



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 13 grudnia 2018 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 – Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen – Odprawa na terytorium państwa członkowskiego – Środki mające skutek równoważny ze skutkami odprawy granicznej – Przepisy państwa członkowskiego zobowiązujące przewoźników autokarowych obsługujących połączenia przekraczające granice wewnętrzne strefy Schengen do kontrolowania paszportów i dokumentów pobytowych pasażerów – Sankcja – Zagrożenie karą pieniężną

W sprawach połączonych C-412/17 i C-474/17

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) postanowieniami z dnia 1 czerwca 2017 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 10 lipca 2017 r. (C-412/17) i 8 sierpnia 2017 r. (C-474/17), w postępowaniach:

### **Bundesrepublik Deutschland**

przeciwko

**Touring Tours und Travel GmbH** (C-412/17),

**Sociedad de Transportes SA** (C-474/17),

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes pierwszej izby, pełniący obowiązki prezesa drugiej izby, A. Prechal (sprawozdawca), C. Toader, A. Rosas i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 czerwca 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Bundesrepublik Deutschland przez W. Rotha, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez S. Eisenberg oraz T. Henzega, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę i G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 września 2018 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą 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; sprostowania: Dz.U. 2010, L 275, s. 11; Dz.U. 2015, L 191, s. 8), 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; sprostowanie Dz.U. 2014, L 225, s. 91) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 562/2006”).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów między Touring Tours und Travel GmbH (w sprawie C-412/17) oraz Sociedad de Transportes SA (w sprawie C-474/17), dwoma przewoźnikami autokarowymi mającymi siedziby, odpowiednio, w Niemczech i w Hiszpanii (łącznie zwanymi dalej „zainteresowanymi przewoźnikami”) a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec), reprezentowaną przez Bundespolizeipräsidentium (dyrekcję policji federalnej, Niemcy), dotyczących zgodności z prawem decyzji tego organu zakazujących im, pod groźbą kary pieniężnej, przewozu na terytorium Republiki Federalnej Niemiec obywateli państw trzecich nieposiadających paszportu lub wymaganych dokumentów pobytowych.

## Ramy prawne

### *Prawo międzynarodowe*

- 3 W dniu 12 grudnia 2000 r. Wspólnota Europejska podpisała, zgodnie z decyzją Rady 2001/87/WE z dnia 8 grudnia 2000 r. (Dz.U. 2001, L 30, s. 44) Protokół uzupełniający do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej o zwalczaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, oraz przemyśle migrantów drogą lądową, powietrzną i morską (zwany dalej „protokołem uzupełniającym”). Wspomniany protokół został zatwierdzony decyzją Rady 2006/616/WE z dnia 24 lipca 2006 r. (Dz.U. 2006, L 262, s. 24) w odniesieniu do postanowień protokołu uzupełniającego, które są objęte zakresem zastosowania art. 179 i 181a WE, oraz decyzją Rady 2006/617/WE z dnia 24 lipca 2006 r. (Dz.U. 2006, L 262, s. 34) w odniesieniu do postanowień protokołu uzupełniającego, które są objęte zakresem zastosowania tytułu IV w części III traktatu WE.
- 4 Artykuł 3 protokołu uzupełniającego brzmi:

„W rozumieniu niniejszego protokołu:

  - a) »przemyt migrantów« oznacza organizowanie, w celu uzyskania, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści o charakterze materialnym, nielegalnego wjazdu osoby na terytorium Państwa-Strony, którego taka osoba nie jest obywatelem lub w którym nie posiada stałego miejsca zamieszkania;
  - b) »nielegalny wjazd« oznacza przekroczenie granicy bez spełnienia koniecznych wymogów przewidzianych dla zgodnego z prawem wjazdu do państwa przyjmującego;

[...]”.

- 5 Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) tego protokołu:

„Każde Państwo-Strona podejmie takie ustawodawcze i inne działania, jakie mogą okazać się konieczne dla uznania za przestępstwa, o ile popełniane są świadomie oraz w celu uzyskania, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej, następujących czynów:

a) przemytu migrantów”.

- 6 Stosownie do treści art. 11 wspomnianego protokołu, zatytułowanego „Działania podejmowane na granicy”:

„[...]

2. Każde Państwo-Strona podejmie, w miarę możliwości, ustawodawcze lub inne stosowne działania mające na celu zapobieganie wykorzystywaniu środków transportu należących do przewoźników do popełniania czynów uznanych za przestępstwa zgodnie z artykułem 6 ustęp 1 litera a) niniejszego protokołu.

3. W razie konieczności i nie naruszając [bez naruszania] obowiązujących konwencji międzynarodowych działania takie będą obejmować wprowadzenie w stosunku do przewoźników, włączając w to firmy transportowe, właścicieli oraz operatorów dowolnych środków transportu, obowiązku upewnienia się, że wszyscy pasażerowie posiadają dokumenty podróży wymagane przy wszędzie do państwa przyjmującego.

4. Każde Państwo-Strona, zgodnie z swoim prawem wewnętrznym, podejmie niezbędne działania wprowadzające sankcje za naruszenie obowiązku określonego w ustępie 3.

[...]”.

### ***Prawo Unii***

#### *KWUS*

- 7 Artykuł 26 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., która weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r. (zwanej dalej „KWUS”) głosi:

„1. Umawiające się Strony zobowiązują się, z zastrzeżeniem zobowiązań wynikających z faktu ich przystąpienia do Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku, zmienionej Protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 roku, do wprowadzenia do ich prawa krajowego następujących zasad:

a) w przypadku kiedy cudzoziemcom odmówiono wjazdu na terytorium jednej z Umawiających się Stron, przewoźnik, który przywiózł ich na granicę zewnętrzną drogą lotniczą, morską lub lądową, jest zobowiązany do niezwłocznego ponownego przejścia za nich odpowiedzialności [...];

