



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 21 czerwca 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne — 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 — Przekraczanie granic wewnętrznych — Odprawa na terytorium — Uregulowanie krajowe uprawniające do kontrolowania osób zatrzymywanych w strefie 30 kilometrów od wspólnej granicy z innymi państwami będącymi stronami konwencji wykonawczej do układu z Schengen w celu ustalenia ich tożsamości — Uprawnienie do poddania osoby kontroli niezależnie od jej zachowania bądź wystąpienia szczególnych okoliczności — Uregulowanie krajowe uprawniające do stosowania niektórych środków kontroli tożsamości osób na terenie dworców kolejowych

W sprawie C-9/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Amtsgericht Kehl (sąd rejonowy w Kehl, Niemcy) postanowieniem z dnia 21 grudnia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 stycznia 2016 r., w postępowaniu karnym przeciwko:

A,

przy udziale:

Staatsanwaltschaft Offenburg,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, E. Regan (sprawozdawca), J.C. Bonichot, A. Arabadjiev i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 listopada 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzega oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez J. Vlácilę oraz M. Smolka, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu greckiego przez T. Papadopoulou, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu szwajcarskiego przez R. Balzaretiego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 67 ust. 2 TFUE oraz 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. 2006, L 105, s. 1), w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 182, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 562/2006”).
- 2 Wniosek został przedstawiony w ramach postępowania karnego prowadzonego przeciwko A, obywatelowi niemieckiemu, oskarżonemu o popełnienie przestępstwa na gruncie niemieckich przepisów o środkach odurzających oraz o stawianie czynnego oporu funkcjonariuszowi publicznemu.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 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 W art. 2 tego protokołu postanowiono:

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

5 W skład wspomnianego 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 2, s. 9), podpisana w Luksemburgu w dniu 19 czerwca 1990 r. (zwana dalej „KWUS”), której art. 2 dotyczy przekraczania granic wewnętrznych.

6 Zgodnie z art. 2 ust. 1–3 KWUS:

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

2. Jednakże, jeśli wymagają tego porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe, każda z Umawiających się Stron może, po konsultacji z pozostałymi Umawiającymi się Stronami, podjąć decyzję, że przez ograniczony okres na granicach wewnętrznych mogą być prowadzone krajowe kontrole graniczne, w zależności od sytuacji. W przypadku gdy porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe wymagają podjęcia niezwłocznych działań, zainteresowana Umawiająca się Strona podejmuje niezbędne środki oraz niezwłocznie informuje o tym pozostałe Umawiające się Strony.

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 Z dniem 13 października 2006 r. art. 2 KWUS został uchylony na mocy art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 562/2006.

8 Zgodnie z art. 2 pkt 9–11 tego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

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 i zniechęcenia ich do tego”.

- 9 Artykuł 20 rozporządzenia nr 562/2006, zatytułowany „Przekraczanie granic wewnętrznych”, stanowi:
„Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa”.
- 10 Artykuł 21 tego 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;
- [...]
- 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 zgodnie z postanowieniami art. 22 [KWUS]”.

Prawo niemieckie

Ustawa o policji federalnej

- 11 Paragraf 2 Gesetz über die Bundespolizei (ustawy o policji federalnej) z dnia 19 października 1994 r. (BGBl. 1994 I, s. 2978, zwanej dalej „BPolG”), zatytułowany „Ochrona granicy”, będący częścią sekcji 1, zatytułowanej „Zadania i miejsca pełnienia służby”, stanowi:
- „1. Policja federalna zapewnia ochronę granicy terytorium federalnego (ochrona granicy), chyba że wykonywanie zadań policji granicznej, w porozumieniu z państwem federalnym, zapewnia własnymi środkami kraj związkowy.
2. Ochrona granicy obejmuje:
- 1) kontrolę granicy;
 - 2) kontrolę ruchu granicznego, w tym:
 - a) kontrolę dokumentów uprawniających do przekraczania granicy oraz prawa do przekraczania granicy,
 - b) działania poszukiwawcze na granicy,
 - c) przeciwdziałanie zagrożeniom,

- 3) w obrębie strefy 30 kilometrów od granicy lądowej oraz w obrębie strefy 50 kilometrów od granicy morskiej, przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa granicy.

Federalny minister spraw wewnętrznych może, w celu zapewnienia bezpieczeństwa strefy przygranicznej, w drodze rozporządzenia oraz za zgodą Bundesratu, rozszerzyć, licząc od granicy morskiej, obszar określony w pkt 3 zdanie pierwsze, jeżeli jest to konieczne dla potrzeb kontroli granicznej w niemieckiej strefie przybrzeżnej. Rozporządzenie musi dokładnie określać przebieg linii końcowej powiększonej strefy przygranicznej. Linia ta nie może sięgać dalej niż 80 kilometrów od granicy morskiej.

