



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 26 kwietnia 2022 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Swobodny przepływ osób – Rozporządzenie (UE) 2016/399 – Kodeks graniczny Schengen – Artykuł 25 ust. 4 – Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na maksymalny łączny okres do sześciu miesięcy – Uregulowanie krajowe przewidujące kilka następujących po sobie okresów kontroli prowadzących do przekroczenia tego okresu – Brak zgodności takiego uregulowania z art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, w przypadku gdy kolejne okresy opierają się na tym samym zagrożeniu lub tych samych zagrożeniach – Uregulowanie krajowe zobowiązujące, pod groźbą kary, do okazania paszportu lub dowodu tożsamości podczas kontroli na granicy wewnętrznej – Brak zgodności takiego obowiązku z art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, jeżeli kontrola sama w sobie jest sprzeczna z tym przepisem

W sprawach połączonych C-368/20 i C-369/20

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Landesverwaltungsgericht Steiermark (regionalny sąd administracyjny w Styrii, Austria) postanowieniami z dnia 23 lipca 2020 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 5 sierpnia 2020 r., w postępowaniach:

NW

przeciwko

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan (sprawozdawca), S. Rodin, I. Jarukaitis i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra i L. S. Rossi, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

* Język postępowania: niemiecki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 czerwca 2021 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu NW – C. Tometten, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu austriackiego – A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll i M. Augustin, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego – początkowo M. Søndahl Wolff, J. Nymann-Lindgren i P. Brøchner Jespersen, następnie M. Søndahl Wolff i V. Jørgensen, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego – początkowo E. de Moustier, D. Dubois i T. Stéhelin, następnie D. Dubois i T. Stéhelin w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego – H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson et H. Eklinder, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – G. Wils i J. Tomkin, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 października 2021 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 22, 25 i 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. (Dz.U. 2016, L 251, s. 1) (zwanego dalej „kodeksem granicznym Schengen”), a także art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą praw podstawowych”).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między NW a Landespolizeidirektion Steiermark (dyrekcją generalną policji w Styrii, Austria) (C-368/20) oraz Bezirkshauptmannschaft (organem administracyjnym okręgu Leibnitz, Austria) (C-369/20) w przedmiocie odpraw granicznych, w ramach których wezwano zainteresowanego do okazania, w jednym przypadku – paszportu lub dowodu tożsamości, a w drugim – paszportu.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2004/38

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

„Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem.

[...]”.

Rozporządzenie nr 562/2006

- 4 Artykuł 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; sprostowanie Dz.U. 2010, L 275, s. 11), zatytułowany „Odprawa na terytorium”, stanowił:

„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. [...]

[...]”.

Rozporządzenie nr 1051/2013

- 5 Zgodnie z motywami 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniającego rozporządzenie nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Dz.U. 2013, L 295, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2015, L 191, s. 8):

„(1) Utworzenie obszaru, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób przez granice wewnętrzne, jest jednym z głównych osiągnięć Unii. Na takim obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej konieczne jest wspólne reagowanie na sytuacje, które w znacznym stopniu wpływają na porządek publiczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne tego obszaru,

jego części albo jednego lub większej liczby państw członkowskich, poprzez stworzenie możliwości tymczasowego przywracania wewnętrznej kontroli granicznej w wyjątkowych okolicznościach, lecz bez uszczerbku dla zasady swobodnego przepływu osób.

Biorąc pod uwagę wpływ, jaki takie ostateczne środki mogą wywierać na wszystkie osoby mające prawo przemieszczania się w obrębie tego obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej, należy określić warunki i procedury dotyczące przywracania tych środków w celu zapewnienia, aby miały one charakter wyjątkowy oraz aby przestrzegana była zasada proporcjonalności. Zakres i czas trwania przywrócenia tych środków powinien zostać ograniczony do absolutnego minimum niezbędnego do zareagowania na poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego.

- (2) Swoboda przepływu osób w obrębie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej jest jednym z największych osiągnięć Unii. Ponieważ tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych wpływa na swobodę przepływu osób, każda decyzja o przywróceniu takiej kontroli powinna być podejmowana zgodnie ze wspólnie ustalonymi kryteriami i powinna być odpowiednio podawana do wiadomości Komisji [Europejskiej] lub zalecana przez instytucję Unii. W każdym razie przywracanie wewnętrznej kontroli granicznej powinno pozostać wyjątkiem i powinno mieć miejsce wyłącznie jako ostateczność, w ściśle ograniczonym zakresie i na ograniczony okres, w oparciu o konkretne, obiektywne kryteria i o ocenę konieczności zastosowania tego środka, które należy kontrolować na poziomie Unii. W przypadkach gdy poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga natychmiastowego działania, państwa członkowskie powinny mieć możliwość przywrócenia kontroli granicznej na swoich granicach wewnętrznych na okres nie dłuższy niż dziesięć dni. Ewentualne przedłużenie tego okresu musi podlegać monitorowaniu na poziomie Unii”.

Kodeks graniczny Schengen

- 6 Rozporządzenie nr 562/2006 i jego kolejne zmiany zostały skodyfikowane i zastąpione kodeksem granicznym Schengen.
- 7 Zgodnie z motywem 21 tego kodeksu:
„Na obszarze, na którym możliwy jest swobodny przepływ osób, przywracanie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych powinno pozostać wyjątkiem. Nie powinno się przeprowadzać kontroli granicznej lub nakładać formalności jedynie z powodu przekroczenia takiej granicy”.
- 8 Motywy 22 i 23 tego kodeksu powtarzają w istocie motywy 1 i 2 rozporządzenia nr 1051/2013.
- 9 Zgodnie z motywami 27 i 34 kodeksu granicznego Schengen:
„(27) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału [...] odstępstwo od podstawowej zasady swobody przepływu osób należy interpretować ściśle, a koncepcja porządku publicznego zakłada istnienie rzeczywistego, obecnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa.

[...]

- (34) Ponieważ cel rozporządzenia [nr 562/2006] i jego kolejnych zmian, a mianowicie ustanowienie zasad stosowanych do przepływu osób przez granice, nie mógł zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast możliwe było lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii, Unia mogła podejmować działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [TUE]. [...]”.
- 10 Artykuł 1 wspomnianego kodeksu, zatytułowany „Przedmiot i zasady”, stanowi:
„Niniejsze rozporządzenie przewiduje brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii.
[...]”.
- 11 Artykuł 22 rozporządzenia kodeksu granicznego Schengen, zatytułowany „Przekraczanie granic wewnętrznych”, stanowi:
„Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa”.
- 12 Zgodnie z art. 23 tego kodeksu, zatytułowanego „Odprawa na terytorium”:
„Brak kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie wpływa na:
[...]
c) możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów o obowiązku posiadania lub posiadania przy sobie papierów i dokumentów;
[...]”.
- 13 Artykuł 25 rzeczonego kodeksu, zatytułowany „Ogólne ramy tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych”, przewiduje:
„1. W przypadku gdy na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim, to państwo członkowskie może w drodze wyjątku przywrócić kontrolę graniczną na wszystkich lub poszczególnych odcinkach swoich granic wewnętrznych na ograniczony okres, nie dłuższy niż 30 dni, lub na okres przewidywalnego istnienia tego poważnego zagrożenia, jeśli przekracza on 30 dni. Zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie mogą przekraczać tego, co jest ściśle niezbędne do reakcji na dane poważne zagrożenie.
2. Kontrola graniczna na granicach wewnętrznych zostaje przywrócona jedynie jako ostateczność oraz zgodnie z art. 27, 28 i 29. Kryteria, o których mowa – odpowiednio – w art. 26 i 30, są uwzględniane w każdym przypadku, gdy rozważana jest decyzja o przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z – odpowiednio – art. 27, 28 lub 29.
3. Jeżeli poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim utrzymuje się przez okres dłuższy niż okres, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, dane państwo członkowskie może przedłużać kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych po uwzględnieniu kryteriów, o których mowa w art. 26, oraz zgodnie

z art. 27, w oparciu o te same przesłanki jak te, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, i przy uwzględnieniu wszelkich nowych elementów, na odnawialne okresy nie dłuższe niż 30 dni.