- b) przewoźnik jest zobowiązany do podjęcia wszelkich niezbędnych środków dla zapewnienia, aby cudzoziemiec przewożony drogą lotniczą, morską lub lądową posiadał dokumenty podróży wymagane przy wjeździe na terytoria Umawiających się Stron.
2. Umawiające się Strony zobowiązują się, z zastrzeżeniem zobowiązań wynikających z faktu ich przystąpienia do Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku, zmienionej Protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 roku, oraz zgodnie ze swoim prawem konstytucyjnym, do nałożenia kar na przewoźników przewożących drogą lotniczą lub morską z państwa trzeciego na ich terytoria cudzoziemców, którzy nie posiadają niezbędnych dokumentów podróży.
3. Ustęp 1 litera b) i ustęp 2 stosuje się również do przewoźników międzynarodowych przewożących grupy pasażerów drogą lądową autokarami, z wyjątkiem ruchu granicznego”.
- 8 Artykuł 27 KWUS, uchylony na mocy art. 5 dyrektywy Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiującej ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. 2002, L 328, s. 17), brzmiał:
- „1. Umawiające się Strony zobowiązują się do nałożenia odpowiednich kar na wszelkie osoby, które dla osiągnięcia korzyści majątkowych pomagają lub usiłują pomóc cudzoziemcowi wjechać lub zamieszkać na terytorium jednej z Umawiających się Stron z naruszeniem postanowień tej Umawiającej się Strony w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców.
2. W przypadku kiedy Umawiająca się Strona zostanie poinformowana o działaniach określonych w ustępie 1, stanowiących naruszenie przepisów innej Umawiającej się Strony, poinformuje ją ona o tym.
3. Każda Umawiająca się Strona, która zwróci się do innej Umawiającej się Strony, z powodu naruszenia jej przepisów, o ściganie działań określonych w ustępie 1, powinna wskazać, w drodze oficjalnego sprawozdania lub zaświadczenia wydanego przez właściwe władze, przepisy prawne, które zostały naruszone”.

*Dyrektywa 2001/51*

- 9 W motywach 2 i 4 dyrektywy Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. 2001, L 187, s. 45) wskazano:
- „(2) Niniejszy środek znajduje się wśród przepisów ogólnych mających na celu ograniczanie ruchów migracyjnych oraz zwalczanie nielegalnej imigracji.
- [...]
- (4) Nie wpływa się na swobodę państw członkowskich do utrzymania lub wprowadzenia dodatkowych środków lub kar dla przewoźników, określonych bądź nieokreślonych w niniejszej dyrektywie”.

*Dyrektywa 2002/90*

- 10 Motywy 1–4 dyrektywy 2002/90 głoszą:
- „(1) Jednym z celów Unii Europejskiej jest stopniowe tworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co oznacza, między innymi, że musi być zwalczana nielegalna imigracja.

- (2) W konsekwencji powinny być podejmowane środki dla zwalczania pomocy w nielegalnej imigracji, zarówno w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy w ścisłym znaczeniu, jak i w celu zwalczania istniejących sieci wykorzystujących ludzi.
- (3) W tym celu zasadnicze znaczenie ma zbliżenie istniejących przepisów prawa, w szczególności z jednej strony dokładna definicja danego naruszenia i przypadki wyłączeń, które są przedmiotem niniejszej dyrektywy, i z drugiej strony minimalne zasady dotyczące karania, odpowiedzialności osób prawnych i jurysdykcji, które są przedmiotem decyzji ramowej Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu [(Dz.U. 2002, L 328, s. 1)].
- (4) Celem niniejszej dyrektywy jest udostępnienie definicji ułatwiania nielegalnej imigracji i w konsekwencji umożliwienie skuteczniejszego zastosowania decyzji ramowej [2002/946] w celu zapobiegania temu przestępstwu”.
- 11 Artykuł 1 dyrektywy 2002/90, zatytułowany „Ogólne naruszenie”, przewiduje w ust. 1:

„Każde państwo członkowskie przyjmie właściwe sankcje wobec:

- a) każdej osoby, która umyślnie pomaga osobie niebędącej obywatelem państwa członkowskiego we wjeździe lub tranzycie przez terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem przepisów dotyczących wjazdu lub tranzytu cudzoziemców;
- b) każdej osoby, która dla korzyści finansowych umyślnie pomaga osobie niebędącej obywatelem państwa członkowskiego w zamieszkaniu na terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem przepisów dotyczących pobytu cudzoziemców”.

- 12 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Podżeganie, uczestnictwo i usiłowanie” głosi:

„Każde państwo członkowskie podejmuje środki konieczne do zapewnienia, że [by] sankcje określone w art. 1 stosuje się [stosowały się] również do osoby, która:

- a) podżega do popełnienia;
- b) jest współsprawcą [pomocnikiem] w [...] naruszeni[u] określon[ym] w art. 1 ust. 1 lit. a) lub b) [...]; [...].”.

- 13 W myśl art. 3 omawianej dyrektywy, zatytułowanego „Sankcje”, każde państwo członkowskie przewiduje środki konieczne do zapewnienia, by naruszenia określone w art. 1 i 2 podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom.

#### *Decyzja ramowa 2002/946*

- 14 Artykuł 1 decyzji ramowej 2002/946 stanowi:

„1. „Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, że [by] naruszenia zdefiniowane w art. 1 i 2 dyrektywy 2002/90/WE podlegają [podlegały] skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom, które mogą pociągać za sobą ekstradycję.

2. Gdzie jest to właściwe, karom określonym w ust. 1 mogą towarzyszyć następujące środki:

- konfiskata środka transportu użytego do popełnienia przestępstwa,

– zakaz wykonywania bezpośrednio lub poprzez pośrednika działalności zawodowej, podczas wykonywania której zostało popełnione przestępstwo,

[...]”.

15 Artykuł 2 tej decyzji ramowej, zatytułowany, „Odpowiedzialność osób prawnych”, głosi:

„1. Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, że [by] osoby prawne mogą [mogły] ponosić odpowiedzialność za naruszenia określone w art. 1 ust. 1 popełnione dla ich korzyści przez jakiegokolwiek osoby, działające albo indywidualnie, albo w charakterze członka organu osoby prawnej, który posiada wiodące stanowisko w ramach osoby prawnej [...].

