



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 19 lipca 2012 r. *

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 — Wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) — Artykuły 20 i 21 — Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych — Odprawa na terytorium — Środki mające skutek równoważny ze skutkami odprawy granicznej — Uregulowanie krajowe dopuszczające przeprowadzanie kontroli tożsamości, obywatelstwa i prawa pobytu przez funkcjonariuszy odpowiedzialnych za ochronę granic i kontrolowanie cudzoziemców w strefie 20 kilometrów od granicy z innymi państwami będącymi stronami konwencji wykonawczej do układu z Schengen — Kontrole służące zwalczaniu nielegalnego pobytu — Uregulowanie zawierające określone warunki i gwarancje w szczególności związane z częstotliwością i intensywnością kontroli

W sprawie C-278/12 PPU

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 4 czerwca 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 czerwca 2012 r., w postępowaniu:

Atiqullah Adil

przeciwko

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, U. Lohmus, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), A. Arabadjiev i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

zważywszy wniosek sądu odsyłającego z dnia 4 czerwca 2012 r., który wpłynął do Trybunału w dniu 8 czerwca 2012 r., o rozpoznanie odesłania w trybie pilnym na podstawie art. 104b regulaminu postępowania przed Trybunałem,

zważywszy postanowienie drugiej izby z dnia 11 czerwca 2012 r. o uwzględnieniu tego wniosku,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 lipca 2012 r.,

* Język postępowania: niderlandzki.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu A. Adila przez E.S. van Akena, advocaat,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez J. Vlácilu, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzega oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez S. Meneza, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Maidani oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po wysłuchaniu rzecznika generalnego,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 i 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) (Dz.U. L 105, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu toczącego się pomiędzy A. Adilem, zgodnie z jego oświadczeniem obywatelem państwa trzeciego, który został umieszczony w ośrodku strzeżonym ze względu na nielegalność jego pobytu na terytorium Niderlandów po zatrzymaniu celem wylegitymowania w ramach kontroli przeprowadzonej w Niderlandach w strefie przygranicznej z Niemcami, a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (ministrem do spraw imigracji, integracji i azylu) w przedmiocie legalności tej kontroli, a w konsekwencji środka detencyjnego, który został zastosowany wobec A. Adila.

Ramy prawne

Prawo Unii

Protokół (nr 19) w sprawie dorobku Schengen

- 3 Zgodnie z preambułą Protokołu (nr 19) w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, załączonego do traktatu z Lizbony (Dz.U. 2010, C 83, s. 290):

„Wysokie Umawiające się Strony,

zwracając uwagę, że układy w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisane przez niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej w Schengen dnia 14 czerwca 1985 roku i dnia 19 czerwca 1990 roku oraz układy z nimi związane i przepisy wydane na podstawie tych układów, zostały włączone w ramy Unii Europejskiej przez traktat z Amsterdamu z dnia 2 października 1997 roku,

pragnąc zachować dorobek Schengen w formie, jaką zyskał on od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu oraz rozwinąć ten dorobek, aby przyczynić się do osiągnięcia celu zakładającego zapewnienie obywatelom Unii przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych;

[...]

uzgodniły następujące postanowienia, które są dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

4 Artykuł 2 tego protokołu stanowi:

„Dorobek Schengen stosuje się do państw członkowskich, o których mowa w artykule 1, bez uszczerbku dla artykułu 3 Aktu przystąpienia z 16 kwietnia 2003 roku i artykułu 4 Aktu przystąpienia z 25 kwietnia 2005 roku. Rada zastępuje Komitet Wykonawczy utworzony na mocy układów z Schengen”.

Konwencja wykonawcza do układu z Schengen

5 W skład tego dorobku wchodzi między innymi Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), podpisana w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. (zwana dalej „KWUS”).

6 Zgodnie z art. 2 KWUS, który dotyczy przekraczania granic wewnętrznych:

„1. Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu, bez poddawania przekraczających je osób jakiegokolwiek kontroli.

[...]

3. Zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych nie ma wpływu na postanowienia artykułu 22 lub wykonywanie uprawnień policyjnych na terytorium Umawiającej się Strony przez właściwe władze, zgodnie z prawem tej Strony albo wymogami posiadania, noszenia oraz okazywania dokumentów określonych prawem tej Strony.

[...]”.

7 Artykuł 2 KWUS został uchylony z dniem 13 października 2006 r. zgodnie z art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 562/2006.

Rozporządzenie nr 562/2006

- 8 Motywy 1 i 14 rozporządzenia nr 562/2006 mają następujące brzmienie:

„(1) Przyjęcie, na podstawie art. 62 ust. 1 traktatu [WE], środków zmierzających do zapewnienia, że osoby przekraczające granice wewnętrzne nie podlegają kontroli granicznej, stanowi część celu Unii polegającego na stworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób, zgodnie z postanowieniem art. 14 traktatu [WE].

[...]

(14) Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla kontroli przeprowadzanych w ramach ogólnych uprawnień policyjnych [...] oraz prawa krajowego dotyczącego posiadania dokumentów podróży lub tożsamości lub wymogu, aby osoby powiadamiały organy o swojej obecności na terytorium danego państwa członkowskiego”.

- 9 Artykuł 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia brzmi, jak następuje:

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

- 10 Zgodnie z art. 2 pkt 1, 9–11 omawianego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) »granice wewnętrzne« oznaczają:

a) wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach;

[...]

9) »kontrola graniczna« oznacza wszystkie działania podejmowane na granicy, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i do celów w nim określonych, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na akt jej przekroczenia, bez względu na wszelkie inne okoliczności, składającą się z odprawy granicznej oraz ochrony granicy;

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

11) »ochrona granicy« oznacza ochronę granicy pomiędzy przejściami granicznymi oraz ochronę przejść granicznych poza ustalonymi godzinami otwarcia w celu uniemożliwienia uniknięcia przez osoby odprawy granicznej”.