4. Łączny okres przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, obejmujący wszelkie przedłużenia wynikające z ust. 3 niniejszego artykułu, nie może przekraczać łącznie sześciu miesięcy. W przypadku wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych, o których mowa w art. 29, ten łączny okres można przedłużyć maksymalnie do dwóch lat, zgodnie z ust. 1 tego artykułu”.

- 14 Artykuł 26 tego kodeksu, zatytułowany „Kryteria dotyczące tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych”, stanowi:

„W przypadku gdy państwo członkowskie postanowi, jako ostateczność, tymczasowo przywrócić kontrolę na co najmniej jednej granicy wewnętrznej lub na co najmniej jednym jej odcinku lub postanowi przedłużyć okres takiego przywrócenia kontroli granicznej zgodnie z art. 25 lub art. 28 ust. 1, ocenia ono stopień, w jakim środek ten może odpowiednio zażegnać zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, oraz proporcjonalność tego środka w stosunku do zagrożenia. Dokonując tej oceny, państwo członkowskie bierze pod uwagę w szczególności następujące przesłanki:

- a) prawdopodobne skutki zagrożenia jego porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym zagrożenia wynikającego z ataków terrorystycznych lub groźby takich ataków, jak również zagrożenia stwarzanego przez przestępczość zorganizowaną;
- b) prawdopodobne skutki takiego środka dla swobody przepływu osób w obrębie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej”.

- 15 Artykuł 27 kodeksu granicznego Schengen, zatytułowany „Procedura tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na mocy art. 25”, jest zredagowany następująco:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie planuje przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25, powiadamia ono pozostałe państwa członkowskie i Komisję najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli lub w krótszym terminie w przypadku gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, staną się znane później niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli. W tym celu państwo członkowskie przekazuje następujące informacje:

- a) powody proponowanego przywrócenia kontroli, w tym wszystkie stosowne dane szczegółowo opisujące zdarzenia stanowiące poważne zagrożenie jego porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego;
- b) zakres proponowanego przywrócenia kontroli, wraz ze wskazaniem, którego odcinka lub których odcinków granic wewnętrznych ma dotyczyć przywrócenie kontroli granicznej;
- c) nazwy dozwolonych przejść granicznych;
- d) data i czas trwania planowanego przywrócenia kontroli;

e) w stosownych przypadkach – środki, jakie mają zostać podjęte przez inne państwa członkowskie.

[...]

4. Po powiadomieniu przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 1 oraz z myślą o konsultacjach przewidzianych w ust. 5 Komisja lub jakiekolwiek inne państwo członkowskie może, bez uszczerbku dla art. 72 TFUE, wydać opinię.

Jeżeli Komisja na podstawie informacji zawartych w powiadomieniu lub jakichkolwiek informacji dodatkowych, jakie otrzymała, ma wątpliwości dotyczące konieczności lub proporcjonalności planowanego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych lub jeżeli uważa, że właściwa byłaby konsultacja na temat pewnego aspektu powiadomienia, wydaje ona stosowną opinię.

5. Informacje, o których mowa w ust. 1, oraz opinia Komisji lub państwa członkowskiego wydana na podstawie ust. 4 stanowią przedmiot konsultacji, w tym, w stosownych przypadkach, wspólnych spotkań między państwem członkowskim planującym przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, pozostałymi państwami członkowskimi, zwłaszcza państwami bezpośrednio dotkniętymi takimi środkami, oraz Komisją, w celu zorganizowania, w stosownych przypadkach, wzajemnej współpracy między państwami członkowskimi oraz zbadania proporcjonalności środków w stosunku do zdarzeń stanowiących podstawę przywrócenia kontroli granicznej, a także zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego.

[...]”.

16 Zgodnie z art. 28 tego kodeksu, zatytułowanym „Procedura szczególna w przypadkach wymagających natychmiastowego działania”:

„1. Jeśli poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim wymaga podjęcia natychmiastowego działania, dane państwo członkowskie może wyjątkowo i w trybie natychmiastowym przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, na ograniczony okres nieprzekraczający dziesięciu dni.

[...]

3. Jeżeli poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego utrzymuje się po upływie okresu, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, dane państwo członkowskie może zdecydować o przedłużeniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na odnawialne okresy nie dłuższe niż 20 dni. Dokonując tego, dane państwo członkowskie uwzględnia kryteria, o których mowa w art. 26, w tym zaktualizowaną ocenę konieczności i proporcjonalności tego środka, oraz wszelkie nowe okoliczności.

[...]

4. Bez uszczerbku dla art. 25 ust. 4 okres przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, obejmujący okres początkowy, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, oraz wszelkie kolejne przedłużenia na podstawie ust. 3 niniejszego artykułu, nie mogą przekraczać łącznie dwóch miesięcy.

[...].

- 17 Artykuł 29 wspomnianego kodeksu, zatytułowany „Procedura szczególna w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej”, stanowi:

„1. W wyjątkowych okolicznościach, gdy ogólne funkcjonowanie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej jest zagrożone w wyniku utrzymujących się poważnych niedociągnięć związanych z kontrolą na granicach zewnętrznych, o czym mowa w art. 21 niniejszego rozporządzenia, lub w wyniku nieprzestrzegania przez państwo członkowskie decyzji Rady [Unii Europejskiej], o której mowa w art. 19 ust. 1 [rozporządzenia 2016/1624], oraz w zakresie, w jakim okoliczności te stwarzają poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej lub na częściach tego obszaru, kontrole graniczne na granicach wewnętrznych mogą zostać przywrócone zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Okres ten może zostać przedłużony, nie więcej niż trzy razy, o kolejne okresy nie dłuższe niż sześć miesięcy, jeżeli te wyjątkowe okoliczności będą się utrzymywać.

2. W ostateczności i w celu ochrony wspólnych interesów na obszarze bez wewnętrznej kontroli granicznej, gdy wszelkie inne środki, w szczególności te, o których mowa w art. 21 ust. 1 [niniejszego rozporządzenia], nie są w stanie skutecznie zażegnać stwierdzonego poważnego zagrożenia, Rada może zalecić, by jedno państwo członkowskie lub większa ich liczba podjęły decyzję o przywróceniu kontroli granicznych na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach. Zalecenie Rady oparte jest na wniosku Komisji. Państwa członkowskie mogą zwrócić się do Komisji o przedłożenie Radzie takiego wniosku w sprawie zalecenia.

W swoim zaleceniu Rada wskazuje przynajmniej te informacje, o których mowa w art. 27 ust. 1 lit. a)–e).

Rada może zalecić przedłużenie kontroli granicznej zgodnie z warunkami i procedurą określonymi w niniejszym artykule.

Zanim państwo członkowskie przywróci kontrolę graniczną na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach na mocy niniejszego ustępu, powiadamia odpowiednio pozostałe państwa członkowskie, Parlament Europejski i Komisję.

[...]

4. Jeśli należycie uzasadnia to pilny charakter sprawy, w sytuacjach, w których okoliczności powodujące konieczność przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z ust. 2 stają się znane mniej niż 10 dni przed końcem poprzedniego okresu przywrócenia kontroli, Komisja może przyjąć wszelkie niezbędne zalecenia w drodze aktów wykonawczych mających natychmiastowe zastosowanie, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 38 ust. 3. W terminie 14 dni od przyjęcia takich zaleceń Komisja przedkłada Radzie wniosek w sprawie zalecenia zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.

5. Niniejszy artykuł pozostaje bez uszczerbku dla środków, które mogą zostać przyjęte przez państwa członkowskie na podstawie art. 25, 27 i 28 w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego”.

- 18 Jak wynika z tytułu art. 30 tego samego kodeksu, artykuł ten ustanawia kryteria mające zastosowanie do tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej, o których mowa w art. 29.