2. Niezależnie od przypadków już przewidzianych w ust. 1 każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, że [by] osoba prawna może [mogła] ponosić odpowiedzialność, w przypadku gdy brak nadzoru lub kontroli przez osobę określoną w ust. 1 umożliwił popełnienie naruszeń określonych w art. 1 ust. 1 na korzyść tej osoby prawnej przez osobę pozostającą pod jej zwierzchnictwem.

3. Odpowiedzialność osoby prawnej na mocy ust. 1 i 2 nie wyklucza możliwości prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym, które są sprawcami, podżegaczami lub pomocnikami w przestępstwach określonych w ust. 1”.

16 Stosownie do treści art. 3 omawianej decyzji ramowej, zatytułowanego „Sankcje wobec osób prawnych”:

„1. Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, że [by] osoba prawna ponosząca odpowiedzialność na podstawie art. 2 ust. 1 podlega [podlegała] skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym sankcjom, które obejmują karę grzywny lub inne kary pieniężne i mogą zawierać inne sankcje [...].

2. Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, że [by] osoba prawna ponosząca odpowiedzialność na podstawie art. 2 ust. 2 podlega [podlegała] skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym sankcjom lub środkom”.

#### *Rozporządzenie nr 562/2006*

17 Rozporządzenie nr 562/2006, mające zastosowanie do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniach głównych, zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1).

18 Zgodnie z art. 2 pkt 9–11 i 14 rozporządzenia nr 562/2006:

„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, składając[e] 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;

[...]

- 14) »przewoźnik« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która z tytułu wykonywanego zawodu zajmuje się transportem osób”.

- 19 Artykuł 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Warunki wjazdu obywateli państw trzecich”, przewidywał w ust. 1:

„W przypadku planowanego pobytu na terytorium państw członkowskich nieprzekraczającego 90 dni w każdym okresie 180-dniowym, co oznacza wzięcie pod uwagę okresu 180-dniowego poprzedzającego każdy z dni pobytu, warunki wjazdu obywateli państw trzecich są następujące:

- a) posiadają oni ważny dokument podróży uprawniający posiadacza do przekroczenia granicy i spełniający następujące kryteria:
- (i) jest on ważny przez przynajmniej trzy miesiące po planowanej dacie wyjazdu z terytorium państw członkowskich; w uzasadnionych pilnych przypadkach kryterium to może zostać pominięte,
  - (ii) został wydany w okresie ostatnich 10 lat;
- b) posiadają oni ważną wizę, jeżeli jest wymagana [...], chyba że posiadają ważny dokument pobytowy lub ważną wizę długoterminową;

[...]”.

- 20 Artykuł 20 rozporządzenia nr 562/2006, zatytułowany „Przekraczanie granic wewnętrznych”, stanowił:

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

- 21 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;

- 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 [zaświadczeń] i dokumentów;
- d) możliwość określenia w przepisach przez państwo członkowskie obowiązku zgłaszania przez obywateli państw trzecich ich obecności na jego terytorium zgodnie z postanowieniami art. 22 [KWUS]”.

### ***Prawo niemieckie***

- 22 Paragraf 13 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950), w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniach głównych (zwanej dalej „AufenthG”), zatytułowany „Przekraczanie granic”, nakłada na cudzoziemców, w ust. 1, obowiązek posiadania przy wjeździe na terytorium krajowe i wyjeździe z niego uznawanego i ważnego paszportu albo dokumentu zastępczego oraz obowiązek poddania się policyjnej kontroli ruchu transgranicznego.
- 23 Paragraf 63 AufenthG, zatytułowany „Obowiązki przedsiębiorstw transportowych”, stanowi:
- „1. Przewoźnik może przewieźć cudzoziemców na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, tylko jeśli posiadają oni paszport oraz dokument pobytowy.
2. Federalny minister ds. wewnętrznych lub upoważniony przez niego organ może, w porozumieniu z federalnym ministrem transportu i infrastruktury cyfrowej, zakazać przewoźnikowi przewozu cudzoziemców na terytorium Republiki Federalnej Niemiec dokonywanego z naruszeniem ust. 1 oraz zagrozić mu nałożeniem kary pieniężnej w razie naruszenia tego zakazu [...].
3. Wysokość kar pieniężnych, które mogą zostać nałożone na przewoźnika, wynosi od 1000 EUR do 5000 EUR od każdego cudzoziemca przewożonego przez to przedsiębiorstwo z naruszeniem decyzji wydanej zgodnie z ust. 2 [...].
4. Federalny minister spraw wewnętrznych lub upoważniony przez niego organ mogą uzgodnić z przewoźnikami zasady zmierzające do realizacji obowiązku, o którym mowa w ust. 1”.
- 24 Punkt 63 ust. 1 i 2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (ogólnych przepisów wykonawczych do niemieckiej ustawy o pobycie cudzoziemców) z dnia 26 października 2009 r. (GMBL. 2009, s. 878), brzmi następująco:

#### „63.1. Obowiązki w zakresie kontroli i bezpieczeństwa

63.1.1. [Paragraf 63 AufenthG] zakazuje przewoźnikom przewozu na terytorium Republiki Federalnej Niemiec cudzoziemców nieposiadających wymaganych dokumentów podróży. Zakaz dotyczy przewozu drogą lotniczą, morską i lądową, z wyłączeniem transgranicznego ruchu kolejowego [...]. Zakaz przewozu cudzoziemców na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, jeżeli nie posiadają oni paszportu lub wizy wymaganej ze względu na ich narodowość, łączy się równocześnie z obowiązkiem przeprowadzenia przez przewoźnika rzetelnej kontroli paszportu i wizy. Obowiązek kontroli wizy służy upewnieniu się, że cudzoziemiec spełnia ustanowione w § 13 ust. 1 warunki przekroczenia granicy [...].



[...]

63.1.3.1. Obowiązek kontroli przewidziany w § 63 ust. 1 wymaga od przewoźnika sprawdzenia, czy cudzoziemiec posiada wymagane dokumenty [...].

63.2. Zakaz przewozu i kary pieniężne

63.2.0. Zakaz przewozu, jak również zagrożenie nałożeniem, nakładanie i wykonywanie kar pieniężnych mają na celu przymuszenie przewoźnika do kontrolowania w każdym przypadku przestrzegania obowiązku posiadania paszportu i wizy”.