- 11 Artykuł 3 rozporządzenia nr 562/2006 stanowi:

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

a) praw osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się;

b) praw uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w szczególności w odniesieniu do zasady non-refoulement”.

12 Artykuł 20 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przekraczanie granic wewnętrznych”, stanowi:

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

13 Artykuł 21 omawianego rozporządzenia, zatytułowany „Odprawa na terytorium”, przewiduje:

„Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na:

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

Prawo niderlandzkie

14 Zgodnie z art. 6 Politiewet (ustawy o policji) z 1993 r.:

„Następujące zadania policyjne powierza się żandarmerii królewskiej [Koninklijke Marechaussee], z zastrzeżeniem przepisów innych ustaw i przepisów wydanych na ich podstawie:

[...]

- f) wykonywanie zadań powierzonych przez lub na podstawie Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r. zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”),
- g) zwalczanie handlu ludźmi oraz przestępstw przeciwko dokumentom tożsamości lub dokumentom podróży [...]”.

- 15 Artykuł 50 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach stanowi, że funkcjonariusze odpowiedzialni za ochronę granic i kontrolę cudzoziemców mają prawo – czy to na podstawie faktów i okoliczności, które przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów rodzą uzasadnione podejrzenie nielegalnego pobytu, czy też w ramach zwalczania nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy – zatrzymywania osób do wylegitymowania celem ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa oraz prawa pobytu.
- 16 Z postanowienia odsyłającego wynika, że podstawę prawną kontroli mobilnych w zakresie bezpieczeństwa („Mobieltoezicht Veiligheid”, zwanych dalej „kontrolami MTV”) stanowi art. 50 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.
- 17 Artykuł 50 ust. 6 ww. ustawy przewiduje, iż zasady dotyczące stosowania art. 50 ust. 1 zostaną określone w rozporządzeniu o zasięgu ogólnym.
- 18 Ogólnym aktem administracyjnym w sprawie wykonywania kompetencji do zatrzymywania osób celem wylegitymowania w ramach kontroli MTV jest Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenie z 2000 r. w sprawie cudzoziemców, zwane dalej „rozporządzeniem z 2000 r.”).
- 19 Zmieniony w następstwie wydania wyroku z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli, Zb.Orz. s. I-5667, art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r., który wszedł w życie z dniem 1 czerwca 2011 r., ma następujące brzmienie:
- „1. Uregulowane w art. 50 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach uprawnienie do legitymowania osób celem ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa i sytuacji prawnej w kontekście prawa pobytu dla celów zwalczania nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy jest dokonywane wyłącznie w ramach kontroli cudzoziemców:
- a) na lotniskach po przylotach ze strefy Schengen;
 - b) w pociągach najpóźniej 30 minut po przekroczeniu wspólnej granicy lądowej z Belgią i Niemcami lub, jeśli w tym czasie pociąg nie dojechał jeszcze do drugiej stacji, po przekroczeniu granicy, maksymalnie do drugiej stacji po przekroczeniu granicy;
 - c) na drogach lądowych i wodnych w obszarze do 20 km od wspólnej granicy z Belgią i Niemcami.
2. Kontrole wskazane w ust. 1 są przeprowadzane na podstawie informacji lub doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy. W ograniczonym zakresie mogą one również zostać przeprowadzone celem pozyskania informacji o nielegalnym pobycie.
3. Kontrole wskazane w ust. 1 lit. a) są przeprowadzane dla lotów tej samej relacji maksymalnie siedem razy w tygodniu i w odniesieniu do maksymalnie jednej trzeciej łącznej liczby lotów planowanych na miesiąc w ramach tej relacji. W ramach tych kontroli sprawdza się jedynie część przewożonych pasażerów.
4. Kontrole wskazane w ust. 1 lit. b) są przeprowadzane maksymalnie w dwóch pociągach danej relacji na dzień i w maksymalnie ośmiu pociągach łącznie, a ponadto maksymalnie w dwóch przedziałach danego pociągu.
5. Kontrole wskazane w ust. 1 lit. c) są przeprowadzane na tej samej drodze lądowej lub wodnej maksymalnie dziewięćdziesiąt godzin na miesiąc i maksymalnie sześć godzin na dzień. Przy tych kontrolach zatrzymywana jest jedynie część przejeżdżających pojazdów”.

- 20 W postanowieniu odsyłającym stwierdzono, iż w uzasadnieniu do zmiany przepisów art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r. zostały podkreślone następujące elementy:

