

## Status obywatela UE a Europejski Program w zakresie Migracji

KATARZYNA STRĄK<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-4561-2815

Instytut Nauk Prawnych PAN

Przedmiotem tego artykułu jest próba oceny wpływu Europejskiego programu w zakresie migracji z 2015 r. na status obywatela UE. Ocena ta została zrealizowana w kontekście swobody przemieszczania się na podstawie art. 21 TFUE w dwóch obszarach. Pierwszym z nich jest tymczasowe wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich UE, drugim – środki przyjmowane przez państwa członkowskie, związane z utrzymaniem porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, w tym ochroną przed zagrożeniem terrorystycznym. Materiał badawczy jest jednak stosunkowo nieliczny, ogranicza się do wybranych przepisów Kodeksu Granicznego Schengen i wybranych spraw przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, w dalszym ciągu w większości przypadków jeszcze nierozstrzygniętych. Mimo to z analizy tej wynika konkretny wniosek. Przepisy unijne, nawet jeśli faktycznie ograniczają sytuację prawną obywateli unijnych, wpisują się w zakres ograniczeń dopuszczalnych. Rzeczywisty wpływ na ograniczenie praw wynikających z posiadania statusu obywatela UE mają przepisy państw członkowskich.

**Słowa kluczowe:** status obywatela UE, Europejski program w zakresie migracji, granice wewnętrzne, Trybunał Sprawiedliwości UE

### Status of Citizen of the European Union and European Agenda on Migration

The subject of this article is to attempt to assess the impact of the 2015 European Agenda on Migration on the status of an EU citizen. This assessment was carried out in the context of freedom of movement under Article 21 TFEU, within two areas. The first one is the temporary introduction of controls at the internal borders of EU Member States, the second one are measures adopted by Member States and related to the maintenance of public order and public security, including protection against the terrorist threat. The research material is however relatively sparse, limited to

<sup>1</sup> Kontakt: [katarzyna.strak@inp.pan.pl](mailto:katarzyna.strak@inp.pan.pl)

selected provisions of the Schengen Borders Code and selected cases before the Court of Justice of the EU, still mostly pending. Nonetheless, one conclusion that emerges from this analysis is that EU rules, even if they actually restrict the legal situation of EU citizens, fall within the scope of acceptable restrictions. The real impact on the limitation of the rights attached to the status of EU citizen is in the Member States' legislation.

**Keywords:** EU citizenship status, European agenda on migration, internal borders, Court of Justice of the European Union

## 1. Wstęp

Kryzys uchodźczy<sup>2</sup> 2015 r. bez wątpienia odcisnął się na społeczeństwach poszczególnych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (dalej: UE). W tym czasie UE doświadczyła napływu osób – obywateli państw trzecich – na niespotykaną w XXI w. skalę<sup>3</sup>. Powyższa sytuacja spowodowała konieczność podjęcia konkretnych działań przez samą Unię i jej poszczególne instytucje. Ważnym wydarzeniem było przyjęcie przez Komisję Europejską, a następnie realizacja, europejskiego programu w zakresie migracji<sup>4</sup>. W międzyczasie również państwa członkowskie, szczególnie te leżące na szlaku bałkańskim, nie pozostawały bierne wobec wzrastającej na ich terytorium liczby osób, podejmując działania mające na celu przeciwdziałanie temu procesowi w krótkim i dłuższym okresie. Działania te przyjęły w głównej mierze różne formy ograniczania dostępu na swoje terytorium, czy to poprzez czasowe zamknięcie granic zewnętrznych dla ruchu granicznego, fizyczne uszczelnianie granic, czy to poprzez wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych. Z drugiej strony dochodziło do świadomego (i często zorganizowanego) przepuszczania przez poszczególne państwa osób przez swoje terytorium<sup>5</sup>. W takich okolicznościach reakcja Unii Europejskiej wydawała się niezbędną, przede wszystkim z punktu widzenia dalszego funkcjonowania strefy Schengen<sup>6</sup>. W każdym razie zauważalna jest bezspornie dwutorowość

---

<sup>2</sup> Stan ten określa się jako „kryzys uchodźczy” lub jako „kryzys migracyjny”. Zdaniem autorki tego artykułu poprawne z punktu widzenia metodologicznego, choć nie zawsze poprawne politycznie, pozostaje to pierwsze określenie – jako że zdecydowana większość tych osób została następnie zarejestrowana w poszczególnych państwach członkowskich jako osoby poszukujące ochrony międzynarodowej. Zob. podobnie Vincent Chetail, *Looking Beyond the rhetoric of the refugee crisis: the Failed Reform of the Common European Asylum System*, *European Journal of Human Rights* 2016/5, s. 584–585.

<sup>3</sup> Według statystyk przedstawionych przez FRONTEX, w 2015 r. granice zewnętrzne Państw Członkowskich UE przekroczyło nielegalnie 1 822 337 osób. FRONTEX. *Risk Analysis for 2016*, s. 63. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf), dostęp: 11.12.2020.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski program w zakresie migracji, KOM(2015)240 final z dnia 13 maja 2015 r.

<sup>5</sup> Zob. np. sytuację opisaną w wyroku TSUE z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-490/16 *A.S przeciwko Republika Slovenija*, ECLI:EU:C:2017:585, p. 14: „A.S. [...] w 2016 r. przekroczył granicę pomiędzy [Serbią] a Chorwacją. Organy chorwackie zorganizowały jego transport do granicy słoweńskiej”.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Przywrócenie strefy Schengen – plan działania, KOM(2016)120 final z dnia 4 marca 2016 r.

podejmowanych działań: z jednej strony Unii Europejskiej – jej instytucji i państw zebranych w ramach Unii, a z drugiej – państw członkowskich działających odrębnie od UE i częstokroć podejmujących jednostronne decyzje.

Wśród nich wymienić należy przede wszystkim środki o charakterze legislacyjnym – mające postać nowo uchwalonych instrumentów prawnych lub zmieniających akty prawne już istniejące; środki o charakterze faktycznym (ogłoszenia zamieszczane na portalach społecznościowych i w gazetach wydawanych przez poszczególne państwa trzecie, zniechęcające do przyjazdu czy wytwarzanie atmosfery niechęci bądź wręcz wrogości, stosowanie mowy nienawiści), a także wspólne inicjatywy w ramach współpracy kilku państw członkowskich i współpracy, w tym porozumień, państw członkowskich z państwami trzecimi. Działania państw członkowskich miały przede wszystkim na celu uniemożliwienie lub utrudnienie dostępu obywateli państw trzecich do ich terytoriów, głównie ze względu na problemy, które państwa te napotykały w związku z odsyłaniem osób, którym nie została przyznana żadna forma ochrony międzynarodowej. Państwa członkowskie dążyły również do obniżenia dotychczasowych standardów w odniesieniu do przyjmowania takich osób i zakresu przyznawanej ochrony – w celu obniżenia atrakcyjności warunków pobytu w trakcie i po zakończeniu procedury. Działania państw członkowskich były też obliczone na szybsze powroty takich osób. Choć problematyka ta nie będzie pogłębiania w tym artykule, na uwagę zasługują jedne z ostatnich danych statystycznych. Według badań przeprowadzonych w listopadzie 2019 r. na zamówienie Komisji Europejskiej, cztery lata po przyjęciu europejskiego programu w zakresie migracji, imigracja („imigracja, napływ osób z innych krajów”) stanowiła w opinii rezydentów państw członkowskich w dalszym ciągu najważniejszy czy też największy problem, przed którym stała Unia Europejska w tamtym okresie. Takiej odpowiedzi udzieliło 34% respondentów w skali Unii Europejskiej<sup>7</sup> i 31% respondentów na terytorium Polski<sup>8</sup>.

