# WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 31 stycznia 2006 r. *

W sprawie C-503/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 27 listopada 2003 r.,

**Komisja Wspólnot Europejskich**, reprezentowana przez C. O'Reilly oraz L. Escobara Guerrero, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Królestwu Hiszpanii**, reprezentowanemu przez M. Muñoza Péreza, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: hiszpański.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, Prezes, P. Jann (sprawozdawca), C.W.A. Timmermans, A. Rosas, J. Malenovský, prezesi izb, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 marca 2005 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że odmawiając wydania wizy oraz wjazdu na terytorium Hiszpanii dwóm obywatelom państwa trzeciego, będącym członkami rodziny obywatela Unii Europejskiej, z tego tylko względu, iż w odniesieniu do nich wprowadzono (z inicjatywy państwa

członkowskiego) w ramach systemu informacyjnego Schengen (SIS) wpis do celów odmowy wjazdu i nie uzasadniając dostatecznie odmowy wydania wizy ani odmowy wjazdu, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 1–3 i 6 dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.U. 1964, 56, str. 850).

## Ramy prawne

*Dyrektywa 64/221*

2 Na mocy art. 1 dyrektywy:

„1. Przepisy niniejszej dyrektywy stosuje się do każdego obywatela państwa członkowskiego, który zamieszkuje w innym państwie członkowskim lub podróżuje do innego państwa członkowskiego Wspólnoty w celu wykonywania działalności jako pracownik najemny lub na własny rachunek albo jako odbiorca usług.

2. Niniejsze przepisy mają zastosowanie także do małżonka i członków rodziny, którzy objęci są przepisami rozporządzeń i dyrektyw przyjętych w tej dziedzinie na mocy traktatu".

3 Zgodnie z art. 2 dyrektywy:

„1. Niniejsza dyrektywa odnosi się do wszystkich środków dotyczących wjazdu, wydawania lub przedłużania ważności dokumentu pobytowego lub wydalania ze swojego terytorium, podejmowanych przez państwa członkowskie ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.

2. Względy te nie mogą być powoływane dla celów ekonomicznych".

4 Artykuł 3 dyrektywy stanowi:

„1. Środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego są oparte wyłącznie na zachowaniu danej osoby.

2. Wcześniejsze wyroki karne same w sobie nie stanowią względów uzasadniających podjęcie tych działań.

[...]".

5 Artykuł 6 dyrektywy przewiduje:

„Dana osoba jest informowana o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na których oparta jest decyzja podejmowana w jej sprawie, chyba że jest to sprzeczne z interesem bezpieczeństwa danego Państwa".

*Dorobek z Schengen*

Porozumienia z Schengen

6 Rządy państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej podpisały w dniu 14 czerwca 1985 r. w Schengen (Luksemburg) układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, str. 13, zwany dalej „układem z Schengen").

7 Porozumienie to zostało skonkretyzowane podpisaniem w dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen konwencji wykonawczej (Dz.U. 2000, L 239, str. 19, zwanej dalej „konwencją wykonawczą"), przewidującej środki współpracy mające na celu zapewnienie ochrony wszystkich terytoriów umawiających się stron w wyrównaniu za zniesienie granic wewnętrznych. Królestwo Hiszpanii przystąpiło do układu z Schengen i konwencji wykonawczej w dniu 25 czerwca 1991 r. (Dz.U. 2000, L 239, str. 69).

8 Artykuł 1 konwencji wykonawczej definiuje pojęcie „cudzoziemca" jako „każdą osobę, inną niż obywatel państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich".

9 Tytuł II konwencji wykonawczej zawiera przepisy dotyczące zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach i kontroli przepływu osób. Artykuł 5 konwencji wykonawczej reguluje wjazd cudzoziemców na terytorium umawiających się stron (zwanego dalej „obszarem Schengen). Stanowi on:

„1. W przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy, cudzoziemcom spełniającym następujące warunki można zezwolić na wjazd na terytoria Umawiających się Stron:

[...]

d) cudzoziemcy ci nie są osobami, w odniesieniu do których wprowadzono wpis do celów odmowy wjazdu;

[...]

2. Cudzoziemcowi, który nie spełnia wszystkich wyżej wymienionych warunków, powinno się odmówić wjazdu na terytoria Umawiających się Stron, chyba że Umawiająca się Strona uzna za niezbędne odstąpienie od powyższej zasady z przyczyn humanitarnych, z uwagi na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe. W takich przypadkach zezwolenie na wjazd zostanie ograniczone do terytorium zainteresowanej Umawiającej się Strony, która powinna poinformować o powyższym pozostałe Umawiające się Strony.