### **Postępowania główne i pytania prejudycjalne**

- 25 Zainteresowani przewoźnicy oferują przewozy autokarowe obsługujące regularne połączenia do Niemiec przez granice niemiecko-holenderską i niemiecko-belgijską.
- 26 Uznając, że wspomniane przedsiębiorstwa przewiozły do Niemiec znaczną liczbę cudzoziemców nieposiadających wymaganych dokumentów podróży, co stanowiło naruszenie § 63 ust. 1 AufenthG, dykcja policji federalnej skierowała do nich, odpowiednio w listopadzie 2013 r. i w marcu 2014 r., „ostrzeżenie”, w którym wymieniono przypadki niedozwolonego przewozu i poinformowano, że dalsze naruszenia spowodują nałożenie na nie zakazu, o którym mowa w § 63 ust. 2 AufenthG.
- 27 Następnie, stwierdziwszy, że zainteresowani przewoźnicy nie zaprzestali zarzucanych im naruszeń, dykcja policji federalnej wydała decyzje o nałożeniu na nich wspomnianych zakazów, odpowiednio w dniu 26 września 2014 r. i 18 listopada 2014 r., wraz z groźbą nałożenia kar pieniężnych w wysokości 1000 EUR za każde kolejne naruszenie.
- 28 W uzasadnieniu tych decyzji wskazano, że na mocy § 63 ust. 1 AufenthG owi przewoźnicy są zobowiązani do podjęcia odpowiednich działań w celu niedopuszczenia do wjazdu na terytorium niemieckie cudzoziemców nieposiadających wymaganych dokumentów podróży. W tym celu rzeczeni przewoźnicy są zobowiązani do sprawdzenia tych dokumentów przy okazji kontroli biletów podczas przyjmowania podróżnych na pokład autokaru oraz do odmówienia wpuszczenia na jego pokład obywateli państw trzecich nieposiadających wymaganych dokumentów podróży.
- 29 Zainteresowani przewoźnicy zaskarżyli powyższe decyzje do Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego, Niemcy), który uchylił je, stwierdzając w istocie, że ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy odstąpić od stosowania § 63 ust. 2 AufenthG, ponieważ jego stosowanie do przedsiębiorstw przewożących obywateli państw trzecich do Niemiec poprzez przekroczenie granicy wewnętrznej strefy Schengen byłoby sprzeczne z art. 67 ust. 2 TFUE oraz z art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006. Kontrole, których przeprowadzania wymaga się od tych przedsiębiorstw, należy uznać za „środki o skutku równoważnym z kontrolą graniczną” w rozumieniu art. 21 rozporządzenia nr 562/2006, między innymi ze względu na ich systematyczny charakter oraz z uwagi na fakt, że muszą być one przeprowadzone jeszcze przed przekroczeniem granicy.
- 30 Republika Federalna Niemiec wniosła rewizję od tego wyroku do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy) – będącego sądem odsyłającym – podnosząc w szczególności, że prawo Unii, a zwłaszcza dyrektywa 2002/90 oraz decyzja ramowa 2002/946, zawierające przepisy szczególne w stosunku do przepisów rozporządzenia nr 562/2006, przewidują obowiązek nakładania sankcji za naruszenia zakazów przewozu, o których mowa w § 63 AufenthG.
- 31 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec kontroli dokumentów podróży wymaganych przez ten przepis prawa krajowego nie można w każdym razie uznać za „środek o skutku równoważnym z odprawą graniczną” w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006. Zamierzonym celem tego środka

nie jest bowiem monitorowanie przekraczania granicy, ale egzekwowanie przepisów dotyczących wjazdu na terytorium. Dodatkowo, ponieważ kontrole te nie są przeprowadzane przez funkcjonariuszy publicznych, lecz przez pracowników prywatnego przedsiębiorstwa, ich zakres i intensywność są mniej znaczące niż w przypadku odprawy granicznej. Niemożliwe jest także zastosowanie środków przymusu lub przeszukania w przypadku odmowy poddania się takiej kontroli.

32 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowania i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, brzmiącymi identycznie w sprawie C-412/17 i w sprawie C-474/17:

„1) Czy art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia [nr 562/2006] sprzeciwiają się przepisowi prawa krajowego państwa członkowskiego, który nakłada na przedsiębiorstwa transportu autokarowego świadczące regularne usługi transgraniczne w obrębie strefy Schengen obowiązek sprawdzania dokumentów swoich pasażerów uprawniających ich do przekroczenia granicy zanim jeszcze to przekroczenie granicy wewnętrznej nastąpi w celu zapobieżenia przewozowi cudzoziemców nieposiadających paszportu i dokumentu pobyтового na terytorium Republiki Federalnej Niemiec?

W szczególności:

- a) Czy ogólny obowiązek prawny lub obowiązek nałożony przez organy władzy na poszczególne przedsiębiorstwa transportowe, by nie przewozić cudzoziemców na terytorium niemieckie bez paszportu lub dokumentu pobyтового, któremu to obowiązkowi przedsiębiorstwa transportowe mogą się podporządkować tylko poprzez kontrolowanie dokumentów wszystkich pasażerów uprawniających ich do przekroczenia granicy zanim jeszcze to przekroczenie granicy wewnętrznej nastąpi, stanowi kontrolę osób na granicach wewnętrznych w rozumieniu art. [20] [rozporządzenia nr 562/2006] lub powinien być z taką kontrolą zrównany?
- b) Czy wprowadzenie obowiązków określonych w pytaniu pierwszym należy oceniać w świetle art. [21] lit. a) [rozporządzenia nr 562/2006], pomimo że przewoźnicy nie wykonują »uprawnień policyjnych« w rozumieniu tego przepisu oraz że nałożony na nich przez państwo obowiązek kontroli formalnie nie upoważnia ich do wykonywania uprawnień władzy publicznej?
- c) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie lit. b): biorąc pod uwagę kryteria ustanowione w art. [21] lit. a) zdanie drugie [rozporządzenia nr 562/2006] – czy wymagane od przewoźników kontrole stanowią niezgodny z prawem środek o skutku równoważnym ze skutkiem odpraw granicznych?
- d) Czy wprowadzenie obowiązków, o których mowa w pytaniu pierwszym, w zakresie dotyczącym przedsiębiorstw transportu autokarowego świadczących regularne usługi, należy oceniać w świetle art. [21] lit. b) [rozporządzenia nr 562/2006], zgodnie z którym uprawnienie przedsiębiorstw transportowych do prowadzenia kontroli bezpieczeństwa osób w portach i na lotniskach nie wpływa na zakaz kontroli na granicach wewnętrznych? Czy wynika z tego, że kontrole w rozumieniu pytania 1 wykonywane poza portami i lotniskami są niedozwolone, jeżeli nie stanowią one kontroli bezpieczeństwa i nie są przeprowadzane również w stosunku do osób podróżujących po terytorium danego państwa członkowskiego?