Prawdą jest, że w programie w zakresie migracji w żadnym miejscu nie użyto sformułowania „obywatel Unii Europejskiej”. Nie oznacza to jednak, że przedmiotem artykułu nie można uczynić analizy tego, czy środki podejmowane w celu zapobiegania napływowi obywateli państw trzecich przyjmowane przez UE lub państwa członkowskie w odpowiedzi na kryzys uchodźczy ujawniony w 2015 r. nie dotknęły również – bezpośrednio czy też pośrednio – obywateli unijnych. Autorka zdaje sobie sprawę, że jest to zadanie ryzykowne, jednocześnie jednak stawia tezę, że działania te odcisnęły widoczny wpływ na osoby posiadające status obywatela UE przynajmniej w niektórych obszarach.

<sup>7</sup> Standard Eurobarometer 92, Autumn 2019, First Results. Public opinion in the European Union. Fieldwork November 2019, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2255>, [dostęp: 25.07.2020]

<sup>8</sup> Standardowy Eurobarometr 92, Raport krajowy, Opinia publiczna w Unii Europejskiej, jesień 2019, s. 4. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2255> [dostęp: 15.11.2020].

<sup>w</sup> kolejnym cyklu badań (Standard Eurobarometer 93, Summer 2020) imigracja (23%) utraciła pierwsze miejsce na rzecz sytuacji gospodarczej (36%) w związku z pandemią Covid-19.

W związku z takimi założeniami struktura artykułu jest następująca: w pierwszym rzędzie zostanie pokrótce przedstawione pojęcie „status obywatela UE” i zakres tego pojęcia, tak jak został on określony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Następnie przedstawione zostaną przykłady działań – podejmowanych przez instytucje unijne i państwa członkowskie – wpływających na ograniczenie statusu obywatela unijnego. Wśród nich należy wymienić konsekwencje tymczasowego wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich i niewłaściwego stosowania przez państwa członkowskie przepisów dotyczących odprawy na terytorium na wolność przemieszczania się. Następnie wskazane zostaną przykłady wynikające z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub przykłady spraw, w których TSUE nie wydał co prawda jeszcze wyroków, ale które mogą potencjalnie – ten wniosek wynika z lektury poszczególnych stanów faktycznych – ograniczać status obywatela unijnego. Artykuł zakończą wnioski wynikające z analizy badanego materiału.

## 2. Status obywatela Unii Europejskiej

Instytucja obywatelstwa unijnego jest obecnie regulowana w art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Z tytułu posiadania obywatelstwa UE osoby te korzystają z konkretnych praw wynikających z art. 20 ust. 2 TFUE, rozwiniętych w kolejnych przepisach traktatowych. Prawem, które jest istotne z punktu widzenia tego artykułu, jest prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich innych niż państwo pochodzenia obywatela unijnego. Prawo do swobodnego przemieszczania się obejmuje nie tylko obywateli UE, ale również członków ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, a więc również obywateli państw trzecich. Zostało ono uszczegółowione w art. 21 TFUE, dyrektywie 2004/38<sup>9</sup> i orzecznictwie TSUE, który przede wszystkim na gruncie prawa do swobodnego przemieszczania się wypowiedział się na temat zakresu statusu obywatela UE i związanego z nim pojęcia „istoty praw wynikających ze statusu obywatela UE”. Koncepcja ta ulegała przeobrażeniom, począwszy od wyroku w sprawie C-413/99 *Baumbast*<sup>10</sup>, w którym Trybunał stwierdził, że „Status obywatela UE stanowi podstawowy status obywateli państw członkowskich” i uznał bezpośrednią skuteczność

<sup>9</sup> Dyrektywa 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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. Urz. L 158 z 30.04.2004 r., s. 77–123.

<sup>10</sup> Wyrok TSUE z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 *Baumbast i R przeciwko Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493

art. 21 TFUE, poprzez wyrok w sprawie C-34/09 *Zambrano*<sup>11</sup>, w którym TSUE dopuścił prawo pobytu na terytorium Unii obywatela państwa trzeciego – ojca dwojga małoletnich obywateli unijnych – niezależnie od tego, czy ci obywatele unijni skorzystali wcześniej ze swobody przemieszczania się do innego państwa członkowskiego – stwierdzając, że art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii – gdyby ojciec miał wrócić do kraju pochodzenia, to prawdopodobnie musiałyby wraz z nim wrócić jego dzieci, zależne od niego finansowo. Trybunał zatem faktycznie uniezależnił prawo pobytu na terytorium Unii obywateli państw trzecich od tego, czy obywatele unijni skorzystali ze swobody przemieszczania się, a więc od tego, czy w danej sprawie wystąpił element unijny. W kolejnych wyrokach TSUE zawęził z kolei skutki wyroku w sprawie *Zambrano*, aby ostatecznie do tego wyroku nawiązać w rozstrzygnięciu w sprawie C-82/16 *K.A. i in.* (omawianym niżej). Obecnie pozbawienie obywatela unijnego możliwości korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii można rozumieć w ten sposób, że miałyby ono skutek równoważny do formalnego pozbawienia jednostki tego statusu w określonym, konkretnym zakresie. Jak wskazuje się jednak w doktrynie, istota praw została zawężona do prawa obywatela unijnego do niebycia zmuszonym do opuszczenia terytorium Unii jako całości<sup>12</sup>. Niezależnie od tego, czy takie wąskie ujęcie jest właściwe, należy oceniać wpływ środków podejmowanych przez Unię i poszczególne państwa członkowskie na wszelkie uprawnienia wynikające ze statusu obywatela unijnego.

### **3. Ograniczenia dla statusu obywatela unijnego wynikające z Europejskiego programu w zakresie migracji**

#### **3.1. Tymczasowe wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich**

Funkcjonowanie obszaru Schengen oparte jest na braku kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi, a co za tym idzie – przeniesieniu kontroli granicznej na granice zewnętrzne państw – tak stanowi art. 1 rozporządzenia 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice<sup>13</sup>. Rozporządzenie to (dalej również: KGS lub

<sup>11</sup> Wyrok TSUE z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano przeciwko Office national de l'emploi*, ECLI:EU:C:2011:124.

<sup>12</sup> Gniadzik M., *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

<sup>13</sup> Rozporządzenie 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. Urz. L 77 z dnia 23.3.2016, s. 1–52

Kodeks) zastąpiło wcześniejsze rozporządzenie z 2006 r., w odpowiedzi na trwający w Unii kryzys w kontekście zagrożenia dla funkcjonowania obszaru Schengen. Do tej pory rozporządzenie 2016/399 było pięciokrotnie nowelizowane, przy czym najważniejszej nowelizacji dokonano w marcu 2017 r. w związku z zintensyfikowaniem odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych<sup>14</sup> – projekt tego rozporządzenia został przyjęty już w grudniu 2015 r.

Jak wskazuje Komisja Europejska, przepisy te były odpowiedzią na wzrost zagrożenia terrorystycznego w Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Szczególnie istotne z perspektywy przedmiotu tego artykułu są przepisy rozporządzenia 2017/458, które wprowadziły obowiązek Państw Członkowskich do prowadzenia systematycznych i bardzo szczegółowych odpraw na granicach zewnętrznych, przy wjeździe i wyjeździe, obejmujących zarówno osoby korzystające z unijnego prawa do swobodnego przemieszczania się, jak i obywateli państw trzecich (objętych jeszcze bardziej szczegółową odprawą graniczną), zgodnie z art. 8 KGS. W ten sposób uchylono wcześniej obowiązujące przepisy o minimalnej odprawie, która stanowiła zasadę w odniesieniu do osób objętych traktatową swobodą przemieszczania się.