Prawo austriackie

Ustawa o paszportach

- 19 Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [ustawa federalna dotycząca wydawania paszportów obywatelom austriackim (ustawa z 1992 r. o paszportach)] (BGBl. 839/1992), w brzmieniu mającym zastosowanie w sporach w postępowaniu głównym (zwana dalej „ustawą o paszportach”), w § 2 ust. 1 przewiduje:

„Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień umowy międzynarodowej lub zwyczaju międzynarodowego obywatele austriaccy [...] muszą posiadać ważny dokument podróży (paszport lub równoważny dokument) w celu wjazdu na terytorium Republiki Austrii lub z wyjazdu z niego. [...]”

- 20 Paragraf 24 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„Każdy, kto

1) sprzecznie z prawem wkracza na terytorium kraju lub je w sposób spreczny z prawem opuszcza (§ 2),

[...]

dopuszcza się wykroczenia administracyjnego podlegającego karze grzywny do 2180 EUR lub karze aresztu do sześciu tygodni, chyba że czyn stanowi przestępstwo. W przypadku powrotu do wykroczenia grzywnę i karę aresztu wymierza się kumulatywnie, jeśli zachodzą okoliczności obciążające”.

Ustawa o kontroli granicznej

- 21 Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) [ustawa federalna dotycząca przeprowadzania kontroli osób przy przekraczaniu granicy (ustawa o kontroli granicznej)] (BGBl. 435/1996), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniu głównym (zwana dalej „ustawą o kontroli granicznej”), w § 10, zatytułowanym „Przekraczanie granicy”, stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień umowy międzynarodowej lub zwyczaju międzynarodowego granice zewnętrzne mogą być przekraczane tylko na przejściach granicznych.

2. Granicę wewnętrzną można przekraczać w dowolnym miejscu. Jeśli okaże się, że utrzymanie spokoju, porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego tego wymagają, federalny minister spraw wewnętrznych jest jednak upoważniony w granicach określonych umowami międzynarodowymi do wydania rozporządzenia przewidującego, że przez określony czas będzie można przekraczać niektóre odcinki granicy wewnętrznej tylko na przejściach granicznych.

[...]”.

- 22 Paragraf 11 tej ustawy, zatytułowany „Obowiązek poddania się kontroli granicznej”, przewiduje:

„1. Przekraczający granicę na przejściach granicznych [...] jest zobowiązany poddać się kontroli (»obowiązek poddania się kontroli granicznej«).

2. Przekroczenie granicy wewnętrznej nie skutkuje obowiązkiem poddania się kontroli granicznej, z wyjątkiem przypadków opisanych w § 10 ust. 2 i 3.

[...]”.

- 23 Paragraf 12 tej ustawy, zatytułowany „Przeprowadzanie kontroli granicznej”, w ust. 1 przewiduje:

„Kontrola graniczna jest zadaniem organu administracji. Jeśli jej przeprowadzenie wymaga skorzystania z bezpośredniego uprawnienia organu administracji do wydania nakazu i użycia środków przymusu, jest ona przeprowadzana przez siły porządkowe i generalną dyrekcję policji (§ 12b). [...]”.

- 24 Paragraf 12a tej samej ustawy, zatytułowany „Uprawnienia sił porządkowych”, w ust. 1 stanowi:

„Siły porządkowe są uprawnione do przeprowadzania kontroli granicznej danej osoby, jeśli istnieją podstawy do stwierdzenia, że osoba ta ma obowiązek poddania się takiej kontroli [...]”.

Rozporządzenie nr 114/2019 w sprawie kontroli granicznej

- 25 Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (rozporządzenie federalnego ministra spraw wewnętrznych w sprawie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych) z dnia 9 maja 2019 r. (BGBl. II, 114/2019) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 114/2019 w sprawie kontroli granicznej”) ma następującą treść:

„Na podstawie § 10 ust. 2 [ustawy o kontroli granicznej] zarządza się, co następuje:

Paragraf 1. W celu zachowania spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego wewnętrzne granice lądowe z Republiką Słowenii i Węgrami, w okresie od dnia 13 maja 2019 r. od godziny 0.00 do dnia 13 listopada 2019 r. do godz. 24.00, można przekraczać wyłącznie na przejściach granicznych.

Paragraf 2. Niniejsze rozporządzenie obowiązuje do północy dnia 13 listopada 2019 r.”.

Spory w postępowaniach głównych, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

- 26 Jak wynika z informacji, którymi dysponuje Trybunał, od dnia 16 września 2015 r. Republika Austrii przywróciła kontrolę na granicach z Węgrami i Republiką Słowenii. Przez dwa pierwsze miesiące podstawą tej kontroli był art. 25 rozporządzenia nr 562/2006 (obecnie art. 28 kodeksu granicznego Schengen). Od dnia 16 listopada 2015 r. Republika Austrii zastosowała jako podstawę kontroli art. 23 i 24 rozporządzenia nr 562/2006 (obecnie art. 25 i 27 kodeksu granicznego Schengen). Od dnia 16 maja 2016 r. to państwo członkowskie oparło się na czterech

kolejnych zaleceniach Rady przyjętych na podstawie art. 29 kodeksu granicznego Schengen w celu przeprowadzania wspomnianej kontroli przez dodatkowe 18 miesięcy. Czwarte z tych zaleceń wygasło w dniu 10 listopada 2017 r.

- 27 W dniu 12 października 2017 r. Republika Austrii powiadomiła pozostałe państwa członkowskie oraz kilka instytucji Unii, w tym Komisję, o przywróceniu kontroli na graniach z Węgrami i Republiką Słowenii na okres sześciu miesięcy, to jest od dnia 11 listopada 2017 r. do dnia 11 maja 2018 r. Kontrola ta była następnie ponownie przywracana na kilka następujących po sobie sześciomiesięcznych okresów: od dnia 11 maja do dnia 11 listopada 2018 r., od dnia 12 listopada 2018 r. do dnia 12 maja 2019 r. oraz od dnia 13 maja do dnia 13 listopada 2019 r. W celu dalszego przywracania tej kontroli aż do listopada 2021 r. państwo to dokonywało kolejnych powiadomień.

Sprawa C-368/20

- 28 W dniu 16 listopada 2019 r. skarżący w postępowaniu głównym, NW, został poddany odprawie granicznej na podstawie § 12a ust. 1 ustawy o kontroli granicznej, gdy zamierzał wjechać samochodem ze Słowenii na terytorium austriackie na przejściu granicznym w Spielfeld (Austria).
- 29 Funkcjonariusz przeprowadzający kontrolę graniczną zażądał od NW okazania paszportu lub dowodu osobistego w celu potwierdzenia tożsamości. NW zapytał tego funkcjonariusza, czy czynności te stanowią odprawę graniczną czy kontrolę tożsamości. Po uzyskaniu informacji, że chodzi o odprawę graniczną, NW zażądał od tego funkcjonariusza podania numeru służbowego. NW został wówczas wezwany do przestawienia samochodu na pobocze, a do wspomnianych czynności przyłączył się inny funkcjonariusz służb przeprowadzających kontrolę graniczną. Organy kontroli granicznej przerwały zwoje czynności i podały NW swoje numery służbowe.
- 30 W dniu 19 grudnia 2019 r. NW wniósł skargę do sądu odsyłającego, Landesverwaltungsgericht Steiermark (regionalnego sądu administracyjnego w Styrii, Austria), kwestionując wykonywanie bezpośredniego uprawnienia do wydawania nakazów i używania środków przymusu przez austriackie organy kontroli. Twierdzi on, że przeprowadzenie odprawy granicznej na podstawie § 12a ust. 1 ustawy o kontroli granicznej stanowi akt przyjęty w ramach wykonywania tego uprawnienia.
- 31 Sąd odsyłający zastanawia się, czy rozporządzenie nr 114/2019 w sprawie kontroli granicznej oraz § 24 ust. 1 ustawy o paszportach, którą to rozporządzenie wykonuje, są zgodne z prawem Unii, a w szczególności z przepisami kodeksu granicznego Schengen, w szczególności w świetle prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się, zapisanego w art. 21 ust. 1 TFUE oraz w art. 45 ust. 1 karty praw podstawowych i sprecyzowanego przepisami dyrektywy 2004/38.
- 32 W szczególności sąd ten zauważa, że odprawa graniczna będąca przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym stanowi co do zasady odprawę zabronioną na mocy art. 22 kodeksu granicznego Schengen. Przepis ten przewiduje jednak dwa wyjątki od tej zasady. Po pierwsze, zgodnie z art. 25 ust. 1 tego kodeksu przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych jest możliwe, ale wyłącznie w przypadku poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Po drugie, kontrolę na granicach wewnętrznych można również przywrócić na podstawie art. 29 ust. 1 tego kodeksu, lecz pod warunkiem, że istnieją utrzymujące się poważne niedociągnięcia związane z kontrolą na granicach zewnętrznych, zagrażające funkcjonowaniu obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej oraz porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu wewnętrznemu.