3. Porozumienie, o którym mowa w ust. 1, musi zostać sporządzone w formie pisemnej umowy między federalnym ministrem spraw wewnętrznych a ministrem spraw wewnętrznych danego kraju związkowego, oraz opublikowane w *Bundesanzeiger* [niemieckim dzienniku urzędowym]. Umowa musi określać zasady współpracy między policją federalną a policją kraju związkowego.

4. Jeżeli wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 1, zapewnia, w porozumieniu z państwem federalnym, własnymi środkami policja kraju związkowego, wykonywanie tych zadań regulują przepisy mające zastosowanie do policji kraju związkowego”.

- 12 Paragraf 3 wspomnianej ustawy, zatytułowany „Policja kolejowa”, również będący częścią sekcji 1, przewiduje w ust. 1:

„Policja federalna zapewnia na terenie obiektów kolejowych kolei federalnej ochronę przed zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego, które:

- 1) zagrażają użytkownikom kolei, obiektom kolejowym lub funkcjonowaniu kolei, lub
- 2) są związane z ruchem pociągów lub funkcjonowaniem obiektów kolejowych”.

- 13 Paragraf 12 BPolG, zatytułowany „Ściganie przestępstw”, także wchodzący w skład omawianej sekcji 1, głosi w ust. 1:

„Policja federalna wykonuje czynności policyjne w zakresie ścigania przestępstw (§§ 161 i 163 kodeksu postępowania karnego) w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa (§ 12 ust. 2 kodeksu karnego), które:

- 1) dotyczy bezpieczeństwa granicy lub wykonywania zadań, o których mowa w § 2,
- 2) podlega ściganiu na podstawie przepisów ustawy o paszportach, ustawy o pobycie lub ustawy o azylu oraz zostało popełnione przy przekraczaniu granicy lub pozostaje w bezpośrednim związku z tym przekroczeniem,
- 3) umożliwia przekroczenie granicy przy użyciu podstępny, groźby, przemocy lub w inny nielegalny sposób oraz zostało wykryte podczas kontroli ruchu granicznego,
- 4) umożliwia przemieszczenie przez granicę rzeczy bez zezwolenia administracyjnego, realizując tym samym ustawowe znamiona przestępstwa, jeżeli policji federalnej powierzono, ustawą lub na podstawie ustawy, sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem zakazu wwozu,

[...]”.

14 W sekcji 2 BPolG, zatytułowanej „Uprawnienia”, podsekcja 2 część 1 jest zawarty § 22, zatytułowany „Przesłuchiwanie i pozyskiwanie informacji”, który w ust. 1 i 1a stanowi:

„1. Policja federalna może przesłuchać osobę, jeżeli okoliczności faktyczne pozwalają jej przypuszczać, że osoba ta może dostarczyć jej informacji niezbędnych do wykonywania powierzonych jej zadań. W celu przesłuchania osoba może zostać zatrzymana. Na wezwanie osoba musi okazać do kontroli dokumenty pozwalające na ustalenie jej tożsamości.

1a. Aby uniemożliwić lub udaremnić nielegalny wjazd na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, policja federalna może w pociągach i na terenie obiektów kolejowych kolei federalnej (§ 3), a także na terenie obiektów międzynarodowego portu lotniczego przeznaczonych do ruchu lotniczego (§ 4) zatrzymać na krótko i przesłuchać każdą osobę oraz zażądać od niej okazania do kontroli posiadanego przez nią dokumentu tożsamości lub dokumentów uprawniających do przekraczania granicy, a także sprawdzić zawartość posiadanych przez nią rzeczy, jeżeli bieżące ustalenia lub doświadczenia nabyte w służbie policji federalnej dają podstawy, aby przypuszczać, że mogą być one wykorzystane do nielegalnego przekroczenia granicy”.

15 W tej samej sekcji 2 BPolG, podsekcja 2 część 1, został ujęty § 23, zatytułowany „Identyfikacja i kontrola dokumentów”, którego ust. 1 i 3 brzmią następująco:

„1. Policja federalna może skontrolować tożsamość osoby:

- 1) w celu przeciwdziałania zagrożeniu,
- 2) podczas kontroli ruchu granicznego,
- 3) w strefie, która sięga nie dalej niż 30 kilometrów od granicy lądowej w celu uniemożliwienia lub udaremnienia nielegalnego wjazdu na terytorium federalne lub przeciwdziałania popełnieniu przestępstw, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 1–4,
- 4) jeżeli osoba jest obecna na terenie pomieszczeń policji federalnej (§ 1 ust. 3), obiektu lub pomieszczeń federalnej kolei (§ 3), obiektów portu lotniczego przeznaczonych do ruchu lotniczego (§ 4), siedziby organu konstytucyjnego lub ministerstwa federalnego (§ 5), przejścia granicznego (§ 61) lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych obiektów oraz ma podstawy, aby przypuszczać, że zachodzi możliwość popełnienia przestępstw przez osoby znajdujące się na terenie lub w pobliżu tych obiektów lub obiekty te są bezpośrednio zagrożone, zaś kontrola tożsamości jest konieczna ze względu na grożące niebezpieczeństwo lub zachowanie osoby, lub
- 5) w celu ochrony praw prywatnych.