[...]".

10 Artykuły 15 i 16 konwencji wykonawczej zawierają w odniesieniu do wydawania wiz uregulowania analogiczne jak art. 5. Co do zasady wiza może zostać wydana wyłącznie wtedy, gdy cudzoziemiec spełnia w szczególności warunki wjazdu ustanowione w art. 5 ust. 1 lit. d) konwencji wykonawczej. W drodze odstępstwa, wiza może jednak zostać wydana z jednego z powodów wymienionych w art. 5 ust. 2 konwencji wykonawczej, również w przypadku, gdy wprowadzono wpis do celów odmowy wjazdu. Ważność wizy ogranicza się jednak do terytorium państwa członkowskiego, które ją wydało.

11 Tytuł IV konwencji wykonawczej jest poświęcony SIS. Zgodnie z art. 92 ust. 1 konwencji wykonawczej, SIS składa się z krajowych modułów w każdej umawiającej się stronie oraz jednostki centralnej. Przy pomocy zautomatyzowanej procedury wyszukiwania SIS umożliwia właściwym organom krajowym dostęp do wpisów dotyczących osób i majątku w celach kontroli granicznej i innych kontroli policyjnych i celnych prowadzonych w ramach danego kraju zgodnie z prawem krajowym oraz, w przypadku wpisów do celów odmowy wjazdu, w celu wydawania wiz, dokumentów pobytowych i ogólnie wykonywania przepisów prawnych o cudzoziemcach w kontekście stosowania przepisów konwencji wykonawczej odnoszących się do przepływu osób.

12 Artykuł 96 konwencji wykonawczej reguluje wpis do celów odmowy wjazdu i stanowi:

„1. Dane dotyczące cudzoziemców, w odniesieniu do których został wprowadzony wpis do celów odmowy wjazdu, zostaną wprowadzone na podstawie krajowego wpisu wynikającego z decyzji podjętych przez właściwe organy administracyjne lub sądy zgodnie z zasadami proceduralnymi ustanowionymi przez prawo krajowe.

2. Decyzje mogą być uzasadniane zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jakie może stwarzać obecność cudzoziemca na terytorium państwowym.

Sytuacja ta może mieć miejsce w szczególności w przypadku:

a) cudzoziemca, który został skazany za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku;

b) cudzoziemca, w odniesieniu do którego istnieją poważne podstawy, aby przypuszczać, że popełnił poważne przestępstwa, w tym przestępstwa określone w art. 71, lub w odniesieniu do którego istnieje wyraźny dowód zamiaru popełnienia takich przestępstw na terytorium Umawiającej się Strony.

3. Decyzje mogą być również oparte na fakcie, że cudzoziemiec został poddany środkom obejmującym deportację, odmowę wjazdu lub wydalenie, które nie zostały unieważnione lub zawieszone, w tym zakaz wjazdu lub, tam gdzie to stosowne, zakaz pobytu, z uwagi na niespełnienie przepisów dotyczących wjazdu lub pobytu cudzoziemców".

13 Artykuł 94 konwencji wykonawczej dotyczy danych, które mogą zostać wprowadzone do SIS. Zgodnie z ust. 1, to państwa członkowskie wprowadzające wpis określają, czy sprawa jest wystarczająco ważna dla wprowadzenia wpisu do SIS. Artykuł 94 ust. 3 zawiera zamknięty katalog kategorii danych, które mogą zostać wprowadzone do wpisu. Wśród nich znajdują się:

„[...]

g) informacje, czy dane osoby są uzbrojone;

h) informacje, czy dane osoby są agresywne;

i) przyczynę wpisu;

j) proponowane działania".

14 W myśl art. 105 konwencji wykonawczej, państwo wprowadzające wpis odpowiada za zapewnienie, aby dane wprowadzane do SIS były prawdziwe, aktualne i zgodne z prawem. Zgodnie z art. 106, tylko to państwo jest upoważnione do modyfikowania, uzupełniania, korekty lub usuwania wprowadzanych danych. Stosując art. 112 ust. 1 zdanie drugie, należy dokonać przeglądu potrzeby dalszego przechowywania takich danych najpóźniej w trzy lata od ich wprowadzenia.