Jednocześnie w odniesieniu do przekraczania granic wewnętrznych Kodeks formułuje w art. 22 zasadę, zgodnie z którą mogą być one przekraczane w każdym miejscu i bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Przy czym pojęcie odprawy granicznej zostało zdefiniowane w samym KGS (art. 2 pkt 11) jako czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, aby można było zezwolić na wjazd osób na terytorium Państw Członkowskich lub aby można było zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium.

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, *Dz. Urz. L 74* z dnia 18.03.2017 r., s. 1–7. Pozostałe modyfikacje obejmowały: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, *Dz. Urz. L 251* z 16.9.2016, str. 1–76, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2225 z dnia 30 listopada 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu, *Dz. Urz. L 327* z dnia 9.12.2017, str. 1–19, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, *Dz. Urz. L 236* z 19.9.2018, str. 1–71, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW, *Dz. Urz. L 135* z 22.5.2019, str. 27–84

<sup>15</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie nr 562/2006 (WE) w odniesieniu do wzmocnienia kontroli z użyciem odpowiednich baz danych na granicach zewnętrznych, COM(2015)670 final z dnia 15.12.2015 r.

Wyjątkiem od tej zasady jest wprowadzenie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych. Począwszy od września 2015 r. państwa członkowskie strefy Schengen, przez które lub do których napływały osoby poruszające się szlakiem bałkańskim (Słowenia, Węgry, Austria, Niemcy, Belgia, Dania, Szwecja i Norwegia), zaczęły przywracać kontrole na określonych odcinkach swoich granic wewnętrznych na mocy jednostronnie przyjmowanych decyzji, powołując się w nich na poważne zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego w związku z niekontrolowanym i masowym napływem obywateli państw trzecich, których cechą wspólną w większości przypadków był brak dokumentów umożliwiających ich właściwą identyfikację, a także uchylanie się ich od rejestracji w pierwszym państwie UE, do którego przybyli<sup>16</sup>. W większości przypadków w 2015 r. państwem tym była Grecja. W 2015 r. podstawą wprowadzenia i przedłużania utrzymywania kontroli na granicach wewnętrznych były przepisy art. 25 (zdarzenia wymagające natychmiastowego działania), a następnie art. 24 (zdarzenia przewidywalne) w powiązaniu z art. 23 (zasady ogólne) ówczesnie obowiązującego Kodeksu Granicznego Schengen z 2006. Przepisy te umożliwiały utrzymywanie takich kontroli przez okres nieprzekraczający 8 miesięcy.

Motywy wprowadzenia kontroli granicznych przez wszystkie państwa, jak wcześniej wspomniano, były zbliżone. I tak: Republika Federalna Niemiec powoływała się na poważne zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego w związku z masowym napływem migrantów o nieuregulowanym statusie, których tożsamość nie została odpowiednio sprawdzona, których odciski palców nie zostały pobrane i którzy nie zostali zarejestrowani w żadnym innym państwie członkowskim w chwili wjazdu do Unii Europejskiej. Austria uzasadniała swoją decyzję masowym napływem obywateli państw trzecich, co spowodowało ogromne obciążenie służb ratowniczych i infrastruktury publicznej. Szwecja z kolei powoływała się na niespotykane wcześniej przepływy migracyjne utrudniające funkcjonowanie szwedzkiego społeczeństwa, a następnie na bardzo wysoką liczbę osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i na konsekwencje bardzo wysokiej liczby wniosków o ochronę. Norwegia podnosiła argument skutków, jakie przepływ migrantów mógł wywrzeć na funkcjonowanie norweskiego społeczeństwa i wyzwiań, jakie mogły się w związku z tym pojawić. Natomiast Dania motywowała swoją decyzję niespodziewanymi przepływami migracyjnymi i środkami granicznymi przyjmowanymi przez sąsiadujące z nią państwa, co mogło skutkować napływem dużej liczby migrantów o nieuregulowanym statusie do regionu Kopenhagi, a także niepewnością wynikającą z ogromnej liczby migrantów i uchodźców, którzy już przebywali w Unii Europejskiej<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania, COM(2016)120 final, z dnia 4.03.2016 r., s. 10.

<sup>17</sup> Zob. Wniosek decyzja wykonawcza Rady przedstawiająca zalecenie w sprawie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych sytuacjach stwarzających ryzyko dla ogólnego funkcjonowania strefy Schengen, COM(2016)275, 4.5.2016, s. 3–4.



W tych okolicznościach już w marcu 2016 r. Komisja Europejska w swoim komunikacie w sprawie przywrócenia strefy Schengen wskazywała na konieczność zastosowania tzw. skoordynowanego podejścia w dziedzinie kontroli na granicach wewnętrznych, przewidzianego w obowiązującej od 12 kwietnia 2016 r. nowej wersji KGS. W ramach tego podejścia, obok uregulowanej w art. 25 KGS możliwości wprowadzenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych w przypadkach przewidywalnych i na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, wprowadzono procedurę szczególną ujętą w art. 29 KGS. Przewiduje ona – w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych w wyniku utrzymujących się poważnych niedociągnięć związanych z kontrolą na granicach zewnętrznych – że Rada, na wniosek Komisji Europejskiej, może zalecić, aby jedno lub więcej państw członkowskich podjęły decyzję o przywróceniu kontroli granicznych na całej długości swoich granic lub na ich określonych odcinkach na okres do 6 miesięcy, z możliwością trzykrotnego przedłużenia na okresy nie dłuższe niż sześć miesięcy.

Takie zalecenia zostały przyjęte już czterokrotnie, 12 maja 2016 r. – na okres sześciu miesięcy, następnie dwukrotnie – 11 listopada 2016 r. i 7 lutego 2017 r. na okresy trzymiesięczne. Ostatnie zalecenia – zarówno jeśli chodzi o chronologię, jak i możliwość wykorzystania art. 29 KGS – zostały przyjęte w dniu 11 maja 2017 r. na okres sześciu miesięcy z datą wejścia w życie w dniu 2 czerwca 2017 r.<sup>18</sup> Zalecenia objęły: w przypadku Austrii – granicę lądową z Węgrami i Słowenią, w przypadku Niemiec – granicę lądową z Austrią, w przypadku Danii – granicę lądową z Niemcami i porty duńskie z połączeniami promowymi z Niemcami, w przypadku Szwecji – szwedzkie porty w regionie policyjnym południowym i zachodnim, a także most nad cieśniną Sund, a w przypadku Norwegii – norweskie porty z połączeniami promowymi z Danią, Szwecją i Niemcami.

Problem polega jednak na tym, że możliwość przeprowadzania kontroli granicznych na granicach wewnętrznych zakończyła się na początku grudnia 2017 r., a tymczasem w dalszym ciągu sześć państw członkowskich utrzymuje takie kontrole z przyczyn innych niż Covid-19. Norwegia, Austria, Dania, Francja, Niemcy i Szwecja jako przyczyny utrzymywania tych kontroli podają m.in. ruchy wtórne migrantów, zagrożenie terrorystyczne, zorganizowaną przestępczość, sytuację na granicach zewnętrznych. Obecnie kontrole na wybranych odcinkach granic wewnętrznych<sup>19</sup> tych państw mają być utrzymane do dnia 11 listopada 2021 r.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Zob. Decyzje wykonawcze Rady przedstawiające zalecenia w sprawie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych okolicznościach zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu strefy Schengen, odpowiednio: nr 2016/894, Dz.Urz. L 151 z 8.6.2016, s. 8–11, nr 2016/1989, Dz. Urz. L 306 z 15.11.2016, s. 13–15, nr 2017/246, Dz.Urz. L 36 z 11.2.2017, s. 59–61, nr 2017/818, Dz.Urz. L 122 z 13.5.2017, s. 73–75.