„Niniejsza zmiana rozporządzenia [z 2000 r.] ma zapewnić, aby kontrola cudzoziemców dokonywana w celach zwalczania nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy [...] nie miała skutku równoważnego ze skutkiem odprawy granicznej w rozumieniu [rozporządzenia nr 562/2006]. W ten sposób uwzględniony zostaje [ww.] wyrok Trybunału Sprawiedliwości [w sprawach połączonych Melki i Abdeli] oraz wyrok Raad van State z dnia 28 grudnia 2010 r., a ponadto mobilne kontrole stają się zgodne z art. 21 lit. a) [rozporządzenia nr 562/2006]”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 21 A. Adil, zgodnie z jego oświadczeniem obywatel afgański, został wylegitymowany w dniu 28 marca 2012 r. w ramach kontroli MTV przeprowadzonej przez żandarmerię królewską, kiedy przebywał jako pasażer w autobusie firmy Eurolines. Zatrzymanie celem wylegitymowania miało miejsce na autostradzie A67/E34 prowadzącej z Niemiec, na terenie gminy Venlo (Niderlandy).
- 22 Protokół w sprawie wylegitymowania, przekazania i umieszczenia w ośrodku strzeżonym sporządzony w dniu 28 marca 2012 r. wskazuje, że kontrola MTV została przeprowadzona na podstawie informacji lub doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy, że kontrola odbyła się w obszarze 20 km od granicy lądowej z Niemcami, że w tym miejscu, w marcu odbyły się jedna lub więcej kontroli MTV o łącznym czasie trwania 54 godziny i 38 minut, że w tym miejscu w dniu wylegitymowania odbyły się jedna lub więcej kontroli MTV o łącznym czasie trwania jednej godziny, i że w trakcie tej kontroli zatrzymano dwa pojazdy, tj. część pojazdów przejeżdżających w tym miejscu.
- 23 Na podstawie decyzji z dnia 28 marca 2012 r. A. Adil został umieszczony w strzeżonym ośrodku, na mocy ustawy o cudzoziemcach.
- 24 W postępowaniu przed Rechtbank 's-Gravenhage A. Adil zakwestionował prawidłowość jego wylegitymowania oraz decyzji o umieszczeniu go w strzeżonym ośrodku na takiej podstawie, że przeprowadzona kontrola MTV odpowiada odprawie granicznej zabronionej przez art. 20 rozporządzenia nr 562/2006. Twierdzi on w szczególności, iż w czasie kontroli nie istniało – w jego przypadku – uzasadnione podejrzenie nielegalnego pobytu.
- 25 Z dokumentów załączonych do postanowienia odsyłającego, a także z uwag przedstawionych Trybunałowi przez rząd niderlandzki wynika, że po wylegitymowaniu A. Adil złożył wniosek o udzielenie azylu. Po sprawdzeniu bazy danych obsługiwanej przez system Eurodac stworzony na podstawie rozporządzenia Rady nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczącego ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej (Dz.U. L 316, s. 1), okazało się również, że złożył on już wcześniej wniosek o udzielenie azylu w Norwegii. W postępowaniu przed Rechtbank 's-Gravenhage A. Adil zakwestionował także sposób załatwienia jego wniosku o udzielenie azylu.
- 26 W wyroku z dnia 16 kwietnia 2012 r. Rechtbank 's-Gravenhage uznał skargę A. Adila za bezzasadną.
- 27 Sąd ten oparł się w szczególności na orzeczeniu Raad van State z dnia 5 marca 2012 r., według którego kontrole MTV nie są sprzeczne z rozporządzeniem nr 562/2006, potwierdzającym tym samym wcześniejsze orzeczenie tego sądu z dnia 20 października 2011 r. W orzeczeniu z dnia 5 marca 2012 r. Raad van State zaznaczył między innymi, iż art. 21 rozporządzenia nr 562/2006 zawiera niewyczerpujący wykaz okoliczności, w jakich wykonywanie uprawnień policyjnych nie może być uważane za równoważne z przeprowadzaniem odprawy granicznej, w rozumieniu art. 20 tego rozporządzenia.

- 28 W dniu 23 kwietnia 2012 r. A. Adil wniósł odwołanie od wyroku Rechtbank 's-Gravenhage do wydziału spraw sądowo-administracyjnych Raad van State.
- 29 Z postanowienia odsyłającego wynika, iż różne sądy niderlandzkie mają rozbieżne opinie w kwestii zgodności kontroli MTV z art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006.
- 30 W postanowieniu z dnia 7 lutego 2012 r. Rechtbank Roermond (wydział karny) zaznaczył bowiem, powołując się na ww. orzeczenia Raad van State w sprawie legalności kontroli MTV, iż orzecznictwo w swoim obecnym stanie jest niejasne, jeśli chodzi o odpowiedź na pytanie, czy gwarancje przewidziane w art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r. spełniają wymogi określone w ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli. Sąd ten, który stwierdził, iż brzmienie tego przepisu nie bierze w żadnym stopniu pod uwagę zachowania zainteresowanego ani szczególnych okoliczności, w których może występować ryzyko powstania zagrożenia dla porządku publicznego, zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Chodzi tu o sprawę C-88/12 Jaoo zawisłą przed Trybunałem.
- 31 Podobnie Gerechtshof 's-Hertogenbosch (wydział karny) uznał w orzeczeniu z dnia 11 maja 2012 r., iż kontrola MTV, nawet gdy jest przeprowadzana zgodnie z art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r., ma skutek równoważny ze skutkami kontroli granicznej, a więc jest sprzeczna z rozporządzeniem nr 562/2006. Według tego sądu podstawą kontroli MTV nie są fakty i okoliczności, które rodzą podejrzenie nielegalnego pobytu. Są one przeprowadzane wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na akt jej przekroczenia i mają na celu ustalenie, czy spełnione są warunki wymagane do zezwolenia na wjazd osoby na terytorium danego państwa członkowskiego lub na jego opuszczenie.
- 32 W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 21 [rozporządzenia nr 562/2006] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie krajowemu uprawnieniu ustanowionemu w art. 50 [ustawy o cudzoziemcach] i szczegółowo uregulowanemu w art. 4.17a [rozporządzenia z 2000 r.] polegającemu na przeprowadzaniu kontroli osób w obszarach za granicami wewnętrznymi celem sprawdzenia, czy spełnione zostały obowiązujące w państwie członkowskim przesłanki legalnego pobytu?
- 2) a) Czy art. 21 [rozporządzenia nr 562/2006] stoi na przeszkodzie krajowym kontrolom, takim jak wskazane w art. 50 [ustawy o cudzoziemcach], które są przeprowadzane na podstawie ogólnych informacji i doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu osób w miejscu przeprowadzanej kontroli w sposób określony w art. 4.17a ust. 2 [rozporządzenia z 2000 r.], czy też przy przeprowadzaniu tego rodzaju kontroli muszą istnieć konkretne informacje wskazujące na to, że osoba kontrolowana przebywa w danym państwie członkowskim nielegalnie?
- b) Czy art. 21 [rozporządzenia nr 562/2006] stoi na przeszkodzie tego rodzaju kontroli, jeżeli jest ona przeprowadzona w celu pozyskania wskazanych w lit. a) ogólnych informacji i doświadczenia dotyczących nielegalnego pobytu i odbywa się to w ograniczonym zakresie?
- 3) Czy art. 21 [rozporządzenia nr 562/2006] należy interpretować w ten sposób, że ograniczenie uprawnienia do kontroli w sposób określony w przepisach ustawowych tego rodzaju, jak art. 4.17a [rozporządzenia z 2000 r.] w sposób wystarczający zapewnia, że kontrola nie będzie miała w rzeczywistości skutku odprawy granicznej, zakazanego na mocy art. 21 [rozporządzenia nr 562/2006]?”.