- 33 Sąd odsyłający wskazuje, że sposób postępowania, na który zdecydowała się Republika Austrii, polegający na przyjęciu kolejno różnych rozporządzeń ministerialnych przewidujących przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, doprowadził do tego, że to przywrócenie trwa dłużej niż maksymalny okres sześciu miesięcy przewidziany w art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen. Sąd ten zastanawia się zatem, czy taki sposób postępowania jest zgodny z prawem Unii, a w szczególności z art. 25 i 29 tego kodeksu.
- 34 W szczególności sąd odsyłający uważa, że o ile najpierw Republika Austrii oparła się, w celu uzasadnienia przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, na art. 29 kodeksu granicznego Schengen, ponieważ po dniu 11 listopada 2017 r. Komisja nie przedstawiła Radzie nowych propozycji przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie tego artykułu, o tyle później, począwszy od tej daty, w celu uzasadnienia przedłużenia tego przywrócenia to państwo członkowskie mogło oprzeć się wyłącznie na art. 25 ust. 1 tego kodeksu.
- 35 W konsekwencji sąd odsyłający zastanawia się, czy – skoro samo brzmienie art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen wyklucza przekroczenie maksymalnego dozwolonego okresu przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych – państwo członkowskie zachowuje swobodę w zakresie przyjmowania kolejno i w sposób nieprzerwany rozporządzeń ministerialnych przewidujących przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, których kumulacja powoduje przekroczenie tego maksymalnego okresu.
- 36 Sąd odsyłający wskazuje, że powiadomienia, poprzez które austriacki federalny minister spraw wewnętrznych poinformował Komisję o przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, nie opierały się na art. 72 TFUE, gdyż artykuł ten nie został wymieniony w żadnym z tych powiadomień. W każdym razie sąd ten ma wątpliwości, czy możliwe jest powołanie się na art. 72 TFUE, ponieważ przepisy stanowiące odstępstwo od tego kodeksu stanowią same w sobie wyjątki w zakresie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego i w konsekwencji należałoby je zakwalifikować jako *lex specialis* w stosunku do art. 72 TFUE. Ustanowione przez ten kodeks ograniczenie w czasie przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych byłoby jego zdaniem pozbawione skuteczności (*effet utile*), gdyby po upływie wyraźnie określonego w prawie wtórnym terminu państwo członkowskie mogło wielokrotnie opierać się na art. 72 TFUE.
- 37 W tych okolicznościach Landesverwaltungsgericht Steiermark (regionalny sąd administracyjny w Styrii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, na mocy których w wyniku wydawania kolejnych rozporządzeń krajowych dochodzi do kumulacji okresów przedłużenia skutkującej przywróceniem kontroli granicznej z przekroczeniem ograniczenia czasowego do dwóch lat, o którym mowa w art. 25 i 29 [kodeksu granicznego Schengen], i bez odpowiedniej decyzji wykonawczej Rady wydanej na podstawie art. 29 [tego kodeksu]?

W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej:

2) Czy prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się ustanowione w art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 [karty praw podstawowych] należy interpretować – w szczególności w świetle zasady braku odprawy granicznej osób na granicach wewnętrznych przewidzianej w art. 22 [wspomnianego kodeksu] – w ten sposób, że obejmuje ono prawo do

tęgo, by na granicach wewnętrznych nie być poddawany odprawie granicznej osób, z zastrzeżeniem warunków i odstępstw określonych w traktatach oraz w szczególności w [tym kodeksie]?”.

Sprawa C-369/20

- 38 W dniu 29 sierpnia 2019 r. NW chciał już wjechać na terytorium Austrii na przejściu granicznym w Spielfeld.
- 39 W ramach wrywkowych kontroli przeprowadzanych przez właściwego funkcjonariusza NW został poproszony o okazanie paszportu. NW zapytał wówczas, czy chodzi o odprawę graniczną czy o kontrolę tożsamości. Gdy funkcjonariusz przeprowadzający kontrolę wyjaśnił, że chodzi o odprawę graniczną, NW odmówił okazania paszportu i wylegitymował się prawem jazdy, uznając, że w tym dniu kontrola graniczna była sprzeczna z prawem Unii. Mimo że wspomniany funkcjonariusz przeprowadzający kontrolę kilkakrotnie wzywał NW do okazania paszportu i poinformował go, że odmowa stanowi naruszenie przepisów ustawy paszportowej, NW nie okazał paszportu. W konsekwencji funkcjonariusz przeprowadzający kontrolę przerwał czynności i poinformował NW, że zostanie złożony przeciwko niemu wniosek o ukaranie.
- 40 O czynach zarzucanych NW policjanci dykcji generalnej policji w Styrii powiadomili organy austriackie w dniu 6 września 2019 r.
- 41 Mandatem karnym z dnia 9 września 2019 r. NW został uznany za winnego wykroczenia określonego w § 2 ust. 1 ustawy o paszportach. W odwołaniu od tego mandatu wniesionym w dniu 23 września tego samego roku NW podniósł, po pierwsze, że przeprowadzona w ten sposób odprawa graniczna była niezgodna z prawem, ponieważ tytuł III kodeksu granicznego Schengen nie zawiera żadnej podstawy prawnej dla kwestionowanych czynności, a po drugie, że ta odprawa oraz mandat z dnia 9 września 2019 r. naruszają prawo do swobodnego przemieszczania się przyznane mu w art. 21 ust. 1 TFUE w związku z art. 22 tego kodeksu.
- 42 Decyzją administracyjną o charakterze karnym z dnia 7 listopada 2019 r. NW został uznany za winnego przekroczenia granicy austriackiej przy wjeździe na terytorium Austrii bez ważnego dokumentu podróży. Z tego względu uznano, że NW naruszył § 2 ust. 1 ustawy o paszportach i na podstawie § 24 ust. 1 tej ustawy ukarano go grzywną w wysokości 36 EUR.
- 43 NW zaskarżył tę decyzję do sądu odsyłającego, który zastanawia się nad zgodnością z prawem Unii odprawy, której poddano NW, oraz kary, która została na niego w konsekwencji nałożona.
- 44 W szczególności, poza rozważaniami przedstawionymi w pkt 31–35 niniejszego wyroku sąd odsyłający zastanawia się, po pierwsze, czy w świetle art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 karty obywatele Unii mają prawo do tego, by nie podlegać odprawie na granicach wewnętrznych, w sytuacji gdy taka odprawa nie spełnia przesłanek lub nie jest objęta wyjątkami przewidzianymi w traktatach, a w szczególności w kodeksie granicznym Schengen.
- 45 Po drugie sąd odsyłający zauważa, że zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 21 września 1999 r., Wijzenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439, pkt 43, 44), państwa członkowskie zachowują prawo do zobowiązania osoby do okazania podczas kontroli tożsamości ważnego dowodu tożsamości lub paszportu i ukarania za naruszenie tego obowiązku. Przepisy prawa krajowego, takie jak § 24 ustawy o paszportach, należy jednak interpretować w sposób zgodny z prawem Unii.

W szczególności zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 10 kwietnia 2003 r., Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, pkt 66–71), należy czuwać nad zgodnością konkretnego stosowania przepisu krajowego z prawami podstawowymi.