<sup>19</sup> Chociaż Szwecja i Dania zastrzegają sobie możliwość wprowadzenia takich kontroli na wszystkich odcinkach swoich granic wewnętrznych.

<sup>20</sup> Wśród wymienionych państw wyjątek stanowi Francja, która wprowadziła obowiązujące do dnia 31 października 2021 r. kontrole graniczne na wszystkich swoich granicach wewnętrznych ze względu na



A zatem, mimo że Kodeks Graniczny Schengen, niezależnie od podstawy przedłużenia, czy to na podstawie art. 25 (tzw. przewidywalne poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego), czy wspomnianego już art. 29, pozwala na maksymalnie dwuletni okres wprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych, obecnie państwa członkowskie przedłużają te kontrole na mocy jednostronnie podejmowanych decyzji. Swoje niezadowolenie w tej sprawie wyraził już w kwietniu 2019 r. ówczesny komisarz ds. migracji Dimitris Avramopoulos<sup>21</sup>. Jednocześnie trwają prace w ramach Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku legislacyjnego przedstawionego przez Komisję Europejską jeszcze we wrześniu 2017 r., zmieniającego KGS w zakresie zasad mających zastosowanie do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych<sup>22</sup>. Z lektury wniosku Komisji wynika, że łączny okres przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych, na podstawie poszczególnych przepisów reformowanego KGS, mógłby w niektórych przypadkach wynieść nawet pięć lat – jeden rok na podstawie art. 25, dwa lata na podstawie art. 27a<sup>23</sup> i dwa lata na podstawie art. 29. Prace legislacyjne nad przeformulowaniem tego rozdziału KGS utknęły jednakże w martwym punkcie po przyjęciu przez Parlament Europejski w dniu 4 kwietnia 2019 r.<sup>24</sup> stanowiska, które zakłada maksymalnie roczny okres przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Tymczasem Rada nie przyjęła dotychczas własnego stanowiska w pierwszym czytaniu<sup>25</sup>.

Postępowanie Rady jest mocno krytykowane przez Parlament Europejski. Sprawozdawczyni ds. tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, Tanja Fajol, stwierdziła w jednym z wywiadów, że Rada nie przejawia woli dążenia do kompromisu, ponieważ obecny stan rzeczy odpowiada kilku dużym Państwom Członkowskim, takim jak Francja czy Niemcy, a ponadto – iż nielegalne kontrole na granicach wewnętrznych trwają już trzy i pół roku, nadszedł więc czas, aby Komisja zwróciła się w tej sprawie do TSUE<sup>26</sup>. Z kolei analitycy, specjaliści w zakresie prawa

---

stałe zagrożenie terrorystyczne. Zob. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en), dostęp w dniu 5 maja 2021 r.

<sup>21</sup> <https://www.dw.com/pl/szwecja-przed%C5%82u%C5%BCa-kontrola-na-granicach-do-maja-2020-roku/a-51069238>, dostęp w dniu 20.7.2020 r.

<sup>22</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie zasad mających zastosowanie do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, KOM(2017)571 z 27.9.2017 r.

<sup>23</sup> „Szczególna procedura, w przypadku gdy poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego przekracza jeden rok”

<sup>24</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 4 kwietnia 2019 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie zasad mających zastosowanie do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0356\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0356_PL.html), (dostęp: 20.07.2020 r.).

<sup>25</sup> <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0245%28COD%29&l=en>, (dostęp: 20.11.2020 r.).

<sup>26</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20190402IPR34683/schengen-meps-adopt-their-position-on-temporary-checks-at-national-borders>, (dostęp: 25 listopada 2020 r.).

migracyjnego i procesów migracyjnych, podkreślają fakt, że decyzje państw członkowskich nie spełniają warunków proporcjonalności przewidzianych w KGS<sup>27</sup>, a Komisja Europejska powinna wykorzystać wszystkie możliwości, jakie daje jej pozycja „strażnika Traktatów”<sup>28</sup>.

Z tego punktu widzenia i w kontekście tematu tego artykułu na uwagę zasługują dwa wnioski sądu austriackiego o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, zarejestrowane w TSUE w sierpniu 2020 r. Sprawy przed sądem krajowym, w których skarżącym jest jedna i ta sama osoba, dotyczą, odpowiednio, legalności przeprowadzenia kontroli granicznej na granicy słoweńsko-austriackiej w listopadzie 2019 r. (sprawa C-368/20 *Landespolizeidirektion Steiermark*<sup>29</sup>) i legalności decyzji administracyjnej nakładającej karę grzywny w związku z odmową okazania dokumentu podróży podczas kontroli granicznej na tej samej granicy w sierpniu 2019 r. (sprawa C-369/20 *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*<sup>30</sup>). Sąd austriacki we wniosku w sprawie C-368/20 wyraża wątpliwości co do zgodności z Kodeksem Granicznym Schengen podstawy prawnej wspomnianej kontroli granicznej, czyli rozporządzenia austriackiego federalnego ministra spraw wewnętrznych z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicy wewnętrznej. To doprowadziło do postawienia pytania, czy prawo Unii sprzeciwia się przepisom krajowym, na mocy których w wyniku wydawania kolejnych rozporządzeń krajowych przywrócenie kontroli granicznej na granicy wewnętrznej trwa dłużej niż dwa lata. W razie odpowiedzi twierdzącej, czy traktatowa swoboda przepływu osób obejmuje prawo do tego, by na granicach wewnętrznych nie być poddawany odprawie granicznej osób, z zastrzeżeniem warunków i odstępstw określonych w prawie Unii. Sąd krajowy uważa, że wspomniana wyżej kumulacja jest niedopuszczalna, ponieważ w przeciwnym razie można by obejść każde czasowe ograniczenie przedłużania kontroli granicznej. Dodatkowo we wniosku w sprawie C-369/20 sąd krajowy pyta, czy swoboda przepływu osób sprzeciwia się przepisom krajowym, które wymagają okazania paszportu lub dowodu osobistego przy przekraczaniu granicy wewnętrznej pod groźbą kary administracyjnej, także wtedy, gdy kontrola na granicy wewnętrznej jest niezgodna z przepisami unijnymi. Według sądu krajowego organ krajowy powinien odstąpić od stosowania kary administracyjnej, jeżeli związana jest ona z niezgodną z prawem Unii kontrolą graniczną.

---

<sup>27</sup> De Somer M., *Schengen and Internal Border Controls*, w: *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, De Bruicker P., De Somer M., De Brouwer J.-L. (red.), 2019, [https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2019/Tampere\\_WEB.pdf](https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2019/Tampere_WEB.pdf), s. 120–121, (dostęp 1.08.2020).

<sup>28</sup> De Somer M., Tekin F., Meissner V., *Schengen under Pressure. Differentiation or Disintegration*, EUIDEA Policy Papers no 7, September 28.11.2020, [https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/euidea\\_pp\\_7.pdf](https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/euidea_pp_7.pdf)

<sup>29</sup> Sprawa C-368/20 *Landespolizeidirektion Steiermark*, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria) w dniu 5 sierpnia 2020 r.

<sup>30</sup> Sprawa C-369/20 *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria) w dniu 5 sierpnia 2020 r.

Co prawda z opisu stanu faktycznego nie wynika, czy sprawa dotyczy obywatela UE<sup>31</sup>, jednak pytanie drugie w sprawie C-368/20 odwołuje się bezpośrednio do „prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się ustanowionego w art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych”. Stąd rozstrzygnięcie TSUE może mieć fundamentalne znaczenie dla doprecyzowania zakresu praw związanych z koncepcją obywatelstwa unijnego, być może nawet o takiej samej wadze, jaką miał wyrok w sprawie C-378/97 *Wijsenbeek*<sup>32</sup>.

