia nr 562/2006 zakazuje co do zasady tych kontroli⁹. Zgodnie z art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 562/2006 „odprawa graniczna oznacza czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, że można zezwolić na wjazd osób, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na terytorium państw członkowskich lub można zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium”.

7 — Zobacz podobnie m.in. decyzję Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz.U. L 210, s. 12), rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 349, s. 1), decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 386, s. 89), decyzję Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającą Europejski Urząd Policji (Europol) (Dz.U. L 121, s. 37), a także rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. L 381, s. 4).

8 — W wyroku z dnia 22 października 2009 r. w sprawach połączonych C-261/08 i C-348/08 Zurita García i Choque Cabrera, Zb.Orz. s. I-10143, pkt 43, Trybunał orzekł, że art. 62 pkt 1 WE i art. 62 pkt 2 lit. a) WE [zob. obecnie art. 77 ust. 2 lit. e) TFUE] stanowi podstawę prawną działań Rady polegających na przyjmowaniu środków gwarantujących brak kontroli osób przy przekraczaniu granic wewnętrznych a także środków dotyczących przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich, jego celem lub skutkiem nie jest zaś przyznanie praw obywatelom państw trzecich ani nałożenie zobowiązań na państwa członkowskie.

9 — W przypadku poważnego zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa członkowskie mają, wyjątkowo i z zastrzeżeniem przestrzegania pewnych ścisłych warunków, możliwość ponownego czasowego wprowadzenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych. Zakres i czas trwania kontroli granicznej nie może przekraczać tego, co jest niezbędne dla zapobieżenia zagrożeniu. Zobacz art. 23–31 rozporządzenia nr 562/2006.

41. Z powyższego wynika, że odprawy graniczne mają związek z prawem wjazdu na terytorium państw członkowskich lub z prawem jego opuszczenia¹⁰.

42. Należy wskazać, że art. 21 tegoż rozporządzenia przewiduje, że zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na wykonywanie pewnych uprawnień państwa członkowskich. Jednakże uważam, że terminy użyte w celu określenia tych uprawnień należy interpretować ściśle, biorąc pod uwagę, że stanowią one odstępstwa od ogólnej zasady zniesienia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Uprawnienia te powinny być stosowane przez państwa członkowskie zgodnie z zasadą dobrej wiary oraz zgodnie z celem i duchem wspomnianej zasady.

43. A zatem uważam, że uprawnienia te, które są wyliczone w sposób wyczerpujący w art. 21 rozporządzenia nr 562/2006, nie powinny mieć wpływu na zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Ponadto wynika to wyraźnie z art. 21 lit. a) rozporządzenia 562/2006, który przewiduje, że zniesienie kontroli granicznej na granicach

wewnętrznych nie wpływa w szczególności 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; ma to zastosowanie również do obszarów przygranicznych. W tym samym przepisie ustanowiono cztery warunki, przy spełnieniu których wykonywanie uprawnień policyjnych nie może być uznawane za równoważne dokonywaniu odprawy granicznej, czyli po pierwsze jeżeli środki policyjne nie mają na celu kontroli granicznej, po drugie 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, po trzecie są opracowywane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych, a po czwarte są przeprowadzane na podstawie kontroli wyrywkowej.

44. Z brzmienia art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 nie wynika wyraźnie, czy cztery rozpatrywane warunki powinny być spełnione łącznie, czy też nie. Poza tym uważam, że warunki te w pewnym stopniu pokrywają się, zwłaszcza warunki trzeci i czwarty. Moim zdaniem te cztery warunki są wymienione wyłącznie tytułem przykładu¹¹, gdyż kluczową kwestią jest, czy środki policyjne mają skutek równoważny do skutku odpraw

10 — Należy zauważyć, że zgodnie z motywem 6 rozporządzenia nr 562/2006 „[k]ontrola 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”.

11 — Moim zdaniem z wyrażenia „w szczególności” wynika, że lista wskazana w art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 jest przykładowa, a nie wyczerpująca.

granicznych, a kwestię tę należy zbadać w odniesieniu do poszczególnych przypadków.

45. Rozpatrywane warunki stanowią zatem czynniki lub wskazówki, które mogą pomóc w stwierdzeniu, że wykonywanie uprawnień policyjnych nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną, ale spełnienie jednego lub kilku warunków niekoniecznie ma w tym względzie charakter decydujący. W konsekwencji uważam, że z art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 wynika, że wykonywanie uprawnień policyjnych wyklucza środki, które mają skutek równoważny z odprawami granicznymi nawet wtedy, gdy w konkretnym przypadku spełniają one jeden lub kilka warunków ustanowionych w art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006¹².

46. Artykuł 21 lit. c) rozporządzenia nr 562/2006 przewiduje, że zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów o obowiązku posiadania lub posiadania przy

sobie dokumentów¹³. Jednakże moim zdaniem ewentualne kontrole przestrzegania obowiązku posiadania lub posiadania przy sobie dokumentów mogą stanowić, w zależności od okoliczności, naruszenie ogólnej zasady zniesienia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, zwłaszcza w przypadku gdy kontrole te są wykonywane w sposób rutynowy, arbitralny i niepotrzebnie uciążliwy¹⁴.