- 46 I tak w wyroku z dnia 13 grudnia 2018 r., Touring Tours und Travel i Sociedad de Transportes (C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005), Trybunał orzekł, że jeżeli sankcja ma na celu zapewnienie przestrzegania obowiązku poddania się kontroli, który to obowiązek sam w sobie nie jest zgodny z prawem Unii, to sankcja ta jest również sprzeczna z tym prawem.
- 47 Sąd odsyłający wskazuje, że w rozpatrywanej sprawie ogólny obowiązek posiadania ważnego dokumentu podróży jest ustanowiony w § 2 ust. 1 ustawy o paszportach. Ustanowiony w § 24 ust. 1 tej ustawy obowiązek szczególny oznacza jego zdaniem, że zainteresowany powinien nie tylko posiadać paszport, lecz również okazać go w trakcie odprawy granicznej sprzecznej z prawem Unii. Sąd odsyłający ma zaś wątpliwości co do zgodności takiego obowiązku z art. 21 ust. 1 TFUE i z art. 45 ust. 1 karty.
- 48 W tych okolicznościach Landesverwaltungsgericht Steiermark (regionalny sąd administracyjny w Styrii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, na mocy których w wyniku wydawania kolejnych rozporządzeń krajowych dochodzi do kumulacji okresów przedłużenia skutkującej przywróceniem kontroli granicznej z przekroczeniem ograniczeń czasowych do dwóch lat, o których mowa w art. 25 i 29 [kodeksu granicznego Schengen], i bez odpowiedniej decyzji wykonawczej Rady wydanej na podstawie art. 29 [tego kodeksu]?
- 2) Czy prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się, ustanowione w art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 [karty], należy interpretować – w szczególności w świetle zasady braku odprawy granicznej osób na granicach wewnętrznych przewidzianej w art. 22 [kodeksu granicznego Schengen] – w ten sposób, że obejmuje ono prawo do tego, by na granicach wewnętrznych nie być poddawany odprawie granicznej osób, z zastrzeżeniem warunków i odstępstw określonych w traktatach oraz w szczególności w [tymże kodeksie granicznym Schengen]?
- 3) W razie udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi twierdzącej:
- Czy art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 [karty praw podstawowych] w świetle skuteczności (effet utile) prawa do swobodnego przemieszczania się należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu uregulowania krajowego, które przewiduje obowiązek okazania paszportu lub dowodu osobistego przy przekraczaniu granicy wewnętrznej pod groźbą kary administracyjnej, nawet wówczas gdy dana odprawa na granicy wewnętrznej jest niezgodna z przepisami prawa Unii?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 49 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 września 2020 r. sprawy C-368/20 oraz C-369/20 połączono do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-368/20 i pytania pierwszego w sprawie C-369/20

- 50 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 26 października 2021 r., PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Trybunał, przedstawionymi w pkt 26–27 niniejszego wyroku, w 2015 r. Republika Austrii przywróciła kontrolę na granicach z Węgrami i Republiką Słowenii. Kontrola ta była przywracana wielokrotnie. Ostatnie przywrócenie, o którym wspomina sąd odsyłający, dotyczyło okresu do listopada 2021 r. Jak wynika z tych okoliczności, w celu uzasadnienia przywrócenia wspomnianej kontroli Republika Austrii oparła się, w zależności od danej daty, na różnych przepisach zawartych w art. 25–29 kodeksu granicznego Schengen. Bezsporne jest, że ostatnie z czterech zaleceń Rady przyjętych na podstawie art. 29 ust. 2 tego kodeksu, na których to państwo członkowskie oparło się w celu uzasadnienia przywrócenia tej kontroli, wygasło w dniu 10 listopada 2017 r. Po tym dniu przywrócenie kontroli nastąpiło najwyraźniej na podstawie art. 25 i 27 tego kodeksu do listopada 2021 r.
- 52 Tym samym obie kontrole, którym poddano NW i których zgodność z prawem jest kwestionowana w sporach w postępowaniach głównych, przeprowadzone w dniach 29 sierpnia i 16 listopada 2019 r., opierały się nie na zaleceniach Rady przyjętych na podstawie art. 29 kodeksu granicznego Schengen, lecz na art. 25 i 27 tego kodeksu. Tymczasem w dniach, w których miały miejsce te kontrole, okres przywrócenia kontroli przez Republikę Austrii na jej granicy z Republiką Słowenii na podstawie wspomnianych art. 25 i 27 przekroczył już przewidziany w art. 25 ust. 4 tego kodeksu łączny maksymalny okres sześciu miesięcy przywrócenia kontroli na podstawie tychże art. 25 i 27.
- 53 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-368/20 i pytanie pierwsze w sprawie C-369/20 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie tymczasowemu przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 i 27 tego kodeksu, jeżeli to przywrócenie, wynikające z kolejnego stosowania okresów przewidzianych w art. 25 tego kodeksu, przekracza maksymalny łączny okres sześciu miesięcy określony w tym art. 25 ust. 4.
- 54 Na wstępie należy zauważyć, że art. 25 kodeksu granicznego Schengen, który wraz z art. 26–35 figuruje w rozdziale II tytułu III tego kodeksu, dotyczącym tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Unii, zawiera ogólne ramy regulujące takie przywrócenie w przypadku poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwa członkowskiego i ustala w szczególności maksymalne okresy, w ramach których taka kontrola może zostać przywrócona. W szczególności zgodnie z art. 25 ust. 1 tego kodeksu państwo członkowskie może w drodze wyjątku przywrócić tę kontrolę na ograniczony okres, nie dłuższy niż 30 dni, lub na okres przewidywalnego istnienia tego poważnego zagrożenia, jeśli przekracza on 30 dni. W każdym przypadku okres tymczasowego przywrócenia tej kontroli nie może wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne do zareagowania na to zagrożenie. Zgodnie

z art. 25 ust. 3 tego kodeksu w sytuacji utrzymywania się tego samego zagrożenia państwo członkowskie może przedłużać tę samą kontrolę na odnawialne okresy nie dłuższe niż 30 dni. Wreszcie, o ile na podstawie art. 25 ust. 4 tego kodeksu łączny okres przywrócenia takiej kontroli – obejmujący wszelkie przedłużenia przewidziane na podstawie art. 25 ust. 3 – nie może przekraczać sześciu miesięcy, o tyle w tym ostatnim przepisie uściślono, że w wyjątkowych okolicznościach, o których mowa w art. 29 kodeksu granicznego Schengen, ten łączny okres może zostać przedłużony do dwóch lat.

- 55 NW i Komisja utrzymują, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 i 27 tego kodeksu na czas przekraczający maksymalny okres sześciu miesięcy przewidziany w art. 25 ust. 4 tego kodeksu nieuchronnie pociąga za sobą niezgodność tych kontroli z prawem Unii. Zdaniem tych stron jedynie poważne zagrożenie, o nowym charakterze, mogłoby uzasadniać ponowne zastosowanie tego art. 25, a w konsekwencji ponowne zastosowanie okresów przewidzianych w tym przepisie do kontroli na granicach wewnętrznych. O ile rządy francuski i szwedzki utrzymują, że nowe poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego może prowadzić do nowego stosowania tych okresów, o tyle rząd francuski jest również zdania, podobnie jak rządy austriacki i duński, że na ponowne zastosowanie właściwych przepisów powinna również pozwolić ponowna ocena wcześniejszego zagrożenia. Wreszcie rząd niemiecki podnosi, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość odstąpienia od tych okresów, powołując się bezpośrednio na art. 72 TFUE.
- 56 Należy jednak w tej kwestii przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podczas dokonywania wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został on umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi [wyrok z dnia 12 maja 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Czerwona nota Interpolu), C-505/19, EU:C:2021:376, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 57 Co się tyczy przede wszystkim brzmienia art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, należy zauważyć, że wyrażenie „nie może przekraczać łącznie sześciu miesięcy” ma na celu wykluczenie jakiegokolwiek możliwości przekroczenia tego okresu.
- 58 Następnie, jeśli chodzi o kontekst, w jaki wpisuje się art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, i w odniesieniu, po pierwsze, do pozostałych przepisów tego artykułu, należy zauważyć, z jednej strony, że art. 25 tego kodeksu określa w sposób jasny i precyzyjny maksymalne okresy, zarówno pierwotnego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jak i wszelkiego przedłużenia tej kontroli, w tym maksymalny łączny czas stosowania takiej kontroli.
- 59 Z motywu 1 rozporządzenia nr 1051/2013, które wprowadziło do rozporządzenia nr 562/2006 zasadę dotyczącą maksymalnego okresu sześciu miesięcy, powtórzoną następnie w art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, wynika bowiem, że prawodawca Unii zamierzał określić warunki i procedury dotyczące tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w celu zapewnienia, że środki te będą miały charakter wyjątkowy i że będzie przestrzegana zasada proporcjonalności. Ów motyw 1 został powtórzony w motywie 22 kodeksu granicznego Schengen.
- 60 Z drugiej strony należy zauważyć, że zgodnie z art. 25 ust. 3 kodeksu granicznego Schengen, jeżeli pierwotne poważne zagrożenie utrzymuje się po upływie okresu 30 dni, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, dane państwo członkowskie może przedłużyć tę kontrolę z tych samych powodów co powody uzasadniające pierwotne przywrócenie, z uwzględnieniem ewentualnych nowych elementów, na odnawialne okresy nieprzekraczające 30 dni.