W przedmiocie rozpoznania w trybie pilnym

- 33 W postanowieniu odsyłającym z dnia 4 czerwca 2012 r. Raad van State wystąpił o rozpoznanie niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym określonym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz w art. 104b regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 34 Sąd odsyłający uzasadnił ten wniosek, wyjaśniając, iż w następstwie wylegitymowania w Niderlandach w strefie przygranicznej z Niemcami A. Adil został pozbawiony wolności, a odpowiedź na zadane pytanie ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie zastosowanego wobec niego środka detencyjnego. Zaznaczył również, że przed różnymi sądami niderlandzkimi toczy się wiele spraw dotyczących podobnych przypadków zastosowania środków detencyjnych.
- 35 Druga izba Trybunału, zgodziwszy się z propozycją sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznik generalnej, postanowiła w dniu 11 czerwca 2012 r. uwzględnić wniosek sądu krajowego o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 36 Na wstępie należy stwierdzić, iż Raad van State nie przedstawił w postanowieniu odsyłającym żadnych informacji na temat wniosków o udzielenie azylu złożonych przez A. Adila ani nie zadał żadnego pytania dotyczącego konsekwencji tych wniosków dla umieszczenia zainteresowanego w ośrodku strzeżonym.
- 37 Pytania zadane przez ten sąd ograniczają się do wykładni rozporządzenia nr 562/2006.
- 38 Poprzez te pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją na przeszkodzie istnieniu krajowych przepisów prawnych, takich jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, umożliwiających funkcjonariuszom odpowiedzialnym za ochronę granic i kontrolowanie cudzoziemców przeprowadzanie kontroli w strefie geograficznej 20 km, poczynając od granicy lądowej między państwem członkowskim a państwami będącymi stronami KWUS, mających na celu sprawdzenie, czy legitymowane osoby spełniają warunki legalnego pobytu obowiązujące w danym państwie członkowskim, jeżeli podstawą tych kontroli są ogólne informacje i doświadczenie dotyczące nielegalnego pobytu osób w miejscach kontroli, jeżeli mogą być również przeprowadzane w ograniczonym zakresie w celu uzyskania tego rodzaju ogólnych informacji oraz doświadczenia w tej dziedzinie i jeżeli ich wykonywanie podlega pewnym ograniczeniom dotyczącym w szczególności ich intensywności oraz ich częstotliwości.

Uwagi przedłożone Trybunałowi

- 39 A. Adil utrzymuje, iż niderlandzkie uregulowanie nie spełnia warunków wymaganych przez art. 21 rozporządzenia nr 562/2006. Przede wszystkim uregulowanie to wchodzi w skład krajowych przepisów imigracyjnych, a nie przepisów o zapobieganiu i ściganiu przestępstw i w praktyce jest stosowane wyłącznie przez funkcjonariuszy, którym specjalnie powierzono zadanie ochrony granic i kontroli cudzoziemców. Następnie kontrole MTV – w odróżnieniu od kontroli przeprowadzanych na pozostałej części terytorium kraju, które wymagają wykazania uzasadnionego podejrzenia nielegalnego pobytu – są przeprowadzane wyłącznie z tytułu przekroczenia granicy i mają taki sam cel co odprawy graniczne. Na koniec A. Adil podnosi, że ograniczenie intensywności kontroli MTV przewidziane w niderlandzkim uregulowaniu w praktyce nie jest w stanie zapobiec, żeby kontrole nie miały skutku równoważnego ze skutkami odprawy granicznej.