### 3.2. Problematyka odprawy na terytorium

Art. 23 KGS, zatytułowany „Odprawa na terytorium”, zawiera listę środków, które państwa członkowskie mogą przyjąć i wykonywać bez naruszania zasady niedokonywania odprawy granicznej na granicach wewnętrznych. Wśród nich wskazać należy wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile nie ma ono skutku równoważnego z odprawą graniczną. Takie środki: a) nie mogą mieć na celu kontroli granicznej, b) są stosowane w sposób odróżniający je od rutynowej odprawy granicznej, c) są przeprowadzane na podstawie kontroli wyrywkowej, d) są oparte na informacjach i doświadczeniu o charakterze ogólnym, dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i mają na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną.

Wykonywanie uprawnień policyjnych jest dopuszczalną formą kontroli wewnątrz strefy Schengen, czyli odprawą na terytorium. Obok przywrócenia tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych jest ona środkiem, który w strefie Schengen wzmacnia zwalczanie nielegalnej imigracji, a jednocześnie nie narusza swobody przemieszczania się gwarantowanej obywatelom Unii i obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie na terytorium Państw Członkowskich UE<sup>33</sup>.

Mimo szczegółowego wskazania przesłanek, na podstawie których mogą być wykonywane uprawnienia policyjne na gruncie art. 23 KGS, przed sądami krajowymi pojawiają się sprawy, do rozstrzygnięcia których wymagana jest wykładnia prawa unijnego przez TSUE. W sprawach połączonych C-412/17 i C-474/17 *Republika Niemiecka przeciwko Touring Tours i Sociedad de Transportes*, dwóm przewoźnikom

<sup>31</sup> Wiadomo, że jest on pracownikiem naukowym Uniwersytetu w Amsterdamie, specjalizującym się w prawie międzynarodowym i europejskim. Zob: Cebulak P, Morvillo M.: *The Guardian is Absent: Legality of Border Controls within Schengen before the European Court of Justice*, *VerfBlog*, 2021/6/25, <https://verfassungsblog.de/the-guardian-is-absent/>, DOI: 10.17176/20210625-193249-0 (dostęp 14.07.2021).

<sup>32</sup> Wyrok TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-378/97 *Postępowanie karne p. Florus Ariel Wijsenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439. Zob. w tym kontekście Morijn J., *Personal Conviction and Strategic Litigation in Wijsenbeek*, w: *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge 2017, s. 200.

<sup>33</sup> Na temat praktyk w poszczególnych państwach członkowskich zob. Woude, M.V. der, *A Patchwork of Intra-Schengen Policing: Border Games over National Identity and National Sovereignty*, *Theoretical Criminology*, 2020 issue 1, s. 110–131.

oferującym przewozy autokarowe przez granice niemiecko-niderlandzką i niemiecko-belgijską, TSUE odpowiadał na pytanie, w jaki sposób zakwalifikować przepisy krajowe, które nakazują przedsiębiorcom transportu autokarowego (przewoźnikom) świadczącym regularne usługi transgraniczne na obszarze Schengen, kontrolowania – przed przekroczeniem granicy wewnętrznej – czy wszyscy pasażerowie są w posiadaniu dokumentów podróży niezbędnych do wjazdu na terytorium tego kraju i które dodatkowo nakładają kary pieniężne za niewykonanie tego obowiązku, i to w sytuacji, gdy kontrole graniczne na tej granicy wewnętrznej nie zostały przywrócone. Na to pytanie TSUE odpowiedział w wyroku z dnia 13 grudnia 2018<sup>34</sup>.

Trybunał stwierdził, że takie kontrole nie stanowią odprawy granicznej zakazanej na podstawie art. 20 KGS w wersji z 2006 r. (obecnie art. 22 KGS), lecz odprawę na terytorium państwa członkowskiego, o której mowa w art. 21 KGS z 2006 r. (obecnie art. 23 KGS). Następnie Trybunał przeanalizował cechy tych kontroli w świetle przesłanek wymienionych w art. 21 KGS z 2006 r. (obecnie art. 23 KGS). Po pierwsze, celem tych kontroli jest przeprowadzanie „kontroli granicznych”, ponieważ służą one sprawdzeniu, czy zostały spełnione warunki wjazdu do państw członkowskich należących do strefy Schengen<sup>35</sup>. Po drugie, obowiązkiem tym są związani wszyscy przewoźnicy wykonujący transgraniczne przewozy autokarowe i niezależnie od zachowania osób przez nich przewożonych bądź wystąpienia okoliczności grożących naruszeniem porządku publicznego<sup>36</sup>. Po trzecie, kontrole te przeprowadzane są w sposób systematyczny w odniesieniu do wszystkich osób podróżujących w ramach wszystkich transgranicznych połączeń autokarowych. W tym zakresie przepis krajowy nie zawiera żadnych wskazówek co do intensywności, częstotliwości i selektywności tych kontroli, w związku z czym nie można powiedzieć, że mają one charakter wyrywkowy<sup>37</sup>. Po czwarte, natomiast kontrole te charakteryzują się bezpośrednim związkiem z przekroczeniem granicy wewnętrznej<sup>38</sup>. Trybunał doszedł na tej podstawie do wniosku, że kontrole te mają skutek równoważny z odprawą graniczną (stanowią środek o skutku równoważnym ze skutkiem odpraw granicznych), zakazany przez art. 21 KGS z 2006 r. (obecnie art. 23 KGS)<sup>39</sup>.

Niemieckie przepisy miały niewątpliwie wspierać zwalczanie nielegalnej imigracji i były wzorowane na rozwiązaniach regulujących sankcje nakładane na przewoź-

---

<sup>34</sup> Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2018 w sprawach połączonych C-412/17 i C-474/17 *Republika Niemiecka przeciwko Touring Tours i Sociedad de Transportes*, ECLI:EU:C:2018:1005

<sup>35</sup> Pkt. 58.

<sup>36</sup> Pkt. 61.

<sup>37</sup> Pkt. 63–65.

<sup>38</sup> Pkt. 68.

<sup>39</sup> Pkt. 71. Zob. też: Frasca E., Preserving and strengthening Schengen or circumventing the prohibition of border checks at the internal borders? The case of outsourced checks on persons performed by carriers, *Cahiers de l'EDM*, March 2019, <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/cjeu-13-december-2018-touring-tours-und-travel-sociedad-de-transportes-c-412-17-and-c-474-17.html>, Wróbel I., *Zakaz środków o skutku równoważnym z odprawą graniczną a obowiązki przewoźników w strefie Schengen*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 5/2019, s. 19–27.

ników<sup>40</sup>. Jak słusznie zauważył rzecznik generalny Bot, w obszarze bez granic wewnętrznych, jakim jest przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, państwa członkowskie powinny z jednej strony zapewnić swobodne przemieszczanie się osób, a z drugiej strony kontrolę nad przepływami migracyjnymi, która zakłada zwalczanie nielegalnej imigracji<sup>41</sup>. Jednak do dnia wydania wyroku przez TSUE przepisy te były stosowane również wobec obywateli unijnych, w sprzeczności z traktatową swobodą przemieszczania się, jako że kontrole przewidziane przepisami niemieckimi przeprowadzane były w sposób systematyczny w odniesieniu do wszystkich osób korzystających z transgranicznych podróży autokarami.