- 61 Wynika stąd, że ze względu na wyraźne odesłanie, w art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, do jego art. 25 ust. 3 kolejne przedłużenia kontroli zarządzone na podstawie tego ust. 3 nie mogą przekraczać łącznie okresu sześciu miesięcy. Podobnie początkowy maksymalny okres kontroli na granicach wewnętrznych, jeśli został określony w odniesieniu do przewidywanego czasu trwania poważnego zagrożenia zgodnie z ust. 1 tego artykułu, może wprawdzie przekroczyć 30 dni, jednak również nie może przekroczyć sześciu miesięcy; w przeciwnym razie użycie przymiotnika „łączny” w ust. 4 tego artykułu, jak również odesłanie w nim zawarte do ust. 3 byłyby pozbawione sensu.
- 62 W tym względzie należy uściślić, że o ile państwo członkowskie może powołać się na „wszelkie nowe elementy”, o których mowa w art. 25 ust. 3 kodeksu granicznego Schengen, w celu uzasadnienia przedłużenia kontroli na odnawialne okresy nieprzekraczające 30 dni, o tyle elementy te muszą pozostawać w bezpośrednim związku z zagrożeniem, które początkowo uzasadniało przywrócenie kontroli. Zgodnie bowiem z samym brzmieniem tego przepisu przedłużenie kontroli musi nastąpić „w oparciu o te same przesłanki jak te, o których mowa w [art. 25] ust. 1” kodeksu granicznego Schengen.
- 63 Po drugie, należy stwierdzić, że art. 25 kodeksu granicznego Schengen w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Unii, stanowi w świetle ogólnej systematyki tego kodeksu wyjątek od przewidzianej w art. 22 tego kodeksu zasady, zgodnie z którą granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Zgodnie bowiem z art. 1 tego kodeksu jego celem jest wprowadzenie braku kontroli osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii.
- 64 Tymczasem, jak orzekł Trybunał i jak przypomniano w motywie 27 kodeksu granicznego Schengen, wyjątki i odstępstwa od swobodnego przepływu osób podlegają wykładni ścisłej (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 czerwca 1986 r., Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, pkt 13; z dnia 10 lipca 2008 r., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 To właśnie w tym kontekście motywy 21–23 kodeksu granicznego Schengen przewidują, że w obszarze swobodnego przemieszczania się osób, bez granic wewnętrznych, stanowiącym jedno z głównych osiągnięć Unii na podstawie art. 3 ust. 2 TUE, przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych powinno pozostać wyjątkiem i powinno następować jedynie w ostateczności.
- 66 Okoliczność, że przepisy art. 25 kodeksu granicznego Schengen powinny być przedmiotem ścisłej wykładni, przemawia przeciwko takiej interpretacji art. 25 ust. 4 tego kodeksu, zgodnie z którą utrzymywanie się pierwotnie zidentyfikowanego zagrożenia, choćby ocenianego w świetle nowych okoliczności lub ponownej oceny konieczności i proporcjonalności kontroli wprowadzonej w celu stawienia czoła temu zagrożeniu w świetle art. 25 ust. 1 in fine kodeksu granicznego Schengen, wystarczałoby dla uzasadnienia przywrócenia tej kontroli na dłużej niż maksymalny okres sześciu miesięcy przewidziany w tym przepisie. Taka interpretacja prowadziłaby bowiem do umożliwienia w praktyce przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych ze względu na to samo zagrożenie na czas nieokreślony, naruszając w ten sposób samą zasadę braku kontroli na granicach wewnętrznych, ustanowioną w art. 3 ust. 2 TUE i przypomnianą w art. 67 ust. 2 TFUE.

- 67 Po trzecie, co się tyczy pozostałych przepisów zawartych w rozdziale II tytułu III kodeksu granicznego Schengen, z jednej strony należy zauważyć, że rodzaj oceny, której należy dokonać, oraz procedura, jaką należy zastosować w celu tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 tego kodeksu, są szczegółowo uregulowane w jego art. 26–28.
- 68 Z art. 26 i 27 kodeksu granicznego Schengen wynika w szczególności, że zarówno przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 tego kodeksu, jak i każde przedłużenie tej kontroli powinny być, z jednej strony, konieczne i proporcjonalne do stwierdzonego zagrożenia oraz, z drugiej strony, zgodne ze szczegółowymi kryteriami i zasadami proceduralnymi wyraźnie przewidzianymi w tym kodeksie. Sugeruje to, że gdyby zwykła ponowna ocena w świetle tych kryteriów konieczności i proporcjonalności była wystarczająca do uzasadnienia przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie tego art. 25 na okres dłuższy niż sześć miesięcy, prawodawca Unii wyraźnie by to przewidział.
- 69 Takie rozumienie kodeksu granicznego Schengen znajduje również potwierdzenie w motywie 23 tego kodeksu, w którym stwierdza się, że ponieważ tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych ma wpływ na swobodę przepływu osób, wszelkie decyzje o przywróceniu takiej kontroli należy podejmować zgodnie z obiektywnymi i konkretnymi kryteriami ustalonymi w drodze wspólnego porozumienia. Przedłużenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych przywróconej na podstawie art. 25 tego kodeksu na dłużej niż maksymalny okres sześciu miesięcy przewidziany wyraźnie w art. 25 ust. 4 tego kodeksu jest bowiem trudne do pogodzenia z ustaleniem w drodze wspólnego porozumienia jasnych i obiektywnych kryteriów regulujących takie przywrócenie.
- 70 Z drugiej strony interpretowanie art. 25 kodeksu granicznego Schengen w ten sposób, że w przypadku zagrożenia w rozumieniu ust. 1 tego artykułu państwo członkowskie mogłoby przekroczyć łączny okres sześciu miesięcy przewidziany w ust. 4 tego artykułu dla kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, pozbawiłoby znaczenia dokonane przez prawodawcę Unii rozróżnienie pomiędzy kontrolami na granicach wewnętrznych przywróconymi na podstawie tego właśnie artykułu a kontrolami przywracanymi w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej, o których mowa w art. 29 tego kodeksu, dla których wyraźnie przewidziano dłuższy maksymalny okres, wynoszący dwa lata. Zgodnie bowiem z taką interpretacją kontrola na granicach wewnętrznych przywrócona na podstawie art. 25 wspomnianego kodeksu mogłaby zostać przedłużona na czas nieokreślony, który mógłby zatem przekraczać dwa lata, nawet jeśli szczególne okoliczności i kryteria przewidziane w art. 29 i 30 tego kodeksu nie zostały, odpowiednio, określone lub spełnione. Ponadto na przeszkodzie takiej interpretacji stoi art. 25 ust. 4 zdanie ostatnie kodeksu granicznego Schengen, ponieważ przewiduje, że maksymalny okres przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych może zostać przedłużony do dwóch lat na podstawie art. 29 tego kodeksu, a nie na podstawie jego art. 25.
- 71 Jednakże przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie art. 29 kodeksu granicznego Schengen na maksymalny okres dwóch lat nie stoi na przeszkodzie przywróceniu przez dane państwo członkowskie, w przypadku wystąpienia bezpośrednio po upływie tych dwóch lat nowego poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, kontroli na podstawie art. 25 tego kodeksu na maksymalny okres sześciu miesięcy, pod warunkiem że spełnione są przesłanki przewidziane w tym ostatnim przepisie. Jak

bowiem wynika z art. 29 ust. 5 kodeksu granicznego Schengen, art. 29 tego kodeksu pozostaje bez uszczerbku dla środków, które państwa członkowskie mogą przyjąć na podstawie art. 25, 27 i 28 w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego.