15 Na mocy art. 134 konwencji wykonawczej, postanowienia tej konwencji stosuje się tylko w takim zakresie, w jakim są one zgodne z prawem wspólnotowym.

16 Warunki wprowadzenia wpisu cudzoziemca w SIS zostały szczegółowo określone w Deklaracji Komitetu Wykonawczego, ustanowionego przez konwencję wykonawczą z dnia 18 kwietnia 1996 r. w sprawie definicji pojęcia cudzoziemca (Dz.U. 2000 L 239, str. 458, zwanej dalej „deklaracją z dnia 18 kwietnia 1996 r.). W myśl tej deklaracji:

„W zakresie stosowania art. 96 [konwencji wykonawczej],

podmioty prawa wspólnotowego nie są co do zasady umieszczane na wspólnej liście osób, którym można odmówić wjazdu.

Jednakże poniżej wymienione kategorie podmiotów prawa wspólnotowego mogą zostać umieszczone na wspólnej liście, jeżeli warunki takiego wpisu są zgodne z prawem wspólnotowym:

a) członkowie rodzin obywateli Unii Europejskiej mający obywatelstwo państwa trzeciego i korzystający z prawa wjazdu i pobytu w państwie członkowskim, zgodnie z decyzją wydaną na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

b) [...]

Jeżeli zostanie stwierdzone, że osoba umieszczona na wspólnej liście osób, którym można odmówić wjazdu, jest podmiotem prawa wspólnotowego, wpis ten może być utrzymany tylko wtedy, jeżeli jest to zgodne z prawem wspólnotowym. W przeciwnym wypadku państwo członkowskie, które umieściło tą osobę na liście, podejmuje kroki konieczne dla wykreślenia nazwiska tej osoby z listy". [tłumaczenie nieoficjalne]

17 Decyzją SCH/Com-ex (99) 5 z dnia 28 kwietnia 1999 r. Komitet Wykonawczy ustanowiony przez konwencję wykonawczą przyjął podręcznik Sirene, dotyczący stworzenia i funkcjonowania procedury, w ramach której użytkownikowi, który otrzymał pozytywną odpowiedź na swoje zapytanie do SIS, powinny zostać przekazane dodatkowe i niezbędne informacje. W opublikowanej następnie wersji decyzji Rady 2003/19/WE z dnia 14 października 2002 r. w sprawie odtajnienia niektórych części podręcznika Sirene (Dz.U. 2003 L 8, str. 34), podręcznik ten przewiduje w pkt 2.2.1., że wprowadzony system powinien umożliwiać otrzymanie jak najszybszej odpowiedzi na żądanie informacji sformułowane przez inne umawiające się strony (Dz.U. 2003 C 38, str. 1). Termin na udzielenie odpowiedzi nie powinien przekraczać dwunastu godzin.

Protokół Schengen

18 Zgodnie z art. 1 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na mocy traktatu z Amsterdamu (zwanego dalej „protokołem Schengen"), trzynaście państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Republika Federalna Niemiec oraz Królestwo Hiszpanii, jest upoważnionych do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinach objętych zakresem stosowania przepisów dorobku Schengen, określonych w załączniku do tego protokołu. Współpraca ta może być realizowana w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii Europejskiej i traktatów UE i WE.

19 Zgodnie z załącznikiem do Protokołu Schengen, część dorobku Schengen stanowią w szczególności układ z Schengen i konwencja wykonawcza oraz decyzje Komitetu Wykonawczego ustanowionego przez konwencję wykonawczą.

20 Zgodnie z art. 2 ust. 1 akapit pierwszy protokołu Schengen, począwszy od daty wejścia w życie traktatu z Amsterdamu, dorobek prawny Schengen stosuje się bezzwłocznie w odniesieniu do trzynastu państw członkowskich wymienionych w art. 1 tego protokołu.

21 Działając na podstawie art. 2 ust. 1 akapit drugi protokołu Schengen w dniu 20 maja 1999 r. Rada przyjęła decyzję 1999/436/WE określającą, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawę prawną dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (Dz.U. L 176, str. 17). Artykuł 62 ust. 2 lit. a) WE został uznany za podstawę prawną art. 5 konwencji wykonawczej [z wyjątkiem ust. 1 lit. e)], a art. 62 ust. 2 lit. b) WE — za podstawę prawną art. 15 i 16 konwencji wykonawczej. Nie

została wskazana podstawa prawna art. 92–119 i 134 konwencji wykonawczej, ani w odniesieniu do deklaracji z dnia 18 kwietnia 1996 r.; te postanowienia i przepisy zostały uznane, zgodnie z art. 2 ust. 1 akapit czwarty protokołu Schengen, za akty prawne oparte na tytule VI traktatu UE.

**Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

22 W następstwie dwóch skarg obywateli algierskich, p. Farida i p. Bouchaira, którym władze hiszpańskie odmówiły wjazdu na obszar Schengen, Komisja wszczęła postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, o którym mowa w art. 226 akapit pierwszy WE.

23 W chwili udzielenia odmowy, p. Farid pozostawał w związku małżeńskim z obywatelką hiszpańską i mieszkał wraz z rodziną w Dublinie (Irlandia). W dniu 5 lutego 1999 r., w momencie przylotu z Algierii na lotnisko w Barcelonie (Hiszpania), p. Faridowi odmówiono wjazdu na obszar Schengen. Odmowa ta została uzasadniona istnieniem wpisu do celów odmowy wjazdu dotyczącego p. Farida, dokonanego w SIS z inicjatywy Republiki Federalnej Niemiec. Wniosek o wizę z dnia 17 września 1999 r., złożony w konsulacie Hiszpanii w Dublinie, został odrzucony pismem z dnia 17 grudnia 1999 r. w oparciu o to samo uzasadnienie.

24 W chwili udzielenia odmowy wjazdu p. Bouchair pozostawał w związku małżeńskim z obywatelką hiszpańską i mieszkał razem z nią w Londynie (Zjednoczone Królestwo). W ramach przygotowań do podróży urlopowej, którą zamierzał odbyć wraz z żoną, p. Bouchair złożył w konsulacie Hiszpanii w Londynie wniosek o wizę na wjazd na obszar Schengen. Wniosek ten został odrzucony w dniu 9 maja 2000 r. w oparciu o uzasadnienie, iż p. Bouchair nie spełnia warunków określonych w art. 5 ust. 1 konwencji wykonawczej. Drugi wniosek o wizę został odrzucony w dniu 19 czerwca 2001 r. W trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi wyszło na jaw, że wiza ta nie została udzielona, ponieważ również w odniesieniu do tego wnioskodawcy wprowadzony został, z inicjatywy Republiki Federalnej Niemiec, wpis do celów odmowy wjazdu.

25 Z akt sprawy wynika, że w obydwu przypadkach powód wprowadzenia wpisów nie został wskazany w SIS.

26 Pismem z dnia 23 kwietnia 2001 r. Komisja wezwała Królestwo Hiszpanii do przedstawienia swoich uwag w przedmiocie skarg. Rząd hiszpański potwierdził okoliczności stanu faktycznego. Jednakże zakwestionował zasadność zarzutu niezgodności przedmiotowej praktyki administracyjnej z dyrektywą 64/221.

27 Po tym jak rząd hiszpański podtrzymał swoje stanowisko w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, którą Komisja wydała w dniu 26 czerwca 2002 r., Komisja wniosła niniejszą skargę.

28 Królestwo Hiszpanii wnosi o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

**W przedmiocie skargi**

*Uwagi wstępne*

29 Komisja twierdzi, że odmawiając wjazdu na [swoje] terytorium oraz wydania wizy dwóm obywatelom państwa trzeciego, będącym małżonkami obywateli państwa członkowskiego, z tego tylko względu, że osoby te były objęte wpisem do celów odmowy wjazdu w ramach SIS, Królestwo Hiszpanii nie zachowało wymogów dyrektywy 64/221, poddanych wykładni Trybunału.

30 Rząd hiszpański podnosi, że praktyka administracyjna zgodna z postanowieniami konwencji wykonawczej nie może być niezgodna z prawem wspólnotowym, ponieważ od chwili włączenia dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej przez traktat Amsterdamski postanowienia konwencji wykonawczej stanowią część prawa wspólnotowego.

31 Zdaniem tego rządu praktyka organów hiszpańskich jest zgodna z zasadami ustanowionymi przez konwencję wykonawczą. Objęcie osoby wpisem do celów odmowy wjazdu w ramach SIS pozostaje w kompetencji jedynie państwa członkowskiego wprowadzającego ten wpis i dokonywane jest jedynie na jego odpowiedzialność. Odmawiając wjazdu i udzielenia wizy osobom objętym takim wpisem Królestwo Hiszpanii jedynie wypełniło swoje zobowiązanie określone w art. 5 i 15 konwencji wykonawczej.