47. Z postanowień odsyłających wynika, że kontrola policyjna przeprowadzona wobec skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym na podstawie art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego była przeprowadzona w strefie mieszczącej się pomiędzy granicą lądową Francji z Belgią a linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb kraju. Wydaje się, z zastrzeżeniem ustaleń sądu krajowego, że rozpatrywane kontrole nie są przeprowadzane na przejściu granicznym ani w innym miejscu na granicy. Uważam – jak skądinąd twierdzi Komisja – że w celu zagwarantowania skuteczności (effet utile) art. 20 rozporządzenia nr 562/2006 i niezależnie od pewnej dwuznaczności brzmienia art. 2 pkt 10 tego rozporządzenia¹⁵

12 — Na przykład w odniesieniu do rozpatrywanych warunków trzeciego i czwartego moim zdaniem rzeczywista intensywność kontroli stanowi jedynie czynnik orientacyjny. Możliwe jest bowiem stwierdzenie, że niezapowiedziane odprawy graniczne przeprowadzane są w sposób mniej intensywny niż kontrole dopuszczone przez prawo Unii.

13 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-215/03 Oulane (Zb.Orz. s. I-1215, pkt 34). W wyroku tym Trybunał orzekł, że „prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie przeprowadzało kontrole w zakresie przestrzegania obowiązku posiadania zawsze przy sobie dowodu tożsamości, jednak pod warunkiem iż taki sam obowiązek ciąży na jego własnych obywatelach odnośnie do ich dowodów tożsamości”.

14 — Zobacz analogicznie, wyrok z dnia 27 kwietnia 1989 r. w sprawie 321/87 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 997, pkt 15.

15 — Zobacz także art. 2 pkt 9 rozporządzenia nr 562/2006, które definiuje „kontrolę graniczną” jako „wszystkie działania podejmowane na granicy, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i do celów w nim określonych, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na akt jej przekroczenia, bez względu na wszelkie inne okoliczności, składającą się z odprawy granicznej oraz ochrony granicy”.

odprawy graniczne niekoniecznie muszą być przeprowadzane w strefie geograficznej, która pokrywa się z granicą, by były uznane za kontrole osób na granicach wewnętrznych. Moim zdaniem aby zweryfikować, czy kontrole nie naruszają art. 20 rozporządzenia nr 562/2006, należy zbadać w szczególności ich cel, zasady i skutki na podstawie okoliczności danego przypadku¹⁶.

48. Gdyby bowiem państwa członkowskie mogły wprowadzić odprawy graniczne przeprowadzane na ich terytorium niezależnie od przebiegu granicy, powstałoby zagrożenie dla idei braku kontroli osób na granicach wewnętrznych.

49. W celu zbadania zakresu art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego i z zastrzeżeniem ustaleń sądu krajowego należy porównać ten przepis w szczególności z przepisami wspomnianego art. 78-2, który przewiduje warunki przeprowadzania kontroli tożsamości przez francuskie organy policji.

50. Zgodnie z art. 78-2 akapit pierwszy francuskiego kodeksu postępowania karnego francuskie organy policji mogą wezwać do udowodnienia tożsamości każdą osobę, co do której istnieje uzasadniony powód lub powody, by podejrzewać, że popełniła lub usiłowała popełnić przestępstwo lub wykroczenie, czyni przygotowania do popełnienia zbrodni lub występku, może udzielić informacji użytecznych w postępowaniu w sprawie zbrodni lub występku lub jest poszukiwana przez organ sądowy. Zgodnie z art. 78-2 akapit drugi francuskiego kodeksu postępowania karnego na pisemne żądanie prokuratora Republiki Francuskiej i do celów poszukiwania lub ścigania określonych przez niego naruszeń można skontrolować tożsamość każdej osoby zgodnie z tymi samymi zasadami. Zgodnie z art. 78-2 akapit trzeci francuskiego kodeksu postępowania karnego można także skontrolować tożsamość każdej osoby, niezależnie od jej zachowania, zgodnie z zasadami przewidzianymi w akapicie pierwszym wspomnianego artykułu, w celu zapobieżenia zakłóceniu porządku publicznego¹⁷.

51. Wydaje się, że znaczenie art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego wyraźnie różni się do innych ww. przepisów wspomnianego artykułu. Po pierwsze, art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego ma zastosowanie do szczególnej strefy geograficznej

16 — Zobacz podobnie także art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006.

17 — Moim zdaniem inne przepisy art. 78-2 akapity piąty i szósty francuskiego kodeksu postępowania karnego dotyczące Gwadelupy, Gujany, Majotty, Saint-Martin i Saint-Barthélemy nie są w niniejszym przypadku istotne, biorąc pod uwagę, że francuskie departamenty, zbiorowości i terytoria zamorskie nie wchodziły w skład obszaru swobodnego przepływu Schengen.

francuskiego terytorium krajowego określonego uprzednio w ustawie, a po drugie tożsamość każdej osoby można skontrolować zgodnie z przewidzianymi zasadami w celu zweryfikowania przestrzegania obowiązków posiadania, posiania przy sobie i okazania dokumentów przewidzianych przez ustawę. A zatem przepis ten ma zastosowanie *bez żadnego ograniczenia* wobec każdej osoby znajdującej się w wyznaczonej strefie¹⁸.

52. Z powyższego wynika, że art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego niewątpliwie ustanawia odrębny i surowszy system kontroli tożsamości w strefach granicznych niż dla pozostałego terytorium francuskiego.