- 72 Wreszcie, co się tyczy celów art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen oraz samego tego kodeksu, należy przypomnieć, że kodeks ten wpisuje się w bardziej ogólne ramy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest, zgodnie z art. 3 ust. 2 TUE i art. 67 ust. 2 TFUE, swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w szczególności w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych [zob. analogicznie wyrok z dnia 5 lutego 2020 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Zaokrętowanie marynarzy w porcie w Rotterdamie), C-341/18, EU:C:2020:76, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo]. Ramy takie mają na celu zapewnienie odpowiedniej równowagi między swobodnym przepływem osób z jednej strony, a koniecznością zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium, na którym osoby te się przemieszczają, z drugiej strony.
- 73 Przede wszystkim bowiem art. 26 kodeksu granicznego Schengen zobowiązuje państwo członkowskie zamierzające przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 tego kodeksu do uwzględnienia – w ramach oceny proporcjonalności tej kontroli do stwierdzonego zagrożenia – w szczególności, po pierwsze, prawdopodobnych skutków zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, a po drugie, prawdopodobnych skutków takiej kontroli dla swobody przepływu osób w obrębie obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej.
- 74 Następnie w motywie 22 kodeksu granicznego Schengen podkreślono, że utworzenie obszaru, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób bez wewnętrznej kontroli granicznej jest jednym z głównych osiągnięć Unii i że w obszarze tym konieczne jest wspólne reagowanie na sytuacje, które w znacznym stopniu wpływają na porządek publiczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne, poprzez stworzenie możliwości tymczasowego przywrócenia wewnętrznej kontroli granicznej w wyjątkowych okolicznościach, lecz bez uszczerbku dla zasady swobodnego przepływu osób. W tymże motywie 22 uściślono również, że określenie warunków i procedur dotyczących tymczasowego przywrócenia wewnętrznej kontroli granicznej ma na celu zagwarantowanie, że kontrola ta będzie miała charakter wyjątkowy i że będzie przestrzegana zasada proporcjonalności, zapewniając w ten sposób, że czas trwania przywrócenia takiej kontroli będzie ograniczony do absolutnego minimum niezbędnego do zareagowania na poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego.
- 75 Wreszcie z motywu 2 rozporządzenia nr 1051/2013 wynika, że przywrócenie wewnętrznej kontroli granicznej powinno następować w szczególności na ściśle ograniczony czas i w oparciu o konkretne, obiektywne kryteria. Te same względy przytoczono w motywie 23 kodeksu granicznego Schengen.
- 76 Cel, któremu służy zasada dotycząca maksymalnego okresu sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, wpisuje się zatem w ogólny cel pogodzenia zasady swobodnego przepływu z interesem państw członkowskich polegającym na zapewnieniu bezpieczeństwa ich terytoriów.
- 77 W konsekwencji, o ile prawdą jest, że poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwa członkowskiego w obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych nie musi być ograniczone w czasie, o tyle okazuje się, że prawodawca Unii uznał, iż okres sześciu miesięcy jest wystarczający, aby dane państwo członkowskie przyjęło,

w stosownych przypadkach we współpracy z innymi państwami członkowskimi, środki umożliwiające przeciwdziałanie takiemu zagrożeniu, przy jednoczesnym zachowaniu, po upływie tego sześciomiesięcznego okresu, zasady swobodnego przepływu.

- 78 W świetle rozważań przedstawionych w pkt 57–77 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że przewidziany w art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen maksymalny łączny okres sześciu miesięcy przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych jest bezwzględnie wiążący, a zatem jego przekroczenie nieuchronnie skutkuje niezgodnością z tym kodeksem wszelkiej kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, przywróconej na podstawie art. 25 i 27 tego kodeksu po upływie tego okresu.
- 79 Z rozważań tych wynika również, że taki okres może być zastosowany ponownie wyłącznie w przypadku, gdy dane państwo członkowskie jest w stanie wykazać istnienie nowego poważnego zagrożenia swojego porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. W takim przypadku nowe okresy określonej długości przewidziane w art. 25 kodeksu granicznego Schengen można uznać za rozpoczynające swój bieg, pod warunkiem spełnienia przez to państwo członkowskie wszystkich kryteriów i przestrzegania przepisów proceduralnych przewidzianych w art. 26–28 tego kodeksu.
- 80 Co się tyczy warunków, w których można uznać, że dane zagrożenie jest nowe w stosunku do zagrożenia, które wcześniej uzasadniało przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 kodeksu granicznego Schengen, należy zauważyć, że gdy dane państwo członkowskie powiadamia inne państwa członkowskie i Komisję o zamiarze przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych Unii, art. 27 ust. 1 tego kodeksu wskazuje w szczególności „okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych” oraz „zdarzenia stanowiące poważne zagrożenie” porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa członkowskiego. Podobnie art. 27 ust. 5 wspomnianego kodeksu odnosi się do „zdarzeń stanowiących podstawę przywrócenia kontroli granicznej”.
- 81 Dlatego też to w odniesieniu do tych okoliczności i wydarzeń należy zawsze ocenić, czy po upływie maksymalnego okresu sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, zagrożenie, przed którym stoi państwo członkowskie, jest tym samym zagrożeniem, czy też chodzi o nowe zagrożenie, które pozwala temu państwu członkowskiemu kontynuować, bezpośrednio po upływie tego sześciomiesięcznego okresu, przeprowadzanie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w celu przeciwdziałania temu nowemu zagrożeniu. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że – jak utrzymuje w istocie Komisja – pojawienie się nowego zagrożenia, które różni się od pierwotnie zidentyfikowanego, może uzasadniać ponowne zastosowanie okresów przewidzianych w art. 25 tego kodeksu w celu przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, z zastrzeżeniem spełnienia innych mających zastosowanie przesłanek.
- 82 W niniejszej sprawie, jak twierdzi Komisja, wydaje się – co powinien jednak zbadać sąd odsyłający – że od dnia 10 listopada 2017 r., czyli daty wygaśnięcia ostatniego z czterech zaleceń Rady przyjętych na podstawie art. 29 kodeksu granicznego Schengen, Republika Austrii nie wykazała istnienia nowego zagrożenia stosownie do art. 25 tego kodeksu, które uzasadniałoby rozpoczęcie ponownego biegu okresów przewidzianych w tym artykule 25, i które pozwoliłoby przyjąć, że obie kontrole, którym poddano NW w dniach 29 sierpnia 2019 r. i 16 listopada 2019 r., zostały przeprowadzone w granicach łącznego maksymalnego okresu sześciu miesięcy przewidzianego w art. 25 ust. 4 tego kodeksu.