### 3.3. Ograniczenie zakresu praw związanych z posiadaniem obywatelstwa UE

W tej części artykułu zostaną omówione sprawy rozpatrywane obecnie przez TSUE, a związane jak najściślej z pojęciem „obywatelstwa UE”, jako że stanowią one przykłady ograniczania przez państwa członkowskie zakresu praw związanych z posiadaniem tego statusu, szczególnie w kontekście stanowienia przez jednostki (czy to obywatele UE, czy też członków ich rodzin pochodzących z państw trzecich) potencjalnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Jak wskazano powyżej, żadna z tych spraw nie zakończyła się jeszcze wyrokiem Trybunału ze względu na krótki okres, który upłynął od przyjęcia Europejskiego programu w zakresie migracji. Drugim istotnym elementem, na jaki autorka tego artykułu nie miała wpływu, jest różnorodność stanów faktycznych, których w chwili obecnej nie można poddać bardziej szczegółowej klasyfikacji<sup>42</sup>, chociażby z tego względu, że nie stanowią one jeszcze w tej chwili obszernego materiału badawczego.

Na początku, abstrahując od powyższych uwag, trudno jednak nie odwołać się do wyroku z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie C-82/16 KA i in. *przeciwko Belgische Staat*<sup>43</sup>. Sprawa ta jest wielowątkowa – z udziałem kilkorga uczestników. Co jednak istotne, dotyczy sytuacji, w których status prawny obywateli państw trzecich – członków rodziny

<sup>40</sup> Rozwiązania te (art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen i dyrektywa Rady 2001/51/WE) przewidują m.in. obowiązek przewoźników lotniczych, morskich i lądowych zapewnienia, aby obywatel państwa trzeciego posiadał dokumenty podróży niezbędne przy wyjeździe na terytorium państw członkowskich, a także obowiązek nakładania na państwa członkowskie kar na przewoźników w przypadku przewiezienia osób nieposiadających wymaganych dokumentów podróży. Zob. Strąk K., Kary pieniężne nakładane na przewoźników na podstawie ustawy o cudzoziemcach w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 185–198. [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Administracyjne\\_kary.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Administracyjne_kary.pdf)

<sup>41</sup> Opinia rzecznika generalnego Ivesa Bota z dnia 6 września 2018 r. w sprawach połączonych C-412/17 i C-474/17 *Republika Niemiecka przeciwko Touring Tours i Sociedad de Transportes*, ECLI:EU:C:2018:671, p. 35.

<sup>42</sup> Stąd omówione zostały w kolejności, w jakiej zostały zarejestrowane w TSUE.

<sup>43</sup> Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie C-82/16 KA i in. *przeciwko Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2018:308.

obywateli UE – był rozstrzygany w świetle zarówno dyrektywy 2008/115<sup>44</sup> (ponieważ na osoby te nałożono zakaz wjazdu), jak i w świetle art. 20 TFUE (chodziło o osoby, które złożyły wnioski o wydanie zezwolenia na pobyt w celu połączenia z rodziną obywatela UE, również małoletniego, który nigdy nie skorzystał ze swobody przepływu). Wspomniane decyzje o zakazie wjazdu zostały wydane jeszcze w latach 2013–2015. W swoim orzeczeniu Trybunał stwierdził, że sprzeczna jest z art. 20 TFUE taka praktyka krajowa, która polega na odrzuceniu wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt w celu połączenia z rodziną obywatela UE tylko ze względu na wydanie wobec tej osoby zakazu wjazdu i bez zbadania, czy ci członkowie rodziny nie pozostają w stosunku zależności, który skutkuje tym, że – w przypadku odmowy przyznania takiego zezwolenia – obywatel unijny jest zmuszony do opuszczenia terytorium Unii i w ten sposób pozbawiony możliwości korzystania z istoty praw wynikających ze statusu obywatela Unii. Trybunał uznał ponadto, że jeżeli podstawą wydania decyzji o zakazie wjazdu są względy porządku publicznego, to zasadniczo mogą one skutkować odmową przyznania prawa pobytu, jednak tylko wtedy, gdy adresat takiej decyzji stanowi faktyczne, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego.

Z kolei sprawa C-169/18 *Atif Mahmood i in. przeciwko Minister of Justice and Equality*<sup>45</sup> zakończyła się co prawda umorzeniem w styczniu 2019 r., jednak istotny w kontekście tematu tego artykułu jest jej stan faktyczny i argumentacja stron. Sprawa ta na gruncie prawa krajowego dotyczyła skarg obywateli Zjednoczonego Królestwa wniesionych na przełomie 2015 i 2016 r. do irlandzkiego sądu na działania ministra, mające na celu opóźnienie rozpatrywania wniosków o wydanie wiz wjazdowych do Irlandii dla członków ich rodzin, obywateli Islamskiej Republiki Pakistanu i Islamskiej Republiki Afganistanu. Na podstawie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38 takie wize powinny być wydawane tak szybko, jak to jest możliwe. Pomiędzy złożeniem wniosku o wydanie wize a wniesieniem skargi upłynęło w każdej ze spraw od czterech do siedmiu miesięcy. Pytania sądu do TSUE dotyczyły wykładni dyrektywy 2004/38 w kontekście argumentów przedstawionych przez ministerstwo sprawiedliwości, które były następujące: irlandzki minister sprawiedliwości utrzymywał, że tak długie terminy oczekiwania na wydanie wize wynikają z konieczności – czy też są nią usprawiedliwione – przeprowadzenia kontroli i weryfikacji w celu wykrycia oszustw, nadużyć prawa lub przypadków zawierania fikcyjnych małżeństw. Ministerstwo wskazywało, że na terytorium Unii działają przedsiębiorstwa, które oferują pomoc w zakresie ułatwiania przyjazdu do Irlandii obywateli Unii jedynie w sztucznym celu skorzystania ze swobody przepływu osób. Ponadto taki długi termin usprawiedliwiony jest kontrolą w zakresie bezpieczeństwa w sytuacji, gdy dane osoby pochodzą z państw budzących

<sup>44</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. L 348 z 24.12.2008, s. 98–107.

<sup>45</sup> Postanowienie TSUE z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie C-169/18 *Atif Mahmood i in. przeciwko Minister of Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2019:5

konkretne obawy, tak jak było w tym przypadku. Minister sprawiedliwości wskazał następnie na wzrost liczby wniosków o wydanie wizej składanych przez małżonków obywateli UE pochodzących z takich państw. Liczba ta powiększyła się o 1417% w latach 2013–2015 i wzrosła z 663 do 10 062. Poza tym skarżący nie mogą powoływać się na art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38, dopóki nie zostanie przeprowadzona weryfikacja i kontrola, a co więcej – to do wnioskodawcy należy wykazanie istnienia autentycznych więzów rodzinnych przed powołaniem się na ten przepis. W świetle powyższego można uznać, że pytania sądu krajowego skierowane do TSUE dotyczyły tego, czy opóźnienia związane z wydaniem wizej wjazdowej do Irlandii można uzasadnić powyższymi względami w kontekście naruszenia przez Irlandię swobody przemieszczania się obywateli UE i członków ich rodzin poprzez takie działania. Sprawa została jednak ostatecznie umorzona przez TSUE z uwagi na to, że w międzyczasie członkom rodzin osób skarżących odmówiono wydania wizej wjazdowej i to mimo faktu, że sąd krajowy podtrzymał pytania prejudycjalne twierdząc, że odpowiedzi na nie zostaną wykorzystane w 7300 innych spraw wizowych. Nieodmiennie nasuwa się jednak wniosek, iż przyspieszenie wydania decyzji przez organ krajowy mogło wiązać się z dążeniem do niedopuszczenia do wydania rozstrzygnięcia przez TSUE.