2) Czy art. [20] i [21] [rozporządzenia nr 562/2006] sprzeciwiają się przepisom krajowym, które aby spełnić obowiązek [kontroli określony w pytaniu pierwszym], pozwalają podjąć decyzję o zakazie i zagrożeniu karą pieniężną wobec przedsiębiorstw transportu autokarowego, jeżeli ze względu na fakt nieprzeprowadzenia kontroli cudzoziemcy zostali przewiezieni na terytorium Republiki Federalnej Niemiec pomimo nieposiadania przez nich paszportu i dokumentu pobyтового?”

33 Postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2018 r. Trybunał zdecydował o połączeniu spraw C-412/17 i C-474/17 do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 34 Poprzez swoje dwa pytania w każdej ze spraw połączonych, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, które zobowiązują przedsiębiorstwa transportu autokarowego zapewniające regularne przewozy transgraniczne w obrębie strefy Schengen z miejscem docelowym na terytorium tego państwa członkowskiego do przeprowadzania kontroli paszportów i dokumentów pobytowych pasażerów przed przekroczeniem granicy wewnętrznej, aby nie dopuścić do przewozu na terytorium krajowe obywateli państw trzecich nieposiadających tych dokumentów podróży, oraz które w celu zapewnienia przestrzegania tego obowiązku kontroli upoważniają organy policyjne do wydawania decyzji zakazujących takiego przewozu, zagrożonych nałożeniem na przedsiębiorstwa przewozowe kary pieniężnej w razie stwierdzenia, że dokonały one przewozu na to terytorium obywateli państw trzecich nieposiadających wspomnianych dokumentów podróży.
- 35 Na wstępie należy stwierdzić, że zakres pytań prejudycjalnych ogranicza się do zbadania § 63 AufenthG w świetle art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006.
- 36 Należy jednak stwierdzić, że Republika Federalna Niemiec, jako strona sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych, podniosła w swoich uwagach na piśmie, jak również na rozprawie przed Trybunałem, że obowiązek kontroli ciążyący na przewoźnikach na podstawie § 63 AufenthG, którego niewykonanie jest zagrożone karą pieniężną, nie jest sprzeczny z prawem Unii. Niektóre przepisy dyrektywy 2002/90, decyzji ramowej 2002/946, protokołu uzupełniającego oraz dyrektywy 2001/51 nakazują bowiem państwom członkowskim nałożenie na przewoźników zajmujących się przewozem osób obowiązku przeprowadzania kontroli takich jak przewidziane w § 63 AufenthG, jak również stosowanie sankcji wobec przewoźników, którzy umyślnie pomagają obywatelom państw trzecich we wjeździe na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego, tranzyście przez to terytorium lub nielegalny pobyt na nim.
- 37 Niemniej jednak z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd odsyłający, w odpowiedzi na ten argument Republiki Federalnej Niemiec podniesiony na poparcie rozpoznawanej przez niego skargi rewizyjnej, wyraźnie wskazał, że nie potrzebuje wyjaśnień co do ewentualnego wpływu dyrektywy 2002/90, decyzji ramowej 2002/946 oraz dyrektywy 2001/51 na odpowiedź, jakiej należy udzielić na zadane pytania, oraz wyjaśnił tego powody.
- 38 Należy wobec tego stwierdzić, że sąd odsyłający nie odniósł się w swoich pytaniach prejudycjalnych do żadnego z tych trzech aktów prawa Unii ani do protokołu uzupełniającego.
- 39 W tym względzie należy przypomnieć, że ustalenie i sformułowanie pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni prawa Unii koniecznych w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym należy wyłącznie do sądu odsyłającego (wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, pkt 31).
- 40 O ile rzeczony sąd może wezwać strony toczącego się przed nim sporu do przedstawienia sugestii co do tego, jaka ma być ostateczna treść pytań prejudycjalnych, o tyle nie zmienia to faktu, że to na nim samym spoczywa obowiązek podjęcia ostatecznej decyzji w kwestii zarówno formy, jak i treści tych pytań (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Kelly, C-104/10, EU:C:2011:506, pkt 65).
- 41 Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że jeżeli sąd odsyłający wyraźnie zazaczył w postanowieniu odsyłającym, iż w jego ocenie zadanie pytania nie jest konieczne albo gdy w sposób dorozumiany odmówił przedstawienia Trybunałowi kwestii podniesionej przez jedną ze stron, Trybunał nie może udzielić odpowiedzi na to pytanie ani uwzględnić go w ramach odesłania prejudycjalnego (zob.

podobnie wyroki: z dnia 5 października 1988 r., *Alsatel*, 247/86, EU:C:1988:469, pkt 8; z dnia 2 czerwca 1994 r., *AC-ATEL Electronics Vertriebs*, C-30/93, EU:C:1994:224, pkt 19; z dnia 26 września 2000 r., *Engelbrecht*, C-262/97, EU:C:2000:492, pkt 21, 22).