- 83 Powyższych rozważań nie podważa argumentacja przedstawiona przez rząd niemiecki, zgodnie z którą w uzasadnionych wyjątkowych okolicznościach państwa członkowskie mogą powoływać się na art. 72 TFUE w celu odstąpienia od przepisów kodeksu granicznego Schengen określających maksymalne łączne okresy tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych.
- 84 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, mimo iż tylko do państw członkowskich należy określenie ich podstawowych interesów bezpieczeństwa i przyjmowanie środków właściwych do zagwarantowania bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, sam tylko fakt, że środek krajowy, taki jak decyzja dotycząca kontroli granicznej na granicach wewnętrznych został przyjęty w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, nie może prowadzić do niemożności stosowania prawa Unii i zwolnienia państw członkowskich z konieczności przestrzegania tego prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). Podobnie powinno być w przypadku środków krajowych przyjmowanych w celu utrzymania porządku publicznego państwa członkowskiego.
- 85 Jeśli chodzi konkretnie o art. 72 TFUE, to prawdą jest, że postanowienie to przewiduje, iż tytuł V traktatu FUE nie narusza wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.
- 86 Jednakże, jak orzekł już Trybunał, traktat FUE ustanawia wyraźne odstępstwa mające zastosowanie w okolicznościach zagrażających bezpieczeństwu publicznemu wyłącznie w art. 36, 45, 52, 65, 72, 346 i 347, które odnoszą się do ściśle określonych wyjątkowych przypadków. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, odstępstwo przewidziane w art. 72 TFUE należy interpretować ściśle. Wynika z tego, że art. 72 nie może być interpretowany w taki sposób, że państwu członkowskiemu przyznano prawo do ustanowienia wyjątków od przepisów prawa Unii poprzez samo tylko powołanie się na obowiązki w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., *Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 214–215 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 87 Co się tyczy kodeksu granicznego Schengen, z rozważań przedstawionych w pkt 72–77 niniejszego wyroku wynika, że decyzja o przyjęciu maksymalnego łącznego okresu sześciu miesięcy określonego w art. 25 ust. 4 tego kodeksu, który w wyjątkowych okolicznościach, wskazanych w art. 29 tego kodeksu, może zostać przedłużony do maksymalnie dwóch lat, stanowi część kompletnego uregulowania, wprowadzonego przez prawodawcę Unii w ramach wykonywania kompetencji powierzonych mu na mocy art. 3 ust. 2 i 6 TUE w związku z art. 5 ust. 1 i 2 TUE, a także art. 4 ust. 2 lit. j) i art. 77 ust. 2 lit. b) i e) TFUE, dotyczącego szczegółowych zasad wykonywania przez państwa członkowskie ich obowiązków w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.
- 88 Celem tego uregulowania jest właśnie zapewnienie właściwej równowagi, zamierzonej w art. 3 ust. 2 TUE, pomiędzy z jednej strony celem Unii polegającym na ustanowieniu przestrzeni bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, a z drugiej strony właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania przestępczości i jej zwalczania.
- 89 W konsekwencji, mając na względzie fundamentalne znaczenie swobody przepływu osób wśród celów Unii, o których mowa w art. 3 TUE, oraz rozważań przedstawionych w pkt 58–77 niniejszego wyroku, dotyczących szczegółowego sposobu, w jaki prawodawca Unii uregulował

możliwość ingerencji państw członkowskich w tę swobodę poprzez tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, co świadczy o woli wyważenia różnych wchodzących w grę interesów, należy stwierdzić, że ustanawiając w art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen zasadę dotyczącą maksymalnego łącznego okresu sześciu miesięcy, prawodawca Unii należycie uwzględnił wykonywanie obowiązków spoczywających na państwach członkowskich w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

- 90 Wynika stąd, że art. 72 TFUE nie pozwala państwu członkowskiemu na przywrócenie, w celu przeciwdziałania poważnemu zagrożeniu porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 i 27 kodeksu granicznego Schengen na czas przekraczający maksymalny łączny okres sześciu miesięcy, wyraźnie przewidziany w art. 25 ust. 4 tego kodeksu.
- 91 Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 27 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, jeżeli Komisja, w świetle informacji znajdujących się w powiadomieniu, które otrzymała od państwa członkowskiego zamierzającego przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, ma wątpliwości co do konieczności lub proporcjonalności przewidywanego przywrócenia, jest ona zobowiązana do wydania stosownej opinii. Tymczasem w rozpatrywanych sprawach, jak sama Komisja wyraźnie przyznała na rozprawie, instytucja ta nie wydała takiej opinii w następstwie otrzymanych od Republiki Austrii powiadomień dotyczących kontroli granicznych na granicach wewnętrznych przywróconych przez to państwo członkowskie od dnia 10 listopada 2017 r., mimo że wspomniana instytucja uważa, że od tego dnia kontrole te były niezgodne z przepisami kodeksu granicznego Schengen, a w konsekwencji z prawem Unii.
- 92 W tym względzie należy zauważyć, że dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania zasad ustanowionych w kodeksie granicznym Schengen kwestią zasadniczą jest, by – w przypadku gdy jedno z państw członkowskich zamierza przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych – zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie wykonywały uprawnienia przyznane im w tym kodeksie, w szczególności w odniesieniu do wyraźnie przewidzianych w art. 27 tego kodeksu wymiany informacji i opinii, konsultacji i, w stosownych przypadkach, wzajemnej współpracy.
- 93 Jednakże okoliczność, że w konkretnym przypadku, w następstwie powiadomienia dokonanego przez jedno z państw członkowskich na podstawie art. 27 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen, Komisja nie wydała opinii, w której stwierdza, że uznaje zgłoszoną kontrolę za niezgodną z tym kodeksem, nie ma sama w sobie wpływu na dokonaną przez Trybunał wykładnię przepisów rzeczonoego kodeksu.
- 94 W świetle ogółu powyższych rozważań na pytanie pierwsze w sprawie C-368/20 i na pytanie pierwsze w sprawie C-369/20 należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie tymczasowemu przywróceniu przez państwo członkowskie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 i 27 tego kodeksu, jeżeli czas tego przywrócenia przekracza maksymalny łączny okres sześciu miesięcy określony w art. 25 ust. 4 i nie istnieje nowe zagrożenie, które uzasadniałoby ponowne zastosowanie okresów przewidzianych we wspomnianym art. 25.

W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-368/20 i pytania drugiego w sprawie C-369/20

- 95 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze w obu rozpatrywanych sprawach nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie w sprawie C-368/20 ani na pytanie drugie w sprawie C-369/20.

W przedmiocie pytania trzeciego w sprawie C-369/20

- 96 Poprzez pytanie trzecie w sprawie C-369/20 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje pod groźbą kary osobę, która wjeżdża na terytorium tego państwa członkowskiego przez granicę wewnętrzną, do okazania paszportu lub dowodu tożsamości, jeżeli przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w ramach której obowiązek ten został nałożony, jest sprzeczne z tym przepisem.
- 97 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że – jak orzekł Trybunał – kara nie jest zgodna z przepisami kodeksu granicznego Schengen, jeżeli jest nakładana w celu zapewnienia przestrzegania obowiązku poddania się kontroli, która sama nie jest zgodna z tymi przepisami (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., *Touring Tours und Travel i Sociedad de Transportes*, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, pkt 72).
- 98 W konsekwencji na pytanie trzecie postawione w sprawie C-369/20 należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje pod groźbą kary osobę, która wjeżdża na terytorium tego państwa członkowskiego przez granicę wewnętrzną, do okazania paszportu lub dowodu tożsamości, jeżeli przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w ramach której obowiązek ten został nałożony, jest sprzeczne z tym przepisem.

W przedmiocie kosztów

- 99 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 25 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r., należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie tymczasowemu przywróceniu przez państwo członkowskie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 i 27 tego kodeksu, jeżeli czas tego przywrócenia przekracza maksymalny łączny okres sześciu miesięcy określony w art. 25 ust. 4 i nie istnieje nowe zagrożenie, które uzasadniałoby ponowne zastosowanie okresów przewidzianych we wspomnianym art. 25.**

- 2) Artykuł 25 ust. 4 rozporządzenia 2016/399, zmienionego rozporządzeniem 2016/1624, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie zobowiązuje pod groźbą kary osobę, która wjeżdża na terytorium tego państwa członkowskiego przez granicę wewnętrzną, do okazania paszportu lub dowodu tożsamości, jeżeli przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w ramach której obowiązek ten został nałożony, jest sprzeczne z tym przepisem.**

Podpisy