32 W świetle argumentacji rządu hiszpańskiego należy tytułem wstępu określić stosunek pomiędzy konwencją wykonawczą a wspólnotowym prawem swobodnego przepływu osób.

33 Jeżeli chodzi o okres poprzedzający włączenie dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej, stosunek ten był określany przez art. 134 konwencji wykonawczej, zgodnie z którym postanowienia konwencji wykonawczej podlegały stosowaniu tylko w takim zakresie, w jakim były one zgodne z prawem wspólnotowym.

34 Zasada ta została powtórzona w protokole Schengen, który w akapicie trzecim preambuły potwierdza, że postanowienia dorobku Schengen mają zastosowanie jedynie wtedy i w zakresie, w jakim są zgodne z prawem Unii Europejskiej i Wspólnoty. Artykuł 1 tego protokołu uściśla, że wzmocnioną współpracę w dziedzinach objętych zakresem stosowania przepisów dorobku Schengen należy realizować w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii Europejskiej i z poszanowaniem traktatów. Przepis ten stanowi szczególny wyraz zasady określonej w art. 43 ust. 1 UE, zgodnie z którą wzmocniona współpraca powinna szanować traktaty i ramy instytucjonalne Unii Europejskiej jak również dorobek prawa wspólnotowego.

35 Z tego wynika, że zgodność praktyki administracyjnej z postanowieniami konwencji wykonawczej może usprawiedliwiać działania właściwych organów krajowych tylko wtedy, jeżeli stosowanie spornych przepisów jest zgodne z przepisami prawa wspólnotowego w zakresie swobody przepływu osób.

36 W obydwu przypadkach stanowiących przedmiot niniejszej skargi, władze hiszpańskie postąpiły zgodnie z mechanizmem przewidzianym w konwencji wykonawczej, tak jak to podniósł rząd hiszpański. Mianowicie na mocy art. 94 ust. 1 i art. 105 konwencji wykonawczej, ocena istnienia okoliczności uzasadniających dokonanie wpisu cudzoziemca do SIS należy do uprawnień państwa członkowskiego wprowadzającego wpis, w tym przypadku Republiki Federalnej Niemiec, które odpowiada za prawdziwość, aktualność i zgodność z prawem danych wprowadzanych do SIS i jako jedyne jest upoważnione do ich modyfikowania, uzupełniania lub usuwania. Inne umawiające się strony, o ile nie zaistnieją szczególne okoliczności, które w ramach niniejszego postępowania są irrelewantne, mają obowiązek, na podstawie art. 5 i 15 konwencji wykonawczej, odmowy wjazdu i wydania wizy cudzoziemcowi, który jest objęty wpisem do celów odmowy wjazdu.

37 Automatyzm tej odmowy wynika z zasady współpracy pomiędzy umawiającymi się państwami, która stanowi podstawę dorobku Schengen i jest niezbędna dla funkcjonowania spójnego systemu administracyjnego, mającego na celu zagwarantowanie podwyższonego i ujednoliconego poziomu kontroli i ochrony granic zewnętrznych w związku ze swobodą przekraczania granic wewnętrznych w ramach obszaru Schengen.

38 Jednakże w zakresie, w którym automatyzm odmowy przewidziany w art. 5 i 15 konwencji wykonawczej nie dokonuje rozróżnienia pomiędzy cudzoziemcem, który jest małżonkiem obywatela państwa członkowskiego, a cudzoziemcem, który takim

małżonkiem nie jest, należy dokonać oceny, czy działanie władz hiszpańskich było zgodne z przepisami wspólnotowymi regulującymi swobodę przepływu osób, w szczególności z dyrektywą 64/221.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego*

Argumentacja stron

39 Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, że odmawiając wjazdu na swoje terytorium oraz wydania wizy dwóm obywatelom państwa trzeciego będącym małżonkami obywateli państwa członkowskiego, z tego tylko względu, że osoby te były objęte wpisem do celów odmowy wjazdu w ramach SIS, naruszyło przepisy dyrektywy 64/221. Komisja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, obywatelowi państwa członkowskiego lub członkowi jego rodziny można odmówić wjazdu na terytorium państwa członkowskiego tylko wtedy, gdy zainteresowany stanowi rzeczywiste, dostatecznie poważne zagrożenie podstawowych interesów społeczeństwa (wyroki z dnia 28 października 1975 r. w sprawie 36/75 Rutili, Rec. str. 1219, pkt 28 i z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. str. 1999, pkt 35).