W sprawie C-718/19 *Ordre des barreaux francophones et germanophones i in.*<sup>46</sup>, zarejestrowanej we wrześniu 2019 r., kilka stowarzyszeń działających na rzecz ochrony praw cudzoziemców zaskarżyło przed sądem konstytucyjnym ustawę z 2017 r. zmieniającą belgijską ustawę o cudzoziemcach „w celu wzmocnienia ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego”. Według informacji rządu belgijskiego ustawa ta dokonuje transpozycji dyrektywy 2004/38 i dyrektywy 2008/115. Przedmiotem zaskarżenia do sądu konstytucyjnego są między innymi przepisy ustawy, które przewidują stosowanie wobec obywateli UE i członków ich rodzin rozwiązań stosowanych wobec obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie, zgodnie z dyrektywą 2008/115 (na przykład pojęcia ryzyka ucieczki czy zakazu wjazdu). Sąd konstytucyjny zauważa, że Trybunał Sprawiedliwości dopuszcza pod pewnymi warunkami taką możliwość. Jednak zaskarżona przed sądem konstytucyjnym ustawa nie uwzględnia gwarancji proceduralnych, w tym ochrony przed wydaleniem, wynikających z dyrektywy 2004/38. Sąd przedkładający pytania prejudycjalne stoi na stanowisku, że istnieją wątpliwości co do stosowania przez analogię do obywateli Unii przepisów dyrektywy 2008/115 dotyczących środków zapobiegawczych w przypadku wydalenia obywateli państw trzecich, a także środków dotyczących terminów odnoszących się do maksymalnego okresu zatrzymania w celu wydalenia.

W sprawie tej wypowiedział się już rzecznik generalny. W swojej opinii<sup>47</sup> z dnia 10 lutego 2021 r. rzecznik generalny Rantos uznał, że art. 20 i 21 TFUE zasadniczo nie

<sup>46</sup> Sprawa C-718/19 *Ordre des barreaux francophones et germanophones i in.*, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour Constitutionnelle (Belgia) w dniu 27 września 2019 r.

<sup>47</sup> Opinia rzecznika generalnego Athanasiosa Rantos z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie C-718/19 *Ordre des barreaux francophones et germanophones i in.*, ECLI:EU:C:2021:103.



stoją na przeszkodzie stosowaniu przez państwa członkowskie przepisów krajowych, które w odniesieniu do obywateli Unii i członków ich rodzin podlegających decyzji o wydaleniu na podstawie dyrektywy 2004/38 przewidują stosowanie środków zapobiegawczych podobnych do tych, które stanowią transpozycję dyrektywy 2008/115, w celu uniknięcia ryzyka ucieczki<sup>48</sup>. Nie stoją one też na przeszkodzie ustanowieniu przez państwa członkowskie maksymalnego okresu zatrzymania identycznego z tym przewidzianym względem obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie<sup>49</sup>. Jednak obydwu tym konkluzjom, wciąż niewiążącym, towarzyszą poważne zastrzeżenia co do treści i kontekstu takich przepisów krajowych. W tym pierwszym przypadku bowiem muszą być one oparte na obiektywnych przesłankach i proporcjonalne do zakładanego celu, jakiemu mają służyć. W drugim natomiast – muszą zakładać, że okres zatrzymania pozostaje możliwie najkrótszy, nie przekraczając czasu ściśle niezbędnego do wykonania środka wydalenia. Należy zauważyć w tym miejscu, że rzecznik generalny posłużył się klasyczną metodą stosowaną przez sam TSUE przy interpretacji przepisów unijnych w kontekście krajowych środków ograniczających, zaczynając od stwierdzenia istnienia ograniczenia, poprzez zbadanie istnienia uzasadnienia dla takiego ograniczenia, kończąc na wskazaniu – w każdym z przypadków – warunków, jakie przepisy krajowe powinny spełniać, aby mogły być uznane za dopuszczalne w świetle prawa UE.

Nieco inne podejście zaprezentował TSUE, aczkolwiek zasadniczo potwierdzając rozważania Rzecznika Generalnego. Już bowiem w samej sentencji wyroku Trybunał uznał, że nie są sprzeczne z TFUE przepisy krajowe, które pozwalają stosować wobec obywatela Unii rozwiązania prawne, mające na celu uniknięcie ryzyka ucieczki, podobne do tych, stosowanych wobec obywateli państw trzecich na podstawie przepisów wdrażających dyrektywę 2008/115. Natomiast co do zastosowania wobec obywateli unijnych detencji przed wydaleniem na takich samych zasadach (w odniesieniu do maksymalnego czasu trwania detencji), jakie stosuje się wobec obywateli państw trzecich – Trybunał wskazał, że przepisy art. 20 i 21 TFUE stoją na przeszkodzie takim uregulowaniom krajowym. Obywatele UE nie znajdują się w podobnej sytuacji jak obywatele państw trzecich – dotyczy to w szczególności kwestii przygotowania powrotu i ustalenia obywatelstwa konkretnej osoby, które są łatwiejsze i szybsze w przypadku obywatela UE, a to ze względu chociażby na obowiązek lojalnej współpracy między państwami członkowskimi<sup>50</sup>.

Natomiast sprawa C-222/20 *Republika Federalna Niemiec*<sup>51</sup>, która wpłynęła do TSUE w maju 2020 r., łączy w sobie problematykę zarówno utrzymywania tymczasowych

<sup>48</sup> Pkt. 81 opinii.

<sup>49</sup> Pkt. 95 opinii.

<sup>50</sup> Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie C-718/19 *Ordre des barreaux francophones et germanophones i in. przeciwko Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2021:505.

<sup>51</sup> Sprawa C-222/20 *Republika Federalna Niemiec*, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Wiesbaden (Niemcy) w dniu 27 maja 2020 r.

kontroli na granicach wewnętrznych, jak i ograniczania praw obywateli unijnych. W sprawie tej występuje m.in. kwestia zbadania zgodności z prawem traktatowym dyrektywy 2016/681 w sprawie wykorzystania danych pasażerów lotniczych w celu m.in. zapobiegania przestępstwom terrorystycznym. Dyrektywa ta dotyczy przekazywania takich danych dotyczących lotów na trasie: UE – państwa trzecie. Przewiduje ona też możliwość przekazywania takich danych w odniesieniu do lotów wewnątrzunijnych, a Niemcy skorzystały z tej możliwości. Skarżącym w postępowaniu przed sądem krajowym jest obywatel włoski zamieszkały w Brukseli, który w listopadzie 2019 roku skorzystał z lotu na trasie Bruksela – Berlin i z powrotem. Domaga się on przed sądem krajowym ustalenia, że przetwarzanie dotyczących go danych było niezgodne z prawem, a także żąda ich usunięcia. Trybunał Sprawiedliwości będzie odpowiadał m.in. na pytanie, czy takie przepisy krajowe nie naruszają swobody przemieszczania się na gruncie art. 21 TFUE. W opinii sądu niemieckiego przetwarzanie danych nie wymaga widocznych oznak związku z międzynarodowym terroryzmem lub zorganizowaną przestępczością, z zebranych danych można wyciągnąć konkretne wnioski na temat życia prywatnego danej osoby, a ponadto przetwarzanie takiej ilości danych może wywołać poczucie, że określona osoba podlega stałemu nadzorowi, co mogłoby zdaniem sądu niemieckiego zostać uznane za pośrednie ograniczenie swobody przemieszczania się, jako że może doprowadzić do sytuacji, w której wielu obywateli unijnych nie będzie korzystać z tego prawa lub będzie z niego korzystał w ograniczonym zakresie. Z kolei drugie pytanie, które czeka na rozstrzygnięcie TSUE, dotyczy tego, czy przepisy krajowe, transponujące dyrektywę w zakresie przekazywania danych pasażerów w odniesieniu do lotów wewnątrzunijnych, nie stanowią środka o skutku równoważnym ze skutkiem odpraw granicznych.