- 40 Rząd czeski uważa, że – w odróżnieniu od kontroli, które były przedmiotem sporu w ww. sprawie Melki i Abdeli – kontrole MTV mają ten sam cel co odprawa graniczna w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 562/2006. Według tego rządu kontrole osób po przekroczeniu granicy, mające na celu ochronę tejże granicy przed nielegalną imigracją, wchodzi w zakres kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zabronionej na podstawie art. 20 rozporządzenia nr 562/2006. W tych okolicznościach nie jest konieczne badanie, czy uregulowanie niderlandzkie przewiduje gwarancje wymagane w ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli.
- 41 Rządy niderlandzki, niemiecki i francuski, podobnie jak Komisja Europejska, uważają natomiast, że art. 21 rozporządzenia nr 562/2006 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu kontrole takiego typu jak kontrole MTV, które odbywają się w strefie przygranicznej, mają na celu zwalczanie nielegalnego pobytu, podlegają szczegółowym zasadom i ograniczeniom regulującym ich wykonywanie.
- 42 Rządy te podkreślają, iż głównym celem kontroli MTV jest zwalczanie nielegalnego pobytu, a nie sprawdzanie, czy dana osoba jest uprawniona do wjazdu na terytorium Niderlandów. Artykuł 21 rozporządzenia nr 562/2006 nie stanowi przeszkody dla takiego celu. Wprawdzie zwalczanie nielegalnego pobytu nie jest wyraźnie wymienione w wykazie celów, jakim mają służyć kontrole przeprowadzane na terytorium państw członkowskich, dopuszczalne na podstawie tego przepisu, jednak użycie w tym przepisie wyrażenia „w szczególności” wskazuje jasno, iż nie jest to wykaz wyczerpujący. Zatem środki policyjne zgodne z art. 21 rozporządzenia nr 562/2006 mogą mieć inne cele niż utrzymanie bezpieczeństwa publicznego i walka z przestępczością transgraniczną.
- 43 Co się tyczy podstaw kontroli MTV, rząd niderlandzki utrzymuje, odwołując się do brzmienia art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, że środki policyjne mogą być oparte na informacjach i doświadczeniu policyjnym o charakterze ogólnym. Jak wynika z pkt 74 ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli, nie są konieczne konkretne informacje wskazujące, że osoba poddana kontroli przebywa w państwie członkowskim nielegalnie.
- 44 Komisja utrzymuje, iż selektywny charakter kontroli, który oznacza, że kontroluje się tylko część przejeżdżających, zwiększa prawdopodobieństwo, że kontrole te nie mają skutku równoważnego ze skutkami odprawy granicznej. Dzięki swojej selektywności kontrole zdecydowanie odróżniają się od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych.
- 45 Jeśli chodzi o okoliczność, iż kontrole MTV przeprowadzane w strefie przygranicznej różnią się od kontroli wykonywanych na pozostałej części terytorium krajowego, rządy niderlandzki, niemiecki i francuski, podobnie jak Komisja utrzymują, że takie zróżnicowanie jest dopuszczalne zgodnie z brzmieniem art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, jak wynika z ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli. Zróżnicowanie to jest bowiem uzasadnione, wzięwszy pod uwagę cel kontroli tożsamości, a mianowicie zwalczanie nielegalnego pobytu oraz okoliczność, iż zapewnienie skuteczności tych kontroli wymaga uwzględnienia specyfiki obszarów przygranicznych.
- 46 Rząd niderlandzki oraz Komisja uważają, iż art. 21 rozporządzenia nr 562/2006 nie stoi także na przeszkodzie ograniczonym kontrolom, które mają na celu zebranie dodatkowych informacji na temat zmian tras przerzutu albo nowych szlaków, z jakich zazwyczaj korzystają nielegalni imigranci. Komisja podkreśla natomiast, że omawiane kontrole obydwu typów powinny być przeprowadzane w sposób ściśle zgodny z zasadami określonymi prawem.
- 47 Rządy niderlandzki, niemiecki i francuski, podobnie jak Komisja twierdzą również, iż ustalone ramy ograniczające kompetencję do wykonywania kontroli określone w art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r., który ustala między innymi zasady dotyczące intensywności i częstotliwości kontroli, są wystarczające do zagwarantowania, żeby w praktyce kontrole nie miały skutku równoważnego ze skutkami odprawy granicznej zabronionej na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 562/2006. Rząd niderlandzki precyzuje w tym względzie, iż w celu zapewnienia, żeby tylko część przejeżdżających pojazdów była

zatrzymywana, faktycznego zatrzymania pojazdów dokonuje się na bazie profili lub metodą wyrywkową. Wynika stąd, iż kontrole są planowane i przeprowadzane w sposób wyraźnie odmienny od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych.

Odpowiedź Trybunału

- 48 Należy przypomnieć, iż art. 67 ust. 2 TFUE, który znajduje się w tytule V dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stanowi, iż Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych. Artykuł 77 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi, że Unia rozwija politykę mającą na celu zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych.
- 49 Jak wynika z motywu 1 rozporządzenia nr 562/2006, zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych stanowi część celu Unii, o którym mowa w art. 26 TFUE, polegającego na stworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób.
- 50 Prawodawca unijny wprowadził w życie tę część składową celu w postaci braku kontroli na granicach wewnętrznych poprzez wydanie – na podstawie art. 62 WE, obecnie art. 77 TFUE – rozporządzenia nr 562/2006, które zgodnie z jego motywem 22 powinno rozwijać dorobek Schengen. Rozporządzenie to ustanawia w tytule III wspólnotowy system przekraczania granic wewnętrznych.
- 51 Artykuł 20 rozporządzenia nr 562/2006 stanowi, że granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Zgodnie z art. 2 pkt 10 tego rozporządzenia wyrażenie „odprawa graniczna” oznacza czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, że można zezwolić na wjazd osób na terytorium państw członkowskich lub można zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium.
- 52 Artykuł 72 TFUE przewiduje, iż tytuł V traktatu FUE nie narusza wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.
- 53 W tej kwestii art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 stanowi, że zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną, oraz że ma to zastosowanie również do stref przygranicznych.
- 54 Ten przepis rozporządzenia nr 562/2006 precyzuje, iż wykonywania uprawnień policyjnych nie można uważać w szczególności za równoważne z dokonywaniem odprawy granicznej, jeżeli działania policji nie mają na celu kontroli na granicach, opierają się na informacjach ogólnych i doświadczeniu służb policyjnych dotyczących ewentualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i mają na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną, są planowane i wykonywane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych oraz są przeprowadzane na podstawie wyrywkowych kontroli.
- 55 Jeśli chodzi o kontrole takiego rodzaju jak kontrole MTV, których podstawą prawną jest art. 50 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, i które są przeprowadzane zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r., należy zważyć w szczególności, że nie są one przeprowadzane „na granicach” ani przy przekraczaniu granicy, lecz wewnątrz terytorium krajowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 68).
- 56 Wynika stąd, iż – wbrew temu, co utrzymuje rząd czeski – kontrole te nie stanowią odprawy granicznej, której zabrania art. 20 rozporządzenia nr 562/2006, lecz kontrole na terytorium, o których mowa w art. 21 tego rozporządzenia.