- 42 W tych okolicznościach Trybunał nie może w niniejszym przypadku rozszerzyć przedmiotu zadanych mu pytań, tak aby zbadać je nie tylko w świetle art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006, lecz również w świetle przepisów dyrektywy 2002/90, decyzji ramowej 2002/946 i dyrektywy 2001/51.
- 43 Należy też zauważyć, że nawet gdyby przyjąć, iż w pewnych okolicznościach państwo członkowskie może na mocy niektórych przepisów tych trzech aktów oraz postanowień protokołu uzupełniającego być co do zasady zobowiązane do nałożenia na przedsiębiorstwa przewożące autokarami obywateli państw trzecich na terytorium tego państwa członkowskiego, pod groźbą sankcji, zwłaszcza karnych, obowiązku przeprowadzania kontroli dokumentów podróży, jakie muszą oni posiadać, wymóg wprowadzenia takiego obowiązku wynika z kodeksu granicznego Schengen, w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia nr 562/2006.
- 44 Co się tyczy istoty zadanych pytań, a więc zgodności przepisu prawa krajowego takiego jak § 63 *AufenthG* z przepisami rozporządzenia nr 562/2006, należy stwierdzić, że wspomnianego przepisu nie należy badać w świetle art. 20 rozporządzenia nr 562/2006.
- 45 Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że skoro kontrole rozpatrywane w postępowaniach głównych nie są przeprowadzane „na granicy” lub „w chwili przekraczania granicy”, lecz co do zasady w obrębie terytorium państwa członkowskiego, w niniejszym przypadku państwa, w którym pasażerowie wchodzą na pokład autokaru, rozpoczynając podróż transgraniczną, kontrole te nie stanowią odprawy granicznej, której zabrania art. 20 rozporządzenia nr 562/2006, lecz odprawę na terytorium państwa członkowskiego, o której mowa w art. 21 tego rozporządzenia (zob. analogicznie wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 68; z dnia 19 lipca 2012 r., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 56).
- 46 Należy wobec tego zbadać, czy art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 zakazuje przeprowadzania kontroli wewnątrz terytorium państwa członkowskiego zgodnie z wymogami § 63 *AufenthG*. Byłoby tak w wypadku, gdyby kontrole te w rzeczywistości miały skutek równoważny z odprawą graniczną w rozumieniu tego ostatniego przepisu (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 57).
- 47 Najpierw jednak należy odnieść się do kwestii wstępnej, a mianowicie możliwości zastosowania art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 do kontroli takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, jako że podmiotami zobowiązanymi do ich przeprowadzania nie są organy policyjne lub organy do nich podobne, lecz pracownicy przewoźników prywatnych, którzy nie mają uprawnień władczych, podczas gdy wspomniany art. 21 lit. a) odnosi się do „wykonywania uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego” oraz do „środków policyjnych”.
- 48 W tym względzie należy stwierdzić, że w rozpatrywanym wypadku obowiązek przeprowadzania przez przewoźników kontroli dokumentów podróży został na nich nałożony jako generalny obowiązek ustawy przewidziany w § 63 ust. 1 *AufenthG* oraz jako konkretny obowiązek prawny wynikający z decyzji, której niewykonanie jest zagrożone karą pieniężną, wydanej wobec nich przez dyrekcję policji federalnej na podstawie § 63 ust. 2 *AufenthG*.
- 49 Tak więc to właściwe organy państw członkowskich nakładają na przedsiębiorstwa przewozowe, na podstawie przepisów prawa krajowego, obowiązek przeprowadzania, pod groźbą nałożenia kary pieniężnej, kontroli dokumentów podróży, która normalnie przeprowadzana jest przez organy policyjne lub organy do nich podobne. Wobec tego, mimo że wspomniane przedsiębiorstwa nie są wyposażone w uprawnienia władcze, przeprowadzają te kontrole na polecenie oraz pod nadzorem organów posiadających takie uprawnienia.



- 50 Kontrole te, mimo że przeprowadzane przez przewoźników, objęte są więc zakresem art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006. Gdyby było inaczej, przepis ten mógłby z łatwością być obchodzony, co mogłoby godzić w jego skuteczność (effet utile).
- 51 W odniesieniu do owego art. 21 lit. a) należy przypomnieć w pierwszej kolejności, że Trybunał orzekł już, iż wykładni tego przepisu nie należy dokonywać w ten sposób, że obejmuje on wymóg, by kontrole policyjne przeprowadzane na obszarach przygranicznych były identyczne, pod względem warunków i celów ich przeprowadzania, z kontrolami przeprowadzanymi na całym terytorium krajowym. Wykładnię tę potwierdza również okoliczność, po pierwsze, że wniosek Komisji Europejskiej przewidujący wprowadzenie tego rodzaju wymogu nie został uwzględniony przez prawodawcę Unii, oraz po drugie, że art. 21 lit. b) tego rozporządzenia wyraźnie stanowi z kolei w odniesieniu do kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanych w portach i na lotniskach, że są one dozwolone pod warunkiem ich przeprowadzania również w stosunku do osób podróżujących w obrębie terytorium danego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 73).
- 52 Wynika stąd również, jako odpowiedź na pierwsze pytanie lit. d) sądu odsyłającego, że chociaż art. 21 lit. b) rozporządzenia nr 562/2006 odnosi się wprost do „przewoźników”, nie można z tego wywnioskować, a contrario, że kontrole takie jak przeprowadzane na podstawie § 63 AufenthG są zakazane z tego tylko względu, że nie odpowiadają warunkom ustanowionym w tym przepisie, wobec czego nie są to ani kontrole bezpieczeństwa przeprowadzane w portach lub na lotniskach, ani też kontrole obejmujące osoby podróżujące wewnątrz danego państwa członkowskiego.
- 53 Jak bowiem w szczególności wynika z orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 51 niniejszego wyroku, przepisy art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 oraz przepisy art. 21 lit. b) tego rozporządzenia mają właściwe im, odrębne, zakresy i warunki stosowania.
- 54 W drugiej kolejności – z orzecznictwa Trybunału wynika, że przesłanki wymienione w art. 21 lit. a) zdanie drugie rozporządzenia nr 562/2006 stanowią wskazówki istnienia skutku równoważnego z odprawą graniczną. W razie wystąpienia którejkolwiek z tych przesłanek dane kontrole są dozwolone tylko wówczas, gdy możliwość ich przeprowadzania jest ograniczona, na gruncie przepisów prawa krajowego, które je ustanawiają, szczegółowymi zasadami i ograniczeniami, które same również są wystarczająco precyzyjne i szczegółowe, jeśli chodzi o intensywność, częstotliwość i selektywność tych kontroli. Im więcej zatem przesłanek, którym odpowiadają przepisy prawa krajowego z uwagi na cel, jakiemu 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 owe szczegółowe zasady i ograniczenia (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., A, C-9/16, EU:C:2017:483, pkt 38–41).
- 55 Co się tyczy, w niniejszej sprawie, analizy § 63 ust. 2 AufenthG w świetle, po pierwsze, przesłanki określonej w art. 21 lit. a) zdanie drugie ppkt (i) rozporządzenia nr 562/2006, zgodnie z którym wykonywanie uprawnień policyjnych nie może być uważane za „równoważne dokonywaniu odprawy granicznej”, w szczególności jeśli kontrole przewidziane przez ten przepis krajowy „nie mają na celu kontroli granicznej”, Trybunał orzekł już, że zgodnie z art. 2 pkt 9–11 tego rozporządzenia działanie to służy z jednej strony upewnieniu się, że danym osobom można zezwolić na wjazd na terytorium państwa członkowskiego lub na opuszczenie tego terytorium, a z drugiej strony uniemożliwieniu tym osobom uniknięcia odprawy granicznej. Chodzi tu o kontrole, które mogą być wykonywane w sposób rutynowy (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 61).
- 56 Tymczasem z ogólnych przepisów wykonawczych do ustawy o pobycie cudzoziemców wynika, że obowiązek przeprowadzenia kontroli dokumentów podróży wynikający z § 63 ust. 1 AufenthG służy upewnieniu się, że dany obywatel państwa trzeciego „spełnia ustanowione w § 13 ust. 1 AufenthG warunki przekroczenia granicy”.