#### **4. Wnioski końcowe**

W tym krótkim artykule starano się wykazać, w jaki sposób kryzys uchodźczy wpłynął na sytuację prawną obywateli unijnych. Bezpośredniego wpływu, wynikającego wprost z unijnego programu w zakresie migracji, nie udało się wykazać, z tego względu, że program ten w żadnej ze swoich części nie odnosi się do obywateli unijnych. Badanie tego wpływu zostało ograniczone przez autorkę wyłącznie do wskazania konkretnych rozwiązań legislacyjnych i przytoczenia wyroków istotnych w tym zakresie, a także wskazania spraw, które nie zostały jeszcze przez TSUE rozstrzygnięte, ale wyroki te będą miały kluczowe znaczenie dla doszczegółowienia zakresu znaczeniowego statusu obywatela UE.

Mimo ograniczonego materiału badawczego z analizy tej wynika konkretny wniosek. Przepisy unijne, nawet jeśli faktycznie ograniczają sytuację prawną obywateli unijnych, wpisują się w zakres ograniczeń dopuszczalnych. Możliwość tymczasowego utrzymywania kontroli granicznych na granicach wewnętrznych jest bowiem wprost

przewidziana w prawie wtórnym UE. Jak łatwo było natomiast przewidzieć, rzeczywisty wpływ na ograniczenie praw wynikających z posiadania statusu obywatela UE mają przepisy państw członkowskich. Przyjmowane arbitralnie, bez uwzględnienia przesłanek i warunków, które czyniłyby je zgodnymi z prawem unijnym, przede wszystkim bez zapewnienia ich zgodności z zasadą proporcjonalności – stanowią przepisy potencjalnie niemożliwe do stosowania. Niemożność ich stosowania wykazuje bądź wykaże w przyszłości Trybunał Sprawiedliwości UE.

## Bibliografia

### Piśmiennictwo:

- Cebulak Pola, Morvillo Marta, *The Guardian is Absent: Legality of Border Controls within Schengen before the European Court of Justice*, *VerfBlog*, 2021/6/25, <https://verfassungsblog.de/the-guardian-is-absent/>, DOI: 10.17176/20210625-193249-0.
- Chetail Vincent, *Looking Beyond the rhetoric of the refugee crisis: the Failed Reform of the Common European Asylum System*, *European Journal of Human Rights* 2016/5, s. 584–602.
- De Somer M., Schengen and Internal Border Controls, w: *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, De Bruicker P., De Somer M., De Brouwer J.-L. (red.), 2019, [https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2019/Tampere\\_WEB.pdf](https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2019/Tampere_WEB.pdf), s.119–130.
- De Somer M., Tekin F., Meissner V., *Schengen under Pressure. Differentiation or Disintegration*, EUIDEA Policy Papers no 7, September 2020, [https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/euidea\\_pp\\_7.pdf](https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/euidea_pp_7.pdf)
- Frasca Eleonora, *Preserving and strengthening Schengen or circumventing the prohibition of border checks at the internal borders? The case of outsourced checks on persons performer by carriers*, *Cahiers de l'EDEM*, March 2019, <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juriedie/actualites/cjeu-13-december-2018-touring-tours-und-travel-sociedad-de-transportes-c-412-17-and-c-474-17.html>
- Gniadzik Magdalena, *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
- Morijn John, *Personal Conviction and Strategic Litigation in Wijsenbeek*, w: *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge 2017, s. 178–200.
- Strąk Katarzyna, *Kary pieniężne nakładane na przewoźników na podstawie ustawy o cudzoziemcach w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 185–198. [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Administracyjne\\_kary.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Administracyjne_kary.pdf)
- Woude, Maartje Van der, *A Patchwork of Intra-Schengen Policing: Border Games over National Identity and National Sovereignty*, *Theoretical Criminology*, 2020 issue 1, s. 110–131.
- Wróbel Izabela, *Zakaz środków o skutku równoważnym z odprawą graniczną a obowiązki przewoźników w strefie Schengen*, *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 5/2019, s. 19–27.
- FRONTEX. *Risk Analysis for 2016*, [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf)

## Dokumenty:

- Dyrektywa 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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. Urz. L 158 z 30.04.2004 r., s. 77–123.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. L 348 z 24.12.2008, s. 98–107.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski program w zakresie migracji, KOM(2015)240 final z dnia 13 maja 2015 r.
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie nr 562/2006 (WE) w odniesieniu do wzmocnienia kontroli z użyciem odpowiednich baz danych na granicach zewnętrznych, COM(2015)670 final z dnia 15.12.2015 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Przywrócenie strefy Schengen – plan działania, KOM(2016)120 final z dnia 4 marca 2016 r.
- Rozporządzenie 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. Urz. L 77 z dnia 23.3.2016, s. 1–52
- Rozporządzenie 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. Urz. L 77 z dnia 23.3.2016, s. 1–52
- Wniosek decyzja wykonawcza Rady przedstawiająca zalecenie w sprawie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych w wyjątkowych sytuacjach stwarzających ryzyko dla ogólnego funkcjonowania strefy Schengen, COM(2016)275, 4.5.2016, s. 3–4.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. L 251 z 16.9.2016, s. 1–76.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, Dz. Urz. L 74 z dnia 18.03.2017 r., s. 1–7.
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie zasad mających zastosowanie do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, KOM(2017)571 z 27.9.2017 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2225 z dnia 30 listopada 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu, Dz. Urz. L 327 z dnia 9.12.2017, s. 1–19
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)

i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, Dz.Urz. L 236 z 19.9.2018, s. 1–71

Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 4 kwietnia 2019 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie zasad mających zastosowanie do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0356\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0356_PL.html), dostęp w dniu 20.07.2020 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW, Dz.Urz. L 135 z 22.5.2019, s. 27–84.

### **Orzecznictwo TSUE:**

Wyrok TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-378/97 *Postępowanie karne p. Florus Ariel Wijzenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439.

Wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 *Baumbast i R przeciwko Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493

Wyrok TSUE z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano przeciwko Office national de l'emploi*, ECLI:EU:C:2011:124.

Wyrok TSUE z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-490/16 *A.S. przeciwko Republika Slovenija*, ECLI:EU:C:2017:585.

Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie C-82/16 *KA i in. przeciwko Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2018:308.

Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2018 w sprawach połączonych C-412/17 i C-474/17 *Republika Niemiecka przeciwko Touring Tours i Sociedad de Transportes*, ECLI:EU:C:2018:1005

Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie C-718/19 *Ordre des barreaux francophones et germanophones i in. przeciwko Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2021:505.

Opinia rzecznika generalnego Ivesa Bota z dnia 6 września 2018 r. w sprawach połączonych C-412/17 i C-474/17 *Republika Niemiecka przeciwko Touring Tours i Sociedad de Transportes*, ECLI:EU:C:2018:671.

Postanowienie TSUE z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie C-169/18 *Atif Mahmood i in. przeciwko Minister of Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2019:5

Opinia rzecznika generalnego Athanasiosa Rantososa z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie C-718/19 *Ordre des barreaux francophones et germanophones i in.*, ECLI:EU:C:2021:103.

### **Sprawy przed TSUE:**

Sprawa C-222/20 *Republika Federalna Niemiec*, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Wiesbaden (Niemcy) w dniu 27 maja 2020 r.

Sprawa C-368/20 *Landespolizeidirektion Steiermark*, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria) w dniu 5 sierpnia 2020 r.

Sprawa C-369/20 *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria) w dniu 5 sierpnia 2020 r.