[...]

3. W celu identyfikacji policja federalna może podjąć konieczne środki. Może ona w szczególności zatrzymać zainteresowanego, zażądać od niego podania imienia i nazwiska oraz okazania dokumentu tożsamości. Podczas kontroli ruchu granicznego policja federalna może też zażądać od zainteresowanego okazania dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy. Zainteresowany może zostać zatrzymany i doprowadzony na posterunek policji, jeżeli jego tożsamość lub prawo do przekroczenia granicy nie mogą zostać ustalone w inny sposób bądź wiąże się to ze znacznymi utrudnieniami. W okolicznościach określonych w zdaniu czwartym zainteresowany, jak i przewożone przez niego rzeczy, mogą zostać poddane przeszukaniu w celu odnalezienia elementów mogących pomóc w ustaleniu jego tożsamości.

[...]”.

Kodeks karny

- 16 Zgodnie z § 113 ust. 1 Strafgesetzbuch (kodeksu karnego, BGBl 1998 I, s. 3322) karze pozbawienia wolności do lat trzech lub karze grzywny podlega ten, kto stawia powołanemu do wykonywania ustaw, rozporządzeń, wyroków, postanowień sądu lub zarządzeń funkcjonariuszowi publicznemu lub żołnierzowi armii federalnej podczas wykonywania przezeń takich czynności służbowych opór za pomocą użycia przemocy lub kto dopuszcza się przy tym czynnej napaści na niego.
- 17 W myśl § 113 ust. 3 tego kodeksu czyn nie jest zagrożony karą, gdy dana czynność służbowa jest niezgodna z prawem.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 18 W dniu 1 kwietnia 2014 r. A przekroczył pieszo most Europy, kierując się ze Strasburga (Francja) do Kehl (Niemcy), gdzie udał się bezzwłocznie na oddaloną o około 500 m stację Deutsche Bahn AG (niemieckiej kolei).
- 19 Był przy tym obserwowany przez patrolujących teren przydworcowy dwóch funkcjonariuszy policji federalnej. Na podstawie § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG funkcjonariusze ci postanowili poddać A kontroli w celu ustalenia jego tożsamości.
- 20 A, nie chcąc się na to zgodzić, użył wobec nich przemocy, za co został mu postawiony zarzut popełnienia przestępstwa z § 113 ust. 1 kodeksu karnego, mianowicie stawiania czynnego oporu funkcjonariuszowi publicznemu.
- 21 Amtsgericht Kehl (sąd rejonowy w Kehl, Niemcy) uznał, że popełnienie przez A czynu stawiania oporu funkcjonariuszowi publicznemu zostało wykazane, zaś A powinien zostać ukarany, gdyż czynności podjęte przez funkcjonariuszy policji podczas wykonywania ich zadań były zgodne z prawem. W ocenie tego sądu w świetle § 23 ust. 1 pkt 3 lub § 22 ust. 1a BPolG poddanie A kontroli w celu ustalenia jego tożsamości przez funkcjonariuszy policji było zgodne z prawem.
- 22 Sąd odsyłający powziął jednak wątpliwości co do zgodności tych przepisów z mającym prymat prawem Unii. Powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363). Zdaniem tego sądu, gdyby jego wątpliwości okazały się słuszne, próba uchylecia się przez A przemocą od ustalenia jego tożsamości nie stanowiłaby czynu zagrożonego karą określonego w § 113 kodeksu karnego.
- 23 W tych okolicznościach Amtsgericht Kehl (sąd rejonowy w Kehl) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 67 ust. 2 TFUE, a także art. 20 i 21 [rozporządzenia nr 562/2006], czy też inne przepisy Unii należy interpretować w taki sposób, że sprzeczny jest z nimi taki przepis krajowy, który, w sytuacji gdy nie doszło do przewidzianego w art. 23 i nast. [rozporządzenia nr 562/2006] tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, przyznaje organom policyjnym danego kraju uprawnienie do ustalania – w strefie 30 kilometrów w głąb kraju, licząc od granicy lądowej tego państwa z innymi państwami, które są stronami [KWUS], w celu zapobiegania nielegalnemu wjazdowi na terytorium tego państwa i udaremniania go, a także zapobiegania pewnym zagrożonym karą czynom stanowiącym zagrożenie dla bezpieczeństwa granic czy też sprawowania ich ochrony lub też takim czynom popełnianym w związku z przekraczaniem granicy – tożsamości każdej osoby, niezależnie od jej zachowania i tego, czy zachodzą szczególne okoliczności?