53. Rząd francuski wyjaśnił Trybunałowi, że celem kontroli przeprowadzanych na podstawie art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego jest weryfikacja tożsamości osoby albo w celu zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom lub zakłóceniom porządku publicznego, albo poszukiwania sprawców przestępstw i wykroczeń. Jednakże uważam, że opinia ta nie jest poparta przedstawionymi Trybunałowi dokumentami. Z zastrzeżeniem ustaleń sądu odsyłającego, trzy pierwsze akapity art. 78-2 francuskiego kodeksu postępowania karnego dotyczą właśnie kontroli tożsamości do tych celów¹⁹. Natomiast kontrole przeprowadzane na podstawie art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego zależne są wyłącznie od miejsca przebywania danej osoby, czyli w szczególności od tego, czy przebywa ona w strefie ograniczonej linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów od granicy w głąb kraju.

18 — Rząd francuski w swych uwagach powołał się także na art. L.611-1 Cedesa. Należy podkreślić, że przepis ten jest nieistotny w niniejszym przypadku, biorąc pod uwagę, że z postanowień odsyłających wyraźnie wynika, że skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym byli przedmiotem kontroli na podstawie art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego. W każdym razie moim zdaniem, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy, kontrole pozwoleń na pobyt na podstawie art. L.611-1 Cedesa stosowane są zazwyczaj na całym terytorium francuskim i powinny być oparte na bardzo ścisłych kryteriach w odniesieniu do cech osoby kontrolowanej jako osoby o zagranicznym obywatelstwie. Jednakże biorąc pod uwagę, że art. L.611-1 Cedesa przewiduje, że osoby o zagranicznym obywatelstwie mogą być także zobowiązane do okazania dokumentów, na podstawie których są upoważnione do poruszania się i przebywania we Francji, w związku z kontrolą tożsamości przeprowadzaną na podstawie art. 78-1, 78-2 i 78-2-1 francuskiego kodeksu postępowania karnego, wydaje się, że – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy – wspomniany art. L.611-1 mógłby być w rzeczywistości stosowany w sposób bardziej surowy w strefie geograficznej istotnej ze względu na związek z art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego. Ponadto art. 78-2-1 francuskiego kodeksu postępowania karnego, który przewiduje, że na żądanie prokuratora Republiki władze policyjne są upoważnione do wstępu do miejsc, w których wykonywana jest działalność zawodowa, nie jest w niniejszym przypadku istotny. W każdym razie wydaje się, że przepis ten jest stosowany na całym terytorium francuskim.

54. Zważywszy na geograficzny zakres zastosowania omawianych kontroli tożsamości, na okoliczność, że mogą one być przeprowadzone wobec każdej osoby znajdującej się w wyznaczonej strefie geograficznej, i na brak rzetelnego wyjaśnienia celu realizowanego za pomocą tych kontroli, uważam, że stanowią one kontrole związane z przekraczaniem

19 — Nie oznacza to, że kontrole tożsamości przeprowadzane na podstawie art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego nie mogłyby w konkretnych przypadkach ujawnić naruszeń lub im zapobiec, ale moim zdaniem – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy – istnieją inne przepisy wspomnianego kodeksu odnoszące się w sposób szczególny do tych zagadnień.

granicy, które nie są objęte kompetencjami państw członkowskich na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 562/2006. W świetle powyższego twierdzą, że rozpatrywane kontrole tożsamości stanowią ukryte kontrole graniczne, które są zakazane na podstawie art. 20 rozporządzenia nr 562/2006 i które nie należą do wyjątków przewidzianych w art. 21 tego rozporządzenia.

przystankiem i przystankiem znajdującym się w odległości do 50 kolejnych kilometrów. Te linie i przystanki zostaną określone w drodze zarządzenia ministra. W przypadku gdy odcinek autostrady rozpoczyna się w strefie, o której mowa w zdaniu pierwszym, a pierwszy punkt poboru opłat znajduje się poza linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb lądu, kontrola może być przeprowadzana na parkingach aż do tego pierwszego punktu poboru opłat, a także w punkcie poboru opłat i na przyległych parkingach. Punkty poboru opłat, które są objęte tym przepisem, zostaną wyznaczone w drodze zarządzenia”.

55. W konsekwencji uważam, że art. 67 TFUE i art. 20, 21 rozporządzenia nr 562/2006 stoją na przeszkodzie przepisowi takiemu jak art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego, który przewiduje, że „w strefie mieszczącej się między granicą lądową między Francją i państwami będącymi stronami konwencji podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. a linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb kraju, a także w publicznie dostępnych strefach portów, lotnisk i dworców kolejowych lub autobusowych dostępnych dla ruchu międzynarodowego, wskazanych w drodze zarządzenia, również możliwe jest kontrolowanie, zgodnie z zasadami określonymi w akapicie pierwszym, tożsamości osób w celu sprawdzenia przestrzegania obowiązku posiadania, posiadania przy sobie oraz okazywania dokumentów wymaganych ustawą. Jeżeli kontrola ma miejsce na pokładzie pociągu obsługującego połączenie międzynarodowe, może zostać przeprowadzona na odcinku trasy między granicą i pierwszym przystankiem znajdującym się w odległości ponad 20 kilometrów od granicy. Jednakże w przypadku linii kolejowych wykonujących połączenie międzynarodowe i których obsługiwanie charakteryzuje się szczególnymi cechami, kontrola może zostać również przeprowadzona na odcinku trasy między tym