40 Rząd hiszpański wskazuje, że za wyjątkiem szczególnego przypadku w postaci ubiegania się o prawo pobytu, w konwencji wykonawczej nie występuje żaden przepis zobowiązujący umawiające się państwo do skonsultowania się z państwem, które wprowadziło wpis, w sprawie motywów uzasadniających wprowadzenie tego wpisu do SIS. Rząd hiszpański podkreśla, że tak jak wynika z deklaracji z dnia 18 kwietnia 1996 r., umawiające się strony przyjęły zasadę, zgodnie z którą wpis w SIS dotyczący podmiotu prawa wspólnotowego może zostać dokonany lub utrzymany tylko, jeżeli jest to zgodne z prawem wspólnotowym. W związku z tym istnienie takiego wpisu może być traktowane jako oznaka rzeczywistego i poważnego zagrożenia.

## Ocena Trybunału

41 Prawodawca wspólnotowy — uznając znaczenie zapewnienia ochrony życia rodzinnego obywateli państw członkowskich dla potrzeb wyeliminowania przeszkód w korzystaniu z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat WE (wyroki z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-60/00 Carpenter, Rec. str. I-6279, pkt 38 i z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-459/99 MRAX, Rec. str. I-6591, pkt 53) — w rozporządzeniach i dyrektywach dotyczących swobodnego przepływu osób znacznie rozszerzył stosowanie prawa wspólnotowego w przedmiocie wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich na obywateli państw trzecich będących małżonkami obywateli państw członkowskich. Jeżeli obywatel państwa członkowskiego przemieszcza się wewnątrz Wspólnoty w celu wykonywania praw, które przyznaje mu traktat lub przepisy wydane w celu jego wykonania, państwa członkowskie mogą co prawda ustanowić wymóg uzyskania wizy na wjazd przez jego małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego, jednakże państwa członkowskie powinny wprowadzić dla niego wszelkie ułatwienia w uzyskaniu wymaganej wizy.

42 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że p. Farid i p. Bouchair, obywatele państwa trzeciego, wywodzili ze swojego statusu małżonka obywatela państwa członkowskiego prawo wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego lub prawo do uzyskania uprawniającej do tego wizy.

43 Prawo wjazdu i pobytu obywatela jednego z państw członkowskich i jego małżonka na terytorium innego państwa członkowskiego nie jest jednak bezwarunkowe. Pośród ograniczeń przewidzianych lub dopuszczonych przez prawo wspólnotowe art. 2 dyrektywy 64/221 umożliwia państwom członkowskim zakazanie wjazdu na ich terytorium obywatelom innych państw członkowskich lub ich małżonkom będącym obywatelami państw trzecich ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne (zob. w odniesieniu do małżonka ww. wyrok w sprawie MRAX, pkt 61 i 62).

44 Prawodawca wspólnotowy poddaje jednakowoż możliwość powołania się przez państwo członkowskie na te względy surowym ograniczeniom. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 64/221 wskazuje, że środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą wynikać wyłącznie z zachowania danej osoby. Ustęp 2 tego artykułu precyzuje, że wcześniejsze skazanie samo w sobie nie uzasadnia automatycznie podjęcia tych działań. Ponadto wyrok karny może być przywołany tylko w zakresie, w jakim okoliczności stanowiące podstawę jego wydania pozwalają stwierdzić zachowanie stanowiące aktualne zagrożenie dla porządku publicznego (ww. wyrok w sprawie Bouchereau, pkt 28 i wyrok z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 Calfa, Rec. str. I-11, pkt 24).

45 Trybunał, ze swojej strony, zawsze podkreślał, że klauzula porządku publicznego stanowi odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu osób, które powinno być interpretowane wąsko i którego zakres nie może być określany jednostronnie przez państwa członkowskie (ww. wyroki w sprawie Rutili, pkt 27, w sprawie Bouchereau, pkt 33, w sprawie Calfa, pkt 23, a także wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01 Orfanopoulos i Oliveri, Rec. str. I-5257, pkt 64 i 65).

46 W konsekwencji, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, odwołanie się przez władze krajowe do porządku publicznego wymaga, w każdym wypadku istnienia, oprócz zakłócenia porządku społecznego jakim jest każde naruszenie prawa, rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa (ww. wyroki w sprawie Rutili, pkt 28, w sprawie Bouchereau, pkt 35, a także w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 66).