- 57 Następnie należy zbadać, czy kontrole na terytorium zaplanowane i przeprowadzone jako kontrole MTV, są w każdym razie zabronione na podstawie art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006. Byłoby tak, gdyby kontrole te w rzeczywistości miały skutek równoważny ze skutkami odprawy granicznej (ww. wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 69).
- 58 W tym względzie należy uściślić, iż art. 50 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach przewiduje kontrole przeprowadzane konkretnie w strefach przygranicznych, a także kontrole wykonywane na pozostałej części terytorium krajowego. Z informacji zawartych w dokumentacji przekazanej Trybunałowi i objaśnionych na rozprawie wynika, że wprawdzie obydwa typy kontroli mają taki sam cel polegający na zwalczaniu nielegalnego pobytu, jednak podstawą kontroli przeprowadzanych poza strefami przygranicznymi musi być uzasadnione podejrzenie nielegalnego pobytu. W ramach kontroli MTV wykonywanych zgodnie z art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r. zatrzymywanie osób celem wylegitymowania może się odbywać na podstawie informacji lub doświadczenia w dziedzinie nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy, również i bez takiego podejrzenia.
- 59 Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o cel niderlandzkiego uregulowania wprowadzającego kontrole MTV należy przypomnieć, iż art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 stanowi, iż wykonywania uprawnień policyjnych nie można uważać w szczególności za równoważne z dokonywaniem odprawy granicznej, jeżeli spełniony jest wymóg lub wymogi, o których tam mowa, a wśród których znajduje się warunek ustalony w tymże art. 21 lit. a) ppkt (i), że środki policyjne nie mogą mieć na celu kontroli granicznej.
- 60 W rozpoznawanej sprawie z informacji przekazanych Trybunałowi wynika, iż sąd krajowy powinien ustalić, czy cele, jakim mają służyć kontrole MTV, różnią się w pewnych istotnych punktach od celów odprawy granicznej.
- 61 Według art. 2 pkt 9–11 rozporządzenia nr 562/2006, odprawa graniczna ma na celu z jednej strony zapewnienie, że można zezwolić na wjazd osób na terytorium państwa członkowskiego lub na opuszczenie tego terytorium, a z drugiej strony uniemożliwienie osobom uniknięcia tej odprawy (zob. ww. wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 71). Chodzi tu o kontrole, które mogą być wykonywane w sposób rutynowy.
- 62 Natomiast kontrole przewidziane przez uregulowanie niderlandzkie mają na celu sprawdzenie tożsamości, obywatelstwa lub prawa pobytu osoby legitymowanej, głównie w celu zwalczania nielegalnego pobytu. Chodzi tu o kontrole selektywne, które mają na celu ujawnienie osób przebywających nielegalnie i zniechęcanie do nielegalnej imigracji, przy czym cel założony dla tych kontroli jest realizowany na całym terytorium Niderlandów, nawet jeśli w strefach przygranicznych obowiązują przepisy szczególne dotyczące ich wykonywania.
- 63 Zgodnie z art. 21 lit. c) rozporządzenia nr 562/2006 zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie ma wpływu na możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów o obowiązku posiadania lub posiadania przy sobie odpowiednich dokumentów, a więc i kontroli tożsamości w celu zapewnienia przestrzegania tego obowiązku (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 71).
- 64 Okoliczność, iż kontrole tożsamości na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, przeprowadzane zgodnie z art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r. mają na celu głównie zwalczanie nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy oraz że art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 nie wymienia wyraźnie tego celu, również nie oznacza, że mamy do czynienia z celem kontroli granicznej sprzecznym z art. 21 lit. a).
- 65 Z jednej strony – jak twierdzą w szczególności rząd niderlandzki oraz Komisja – art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 nie zawiera ani katalogu zamkniętego warunków, jakie muszą spełniać środki policyjne, aby nie zostać uznane za mające skutek równoważny ze skutkami odprawy

granicznej, ani katalogu zamkniętego celów, jakim mogą służyć takie środki policyjne. Tę wykładnię potwierdza użycie wyrażenia „w szczególności” w art. 21 lit. a) zdanie drugie rozporządzenia nr 562/2006 i ponownie w tym samym art. 21 lit. a) ppkt (ii).