VI — W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

56. W pytaniu pierwszym, dotyczącym wykładni art. 67 TFUE Cour de cassation zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy postanowienie to stoi na przeszkodzie przepisom ustawy organicznej w sprawie stosowania art. 61-1 Konstytucji Republiki Francuskiej w zakresie, w jakim nakładają one na sądy obowiązek rozstrzygnięcia w trybie priorytetowym o skierowaniu do Conseil constitutionnel podniesionego przed nimi pytania prawnego o zgodność z Konstytucją, w sytuacji gdy takie pytanie dotyczy niezgodności z Konstytucją przepisu prawa krajowego z uwagi na jego sprzeczność z prawem Unii. W szczególności Cour de cassation pragnie wiedzieć, czy przepisy proceduralne wprowadzone po pierwsze przez art. 23-2 zarządzenia nr 58-1067 i które, w przypadku

podniesienia przed sądem zarzutów podważających zgodność przepisu ustawodawczego z jednej strony z prawami i wolnościami zagwarantowanymi przez Konstytucję, a z drugiej strony ze zobowiązaniami międzynarodowymi Republiki Francuskiej, nakładają na ten sąd obowiązek orzeczenia w trybie priorytetowym o skierowaniu pytania o zgodność z Konstytucją do Conseil d'État lub Cour de cassation, które decydują o przekazaniu pytania do Conseil constitutionnel, a po drugie przez art. 23-5 tego rozporządzenia, które w przypadku gdy przed Conseil d'État lub Cour de cassation zostaną podniesione takie zarzuty, nakłada na nie obowiązek orzeczenia w trybie priorytetowym o odesłaniu pytania o zgodności z Konstytucją do Conseil constitutionnel, naruszając zagwarantowaną w art. 267 TFUE swobodę sądów francuskich w zakresie kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału. W tym względzie uważam, że w ramach pierwszego pytania prejudycjalnego należy także zbadać art. 62 Konstytucji Republiki Francuskiej, na który Cour de cassation wyraźnie powołuje się w postanowieniu odsyłającym i który przewiduje, że decyzje Conseil constitutionnel nie podlegają zaskarżeniu.

57. Moim zdaniem poprzez pytanie pierwsze Cour de cassation pragnie się dowiedzieć w szczególności, czy prawo krajowe może ograniczać swobodę sądów krajowych w zakresie zwracania się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

A — W przedmiocie dopuszczalności pierwszego pytania prejudycjalnego

58. Rząd francuski podważa dopuszczalność pierwszego pytania prejudycjalnego. W tym względzie utrzymuje, że pytanie to oparte jest na oczywiście błędnej wykładni prawa krajowego, tak że nabiera ono charakteru czysto hipotetycznego. Komisja, nie podważając dopuszczalności pierwszego pytania prejudycjalnego, wyraża wątpliwość co do krajowych ram prawnych przedstawionych w postanowieniach odsyłających. W szczególności uważa, że znaczenie kontroli przeprowadzanej przez francuską Conseil constitutionnel nie wynika wyraźnie z informacji przekazanych przez sąd odsyłający.

59. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w kompetencji Trybunału nie leży jednak wypowiedzanie się w ramach procedury odesłania prejudycjalnego o wykładni przepisów krajowych ani orzekanie o poprawności wykładni zastosowanej przez sąd krajowy. Trybunał jest bowiem zobowiązany uwzględnić, zgodnie z podziałem kompetencji między nim a sądami krajowymi, określony w postanowieniu odsyłającym stan faktyczny i prawny, w jaki wpisują się pytania prejudycjalne²⁰.

²⁰ — Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-244/06 *Dynamic Medien*, Zb.Orz. s. I-505, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo.

60. Tymczasem z wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym wynika, że są one oparte na założeniu, że prawo francuskie – a zwłaszcza art. 23-2 i 23-5 zarządzenia nr 58-1067, a także art. 62 Konstytucji Republiki Francuskiej – ogranicza swobodę sądów krajowych, w tym sądu odsyłającego, w zakresie zwrócenia się do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE i orzekania w przedmiocie zgodności przepisu krajowego z prawem Unii. Moim zdaniem zważywszy że spory przed sądami krajowymi są skoncentrowane na zgodności prawa krajowego z prawem Unii²¹, pierwsze pytanie prejudycjalne nie wydaje się być oczywiście pozbawione znaczenia w odniesieniu do rozwiązania sporów przed sądami krajowymi.

możliwość skierowania przez sąd krajowy do Trybunału pytania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE²². W wyrokach wydanych w tym zakresie Trybunał systematycznie orzekał w ten sposób, by przyznać sądom krajowym jak najszerzą możliwość skierowania do Trybunału pytań w przedmiocie ważności i wykładni prawa Unii. W odpowiedzi na pytanie pierwsze przypomnę zatem utrwalone i usystematyzowane orzecznictwo Trybunału w tym zakresie. Poza tym na odpowiedź na pytanie pierwsze nie może mieć moim zdaniem wpływu okoliczność, że celem rozpatrywanej ustawy organicznej wydaje się być przyznanie jednostkom dodatkowej ochrony proceduralnej na podstawie prawa krajowego.

61. W świetle powyższych rozważań należy uznać, że pierwsze pytanie prejudycjalne jest dopuszczalne.

63. Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) TUE i art. 267 TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów krajowych, o wykładni prawa Unii oraz ważności aktów przyjętych przez instytucje unijne²³.

B — *Co do istoty*

62. Na wstępie zauważę, że Trybunał miał już okazję orzekać w przedmiocie sporów, w których przepisy krajowe ograniczały

64. Głównym celem właściwości przyznanej Trybunałowi na podstawie art. 267 FTUE jest zapewnienie, by prawo wspólnotowe było

21 — Zobacz pkt 18 powyżej.

22 — Dawniej art. 234 traktatu WE i art. 177 traktatu EWG.

23 — Biorąc pod uwagę, że w niniejszym przypadku nie jest rozpatrywane zagadnienie ważności aktu instytucji unijnych, moje rozważania w niniejszej opinii będą skoncentrowane na kwestii wykładni prawa Unii na podstawie art. 267 TFUE.

stosowane w sposób jednolity przez sądy krajowe. Cel ten jest bowiem realizowany przez Trybunał i sądy krajowe w duchu współpracy²⁴ i na podstawie wzajemnego zaufania i dialogu sądowego. Procedura odesłania prejudycjalnego ustanowiona w art. 19 TUE i art. 267 TFUE jest instrumentem proceduralnym mającym istotne znaczenie dla zapewnienia spójnego stosowania i przestrzegania prawa Unii przed wszystkimi sądami krajowymi dwudziestu siedmiu państw członkowskich.

65. Z brzmienia samego art. 267 TFUE wyraźnie wynika, że właściwość Trybunału jest bardzo szeroka i że Trybunał, działając w duchu współpracy, nie jest co do zasady skłonny do uznawania za niedopuszczalne przesłanych przez sądy krajowe pytań w sprawie wykładni traktatów lub ważności i wykładni aktów instytucji unijnych.

66. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa

wspólnotowego korzystają z domniemania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o które wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem głównego sporu, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione²⁵. Ponadto z art. 267 TFUE wynika, że sądy krajowe są uprawnione do skierowania sprawy do Trybunału wyłącznie wtedy, gdy zawiśnie przed nimi spór i muszą wydać rozstrzygnięcie w ramach postępowania mającego na celu wydanie orzeczenia o charakterze sądowniczym²⁶. Do sądu krajowego, przed którym sprawa zawisła i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydane w następstwie tego orzeczenia, należy ocena, w świetle okoliczności konkretnej sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu umożliwienia mu wydania orzeczenia, jak również znaczenia pytań, które przedkłada on Trybunałowi²⁷. Zatem jeżeli pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia²⁸.

24 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-350/07 Kattner Stahlbau, Zb.Orz. s. I-1513, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

25 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07 Régie Networks, Zb.Orz. s. I-10807, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Zobacz postanowienia: z dnia 19 czerwca 1980 r. w sprawie 138/80 Borker, Rec. s. 1975, pkt 4; z dnia 5 marca 1986 r. w sprawie 318/85 Greis Unterweger, Rec. s. 955, pkt 4; wyroki: z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-111/94 Job Centre, Rec. s. I-3361, pkt 9; z dnia 14 czerwca 2001 r. w sprawie C-178/99 Salzmann, Rec. s. I-4421, pkt 14.

27 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 1983 r. w sprawie 170/82 Les Fils d'Henri Ramel, Rec. s. 1319, pkt 8.

28 — Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s. I-2099, pkt 38; z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-118/08 Transportes Urbanos y Servicios Generales, Zb. Orz. s. I-635, pkt 25.

67. Sądy krajowe, których orzeczenia podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, mogą natomiast, zgodnie z art. 267 akapit drugi TFUE, swobodnie ocenić konieczność ewentualnego zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o dokonanie wykładni w trybie prejudycjalnym, w przypadku gdy powstaje przed nimi pytanie dotyczące prawa Unii, podczas gdy sądy krajowe, których decyzje nie są zaskarżalne według prawa krajowego, są na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE zobowiązane do skierowania pytania do Trybunału, gdy pojawia się przed nimi tego rodzaju pytanie²⁹.

68. W tym względzie z orzeczenia *Cilfit i in.*³⁰ wyraźnie wynika, że sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, w przypadku powstania przed takim sądem pytania dotyczącego prawa Unii ma obowiązek zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, chyba że stwierdzi, że podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy lub że dany przepis prawa wspólnotowego stanowił już przedmiot wykładni Trybunału, lub że prawidłowe

zastosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości³¹.

69. Trybunał w wyroku w sprawie *Rheinmühlen-Düsseldorf*³² podkreślił, że sądy krajowe mają jak najszerze możliwości, jeśli chodzi o wystąpienie do Trybunału, jeśli uznają, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną przepisów prawa wspólnotowego, wymagające rozstrzygnięcia z ich strony³³. Poza tym Trybunał orzekł, że prawo sądów krajowych do wystąpienia do Trybunału nie może co do zasady być zniesione przez przepis prawa krajowego, który wiąże sąd co do ocen prawnych przeprowadzonych przez

29 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-495/03 *Intermodal Transports*, Zb.Orz. s. I-8151, pkt 31, 33.

30 — Wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81, Rec. s. 3415, pkt 21.

31 — Jednakże z ww. wyroku w sprawie *Cilfit i in.* wynika także, że możliwość przyznana sądowi krajowemu, którego orzeczenia można zaskarżyć na drodze sądowej w prawie wewnętrznym, by nie zwracał się do Trybunału z każdym podniesionym przed nim pytaniem w sprawie wykładni prawa Unii, należy oceniać na podstawie m.in. poszczególnych wersji językowych rozpatrywanych przepisów prawa Unii. Biorąc pod uwagę, że obecnie istnieją dwadzieścia trzy języki oficjalne w ramach Unii i że każda wersja językowa jest autentyczna, wydaje się mało prawdopodobne, by sąd krajowy mógł skorzystać z tej (bardzo ograniczonej) możliwości.

32 — Wyrok z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73, Rec. s. 33, pkt 3.

33 — Zobacz także wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 *Cartesio*, Zb.Orz. s. I-9641, pkt 88.

sądy wyższego szczebla³⁴. W tym względzie Trybunał w wyroku w sprawie ERG i in.³⁵ orzekł, że sąd, który nie orzeka w ostatniej instancji, powinien mieć swobodę wystąpienia do Trybunału z nurtującymi go zagadnieniami, w szczególności jeśli uzna, że ocena prawa dokonana przez wyższą instancję mogłaby doprowadzić go do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem unijnym.

70. W wydanym ostatnio wyroku w sprawie Küçükdeveci³⁶ Trybunał podkreślił

34 — W ww. wyroku w sprawie Rheinmühlen-Düsseldorf Trybunał orzekł także, że byłoby inaczej, gdyby pytania postawione przez sąd były identyczne z pytaniami postawionymi przez sąd ostatniej instancji. Należy zauważyć, że w wyroku z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie 146/73 Rheinmühlen-Düsseldorf, Rec. s. 139, pkt 3, Trybunał orzekł, że jeśli chodzi o sąd, którego orzeczenia można zaskarżyć na drodze sądowej w prawie wewnętrznym, art. 267 TFUE nie stoi na przeszkodzie temu, by postanowienie takiego sądu w sprawie wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym podlegały zwykłym środkom odwoławczym przewidzianym w prawie krajowym (zob. także ww. wyrok w sprawie Cartesio, pkt 89). Wynika z tego, że pojawia się kwestia, czy i w jakim stopniu krajowe drogi odwoławcze mogą ograniczyć prawo sądu krajowego do zwrócenia się do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE. W ww. wyroku z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie Rheinmühlen-Düsseldorf Trybunał podkreślił, że niezależnie od istnienia krajowych dróg odwoławczych musi on traktować postanowienie w sprawie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym jako wiążące i powinno ono być skuteczne tak długo, jak nie zostanie wycofane (zob. także ww. wyrok w sprawie Cartesio, pkt 92-97). Z orzecznictwa Trybunału w tym zakresie wynika, że uznając istnienie krajowych dróg odwoławczych w prawie krajowym, w przypadku gdy sprawa jest zawisła przed sądem krajowym, prawo krajowe nie może ograniczać niezależnej kompetencji tego sądu do zwrócenia się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym. W tych okolicznościach Trybunał powinien traktować postanowienie w sprawie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym jako wiążące i powinno ono być skuteczne tak długo, jak długo nie zostanie cofnięte lub zmienione przez sąd, który je wydał, gdyż jedynie ten sąd może decydować o cofnięciu go lub zmianie. W odniesieniu do sprawy, w której Trybunał uznał się za niewłaściwy do orzekania, ponieważ spór nie był już zawisły przed sądem odsyłającym, zob. postanowienie z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-525/06 Nationale Loterij, Zb.Orz. s. I-2197, pkt 8-11. Należy zauważyć, że w tej ostatniej sprawie sąd odsyłający nie cofnął wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

35 — Wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08, Zb.Orz. s. I-2007, pkt 26.

36 — Wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07, Zb.Orz. s. I-365.

fakultatywny charakter akapitu drugiego art. 267 TFUE i moim zdaniem zakres swobody oceny, jakim dysponują sądy państw członkowskich na podstawie tego przepisu. W sprawie, która doprowadziła do wydania tego wyroku, powstała kwestia, czy na sądzie krajowym, rozpoznającym spór między jednostkami, ciąży obowiązek zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię prawa Unii przed odstąpieniem od stosowania przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z tym prawem, w przypadku gdy na podstawie prawa krajowego sąd odsyłający nie może zaniechać stosowania obowiązującego przepisu prawa krajowego, o ile Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) nie stwierdził wcześniej jego niekonstytucyjności. Trybunał orzekł, że na sądzie krajowym, rozpoznającym spór między jednostkami, ciąży obowiązek zapewnienia poszanowania prawa Unii poprzez odstąpienie w razie potrzeby od stosowania każdego przepisu sprzecznego z prawem krajowym, niezależnie od skorzystania z przysługującego mu w przypadkach, o których mowa w art. 267 akapit drugi TFUE, prawa zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię prawa Unii³⁷.

37 — W pkt 55 wspomnianego wyroku Trybunał orzekł, że „[f]akultatywność takiego zwrócenia się do Trybunału jest niezależna od szczegółowego trybu, którego sąd krajowy powinien przestrzegać na podstawie prawa krajowego przy odstępowaniu od stosowania przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z Konstytucją”.

71. Ponadto w wyroku w sprawie *Mecanarte*³⁸ Trybunał orzekł, że skuteczność (*effet utile*) systemu ustanowionego w art. 267 TFUE wymaga, by sądy krajowe miały jak najszerze prawo zwrócenia się do Trybunału. Trybunał orzekł w tym wyroku w sprawie, która według mnie jest skądinąd wystarczająco podobna do niniejszej sprawy, że sąd krajowy rozstrzygający spór dotyczący prawa Unii, który stwierdza sprzeczność z Konstytucją przepisu krajowego, nie jest pozbawiony prawa ani zwolniony z obowiązku, przewidzianych w art. 267 TFUE, zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii z tego względu, że stwierdzenie to podlega obowiązkowemu odwołaniu do trybunału konstytucyjnego³⁹. Poza tym w odniesieniu do kwestii, czy sąd krajowy może zwolnić się z obowiązku zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym w zakresie, w jakim krajowy porządek prawny ustanawia środki mające na celu usuwanie wad przepisu krajowego, Trybunał orzekł, że zakres swobody oceny sądu krajowego w rozumieniu art. 267 akapit drugi TFUE obejmuje także kwestię, na jakim etapie postępowania należy zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym. Z powyższego wynika, że okoliczność, iż naruszeniu prawa Unii można zaradzić w ramach systemu krajowego, nie stanowi w żaden sposób odstępstwa od swobody oceny przyznanej sądowi krajowemu w rozumieniu art. 267 akapit drugi TFUE.

72. Jestem zatem zdania, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wyraźnie wynika, iż skuteczność (*effet utile*) prawa Unii zostałaby zaprzeczona, gdyby obowiązkowa skarga do trybunału konstytucyjnego mogła ograniczyć lub odroczyć niezależną kompetencję przyznaną wszystkim sądom krajowym w rozumieniu art. 267 akapit drugi TFUE do zwrócenia się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni lub ważności prawa Unii w sprawach przed nimi zawisłych.

38 — Wyrok z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie C-348/89, Rec. s. I-3277, pkt 44.

39 — Zobacz pkt 45-49 wspomnianego wyroku. W sprawie, która doprowadziła do wydania tego wyroku, Tribunal Fiscal Aduaneiro do Porto (Portugalia) zwraca się z zapytaniem, po pierwsze, czy jest właściwy do skierowania odesłania prejudycjalnego w zakresie, w jakim stwierdza sprzeczność z Konstytucją rozpatrywanych przepisów krajowych, biorąc pod uwagę, że stwierdzenie niezgodności z prawem przepisu prawa wewnętrznego podlega zgodnie z art. 280 ust. 3 Konstytucji Republiki Portugalskiej skardze do portugalskiego Trybunału Konstytucyjnego i że w konsekwencji tylko on może być właściwy do skierowania odesłania prejudycjalnego w takich sprawach, a po drugie czy odesłanie prejudycjalne nie jest zbędne w zakresie, w jakim w krajowym porządku prawnym można usunąć wady przepisu krajowego. Zobacz wyrok z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie C-261/95 Palmisani, Rec. s. I-4025, pkt 16-21.

73. Poza tym w przypadku gdy prawo krajowe ogranicza lub odradza swobodę oceny sądów krajowych w zakresie zwrócenia się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 267 TFUE, moim zdaniem należy stosować zasadę pierwszeństwa, która jest kamieniem węgielnym prawa Unii. Zasada ta została także przypomniana ostatnio w deklaracjach załączonych do końcowego aktu konferencji międzyrządowej, podczas

której przyjęto traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.⁴⁰

potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów⁴¹.

74. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez

75. Uważam, że art. 267 TFUE stanowi integralną część porządku prawnego państw członkowskich, w którym posiada pierwszeństwo przed przepisami prawa krajowego w zakresie, w jakim są one z nim sprzeczne. Każdy sąd może i musi stosować w całości art. 267 TFUE, a w przypadku konfliktu pomiędzy tym artykułem a przepisem prawa wewnętrznego odstąpić w razie potrzeby z urzędu od stosowania wspomnianego przepisu w sprawie przed nim zawisłej.

40 — W Deklaracji 27 odnoszącej się do pierwszeństwa ustanowiono:

„Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo.

Ponadto konferencja postanowiła, że do niniejszego Aktu końcowego konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie 11197/07 (JUR 260):

»Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa WE stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Costa przeciwko ENEL1), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady i obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

(1) wynika [z powyższego] (...), [że] prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty«.

76. Należy także podkreślić, że poza faktem, iż sądy krajowe dysponują na podstawie

41 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629, pkt 24; z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawach połączonych C-13/91 i C-113/91 Debus, Rec. s. I-3617, pkt 32; z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 Lucchini, Zb.Orz. s. I-6199, pkt 61; a także z dnia 27 października 2009 r. w sprawie C-115/08 ČEZ, Zb.Orz. s. I-10265, pkt 138. Zobacz także wyrok z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 Filipiak, Zb.Orz. s. I-11049, pkt 84, w którym Trybunał orzekł, że odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny daty utraty mocy obowiązującej spornych przepisów nie stanowi przeszkody dla tego, aby sąd krajowy zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii nie stosował tych przepisów w ramach toczącego się przed nim sporu, jeżeli uzna je za sprzeczne z prawem Unii.

art. 267 akapit drugi TFUE w sprawach przed nimi zawisłych swobodą oceny w odniesieniu do zwrócenia się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym i że ta swoboda nie może być ograniczona przez środki krajowe, orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym przez Trybunał wiąże te sądy co do rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym⁴². W ww. wyroku w sprawie *Simmenthal* Trybunał orzekł, że skuteczność (*effet utile*) procedury odesłania prejudycjalnego byłaby osłabiona, gdyby sąd krajowy nie mógł bezpośrednio nadać prawu Unii stosowania zgodnego z decyzją lub orzecznictwem Trybunału. W konsekwencji uważam, że w przypadku konfliktu pomiędzy orzeczeniem Trybunału wydanym w wyniku odesłania prejudycjalnego a orzeczeniem sądu krajowego, także trybunału konstytucyjnego, pierwszeństwo prawa Unii nakłada na sąd krajowy obowiązek stosowania decyzji Trybunału i odstąpienia od stosowania

orzeczenia sądu krajowego sprzecznego z prawem Unii⁴³.

77. W świetle przedstawionych przez sąd odsyłający wyjaśnień dotyczących krajowych ram prawnych, a w szczególności przepisów dotyczących priorytetowego pytania o zgodność z Konstytucją uważam, że art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie istnieniu przepisów takich jak art. 23-2 akapit drugi i art. 23-5 akapit drugi zarządzenia nr 58-1067 w zakresie, w jakim nakładają one na sądy krajowe obowiązki orzeczenia w trybie priorytetowym o skierowaniu do *Conseil constitutionnel* podniesionego przed nimi pytania o zgodność z Konstytucją, gdy pytanie to odwołuje się do niezgodności aktu prawa wewnętrznego z Konstytucją Republiki Francuskiej ze względu na sprzeczność z przepisami prawa Unii.

42 — Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 3 lutego 1977 r. w sprawie 52/76 *Benedetti*, Rec. s. 163, pkt 26; z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-446/98 *Fazenda Pública*, Rec. s. I-11435, pkt 49; a także postanowienie z dnia 5 marca 1986 r. w sprawie 69/85 *Wünsche*, Rec. s. 947, pkt 13. Zobacz także pkt 64 opinii rzecznika generalnego F.G. Jacoba w sprawie C-195/98 *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (wyrok z dnia 30 listopada 2000 r.), Rec. s. I-10497. W opinii w sprawie C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International* (wyrok z dnia 8 września 2009 r., Zb.Orz. s. I-7633) rzecznik generalny Y. Bot stwierdził, że jednolita wykładnia prawa Unii może być zapewniona tylko wtedy, gdy wyroki Trybunału mają w odniesieniu do sądów krajowych charakter wiążący. Ten wiążący charakter stanowi następstwo obowiązku sądów krajowych zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii (pkt 204, 205).

43 — Zobacz analogicznie ww. wyrok w sprawie *Filipiak*.

VII — Wnioski

78. Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne Cour de cassation w następujący sposób:

- 1) Artykuł 67 TFUE i art. 20, 21 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) stoją w sprzeczności z ustawodawstwem takim jak przepisy art. 78-2 akapit czwarty francuskiego kodeksu postępowania karnego, który stanowi, że „w strefie mieszczącej między granicą lądową Francji z państwami będącymi stronami konwencji podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. a linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb kraju, a także w publicznie dostępnych strefach portów, lotnisk i dworców kolejowych lub autobusowych dostępnych dla ruchu międzynarodowego, wskazanych w drodze zarządzenia, również możliwe jest kontrolowanie, zgodnie z zasadami określonymi w akapicie pierwszym, tożsamości osób w celu sprawdzenia przestrzegania obowiązku posiadania, posiadania przy sobie oraz okazywania dokumentów wymaganych ustawą. Jeżeli kontrola ma miejsce na pokładzie pociągu obsługującego połączenie międzynarodowe, może zostać przeprowadzona na odcinku trasy między granicą i pierwszym przystankiem znajdującym się w odległości ponad 20 kilometrów od granicy. Jednakże w przypadku linii kolejowych wykonujących połączenie międzynarodowe i których obsługiwanie charakteryzuje się szczególnymi cechami, kontrola może zostać również przeprowadzona na odcinku trasy między tym przystankiem i przystankiem znajdującym się w odległości do 50 kolejnych kilometrów. Te linie i przystanki zostaną określone w drodze zarządzenia ministra. W przypadku gdy odcinek autostrady rozpoczyna się w strefie, o której mowa w zdaniu pierwszym, a pierwszy punkt poboru opłat znajduje się poza linią wytyczoną w odległości 20 kilometrów w głąb lądu, kontrola może być przeprowadzana na parkingach aż do tego pierwszego punktu poboru opłat, a także w punkcie poboru opłat i na przyległych parkingach. Punkty poboru opłat, które są objęte tym przepisem, zostaną wyznaczone w drodze zarządzenia”.
- 2) W świetle przedstawionych przez sąd odsyłający wyjaśnień dotyczących krajowych ram prawnych, a w szczególności przepisów dotyczących priorytetowego pytania o zgodność z Konstytucją, art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie istnieniu przepisów krajowych takich jak art. 23-2 akapit drugi i 23-5 akapit drugi zarządzenia nr 58-1067 z dnia 1 listopada 1958 r. dotyczącego ustawy organicznej w sprawie Conseil constitutionnel, zmienionej francuską ustawą organiczną nr 2009-1523 z dnia 10 września 2009 r., w zakresie, w jakim nakładają one na sądy krajowe obowiązek orzeczenia w trybie priorytetowym o skierowaniu do Conseil constitutionnel podniesionego przed nimi pytania o zgodność z Konstytucją, gdy pytanie to odwołuje się do niezgodności aktu prawa wewnętrznego z Konstytucją Republiki Francuskiej ze względu na sprzeczność z przepisami prawa Unii.