47 Należy podkreślić, że w przypadku obywatela państwa trzeciego, będącego małżonkiem obywatela państwa członkowskiego, ta ścisła interpretacja pojęcia porządku publicznego umożliwia ponadto ochronę prawa tego ostatniego do ochrony jego życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Carpenter, pkt 41, oraz wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-109/01 Akrich, Rec. str. I-9607, pkt 58).

48 W tej sytuacji należy stwierdzić, że pojęcie porządku publicznego w rozumieniu art. 2 dyrektywy 64/221 nie pokrywa się z pojęciem użytym w art. 96 konwencji wykonawczej. Mianowicie, zgodnie z art. 96 konwencji wykonawczej, wpis do celów odmowy wjazdu do SIS może wynikać z zagrożenia porządku publicznego, jeżeli cudzoziemiec został skazany za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku [ust. 2 lit. a)] lub, jeżeli został zastosowany wobec niego środek z uwagi na niespełnienie krajowych przepisów dotyczących wjazdu lub pobytu (ust. 3). W odróżnieniu od reżimu przewidzianego przez dyrektywę 64/221, objętej wykładnią Trybunału, tego rodzaju okoliczności same w sobie uzasadniają wpis, niezależnie od konkretnego zagrożenia, które stanowi zainteresowany.

49 Jednakże zgodnie z art. 5 i 15 konwencji wykonawczej, jeżeli cudzoziemiec jest objęty wpisem do celów odmowy wjazdu, jego wjazd na obszar Schengen lub wydanie mu uprawniającej do tego wizy nie są co do zasady możliwe.

50 W związku z tym, w ramach mechanizmu przewidzianego przez konwencję wykonawczą, obywatel państwa trzeciego będący małżonkiem obywatela państwa członkowskiego, objęty zakresem zastosowania dyrektywy 64/221, w przypadku istnienia wpisu do celów odmowy wjazdu, jest narażony na utratę ochrony przewidzianej przez tą dyrektywę.

51 To właśnie w celu wyeliminowania tego ryzyka umawiające się strony zobowiązały się w deklaracji z dnia 18 kwietnia 1996 r. do dokonywania wpisu do celów odmowy wjazdu w odniesieniu do podmiotów prawa wspólnotowego, tylko wtedy gdy spełnione są warunki określone w prawie wspólnotowym.

52 Oznacza to, że państwo umawiające się może dokonać wpisu w odniesieniu do obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela państwa członkowskiego tylko, jeżeli stwierdzone zostanie, że obecność tej osoby stanowi rzeczywiste, istniejące i dostatecznie poważne zagrożenie podstawowych interesów społeczeństwa w rozumieniu dyrektywy 64/221.

53 W tej sytuacji wpis do SIS, dotyczący obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela państwa członkowskiego, stanowi jak najbardziej oznakę istnienia przyczyny uzasadniającej odmowę wjazdu na obszar Schengen. Jednakże ta oznaka powinna być potwierdzona przez informacje umożliwiające państwu członkowskiemu zasięgającemu informacji z SIS stwierdzenie, przed odmową wjazdu na obszar Schengen, że obecność tego cudzoziemca na obszarze Schengen stanowi rzeczysiste, istniejące i dostatecznie poważne zagrożenie podstawowych interesów społeczeństwa. W tym kontekście należy podnieść, że art. 94 lit. i) konwencji wykonawczej wyraźnie dopuszcza podanie przyczyny wpisu.

54 W obydwu przypadkach leżących u podstawy niniejszej skargi, odmawiając zainteresowanym wjazdu na obszar Schengen władze hiszpańskie, wobec których p. Farid i p. Bouchair, obywatele państwa trzeciego, należycie udokumentowali swój status małżonków obywateli państwa członkowskiego, ograniczyły się do stwierdzenia istnienia w SIS wpisów do celów odmowy wjazdu nie zawierających wskazania przyczyn ich dokonania.

55 W takiej sytuacji, bez wcześniejszego dokonania weryfikacji, czy ich obecność stanowi rzeczywiste, istniejące i dostatecznie poważne zagrożenie podstawowych interesów społeczeństwa, władze hiszpańskie nie mogły zasadnie odmówić zainteresowanym wjazdu.