- 2) Czy art. 67 ust. 2 TFUE, a także art. 20 i 21 rozporządzenia [nr 562/2006], czy też inne przepisy Unii należy interpretować w taki sposób, że sprzeczny jest z nimi taki przepis krajowy, który, w sytuacji gdy nie doszło do przewidzianego w art. 23 i nast. [rozporządzenia nr 562/2006] tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, przyznaje organom policyjnym danego kraju – w celu zapobiegania nielegalnemu wjazdowi na terytorium tego państwa i udaremniania go – uprawnienie do dokonywania w pociągach i na terenie obiektów kolejowych tego kraju krótkoterminowych zatrzymań i przesłuchań, domagania się przedstawienia dokumentów poświadczających tożsamość czy też upoważniających do przekroczenia granicy, którymi legitymuje się dana osoba, a także – dokonywania kontroli wzrokowej przewożonych przez nią przedmiotów, jeśli okoliczności faktyczne lub doświadczenie straży granicznej pozwalają domniemywać, że te pociągi czy też obiekty kolejowe są wykorzystywane do nielegalnego wjazdu dokonywanego z terytorium państwa, które jest stroną [KWUS]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 24 Rząd niemiecki stwierdził na rozprawie, że pytania prejudycjalne są niedopuszczalne, gdyż nawet gdyby Trybunał odpowiedział na nie twierdząco, wobec czego kontrola tożsamości, której dotyczy postępowanie główne, byłaby sprzeczna z art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006, odpowiedź ta nie odnosiłaby się do legalności działań niemieckiej policji. Zdaniem tego rządu zadane pytania nie są wobec tego istotne dla sprawy.
- 25 W tym względzie należy zauważyć, że sąd odsyłający wskazał we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, iż odpowiedź Trybunału jest mu potrzebna w celu rozstrzygnięcia, czy może on ukarać oskarżonego za stawianie czynnego oporu funkcjonariuszowi publicznemu na podstawie przepisów prawa krajowego rozpatrywanych w postępowaniu głównym, w szczególności § 113 ust. 1 kodeksu karnego. Sąd ten podziela wykładnię prawa krajowego, na gruncie której jeżeli kontrola w celu ustalenia tożsamości została przeprowadzona bez podstawy prawnej – w sytuacji gdyby okazało się, że przepisy prawa krajowego, na podstawie których działał funkcjonariusz publiczny, są niezgodne z prawem Unii – oskarżony nie podlegałby karze za stawianie czynnego oporu funkcjonariuszowi publicznemu na podstawie § 113 ust. 1 kodeksu karnego.
- 26 W tym względzie należy przypomnieć, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (zob. w szczególności wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 46; z dnia 8 września 2009 r., *Budějovický Budvar*, C-478/07, EU:C:2009:521, pkt 63; a także z dnia 22 czerwca 2010 r., *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 27).
- 27 W rozpatrywanej sprawie Trybunał musi wobec tego, mimo wątpliwości zgłoszonych w tym względzie przez rząd niemiecki, uznać okoliczności faktyczne i prawne przedstawione przez sąd odsyłający za wykazane. Tymczasem w świetle tych okoliczności nie można wykluczyć, że odpowiedź Trybunału na pytania dotyczące wykładni art. 67 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 pozwoli sądowi odsyłającemu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym.

28 W tych okolicznościach wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

W przedmiocie pytania pierwszego

29 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, który przyznaje organom policyjnym państwa członkowskiego uprawnienie do ustalania – w strefie 30 kilometrów od wspólnej granicy lądowej tego państwa członkowskiego z innymi państwami będącymi stronami KWUS w celu uniemożliwienia lub udaremnienia nielegalnego wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego, a także w celu przeciwdziałania popełnieniu niektórych przestępstw stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa granic lub sprawowania ich ochrony oraz przestępstw popełnianych w związku z przekraczaniem granicy – tożsamości każdej osoby, niezależnie od jej zachowania bądź wystąpienia szczególnych okoliczności, chyba że doszło do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicy wewnętrznej na podstawie art. 23–26 rozporządzenia nr 562/2006.

30 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 67 ust. 2 TFUE, który znajduje się w tytule V traktatu FUE dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stanowi, iż Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych. Artykuł 77 ust. 1 lit. a) TFUE głosi, że Unia rozwija politykę mającą na celu zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 48).

31 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 (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 49).

32 Artykuł 20 tego rozporządzenia 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 „odprawa graniczna” oznacza czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, że można zezwolić na wjazd osób na terytorium państw członkowskich lub na opuszczenie przez nie tego terytorium (wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 67; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 51).

33 Artykuł 72 TFUE przewiduje, iż tytuł V traktatu FUE nie narusza wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 52).

34 W myśl art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 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, co dotyczy również stref przygranicznych (wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 69; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 53).

35 W szczególności wykonywanie uprawnień policyjnych nie można, zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu, uważać za równoważne z przeprowadzaniem odprawy granicznej, jeżeli działania policji nie mają na celu kontroli granicznej, opierają się na informacjach ogólnych i doświadczeniu służb policyjnych dotyczących ewentualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i mają na celu przede wszystkim zwalczanie przestępczości transgranicznej, są zamierzone i wykonywane w sposób wyraźnie

odmienny niż rutynowa odprawa osób przeprowadzana na granicach zewnętrznych i wreszcie, są wykonywane w formie kontroli wrywkowych (wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 70; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 54).