- 66 Z drugiej strony, ani art. 79 ust. 1 i 2 lit. c) TFUE – który przewiduje rozwijanie przez Unię wspólnej polityki imigracyjnej mającej na celu zapewnienie między innymi zapobiegania nielegalnej imigracji i nielegalnym pobytom – ani rozporządzenie nr 562/2006 nie wyłączają kompetencji państw członkowskich w dziedzinie zwalczania nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, nawet jeśli jest oczywiste, że państwa te muszą w taki sposób tworzyć lub dostosowywać swoje przepisy prawne w tym obszarze, żeby zapewnić przestrzeganie prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie C-329/11 Achughabian, Zb.Orz. s. I-12695, pkt 30, 33). W istocie bowiem przepisy art. 21 lit. a)–d) rozporządzenia nr 562/2006, a także brzmienie art. 72 TFUE potwierdzają, iż zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie ma wpływu na obowiązki spoczywające na państwach członkowskich związane z utrzymaniem porządku publicznego i ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego.
- 67 Wynika stąd, iż cel związany ze zwalczaniem nielegalnego pobytu, któremu służy niderlandzkie uregulowanie, nie oznacza, że kontrole MTV, będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, mają skutek równoważny ze skutkami odprawy granicznej zabronionej na podstawie art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006.
- 68 Przestrzeganie prawa Unii, a w szczególności art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006, powinno bowiem zapewnić ustalenie i respektowanie ram prawnych gwarantujących, że praktyczne wykonywanie kompetencji polegającej na przeprowadzaniu kontroli tożsamości w ramach zwalczania nielegalnego pobytu, a także przestępczości transgranicznej związanej z nielegalną imigracją, nie będzie mogło mieć skutku równoważnego ze skutkami kontroli granicznej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 73, 74).
- 69 W drugiej kolejności należy przypomnieć, iż okoliczność, że terytorialny zakres zastosowania uprawnień w zakresie kontroli przyznanych przez uregulowanie krajowe, takie jak uregulowanie niderlandzkie, ogranicza się do strefy przygranicznej, sama w sobie nie wystarcza do stwierdzenia, że wykonywanie tych uprawnień ma skutek równoważny w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, mając na uwadze brzmienie i cele art. 21 lit. a) (ww. wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 72). Zdanie pierwsze tego ostatniego przepisu odnosi się bowiem wyraźnie do wykonywania uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich, na mocy prawa krajowego, również w obszarach przygranicznych.
- 70 Co prawda w odniesieniu do kontroli przeprowadzanych na drogach lądowych oraz wodnych Trybunał zaznaczył, że okoliczność, iż dane uregulowanie krajowe zawiera zasady szczególne dotyczące terytorialnego zakresu jego zastosowania, może stanowić wskazówkę przemawiającą za istnieniem skutku równoważnego w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006. Jednakże w przypadku istnienia takiej wskazówki zgodność kontroli z tym ostatnim przepisem powinna być zapewniona przez szczegółowe zasady i ograniczenia regulujące praktyczne wykonywanie uprawnień policyjnych przysługujących państwom członkowskim, tj. odpowiednio ustalone ramy, które powinny być w stanie zabezpieczyć przed takim równoważnym skutkiem (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Melki i Abdeli, pkt 72).
- 71 W trzeciej kolejności – wbrew temu, co utrzymują A. Adil i rząd czeski – okoliczność, iż kontrole MTV przeprowadzane w strefach przygranicznych nie są uzależnione od wcześniejszego wykazania uzasadnionego podejrzenia nielegalnego pobytu, w odróżnieniu od kontroli tożsamości dokonywanych w tym zakresie na pozostałej części terytorium kraju, nie oznacza, że te pierwsze kontrole należy uważać za mające skutek równoważny ze skutkami odprawy granicznej.

- 72 W istocie, zgodnie z art. 21 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia nr 562/2006, nie można uznać za wywołujące taki skutek środków policyjnych opartych na informacjach i doświadczeniu policyjnym o charakterze ogólnym, dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego.
- 73 Ponadto – jak wynika z uwag rządu niemieckiego – propozycja Komisji zmierzająca do wprowadzenia wymogu identycznych warunków oraz celów kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie na ich terytorium, nie została uwzględniona przez prawodawcę Unii. Brak w art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 wymogu, by kontrole policyjne na obszarach przygranicznych były identyczne z wykonywanymi na całym terytorium krajowym, potwierdza również okoliczność, iż wymóg identyczności został, dla odmiany, wyraźnie przewidziany w art. 21 lit. b) w odniesieniu do kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanych w portach i na lotniskach.
- 74 Ponadto w pkt 74 ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli Trybunał uznał, że przepisy krajowe mogą przyznawać organom policji specjalne uprawnienia do przeprowadzania kontroli tożsamości ograniczone do strefy przygranicznej, bez naruszenia art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, pod warunkiem że pewne szczegółowe zasady i ograniczenia zostaną przewidziane i będą przestrzegane.
- 75 Należy natomiast podkreślić, że im więcej jest oznak istnienia potencjalnego skutku równoważnego w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, wynikających z celu, jakemu mają służyć kontrole przeprowadzane w strefie przygranicznej, z terytorialnego zakresu stosowania tych kontroli oraz ze zróżnicowania podstaw tych kontroli oraz podstaw kontroli wykonywanych na pozostałej części terytorium danego państwa członkowskiego, tym ściślej i ściślej przestrzegane powinny być szczegółowe zasady i ograniczenia określające warunki wykonywania przez państwa członkowskie ich uprawnień policyjnych na obszarach przygranicznych – po to, by realizacja celu polegającego na zniesieniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, wymienionego w art. 3 ust. 2 TUE, art. 26 ust. 2 TFUE i art. 67 ust. 1 TFUE oraz przewidzianego w art. 20 rozporządzenia nr 562/2006, nie została zagrożona.
- 76 Ograniczenie do odpowiednio ustalonych ram wymagane w tym zakresie powinno być wystarczająco precyzyjne i szczegółowe, aby zarówno potrzeba kontroli, jak i dozwolone konkretne środki kontrolne same mogły zostać poddane kontroli.
- 77 Jeśli chodzi o wymóg ograniczenia do odpowiednio ustalonych ram, należy po pierwsze przypomnieć, iż – jak wynika z pkt 60–67 niniejszego wyroku – cele, jakim służą kontrole MTV, różnią się w pewnych istotnych punktach od celów odprawy granicznej.
- 78 Po drugie, należy stwierdzić, iż podstawą kontroli MTV, zgodnie z art. 21 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia nr 562/2006, są informacje ogólne oraz doświadczenie służb policji w dziedzinie nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy. Środki policyjne służące zwalczaniu nielegalnego pobytu – bez względu na to, czy wiążą się z pojęciem porządku publicznego czy bezpieczeństwa publicznego – mogą, jak wynika z pkt 65 niniejszego wyroku, podpadać pod ten zapis zawarty w ww. przepisie. Obowiązek opierania kontroli MTV na tego rodzaju informacjach i doświadczeniach powinien się również przyczyniać do selektywności przeprowadzanych kontroli.
- 79 Po trzecie, kontrole MTV są przeprowadzane, zgodnie z art. 21 lit. a) ppkt (iii) rozporządzenia nr 562/2006 w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych Unii.
- 80 W istocie kontrole MTV na drogach lądowych i na drogach wodnych w strefie przygranicznej z Belgią i Niemcami mogą być przeprowadzane, na podstawie art. 4.17a ust. 5 rozporządzenia z 2000 r. tylko przez określoną liczbę godzin w miesiącu i w ciągu dnia oraz obejmować jedynie część środków transportu poruszających się po tych drogach lądowych i wodnych.

- 81 Ponadto z informacji przekazanych przez rząd niderlandzki wynika, iż to do sądu krajowego należy zbadanie, czy w praktyce kontrole są wykonywane albo na podstawie profili, albo metodą wyrywkową. Profile powstają na bazie informacji lub danych wskazujących na podwyższone ryzyko nielegalnego pobytu i przestępczości transgranicznej na niektórych drogach w określonym czasie albo na podstawie typów pojazdów oraz ich innych cech charakterystycznych.
- 82 Szczegółowe zasady i ograniczenia wprowadzone przez uregulowanie krajowe, takie jak art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r., w celu ustalenia warunków w zakresie intensywności, częstotliwości i selektywności kontroli, jakie wolno przeprowadzać, są w stanie zapobiec temu, by praktyczne wykonywanie uprawnień policyjnych przyznanych przez prawo niderlandzkie nie prowadziło, z naruszeniem art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, do kontroli mających skutek równoważny ze skutkami odprawy granicznej.
- 83 Jeśli chodzi o kontrole przeprowadzane w celu uzyskania informacji w zakresie nielegalnego pobytu po przekroczeniu granicy, art. 4.17a ust. 2 rozporządzenia z 2000 r. przewiduje, że kontrole „rozpoznawcze” mogą być przeprowadzane tylko w ograniczonym zakresie.
- 84 W odpowiedzi na pytanie zadane na rozprawie rząd niderlandzki oraz Komisja wyjaśniły, że kontrole rozpoznawcze również muszą stosować się do szczegółowych zasad i ograniczeń wprowadzonych przez rozporządzenie z 2000 r. w następstwie wydania ww. wyroku w sprawie Melki i Abdeli. Komisja uściśliła w szczególności, iż kontrole te muszą stosować się do ograniczeń czasu ich trwania ustalonych w art. 4.17a ust. 5 rozporządzenia z 2000 r., a mianowicie nie przekraczać 6 godzin dziennie oraz 90 godzin w miesiącu. Ponadto liczba przedmiotowych kontroli nie może przekraczać liczby kontroli MTV, które są przedmiotem drugiego pytania prejudycjalnego pod lit. a).
- 85 Ponieważ sąd krajowy jest wyłącznie właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego, zatem do niego należy zbadanie, czy tak jest w tym przypadku.
- 86 Przy założeniu, że kontrole MTV obydwu typów są przeprowadzane zgodnie z przepisami ograniczającymi je do odpowiednio ustalonych ram, zawartymi w art. 4.17a rozporządzenia z 2000 r., należy zaznaczyć, po pierwsze, iż odbywają się one w sposób selektywny, w związku z czym nie można im przypisać rutynowego charakteru, jaki mają odprawy graniczne, a po drugie mamy tu do czynienia ze środkami policyjnymi stosowanymi na podstawie kontroli przeprowadzanych wyrywkowo, jak tego wymaga art. 21 lit. a) ppkt (iv) rozporządzenia nr 562/2006.
- 87 W tych okolicznościach należy stwierdzić, iż według informacji, jakimi dysponuje Trybunał, uregulowanie krajowe, takie jak uregulowanie niderlandzkie będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, przewiduje szczegółowe zasady i ograniczenia w odniesieniu do wykonywania uprawnień policyjnych, które przyznaje właściwym organom państwa członkowskiego. Ponadto te szczegółowe zasady i ograniczenia są odpowiednie do określenia warunków pod względem intensywności i częstotliwości kontroli, które organy te mogą przeprowadzać w obszarach przygranicznych i służyć określeniu zakresu uprawnień dyskrecyjnych, jakimi dysponują te ostatnie przy praktycznym wykonywaniu swoich kompetencji.
- 88 W świetle całości powyższych rozważań na przedłożone pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie istnieniu krajowych przepisów prawnych, takich jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, umożliwiających funkcjonariuszom odpowiedzialnym za ochronę granic i kontrolowanie cudzoziemców przeprowadzanie kontroli w strefie geograficznej 20 km poczynając od granicy lądowej państwa członkowskiego z państwami będącymi stronami KWUS, mających na celu sprawdzenie, czy legitymowane osoby spełniają warunki legalnego pobytu obowiązujące w danym państwie członkowskim, jeżeli podstawą tych kontroli są ogólne informacje i doświadczenie dotyczące nielegalnego pobytu osób w miejscach kontroli, jeżeli mogą być również przeprowadzane

w ograniczonym zakresie w celu uzyskania tego rodzaju ogólnych informacji oraz doświadczenia w tej dziedzinie i jeżeli ich wykonywanie podlega pewnym ograniczeniom dotyczącym w szczególności ich intensywności oraz ich częstotliwości.

W przedmiocie kosztów

- ⁸⁹ Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuły 20 i 21 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) należy interpretować w ten sposób, że nie stoją na przeszkodzie istnieniu krajowych przepisów prawnych, takich jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, umożliwiających funkcjonariuszom odpowiedzialnym za ochronę granic i kontrolowanie cudzoziemców przeprowadzanie kontroli w strefie geograficznej 20 km poczynając od granicy lądowej między państwem członkowskim a państwami będącymi stronami Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., mających na celu sprawdzenie, czy osoby zatrzymane w celu wylegitymowania spełniają warunki legalnego pobytu obowiązujące w danym państwie członkowskim, jeżeli podstawą tych kontroli są ogólne informacje i doświadczenie dotyczące nielegalnego pobytu osób w miejscach kontroli, jeżeli mogą być również przeprowadzane w ograniczonym zakresie w celu uzyskania tego rodzaju ogólnych informacji oraz doświadczenia w tej dziedzinie i jeżeli ich wykonywanie podlega pewnym ograniczeniom dotyczącym w szczególności ich intensywności oraz ich częstotliwości.

Podpisy