- 57 Wspomniany paragraf, zatytułowany „Przekraczanie granic”, nakłada na cudzoziemców, w ust. 1, obowiązek posiadania przy wjeździe na terytorium krajowe i wyjeździe z niego uznawanego i ważnego paszportu albo dokumentu zastępczego oraz obowiązek poddania się policyjnej kontroli ruchu transgranicznego.
- 58 Należy zatem stwierdzić, że celem kontroli rozpatrywanych w postępowaniach głównych jest przeprowadzenie „kontroli granicznej” w rozumieniu art. 21 lit. a) zdanie drugie ppkt (i) rozporządzenia nr 562/2006, jako że służą one sprawdzeniu, czy zostały spełnione warunki wjazdu do państw członkowskich należących do strefy Schengen wymienione w art. 5 ust. 1 lit. a) i b) rozporządzenia nr 562/2006 jeśli chodzi o posiadanie wymaganych dokumentów podróży, który to przepis został powtórzony w § 13 ust. 1 AufenthG.
- 59 Jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 85 opinii, wyłącznym celem kontroli, które mają być przeprowadzane na podstawie § 63 AufenthG, jest zapewnienie, by osoby znajdujące się na pokładzie autokaru, które mają zamiar przekroczyć granicę państwa członkowskiego przeznaczenia, były rzeczywiście uprawnione do wjazdu na terytorium tego państwa. Ich celem jest więc uniemożliwienie pasażerom nieposiadającym wymaganego dokumentu podróży dostania się na terytorium tego państwa, podobnie jak dzieje się to w przypadku kontroli dokonywanych przez funkcjonariuszy straży granicznej podczas przekraczania granic wewnętrznych.
- 60 Po drugie, co się tyczy analizy § 63 ust. 2 AufenthG w świetle przesłanki wymienionej w art. 21 lit. a) zdanie drugie ppkt (ii) rozporządzenia nr 562/2006, można przyjąć, że kontrole, których obowiązek przeprowadzenia został na mocy decyzji wydanych na podstawie § 63 ust. 2 AufenthG nałożony na przewoźników obsługujących niektóre transgraniczne połączenia autokarowe, opierają się na ogólnych informacjach i doświadczeniu policyjnym w zakresie potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego, jako że wspomniane decyzje wydawane są dopiero po wystosowaniu wcześniej do zainteresowanych przewoźników ostrzeżenia w związku ze stwierdzeniem przypadków przedostawania się na terytorium niemieckie cudzoziemców bez wymaganych dokumentów podróży za pośrednictwem niektórych połączeń, które ci przewoźnicy obsługują.
- 61 Inaczej jest z kolei w wypadku obowiązku przewidzianego w § 63 ust. 1 AufenthG, gdyż obowiązek ten ma charakter generalny i dotyczy wszystkich transgranicznych połączeń autokarowych, niezależnie od zachowania danej osoby bądź wystąpienia okoliczności grożących naruszeniem porządku publicznego (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., Adil, C-9/16, EU:C:2017:483, pkt 55).
- 62 Po trzecie, co się tyczy przesłanki wymienionej w § 21 lit. a) zdanie drugie, ppkt (iii) i (iv) rozporządzenia nr 562/2006, prawdą jest, że kontrole dokumentów podróży przeprowadzane przez pracowników przewoźników na podstawie § 63 AufenthG z samej swej natury są mniej intensywne niż kontrole przeprowadzane przez policję, a to dlatego, że owi pracownicy nie posiadają ani doświadczenia, ani środków, takich jak dostęp do baz danych, ani uprawnień władczych, które mają policja lub podobne organy. Z tego powodu pracownicy ci są w stanie wykrywać jedynie przypadki oczywistych fałszerstw paszportów.
- 63 Poza tym, na co zwrócił uwagę również sąd odsyłający, z przepisów prawa krajowego rozpatrywanych w postępowaniach głównych wynika, że kontrole dokumentów podróży mają być przeprowadzane w sposób systematyczny w odniesieniu do wszystkich osób podróżujących w ramach wszystkich transgranicznych połączeń autokarowych.
- 64 Paragraf 63 ust. 1 AufenthG nie zawiera bowiem żadnych zasad szczególnych ani ograniczeń ustalających intensywność, częstotliwość i selektywność kontroli przeprowadzanych na tej podstawie prawnej (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., Adil, C-9/16, EU:C:2017:483, pkt 57–59).
- 65 W tym kontekście nie ma również wątpliwości, że owe kontrole nie mają charakteru wyrywkowego.

- 66 Po czwarte, jeśli chodzi o okoliczności, które, jak przypomniano w pkt 54 niniejszego wyroku, mogą wskazywać na istnienie skutku równoważnego z odprawą graniczną, w szczególności przesłanki dotyczące obszaru terytorialnego, w obrębie którego owe kontrole można przeprowadzać, a także różnic w podstawach tych kontroli oraz podstawach kontroli przeprowadzanych na pozostałej części terytorium niemieckiego, należy stwierdzić, że jak trafnie stwierdziła Komisja w swoich uwagach na piśmie, a co nie zostało zakwestionowane na rozprawie przed Trybunałem, kontrole, które mają być przeprowadzane na podstawie § 63 AufenthG, cechuje okoliczność, iż zdarzeniem leżącym u ich podłoża jest właśnie przekroczenie granicy wewnętrznej.
- 67 Ta zasadnicza cecha kontroli rozpatrywanych w postępowaniach głównych, na co również zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 85 opinii, odróżnia je od kontroli, które były przedmiotem innych spraw, na tle których Trybunał orzekał w przedmiocie wykładni art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006, konkretnie w wyrokach: z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363); z dnia 19 lipca 2012 r., Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508); i z dnia 21 czerwca 2017 r., A (C-9/16, EU:C:2017:483), które dotyczyły kontroli policyjnych przeprowadzanych w strefach przygranicznych w odległości do 20 czy 30 km od granicy wewnętrznej strefy Schengen.
- 68 Tymczasem okoliczność, że w niniejszym wypadku kontrole rozpatrywane w postępowaniach głównych charakteryzują się bezpośrednim związkiem z przekroczeniem granicy wewnętrznej, gdyż to właśnie to zdarzenie jest podstawą ich przeprowadzenia, jest szczególnym przejawem „skutku równoważnego z odprawą graniczną”, o którym mowa w art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006.
- 69 Jest tak tym bardziej, że kontrole wymagane na mocy § 63 AufenthG oraz kontrole przeprowadzane na pozostałej części terytorium niemieckiego mają różne podstawy prawne, przy czym ten drugi rodzaj kontroli może obejmować połączenia wewnętrzne obejmujące dystans porównywalny do połączeń transgranicznych, których dotyczy ten pierwszy rodzaj kontroli. Zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 54 niniejszego wyroku okoliczność taka powinna zostać uwzględniona w ramach całościowej oceny, której przeprowadzenie wymagane jest dla uznania danego mechanizmu kontroli za środek o „skutku równoważnym z odprawą graniczną” w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006.
- 70 W rzeczywistości, jak stwierdził sąd odsyłający, § 63 AufenthG znajduje zastosowanie tylko do tych połączeń przewozów autokarowych, które przecinają granice wewnętrzne strefy Schengen, i nie obejmuje połączeń odbywających się w obrębie terytorium niemieckiego, przy czym te ostatnie mogą odbywać się na dystansie równym dystansowi połączeń transgranicznych, a nawet dystansie większym.
- 71 W tych okolicznościach, z uwagi na wystąpienie szeregu przesłanek wymienionych w art. 21 lit. a) zdanie pierwsze rozporządzenia nr 562/2006, ocenę ich wagi oraz brak w przepisach prawa krajowego rozpatrywanych w postępowaniach głównych szczegółowych zasad i ograniczeń regulujących intensywność, częstotliwość i selektywność kontroli przeprowadzanych na podstawie § 63 ust. 1 AufenthG, należy uznać, że owe kontrole mają „skutek równoważny z odprawą graniczną”, zakazany przez art. 21 lit. a) zdanie pierwsze tego rozporządzenia.
- 72 Wynika stąd również, że art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 562/2006 stoi na przeszkodzie § 63 ust. 2 AufenthG w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia właściwe organy do nakładania sankcji za uchybienie ogólnemu obowiązkowi kontroli przewidzianemu w § 63 ust. 1 AufenthG w formie decyzji zakazującej przewozu, której niewykonanie jest zagrożone karą pieniężną. Tego rodzaju sankcja jest bowiem niezgodna ze wspomnianym art. 21 lit. a), gdyż jest nakładana w celu zapewnienia przestrzegania obowiązku kontroli, który sam w sobie jest niezgodny z tym przepisem.
- 73 W świetle powyższego na pytania sądu odsyłającego należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 20 i 21 rozporządzenia nr 562/2006 należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, które zobowiązują przedsiębiorstwa transportu autokarowego

zapewniające regularne przewozy transgraniczne w obrębie strefy Schengen z miejscem docelowym na terytorium tego państwa członkowskiego do przeprowadzania kontroli paszportów i dokumentów pobytowych pasażerów przed przekroczeniem przez nich granicy wewnętrznej, aby nie dopuścić do przewozu na terytorium krajowe obywateli państw trzecich nieposiadających tych dokumentów podróży, oraz które w celu zapewnienia przestrzegania tego obowiązku kontroli upoważniają organy policyjne do wydawania decyzji zakazujących takiego przewozu, pod groźbą nałożenia na przedsiębiorstwa przewozowe kary pieniężnej w razie stwierdzenia, że dokonały one przewozu na to terytorium obywateli państw trzecich nieposiadających wspomnianych dokumentów podróży.

### **W przedmiocie kosztów**

- <sup>74</sup> Dla stron w postępowaniach głównych 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 postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

**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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, które zobowiązują przedsiębiorstwa transportu autokarowego zapewniające regularne przewozy transgraniczne w obrębie strefy Schengen z miejscem docelowym na terytorium tego państwa członkowskiego do przeprowadzania kontroli paszportów i dokumentów pobytowych pasażerów przed przekroczeniem przez nich granicy wewnętrznej, aby nie dopuścić do przewozu na terytorium krajowe obywateli państw trzecich nieposiadających tych dokumentów podróży, oraz które w celu zapewnienia przestrzegania tego obowiązku kontroli upoważniają organy policyjne do wydawania decyzji zakazujących takiego przewozu, pod groźbą nałożenia na przedsiębiorstwa przewozowe kary pieniężnej w razie stwierdzenia, że dokonały one przewozu na to terytorium obywateli państw trzecich nieposiadających wspomnianych dokumentów podróży.**

Podpisy