- 36 Ponadto na gruncie art. 21 lit. c) rozporządzenia nr 562/2006 zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie ma wpływu na możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów o obowiązku posiadania lub posiadania przy sobie dokumentów (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 W tych okolicznościach zgodność z prawem Unii, a w szczególności z art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006, należy zapewnić poprzez ustanowienie i respektowanie ram prawnych gwarantujących, że praktyczne wykonywanie uprawnień do przeprowadzania kontroli tożsamości nie będzie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 68).
- 38 W szczególności, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość wystąpienia skutku równoważnego z odprawą graniczną, zgodność tych kontroli z art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 należy zapewnić poprzez ustanowienie szczegółowych zasad i ograniczeń, które w taki sposób uregulują praktyczne wykonywanie uprawnień policyjnych przysługujących państwom członkowskim, że taki skutek równoważny nie wystąpi (zob. wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 W tym względzie przepisy prawa krajowego przyznające organom policji uprawnienie do przeprowadzania kontroli tożsamości – które to uprawnienie jest z jednej strony ograniczone do strefy położonej przy granicy państwa członkowskiego z innymi państwami członkowskimi, a z drugiej strony jest niezależne od zachowania zainteresowanej osoby i istnienia okoliczności wskazujących na ryzyko wystąpienia zagrożenia porządku publicznego – powinny w szczególności ukierunkować uznanie, jakim dysponują te organy przy praktycznym wykonywaniu tego uprawnienia (wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 74).
- 40 Trybunał podkreślił również, że im więcej oznak wskazuje na możliwość występowania skutku równoważnego w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, mając na uwadze cel, jakiego mają służyć kontrole przeprowadzane w strefie przygranicznej, obszar terytorialny, w obrębie którego owe kontrole można przeprowadzać, oraz różnice w podstawach tych kontroli oraz podstawach kontroli przeprowadzanych na pozostałej części terytorium danego państwa członkowskiego, tym ściślejsze 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, wskazanego 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 była zagrożona (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 75).
- 41 Wreszcie wymagane w tym zakresie unormowania muszą być na tyle precyzyjne i szczegółowe, aby potrzeba kontroli, jak i konkretne środki kontrolne, które można stosować, same mogły zostać poddane kontroli (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 76).
- 42 W pierwszej kolejności, odnosząc się do kontroli przewidzianych w § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG, który to przepis stanowi przedmiot pierwszego pytania prejudycjalnego sądu odsyłającego, należy stwierdzić, że owa kontrola nie miała miejsca „na granicy” lub w chwili przekraczania granicy, ale wewnątrz terytorium krajowego. Z materiałów, którymi dysponuje Trybunał, wynika ponadto, że do kontroli rozpatrywanej w postępowaniu głównym doszło na terenie dworca kolejowego Deutsche Bahn w Kehl, znajdującego się w odległości ok 500 metrów od granicy francusko-niemieckiej.

- 43 Tego rodzaju kontrola stanowi więc formę odprawy na terytorium państwa członkowskiego, o której mowa w art. 21 rozporządzenia nr 562/2006 (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 68; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 56).
- 44 W drugiej kolejności, odnosząc się do celu realizowanego przez niemieckie przepisy dotyczące kontroli przewidziane w § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG, z informacji przedstawionych Trybunałowi, których sprawdzenie należy do sądu krajowego, wynika, że cel kontroli, o której mowa w tym przepisie, jest w kilku kluczowych aspektach inny niż cele odprawy granicznej w rozumieniu art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 562/2006.
- 45 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z tym ostatnim przepisem sformułowanie „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.
- 46 Tymczasem identyfikacja i kontrola dokumentów przewidziane w § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG nie są przeprowadzane tylko w celu uniemożliwienia lub udaremnienia nielegalnego wjazdu na terytorium niemieckie, ale też w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstw, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 1–4 BPolG. Z postanowienia odsyłającego wynika, że przepis ten dotyczy w szczególności przestępstw naruszających bezpieczeństwo granicy, a także przestępstw popełnianych przy jej przekraczaniu i naruszających przepisy ustaw o paszportach, prawie pobytu i azylu.
- 47 Okoliczność, że celem kontroli przeprowadzanych na podstawie § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG jest wobec tego uniemożliwienie lub udaremnienie nielegalnego wjazdu na terytorium Republiki Federalnej Niemiec bądź przeciwdziałanie popełnieniu przestępstw takich jak przestępstwa naruszające bezpieczeństwo granicy lub wykonywanie zadań policji federalnej, w sytuacji gdy art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 nie wymienia wyraźnie tego celu, nie oznacza jeszcze, że mamy do czynienia z celem kontroli granicznej sprzecznym z art. 21 lit. a) ppkt (i) (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 64).
- 48 Z jednej strony art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 ani nie zawiera wyczerpującej listy kryteriów, które muszą zostać spełnione, aby uznać, że środki policyjne mają skutek równoważny z odprawą graniczną, ani też wyczerpującej listy celów, którym owe środki policyjne mogą służyć. Wykładnia taka znajduje potwierdzenie przez 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) (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 65).
- 49 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 rozwijać swoje prawo w tym obszarze, żeby zapewnić przestrzeganie prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2011 r., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, pkt 30, 33).
- 50 Jak bowiem potwierdzono w treści art. 21 lit. a)–d) rozporządzenia nr 562/2006, a także art. 72 TFUE, zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie narusza wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 66).

- 51 Wynika stąd, że realizowany przez § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG cel polegający na uniemożliwianiu lub udaremnianiu nielegalnego wjazdu na niemieckie terytorium federalne bądź przeciwdziałaniu popełnianiu niektórych przestępstw sam w sobie nie oznacza, że kontrole przeprowadzane na podstawie tego przepisu mają skutek równoważny z odprawą graniczną zakazaną w art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006.
- 52 W trzeciej kolejności, odnosząc się do kwestii, czy wykonywanie uprawnień w zakresie kontroli przyznanych w rozpatrywanym przypadku przez § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG ma skutek równoważny w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, należy przypomnieć, że sama okoliczność, iż możliwość wykonywania tych uprawnień została terytorialnie ograniczona do strefy przygranicznej, nie wystarczy, aby stwierdzić, że taki skutek zachodzi. W pierwszym zdaniu tego ostatniego przepisu wprost odniesiono się bowiem do wykonywania uprawnień policyjnych przez właściwe organy państwa członkowskiego na podstawie prawa krajowego, w tym w strefach przygranicznych (zob. analogicznie wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 72; a także z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 69).
- 53 Niemniej jednak kontrole, o których mowa w § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG, są przeprowadzane, jeśli chodzi o ich zasięg terytorialny, w oparciu o zasady szczególne w porównaniu do pozostałych przepisów owego § 23, która to okoliczność może wskazywać na występowanie takiego równoważnego skutku (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 72).
- 54 W tym względzie z postanowienia odsyłającego nie wynika, że podstawą do przeprowadzenia kontroli uregulowanej w § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG są informacje lub doświadczenie policyjne, jak przewiduje to art. 21 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia nr 562/2006.
- 55 Z tego względu wydaje się, że uprawnienie do przeprowadzenia kontroli istnieje niezależnie od zachowania danej osoby bądź wystąpienia okoliczności grożących naruszeniem porządku publicznego.
- 56 Dodatkowo z materiałów, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, że kontrola przewidziana w § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG przeprowadzana jest, stosownie do art. 21 lit. a) ppkt (iii) rozporządzenia nr 562/2006, w sposób zdecydowanie odróżniający ją od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych Unii.
- 57 W szczególności § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG nie zawiera ani zasad szczególnych, ani ograniczeń przyznanych w ten sposób uprawnień – w szczególności w zakresie intensywności i częstotliwości kontroli, jakie mogą być przeprowadzane na tej podstawie prawnej – których celem byłoby uniknięcie sytuacji, gdy praktyczne wykonywanie uprawnień przez właściwe organy mogłoby mieć skutek równoważny z odprawą graniczną w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 (zob. analogicznie wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 73). Jednakże to do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest uprawniony do dokonywania ustaleń faktycznych, należy sprawdzenie, czy taka właśnie sytuacja zachodzi w praktyce.
- 58 W rezultacie wydaje się, że uprawnienie do przeprowadzania kontroli w 30-kilometrowej strefie przygranicznej na podstawie § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG nie zostało w tym przepisie obwarowane jakimikolwiek zasadami szczególnymi czy ograniczeniami.
- 59 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że uprawnienia, jakie przyznaje § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG, powinny zostać uregulowane w sposób odpowiadający wymogom sformułowanym w pkt 38–41 niniejszego wyroku. W braku takich zasad szczególnych lub ograniczeń w przepisach prawa krajowego, które same również powinny być wystarczająco precyzyjne i szczegółowe, ustalających kryteria intensywności, częstotliwości i selektywności kontroli, nie można wykluczyć, że praktyczne

wykonywanie uprawnień policyjnych przyznanych przez prawo niemieckie będzie skutkowało tym, że owe kontrole będą miały skutek równoważny z odprawą graniczną, co byłoby sprzeczne z art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006.

- 60 W czwartej kolejności rząd niemiecki podnosi w tym zakresie, że przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym należy odczytywać w związku z innymi przepisami prawa krajowego, w szczególności z § 15 BPolG, zgodnie z którym przy stosowaniu środków policyjnych należy kierować się zasadą proporcjonalności, jak też z aktem wykonawczym zwanym „BRAS 120” oraz zarządzeniem administracyjnym. Zdaniem tego rządu wspomniane przepisy uzupełniają unormowania dotyczące kontroli przeprowadzanych na podstawie BPolG i wystarczą, aby zapewnić, że praktyczne wykonywanie uprawnień policji do przeprowadzania kontroli tożsamości nie będzie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną.
- 61 Jednakże to do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest uprawniony do dokonywania ustaleń faktycznych, należy zbadać, z jednej strony, czy wspomniane przepisy obowiązywały w chwili zaistnienia okoliczności rozpatrywanych w postępowaniu głównym, oraz z drugiej strony zbadać, czy owe przepisy ustanawiają prawne ramy kontroli przeprowadzanych na podstawie BPolG takie jak wymagane w orzecznictwie Trybunału, aby uniknąć sytuacji, w których owe kontrole mogłyby zostać uznane za mające skutek równoważny z odprawą graniczną.
- 62 W braku takich ram prawnych w uregulowaniach krajowych nie można uznać, że owe kontrole z jednej strony odbywają się w sposób selektywny, w związku z czym nie można im przypisać rutynowego charakteru, jaki mają odprawy graniczne, a z drugiej strony, stanowią środki policyjne stosowane na podstawie kontroli przeprowadzonych wyrywkowo, jak tego wymaga art. 21 lit. a) ppkt (iii) i (iv) rozporządzenia nr 562/2006.
- 63 W świetle powyższych rozważań na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przyznaje organom policyjnym państwa członkowskiego uprawnienie do ustalania – w strefie 30 kilometrów od wspólnej granicy lądowej tego państwa członkowskiego z innymi państwami będącymi stronami KWUS w celu uniemożliwienia lub udaremnienia nielegalnego wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego, a także w celu przeciwdziałania popełnieniu niektórych przestępstw stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa granic – tożsamości każdej osoby, niezależnie od jej zachowania bądź wystąpienia szczególnych okoliczności, chyba że uregulowanie to zawiera unormowania gwarantujące, że praktyczne wykonywanie tych uprawnień nie będzie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną, czego zbadać należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie pytania drugiego

- 64 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 67 ust. 2 TFUE, a także art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które w celu uniemożliwienia lub udaremnienia nielegalnego wjazdu na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego przyznaje organom policyjnym tego państwa uprawnienie do przeprowadzania w pociągach i na terenie obiektów kolejowych tego państwa członkowskiego kontroli tożsamości osób lub dokumentów uprawniających je do przekraczania granicy, a także do krótkoterminowego zatrzymywania i przesłuchiwania ich w tym celu, jeśli na podstawie istotnych informacji lub doświadczenia policja graniczna może przypuszczać, że wspomniane pociągi lub obiekty kolejowe są wykorzystywane do nielegalnego wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego dokonywanego z terytorium państwa będącego stroną KWUS, chyba że doszło do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicy wewnętrznej na podstawie art. 23–26 rozporządzenia nr 562/2006.

- 65 Pytanie to zostało postawione na wypadek, gdyby w kontekście pytania pierwszego Trybunał uznał, że kontrole przewidziane w § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG są sprzeczne z art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006.
- 66 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że kontrole przewidziane w § 22 ust. 1a BPolG, który to przepis stanowi przedmiot drugiego pytania prejudycjalnego sądu odsyłającego, oraz w szczególności kontrola będąca przedmiotem sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym, nie są przeprowadzane „na granicy”, ale wewnątrz terytorium krajowego.
- 67 W drugiej kolejności należy ustalić, czy cel kontroli przewidzianych w tym przepisie jest taki sam, jak cel kontroli granicznej w rozumieniu rozporządzenia nr 562/2006. W tym względzie z materiałów, którymi dysponuje Trybunał wynika, że przepis ten ma na celu uniemożliwienie lub udaremnienie nielegalnego wjazdu na terytorium Republiki Federalnej Niemiec.
- 68 Jak wynika z pkt 51 niniejszego wyroku, realizowany przez rozpatrywany w postępowaniu głównym przepis cel w postaci uniemożliwienia lub udaremnienia nielegalnego wjazdu na niemieckie terytorium federalne nie przesądza, że kontrole przeprowadzane na podstawie BPolG mają skutek równoważny z odprawą graniczną zakazaną na podstawie art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006. Jednakże w odróżnieniu od kontroli przewidzianych w § 23 ust. 1 pkt 3 BPolG jedynym celem kontroli uregulowanych w art. 22 ust. 1a tej ustawy jest uniemożliwienie lub udaremnienie nielegalnego wjazdu na niemieckie terytorium federalne, co może być oznaką tego, że kontrole te mają skutek równoważny z odprawą graniczną zakazaną na gruncie wspomnianego art. 21 lit. a).
- 69 W trzeciej kolejności, odnosząc się do terytorialnego zakresu stosowania § 22 ust. 1a BPolG, należy zauważyć, że przepis ten nie zawiera żadnej szczególnej normy regulującej ten zakres zastosowania, w ramach którego kontrole przewidziane w tym przepisie mogą być przeprowadzane, a więc nie rozróżnia między przeprowadzaniem tych kontroli w strefie przygranicznej, i w pozostałej części terytorium krajowego.
- 70 W czwartej kolejności z materiałów, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że kontrole przewidziane w § 22 ust. 1a BPolG opierają się na założeniu, iż policja federalna ma prawo przypuszczać, na podstawie oceny sytuacji i doświadczenia nabytego w służbie policji granicznej, że urządzenia wspomniane w tym przepisie zostaną użyte w celu nielegalnego wjazdu, co również, na gruncie art. 21 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia nr 562/2006, jest oznaką, że przepis ten nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną.
- 71 W piątej kolejności z materiałów, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, czy oraz w jakim zakresie kontrole przewidziane w § 22 ust. 1a BPolG są przeprowadzane w sposób wyraźnie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych Unii.
- 72 Jak już przypomniano w pkt 40 niniejszego wyroku, że im więcej oznak wskazuje na możliwość występowania skutku równoważnego w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, tym ściślejsze i ściślej przestrzegane powinny być szczegółowe zasady i ograniczenia określające warunki wykonywania przez państwa członkowskie ich uprawnień policyjnych na obszarach przygranicznych. W niniejszym przypadku taką oznaką jest cel, któremu służą kontrole przewidziane w § 22 ust. 1a BPolG, a który nie różni się od celów realizowanych przez odprawy graniczne, w szczególności, oba rodzaje kontroli służą uniemożliwieniu lub udaremnieniu nielegalnego wjazdu na terytorium niemieckie, co w części odpowiada definicji sformułowanej w art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 562/2006, zgodnie z którą odprawa graniczna ma na celu zapewnienie, że można zezwolić na wjazd osób na terytorium państwa członkowskiego.

- 73 W szóstej kolejności w takiej sytuacji do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest uprawniony do dokonywania ustaleń faktycznych, należy sprawdzenie, czy uregulowanie niemieckie przewiduje szczegółowe zasady i ograniczenia, które same również powinny być wystarczająco precyzyjne i szczegółowe, tak aby ograniczyć intensywność, częstotliwość i selektywność kontroli przewidzianych w § 22 ust. 1a BPolG po to, by zagwarantować, że praktyczne wykonywanie uprawnień policyjnych przyznanych przez prawo niemieckie nie będzie skutkowało tym, że owe kontrole będą miały skutek równoważny z odprawą graniczną, co byłoby sprzeczne z art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006.
- 74 Wobec tego, dopiero jeśli okaże się, że uregulowania niemieckie zawierają takie unormowania, będzie można uznać, iż owe kontrole z jednej strony odbywają się w sposób selektywny, w związku z czym nie można im przypisać rutynowego charakteru, jaki mają odprawy graniczne, a z drugiej strony, stanowią środki policyjne stosowane na podstawie kontroli przeprowadzonych wrywkowo, jak tego wymaga art. 21 lit. a) ppkt (iii) i (iv) rozporządzenia nr 562/2006.
- 75 W świetle powyższych rozważań na drugie pytanie sądu odsyłającego należy odpowiedzieć, że art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przyznaje organom policyjnym danego państwa członkowskiego uprawnienie do przeprowadzania w pociągach i na terenie obiektów kolejowych tego państwa członkowskiego kontroli tożsamości osób lub dokumentów uprawniających je do przekraczania granicy, a także do krótkoterminowego zatrzymywania i przesłuchiwania ich w tym celu, jeżeli podstawą tych kontroli są istotne informacje lub doświadczenie policji granicznej, pod warunkiem że przepisy państwa członkowskiego przewidują szczegółowe zasady i ograniczenia regulujące przeprowadzanie tych kontroli, tak aby ograniczyć ich intensywność, częstotliwość i selektywność, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) **Wykładni art. 67 ust. 2 TFUE oraz 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), w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem (WE) nr 610/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r., należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przyznaje organom policyjnym państwa członkowskiego uprawnienie do ustalania – w strefie 30 kilometrów od wspólnej granicy lądowej tego państwa członkowskiego z innymi 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 Luksemburgu w dniu 19 czerwca 1990 r., w celu uniemożliwienia lub udaremnienia nielegalnego wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego, a także w celu przeciwdziałania popełnieniu niektórych przestępstw stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa granic – tożsamości każdej osoby, niezależnie od jej zachowania bądź wystąpienia szczególnych okoliczności, chyba że uregulowanie to**

zawiera unormowania gwarantujące, że praktyczne wykonywanie tych uprawnień nie będzie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

- 2) Wykładni art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 610/2013, należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przyznaje organom policyjnym danego państwa członkowskiego uprawnienie do przeprowadzania w pociągach i na ternie obiektów kolejowych tego państwa członkowskiego kontroli tożsamości osób lub dokumentów uprawniających je do przekraczania granicy, a także do krótkoterminowego zatrzymywania i przesłuchiwania ich w tym celu, jeżeli podstawą tych kontroli są istotne informacje lub doświadczenie policji granicznej, pod warunkiem że przepisy państwa członkowskiego przewidują szczegółowe zasady i ograniczenia regulujące przeprowadzanie tych kontroli, tak aby ograniczyć ich intensywność, częstotliwość i selektywność, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

Podpisy