56 W odniesieniu do tej weryfikacji należy wskazać, że chociaż zasada lojalnej współpracy, stanowiąca podstawę dorobku Schengen, oznacza że państwo członkowskie, które zasięga informacji z SIS, bierze pod uwagę wskazówki udzielone mu przez państwo wprowadzające wpis, to jednak oznacza ona również, że państwo wprowadzające wpis powinno udostępnić państwu zasięgającemu informacji SIS uzupełniające informacje, umożliwiające dokonanie konkretnej oceny rozmiaru zagrożenia, jakie może stanowić osoba objęta wpisem.

57 Sieć biur Sirene została utworzona właśnie w tym celu, aby dostarczać informacji organom krajowym, które mając wykonać wpis do celów odmowy wjazdu. Zgodnie z pkt 2.2.1. podręcznika Sirene, utworzony system powinien umożliwiać jak najszybsze udzielenie odpowiedzi na żądanie informacji sformułowane przez inne umawiające się strony, przy czym termin na udzielenie odpowiedzi nie powinien przekraczać dwunastu godzin.

58 W każdym razie termin udzielenia odpowiedzi na żądanie informacji nie może wykraczać poza rozsądny termin w zależności od okoliczności danego przypadku, które mogą być oceniane odmiennie w zależności od tego, czy chodzi o wniosek o wydanie wizy, czy o przekroczenie granicy. W przypadku przekraczania granicy nieodzowne jest, aby władze krajowe — które ustaliły, że obywatel państwa trzeciego będący małżonkiem obywatela państwa członkowskiego, został objęty wpisem do celów odmowy wjazdu w SIS i które zażądały dodatkowych informacji od państwa wprowadzającego wpis — szybko je otrzymały.

59 Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy stwierdzić, że odmawiając wjazdu na obszar Schengen p. Faridowi oraz odmawiając wydania wizy w celu wjazdu na ten obszar p. Faridowi i p. Bouchairowi, obywatelom państwa trzeciego będącym małżonkami obywateli państwa członkowskiego z tego tylko powodu, że byli oni objęci wpisem do celu odmowy wjazdu, nie dokonując uprzednio oceny, czy obecność tych osób stanowi rzeczywiste, istniejące i dostatecznie poważne zagrożenie podstawowych interesów społeczeństwa, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 1–3 dyrektywy 64/221.

*W przedmiocie zarzutu drugiego*

Argumentacja stron

60 Za pomocą tego zarzutu Komisja podnosi, że władze hiszpańskie nie wskazały w swoich decyzjach względów porządku publicznego ani bezpieczeństwa publicznego, na których oparły swoje decyzje w sprawie odmowy wjazdu na terytorium Hiszpanii i wydania wizy p. Faridowi i p. Bouchairowi.

61 Rząd hiszpański powołuje się w odpowiedzi na ten zarzut na argumenty zaprezentowane w odniesieniu do pierwszego zarzutu.

Ocena Trybunału

62 W odniesieniu do pierwszego zarzutu w pkt 59 niniejszego wyroku zostało stwierdzone, że odmawiając wjazdu na obszar Schengen p. Faridowi oraz wydania wizy w celu wjazdu na ten obszar p. Faridowi i p. Bouchairowi, obywatelom państwa trzeciego będącym małżonkami obywateli państwa członkowskiego z tego tylko powodu, że byli oni objęci wpisem do celu odmowy wjazdu, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 1–3 dyrektywy 64/221.

63 Ponieważ odmowna decyzja władz hiszpańskich sama stanowi naruszenie prawa wspólnotowego zarzucone przez Komisję, nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie drugiego zarzutu.

**W przedmiocie kosztów**

64 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania, a Królestwo Hiszpanii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka co następuje:

1) **Odmawiając p. Faridowi wjazdu na terytorium państw będących stronami układu w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanego w dniu 14 czerwca 1985 r. w Schengen, oraz odmawiając wydania wizy w celu wjazdu na to terytorium p. Faridowi oraz p. Bouchairowi, obywatelom państwa trzeciego będącym małżonkami obywateli państwa członkowskiego, z tego tylko względu, że zostali oni objęci wpisem do celów odmowy wjazdu w ramach systemu informacyjnego Schengen, nie dokonując uprzednio oceny, czy obecność tych osób stanowi rzeczywiste, istniejące i dostatecznie poważne zagrożenie podstawowych interesów społeczeństwa, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy art. 1–3 dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.**

2) **Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy