Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 29 listopada 2011 r.[1]

Sprawa C-606/10

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)
przeciwko
Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'Etat (Francja)]

Rozporządzenie nr 562/2006 — Kodeks graniczny Schengen — Artykuł 13 — Odmowa wjazdu — Artykuł 5 — Warunki wjazdu na obszar Schengen obywateli państw trzecich podlegających obowiązkowi wizowemu — Ministerialny okólnik — Ponowny wjazd obywateli państw trzecich podlegających obowiązkowi wizowemu, posiadających tymczasowy dokument pobytowy — Wiza uprawniająca do ponownego wjazdu — Tranzyt obywateli państw trzecich — Pewność prawa — Ochrona uzasadnionych oczekiwań

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (francuską radę państwa) dotyczy wykładni rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)[2]. Sąd odsyłający zwraca się w nim zasadniczo o udzielenie wyjaśnień w przedmiocie treści i zakresu zastosowania zawartych w nim wymogów w odniesieniu do odmowy wjazdu dla obywateli państw trzecich podlegających obowiązkowi wizowemu oraz w odniesieniu do wydawania obywatelom państw trzecich wiz uprawniających do ponownego wjazdu.

I – Prawo właściwe

A – *Prawo Unii*

1. Kodeks graniczny Schengen[3]

2. Artykuł 2 kodeksu granicznego Schengen (zwanego dalej również „KGS") ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje

[…]

1 — Język oryginału: niemiecki.
Język postępowania: francuski.

2 — Dz.U. L 105, s. 1.

3 — W brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniającym konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe (Dz.U. L 85, s. 1).

15) »dokument pobytowy« oznacza:

a) wszystkie dokumenty pobytowe wydane przez państwa członkowskie zgodnie z jednolitym wzorem określonym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającym jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich;

b) wszystkie inne dokumenty wydane przez państwo członkowskie obywatelom państw trzecich uprawniające do pobytu lub ponownego wjazdu na jego terytorium, z wyjątkiem dokumentów tymczasowych wydanych w trakcie rozpatrywania pierwszego wniosku o wydanie dokumentu pobytowego, o którym mowa w lit. a) lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy;

[…]".

3. Artykuł 3 KGS zatytułowany „Zakres zastosowania" stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do każdej osoby przekraczającej granice wewnętrzne lub zewnętrzne państw członkowskich, bez uszczerbku dla:

a) praw osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się;

b) praw uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w szczególności w odniesieniu do zasady non-refoulement".

4. Artykuł 5 KGS zatytułowany „Warunki wjazdu obywateli państw trzecich" stanowi:

„1. W przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy w okresie sześciomiesięcznym warunki wjazdu obywateli państw trzecich są następujące:

a) posiadają oni ważny dokument podróży lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy;

b) posiadają oni ważną wizę, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 539/2001 wymieniającym kraje trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, chyba że posiadają ważny dokument pobytowy lub ważną wizę długoterminową [długoterminową wizę pobytową].

[…]

[…]

4. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1:

a) obywatelom państw trzecich, którzy nie spełniają wszystkich warunków ustanowionych w ust. 1, jednakże posiadają dokument pobytowy, wizę długoterminową [długoterminową wizę pobytową] lub wizę uprawniającą do ponownego wjazdu wydane przez jedno z państw członkowskich lub, jeśli jest to wymagane, dokument pobytowy lub wizę długoterminową [długoterminową wizę pobytową] i wizę uprawniającą do ponownego wjazdu, zezwala się na wjazd na terytorium innych państw członkowskich w celu tranzytu, tak, aby mogli dotrzeć na terytorium tego państwa członkowskiego, które wydało dokument pobytowy, wizę długoterminową [długoterminową wizę pobytową] lub wizę uprawniającą do ponownego wjazdu, chyba że ich nazwiska znajdują się w krajowym wykazie wpisów państwa członkowskiego, którego granice zewnętrzne usiłują przekroczyć, a wpisowi towarzyszy instrukcja odmowy wjazdu lub tranzytu.

b) obywatelom państw trzecich, którzy spełniają warunki ustanowione w ust. 1, z wyjątkiem warunku ustanowionego w lit. b), i którzy zgłaszają się na granicy, można zezwolić na wjazd na terytorium państw członkowskich, jeżeli na granicy zostanie im wydana wiza zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 415/2003 z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie wydawania wiz na granicy, w tym wydawania takich wiz marynarzom podróżującym tranzytem.

[…]

c) obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają jednego lub więcej warunków ustanowionych w ust. 1, mogą uzyskać zezwolenie państwa członkowskiego na wjazd na jego terytorium ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe. […]"

5. Artykuł 13 ust. 1 KGS zatytułowany „Odmowa wjazdu" stanowi:

„Obywatelowi państwa trzeciego, który nie spełnia wszystkich warunków wjazdu ustanowionych w art. 5 ust. 1 i który nie należy do żadnej z kategorii osób, o których mowa w art. 5 ust. 4, odmawia się wjazdu na terytorium państw członkowskich. Pozostaje to bez uszczerbku dla stosowania szczególnych przepisów dotyczących prawa do azylu i ochrony międzynarodowej lub wydawania długoterminowych wiz pobytowych".

B – *Prawo krajowe*

6. Artykuł L. 311-4 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodeksu wjazdu i pobytu obcokrajowców oraz prawa do azylu) ma następujące brzmienie:

„Posiadanie poświadczenia złożenia wniosku o dokument pobytowy lub o przedłużenie dokumentu pobytowego lub poświadczenia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy lub o tymczasowe pozwolenie na pobyt uprawnia obcokrajowca do obecności we Francji, bez uszczerbku dla ostatecznej decyzji, jaka zostanie podjęta w odniesieniu do jego prawa pobytu […]".

II – Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

7. Przedmiotem sporu przed sądem krajowym jest okólnik ministerialny z dnia 21 września 2009 r. ustalający warunki wjazdu na obszar Schengen obywateli państw trzecich posiadających tymczasowy dokument pobytowy lub poświadczenie złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy lub wniosku o dokument pobytowy, wydane przez władze francuskie. Okólnik ten przewiduje przy tym m.in., że obywatele państw trzecich podlegający obowiązkowi wizowemu, posiadający jedynie poświadczenie złożenia pierwszego wniosku o dokument pobytowy lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy lub którzy opuścili terytorium francuskie posiadając tylko zezwolenie na pobyt tymczasowy, wydane w trakcie rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy, mogą ponownie wjechać na obszar Schengen tylko, gdy posiadają wizę uprawniającą do ponownego wjazdu wydaną przez służby konsularne lub, w drodze wyjątku, przez władze prefektury. Zgodnie z tym okólnikiem wiza uprawniająca do ponownego wjazdu wydana przez władze prefektury pozwala zasadniczo jedynie na przekroczenie zewnętrznych granic obszaru Schengen w punkcie odprawy na terytorium francuskim.

8. Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Krajowe stowarzyszenie pomocy na granicach dla cudzoziemców, ANAFE) żąda, jako strona skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, stwierdzenia nieważności tego okólnika w zakresie, w jakim stanowi on, że osobom posiadającym poświadczenie złożenia pierwszego wniosku o dokument pobytowy lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy należy odmówić ponownego wjazdu. Skarżące stowarzyszenie uważa, że okólnik nie ogranicza się do wyciągnięcia konsekwencji z postanowień kodeksu granicznego Schengen, lecz uzupełnia jego postanowienia. Ponadto okólnik narusza zasady pewności prawa i uzasadnionych

oczekiwań, ponieważ podlega niezwłocznemu zastosowaniu, mimo że obywatele państw trzecich posiadający tymczasowy dokument pobytowy, którzy opuścili terytorium francuskie przed wydaniem ministerialnego okólnika, mogliby oczekiwać udzielenia zgody na ponowny wjazd na terytorium francuskie na podstawie dotychczas obowiązującej wykładni art. L. 311-4 kodeksu wjazdu i pobytu obcokrajowców oraz prawa do azylu.

9. Sąd odsyłający stwierdził, że ocena tej skargi nasuwa pytania dotyczące wykładni i stosowania kodeksu granicznego Schengen, na które nie udzielono dotychczas odpowiedzi. W tych okolicznościach postanowił on zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 13 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) stosuje się do ponownego wjazdu obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego, które wydało tej osobie tymczasowy dokument pobytowy, jeśli ponowny wjazd na to terytorium nie wymaga wjazdu, przejazdu [tranzytu] lub pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego?

2) W jakich okolicznościach państwo członkowskie może wydawać obywatelom państw trzecich wizę uprawniającą do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) tego rozporządzenia? W szczególności, czy taka wiza może ograniczać wjazd do punktów odprawy znajdujących się tylko na terytorium tego państwa członkowskiego?

3) Skoro rozporządzenie nr 562/2006 wyklucza jakąkolwiek możliwość wjazdu obywateli państw trzecich posiadających jedynie tymczasowe dokumenty pobytowe wydane w trakcie rozpatrywania pierwszego wniosku o dokument pobytowy lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy na terytorium państw członkowskich, w przeciwieństwie do postanowień konwencji wykonawczej z dnia 19 czerwca 1990 r. do układu z Schengen, w brzmieniu sprzed zmiany wprowadzonej tym rozporządzeniem, czy zasady pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań wymagają ustanowienia przepisów przejściowych w odniesieniu do obywateli państw trzecich, którzy posiadając jedynie tymczasowe dokumenty pobytowe wydane w trakcie rozpatrywania pierwszego wniosku o dokument pobytowy lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy, opuścili to terytorium i pragną ponownie na nie wjechać po wejściu w życie rozporządzenia nr 562/2006?”.

III – Postępowanie przed Trybunałem

10. Postanowienie odsyłające z dnia 15 grudnia 2010 r. wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 22 grudnia 2010 r. W ramach procedury pisemnej uwagi przedstawiły strona skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, rządy francuski i belgijski, a także Komisja Europejska. W rozprawie, która odbyła się w dniu 20 października 2011 r., wzięli udział przedstawiciele strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym, rządu francuskiego oraz Komisji.

IV – Argumenty uczestników postępowania

11. Zdaniem rządu francuskiego, belgijskiego oraz Komisji na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 13 KGS stosuje się również do obywateli państw trzecich, których ponowny wjazd na terytorium państwa członkowskiego, które wydało im tymczasowy dokument pobytowy, nie wymaga wjazdu, tranzytu lub pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego.

12. Strona skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym udziela natomiast na pierwsze pytanie prejudycjalne odpowiedzi w ten sposób, że art. 5 w związku z art. 13 KGS należy interpretować w ten sposób, że można odmówić wjazdu na podstawie dokumentu pobytowego, który nie spełnia przesłanek określonych w art. 2 pkt 15 KGS, tylko wtedy, gdy osoba zainteresowana występuje o zgodę na wjazd w celu krótkotrwałego pobytu na granicy innego państwa członkowskiego niż to, które wydało ten dokument.

13. Komisja uważa, że na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS nie może ograniczać ponownego wjazdu na obszar Schengen do punktów odprawy znajdujących się tylko na terytorium tego państwa członkowskiego. Strona skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym prezentuje de facto to samo stanowisko.

14. Rząd francuski podnosi w tym względzie w swoich pisemnych uwagach, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS jest albo długoterminową wizą pobytową albo krótkoterminową wizą pobytową w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)[4]. Gdyby państwo członkowskie miało uznać się w konkretnym przypadku wyjątkowo za zobowiązane do wydania wizy o ograniczonej ważności terytorialnej w rozumieniu art. 25 kodeksu wizowego, to uprawnia ona w zasadzie jedynie do wjazdu na terytorium państwa ją wydającego. Na rozprawie rząd francuski przyłączył się jednakże do stanowiska Komisji.

15. Rząd belgijski podnosi w tym kontekście, że do państw członkowskich należy określenie warunków wydawania wizy uprawniającej do ponownego wjazdu. Wiza ta może uprawniać jednak tylko do wjazdu na własne terytorium.

16. Udzielając odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne rząd belgijski i Komisja podnoszą, że kodeks graniczny Schengen nie zmienił w sposób istotny treści wynikających z prawa Unii wymogów, dotyczących wjazdu obywateli państw trzecich posiadających jedynie tymczasowe dokumenty pobytowe, wydane w trakcie rozpatrywania pierwszego wniosku o dokument pobytowy lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Komisja uważa, że problemy, które ewentualnie wynikają z wykładni prawa Unii w okresie przed wydaniem okólnika z dnia 21 września 2009 r. lub ze stosowania tego okólnika, należy w związku z tym rozstrzygać na podstawie prawa krajowego.

17. Zdaniem rządu francuskiego, na trzecie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że z zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań nie wynika obowiązek ustanowienia przepisów przejściowych w odniesieniu do obywateli państw trzecich, którzy opuścili terytorium państwa członkowskiego posiadając jedynie tymczasowe dokumenty pobytowe i którzy pragną ponownie na nie wjechać po wejściu w życie kodeksu granicznego Schengen.

V – Ocena prawna

A – *W przedmiocie pytania pierwszego*

18. Za pomocą swojego pierwszego pytania prejudycjalnego sąd krajowy zwraca się o wyjaśnienie, czy uregulowanie ustanowione w art. 13 KGS, dotyczące odmowy wjazdu w odniesieniu do obywateli państw trzecich znajduje zastosowanie również do podlegających obowiązkowi wizowemu obywateli państw trzecich, którzy przez granice zewnętrzne strefy Schengen zamierzają ponownie wjechać do państwa członkowskiego, które opuścili po otrzymaniu tymczasowego dokumentu pobytowego, nie wjeżdżając przy tym na terytorium innego państwa członkowskiego.

4 — Dz.U. L 243, s. 1.

19. Moim zdaniem należy na to pytanie udzielić odpowiedzi twierdzącej. Do tego wniosku prowadzi mnie systemowa wykładnia kodeksu granicznego Schengen w świetle jego brzmienia i celu.

20. Ratio legis i celem kodeksu granicznego Schengen [5] jest ustanowienie systemu reguł w zakresie przekraczania wewnętrznych i zewnętrznych granic państw członkowskich Unii Europejskiej [6]. I tak osoby nie powinny być co do zasady poddawane kontroli przy przekraczaniu granic wewnętrznych między państwami członkowskimi – zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 KGS – niezależnie od ich obywatelstwa [7], w związku z czym należy zapewnić kontrolę osób i skuteczny monitoring przekraczania granic zewnętrznych obszaru Schengen, zdefiniowanych w art. 2 ust. 2 KGS.

21. Kontrola na granicach zewnętrznych i odmowa wjazdu na granicach zewnętrznych są unormowane w art. 6–13 KGS. W odniesieniu do odmowy wjazdu art. 13 ust. 1 zdanie pierwsze KGS zawiera ogólną regułę, zgodnie z którą obywatelowi państwa trzeciego, który nie spełnia wszystkich warunków wjazdu ustanowionych w art. 5 ust. 1 i który nie należy do żadnej z kategorii osób, o których mowa w art. 5 ust. 4, odmawia się wjazdu na obszar Schengen. Artykuł 13 ust. 1 zdanie drugie dodaje, że pozostaje to bez uszczerbku dla stosowania szczególnych przepisów dotyczących prawa do azylu i ochrony międzynarodowej lub wydawania długoterminowych wiz pobytowych. Artykuł 13 ust. 2–6 KGS normuje dalsze warunki odmowy wjazdu. Przykładowo zgodnie z ust. 4 tego przepisu straż graniczna zapewnia, aby obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wjazdu, nie wjechał na terytorium tego państwa członkowskiego.

22. Zgodnie z art. 3 KGS, kodeks graniczny Schengen stosuje się do *każdej* osoby przekraczającej granice wewnętrzne lub zewnętrzne obszaru Schengen.

23. Wykładnia językowa art. 13 w związku z art. 3 KGS prowadzi więc bezpośrednio do wniosku, że unormowana w art. 13 odmowa wjazdu stosuje się do *wszystkich* obywateli państw trzecich, którzy zamierzają wjechać do państwa członkowskiego przez granice zewnętrzne Schengen, i to bez względu na to, czy chodzi o próbę ponownego wjazdu z tymczasowym dokumentem pobytowym wydanym przez to państwo członkowskie czy też bez niego.

24. Również okoliczność, że obywatel państwa trzeciego, który próbuje ponownie wjechać do tego państwa członkowskiego przez zewnętrzne granice obszaru Schengen na podstawie tymczasowego dokumentu pobytowego wydanego przez to państwo członkowskie, nie zamierza uzyskać dostępu do całego obszaru Schengen, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu art. 13 KGS.

25. Decydujący jest w tym kontekście fakt, że za pośrednictwem kodeksu granicznego Schengen zniesione zostały kontrole osób na granicach wewnętrznych i odprawy graniczne zostały przesunięte na granice zewnętrzne obszaru Schengen. W związku z tym przepisy kodeksu granicznego Schengen dotyczące odmowy wjazdu na granicach zewnętrznych mają co do zasady zastosowanie do całego transgranicznego przepływu osób nawet wtedy, gdy wjazd przez granice zewnętrzne Schengen państwa członkowskiego następuje tylko w celu pobytu w tym państwie członkowskim.

5 — W przedmiocie tła wprowadzenia kodeksu granicznego Schengen zob. choćby S. Peers „Key Legislative Developments on Migration in the European Union", *European Journal of Migration and Law* 2006, s. 321 i nast.

6 — Zobacz art. 1 KGS. W przedmiocie terytorialnego zakresu zastosowania kodeksu granicznego Schengen zob. jednakże jego motywy 22–28. W związku z odstępstwami, które mają zastosowanie w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii, obszar Schengen rozciąga się tylko w niektórych aspektach na Wielką Brytanię i Irlandię. Również Bułgaria, Cypr i Rumunia nie są jeszcze pełnymi członkami strefy Schengen. Za to niektóre państwa niebędące członkami Unii – Norwegia, Islandia i Szwajcaria – przystąpiły do wdrażania, stosowania i rozwoju dorobku Schengen. Zobacz w tym względzie Röben, w: Das Recht der Europäischen Union (Hrsg. Grabitz/Hilf/Nettesheim), art. 67 AEUV, pkt 149 i nast. (44. Ergänzungslieferung, Mai 2011). Zob. w tym kontekście również: R. Genson, W. Van de Rijt „Décembre 2007 – Un élargissement de l'espace Schengen sans précédent", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2007, s. 652 i nast. Ponadto należy przypomnieć, że kodeks graniczny Schengen znajduje zastosowanie tylko do europejskich terytoriów Francji.

7 — Zobacz art. 20 KGS.

26. Ta wykładnia znajduje oparcie w art. 13 ust. 1 zdanie drugie KGS, który wskazuje na możliwość wjazdu do państwa członkowskiego na podstawie przepisów dotyczących prawa do azylu lub na podstawie krajowych długoterminowych wiz pobytowych. Okoliczność, że te formy wjazdu przez zewnętrzne granice obszaru Schengen danego państwa członkowskiego w celu – głównego [8] i długoterminowego – pobytu w tym państwie członkowskim są w art. 13 wyraźnie wymienione, potwierdza, że przepis ten znajduje zastosowanie do całego przepływu osób przez granice zewnętrzne obszaru Schengen.

27. Również zawarte w art. 13 ust. 1 zdanie pierwsze KGS odesłanie do art. 5 KGS przemawia ze wymienioną wyżej wykładnią. Zgodnie z tym ostatnim przepisem obywatelowi państwa trzeciego, który nie spełnia wszystkich warunków wjazdu ustanowionych w art. 5 ust. 1 i który nie należy do żadnej z kategorii osób, o których mowa w art. 5 ust. 4, odmawia się wjazdu na terytorium państw członkowskich. Ponieważ warunki wjazdu określone w art. 5 KGS odnoszą się zarówno do wjazdu na obszar Schengen (ust. 1), jak też do wjazdu w celu głównego pobytu w państwie członkowskim (ust. 4), również z odesłania zawartego w art. 13 ust. 1 zdanie pierwsze KGS jednoznacznie wynika, że art. 13 KGS obejmuje również wjazd obywateli państw trzecich przez granice zewnętrzne Schengen państwa członkowskiego w takich przypadkach, w których wjazd ten następuje przede wszystkim w celu pobytu w tym państwie członkowskim.

28. W świetle powyższych rozważań na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 13 KGS stosuje się do ponownego wjazdu obywatela państwa trzeciego przez zewnętrzne granice obszaru Schengen na terytorium państwa członkowskiego, które wydało temu obywatelowi państwa trzeciego tymczasowy dokument pobytowy również wtedy, jeśli ponowny wjazd na to terytorium nie wymaga wjazdu, tranzytu lub pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego.

29. Zważywszy na konkretną treść ministerialnego okólnika z dnia 21 września 2009 r. chciałabym jednakże zwrócić uwagę, że zawarty w nim generalny zakaz ponownego wjazdu mógłby w praktyce nasuwać pytania o zgodność tego zakazu z wynikającymi z prawa Unii wymogami w dziedzinie prawa azylowego.

30. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika bowiem, że obywatele państw trzecich podlegający obowiązkowi wizowemu, którzy opuszczają terytorium francuskie posiadając tylko tymczasowy dokument pobytowy, wydany w trakcie rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy lub poświadczenie złożenia wniosku o udzielenie azylu lub pierwszego wniosku o wydanie dokumentu pobytowego, mogą ponownie wjechać na obszar Schengen tylko, gdy posiadają wizę uprawniającą do ponownego wjazdu wydaną przez służby konsularne lub, w drodze odstępstwa, przez władze prefektury. Tym samym ten ministerialny okólnik nie wydaje się powtarzać wymogów art. 13 ust. 1 zdanie drugie KGS, zgodnie z którym [odmowa wjazdu] pozostaje bez uszczerbku dla stosowania szczególnych przepisów dotyczących prawa do azylu i ochrony międzynarodowej. Ta klauzula dopuszczająca wjazd w oparciu o przepisy dotyczące prawa do azylu mogłaby przykładowo znaleźć zastosowanie w takich przypadkach, w których odmowa ponownego wjazdu byłaby niezgodna z tak zwaną zasadą *non-refoulement* i tym samym z art. 18 Karty praw podstawowych [9]. Gdyby brak tej klauzuli w ministerialnym okólniku miał w praktyce skutkować tym, że uchodźcy byliby bezpośrednio lub pośrednio zawracani do państwa prześladującego, to należałoby w konsekwencji zbadać zgodność okólnika z prawem Unii pod tym względem. Jako że ta problematyka nie stanowi przedmiotu niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie będę się nią dalej zajmować.

8 — Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniającym konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe (Dz.U. L 85, s. 1) został zmieniony art. 21 konwencji wykonawczej do układu z Schengen w ten sposób, że cudzoziemcy posiadający długoterminową wizę pobytową, wydaną przez jedno z państw członkowskich mogą swobodnie przemieszczać się po terytoriach innych państw członkowskich przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy w ciągu każdego sześciomiesięcznego okresu na takich samych warunkach, jak posiadacze dokumentów pobytowych. Zobacz w tym względzie K. Dienelt, w: *Ausländerrecht* (Hrsg. J. Bergmann, K. Dienelt, S. Röseler), 9. Auflage, 2011, AufenthG § 6, pkt 37.

9 — W przedmiocie zasady *non-refoulement* i prawa do azylu zgodnie z art. 18 karty praw podstawowych zob. moją opinię z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C-411/10 N.S. (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r.), Zb.Orz. s. I-13905, pkt 114.

B – *W przedmiocie pytania drugiego*

31. Za pomocą swojego drugiego pytania prejudycjalnego sąd krajowy zwraca się o wyjaśnienie w przedmiocie warunków, w jakich państwo członkowskie może wydawać obywatelom państw trzecich wizę uprawniającą do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS. W szczególności dąży on do ustalenia, czy taka wiza może ograniczać wjazd do punktów odprawy znajdujących się tylko na terytorium tego państwa członkowskiego.

32. Tło tego pytania stanowi okoliczność, że w postępowaniu przed sądem krajowym sporny okólnik zezwala obywatelom państw trzecich, podlegającym obowiązkowi wizowemu, którzy w trakcie rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy otrzymali we Francji tymczasowy dokument pobytowy lub poświadczenie złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy lub poświadczenie złożenia pierwszego wniosku o wydanie dokumentu pobytowego i opuścili terytorium francuskie posiadając tylko ten dokument lub poświadczenie, na ponowny wjazd na obszar Schengen tylko, gdy posiadają wizę uprawniającą do ponownego wjazdu wydaną przez służby konsularne lub, w drodze odstępstwa, przez władze prefektury. W okólniku tym wskazuje się ponadto, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu wydana przez władze prefektury pozwala zasadniczo jedynie na przekroczenie zewnętrznych granic obszaru Schengen w punkcie odprawy na terytorium francuskim.

33. W swoim drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający nawiązuje zatem w kontekście zawartego w ministerialnym okólniku wymogu do tego, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu wydana przez prefekturę pozwala na wjazd zasadniczo tylko przez zewnętrzne granice obszaru Schengen będące granicami Republiki Francuskiej. Na tym tle pyta on w istocie, czy wiza uprawniająca do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS może zawierać wymóg, zgodnie z którym ponowny wjazd do państwa wydającego tę wizę może nastąpić tylko przez zewnętrzne granice obszaru Schengen będące granicami tego państwa członkowskiego.

34. Pod względem terminologicznym należy w pierwszej kolejności podkreślić, że pojęcie wizy uprawniającej do ponownego wjazdu nie jest zdefiniowane w kodeksie granicznym Schengen [10]. Niemniej przepis ten dostarcza ważnych wskazówek, które mogą przyczynić się do zdefiniowania tego pojęcia. Zgodnie ze swoim brzmieniem art. 5 ust. 4 lit. a) KGS przyznaje obywatelom państw trzecich – którzy nie spełniają wszystkich warunków wjazdu na obszar Schengen, jednakże posiadają wydane przez jedno z państw członkowskich: dokument pobytowy, krajową długoterminową wizę pobytową lub wizę uprawniającą do ponownego wjazdu – prawo wjazdu na terytorium innych państw członkowskich w celu tranzytu na terytorium tego państwa członkowskiego, które wydało dokument pobytowy, długoterminową wizę pobytową lub wizę uprawniającą do ponownego wjazdu. Z tego rozróżnienia terminologicznego pomiędzy dokumentem pobytowym, wizą krajową i wizą uprawniającą do ponownego wjazdu wynika, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS nie jest ani wydanym przez państwo członkowskie dokumentem pobytowym, ani krajową długoterminową wizą pobytową.

35. Z definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (zwany dalej „kodeksem wizowym") [11] można ponadto wnioskować, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS nie jest „wizą" w rozumieniu kodeksu wizowego. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 2 kodeksu wizowego, wiza oznacza zezwolenie wydawane przez państwo członkowskie na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie, licząc od dnia pierwszego

10 — W swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) oraz Konwencję wykonawczą do układu z Schengen, COM(2011) 118 wersja ostateczna, Komisja zaproponowała poza tym skreślenie pojęcia „wizy uprawniającej do ponownego wjazdu" w art. 5 ust. 4 lit. a) KGS, ponieważ pojęcie to jest przestarzałe i mylące.

11 — Dz.U. L 243, s. 1.

wjazdu na terytorium państw członkowskich lub na tranzyt przez międzynarodową strefę tranzytową portów lotniczych państw członkowskich. Artykuł 5 ust. 4 lit. a) KGS dotyczy jednakże zazwyczaj akurat takich przypadków, w których obywatel państwa trzeciego właśnie nie posiada wizy w rozumieniu art. 2 pkt 2 kodeksu wizowego.

36. Moim zdaniem również zdefiniowana w art. 2 pkt 4 kodeksu wizowego „wiza o ograniczonej ważności terytorialnej" nie może być uważana za równoważną wizie uprawniającej do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS. Gdyby taka była wola prawodawcy unijnego, to można było wyraźnie użyć w art. 5 ust. 4 lit. a) KGS pojęcia wizy o ograniczonej ważności terytorialnej. Ten typ wizy był już bowiem unormowany w art. 16[12] Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku (zwanej dalej „KWS").[13] Również przyjęte w ramach współpracy Schengen Wspólne Instrukcje Konsularne dla misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych dotyczące wiz[14] (zwane dalej „WIK") w części I w rozdziale 2 zatytułowanym „Definicje i kategorie wiz" odnoszą się wyraźnie do kategorii wiz o ograniczonej ważności terytorialnej. Gdyby wiza uprawniająca do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS miała oznaczać „wizę o ograniczonej ważności terytorialnej", to prawodawca unijny mógł był więc po prostu użyć tego ostatniego pojęcia.

37. Z moich powyższych rozważań wynika, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS stanowi dokument, który może zostać wydany obywatelowi państwa trzeciego, który nie posiada dokumentu pobytowego, długoterminowej wizy pobytowej, wizy, ani wizy o ograniczonej ważności terytorialnej w rozumieniu kodeksu wizowego, jednakże chciałby opuścić państwo członkowskie, w którym przebywa, w celu umożliwienia mu późniejszego ponownego wjazdu do tego państwa członkowskiego. Tym samym wiza uprawniająca do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS przedstawia się jako zezwolenie państwa członkowskiego, które umożliwia obywatelowi państwa trzeciego, który nie posiada dokumentu pobytowego, długoterminowej wizy pobytowej, wizy lub wizy o określonej ważności terytorialnej w rozumieniu kodeksu wizowego, opuszczenie tego państwa członkowskiego w określonym celu i następnie ponowny wjazd do tego państwa członkowskiego.

38. Warunki wydania takiego krajowego zezwolenia na ponowny wjazd nie są konkretnie określone w kodeksie granicznym Schengen. Moim zdaniem kodeks graniczny Schengen nie zabrania więc zasadniczo państwom członkowskim określenia treści wizy uprawniającej do ponownego wjazdu w ten sposób, że ponowny wjazd do państwa członkowskiego jest dozwolony tylko przez zewnętrzną granicę Schengen tego państwa członkowskiego.

39. Komisja nie podziela tej opinii. Ze stwierdzenia, że posiadaczowi wizy uprawniającej do ponownego wjazdu, o której mowa w art. 5 ust. 4 lit. a) KGS, przysługuje prawo tranzytu przez inne państwa członkowskie strefy Schengen, wnioskuje ona, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu musi zawsze zezwalać również na ponowny wjazd przez wewnętrzne granice obszaru Schengen będące granicami państwa członkowskiego wydającego tę wizę.

40. Rozumowanie to nie przekonuje mnie. Moim zdaniem, unormowane w art. 5 ust. 4 lit. a) KGS prawo tranzytu należy interpretować w ten sposób, że wiza uprawniająca do ponownego wjazdu uprawnia posiadaczy wizy – których nazwiska nie znajdują się w krajowym wykazie wpisów – do tranzytu przez terytorium innych państw członkowskich obszaru Schengen, *o ile* zezwala na ponowny wjazd przez wewnętrzne granice obszaru Schengen będące granicami państwa członkowskiego, które wydało wizę. Kwestia tego, *czy* wiza uprawniająca do ponownego wjazdu musi zawsze zezwalać na ponowny wjazd przez wewnętrzne granice obszaru Schengen będące granicami państwa

12 — Artykuł 16 KWS został uchylony na mocy kodeksu wizowego.

13 — Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19).

14 — Wspólne Instrukcje Konsularne dla misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych dotyczące wiz (Dz.U. 2005, C 326, s. 1).

członkowskiego, które wydało wizę, nie jest natomiast przedmiotem regulacji art. 5 ust. 4 lit. a) KGS. Zatem z art. 5 ust. 4 lit. a) KGS nie można również wywodzić obowiązku państw członkowskich zezwolenia w przypadku wydania wizy uprawniającej do ponownego wjazdu na ponowny wjazd zarówno przez własne zewnętrzne granice obszaru Schengen, jak też własne wewnętrzne granice obszaru Schengen.

41. W tym kontekście należy w szczególności podkreślić, że kodeks graniczny Schengen został przyjęty na podstawie art. 62 pkt 1 i pkt 2 lit. a) WE. Zgodnie z art. 62 pkt 1 WE Rada przyjmuje środki zmierzające do zapewnienia, zgodnie z art. 14, iż osoby będące obywatelami Unii lub obywatelami państw trzecich nie podlegają jakiejkolwiek kontroli przy przekraczaniu granic wewnętrznych. Zgodnie z art. 62 pkt 2 lit. a) WE Rada przyjmuje środki dotyczące przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich, które określają normy i procedury, których powinny przestrzegać państwa członkowskie przy wykonywaniu kontroli osób na tych granicach. Ta określona w prawie pierwotnym podstawa nie upoważnia prawodawcy unijnego do przyjęcia uregulowania, które określa warunki wydania przez państwo członkowskie krajowej wizy uprawniającej do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS. Wynika z tego jednoznacznie, że poszczególne przepisy kodeksu granicznego Schengen nie mogą być stosowane, aby ograniczyć pozostałą państwu członkowskiemu kompetencję do związania krajowej wizy uprawniającej do ponownego wjazdu z warunkiem wjazdu w określonym punkcie granicznym.

42. Gdyby Trybunał, w przeciwieństwie do prezentowanego przeze mnie poglądu, przychylił się do stanowiska Komisji, miałoby to również daleko idące skutki w odniesieniu do wydania krajowej długoterminowej wizy pobytowej. Jako że zgodnie z art. 5 ust. 4 lit. a) KGS prawo tranzytu przez inne państwa członkowskie obszaru Schengen przysługuje nie tylko posiadaczom wizy uprawniającej do ponownego wjazdu, ale również posiadaczom krajowej długoterminowej wizy pobytowej, to wywodzony z tego prawa tranzytu obowiązek wydania wizy uprawniającej do ponownego wjazdu bez ograniczeń co do miejsca wjazdu miałby logicznie zastosowanie do wydania krajowej długoterminowej wizy pobytowej. Tym samym odpadałaby w konsekwencji możliwość wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz pobytowych zawierających ograniczenia co do miejsca wjazdu.

43. Te rozważania prowadzą mnie do wniosku, że prawo tranzytu przysługujące posiadaczom wizy uprawniającej do ponownego wjazdu zgodnie z art. 5 ust. 4 lit. a) KGS jest uwarunkowane warunkami wjazdu ustalonymi przez docelowe państwo członkowskie, a nie odwrotnie. Jeżeli więc państwo członkowskie zdecyduje się na wydanie wizy uprawniającej do ponownego wjazdu bez ograniczeń co do miejsca wjazdu, to uprawnia to posiadacza tej wizy do tranzytu przez inne państwa członkowskie obszaru Schengen, zgodnie z art. 5 ust. 4 lit. a) KGS, gdyby posiadacz tej wizy zdecydował się na wjazd przez granicę wewnętrzną obszaru Schengen będącą granicą państwa członkowskiego, które wydało wizę. Jeżeli jednak państwo członkowskie zdecyduje się na wydanie wizy uprawniającej do ponownego wjazdu przez własne zewnętrzne granice obszaru Schengen, to zezwala to posiadaczowi wizy tylko na wjazd przez zewnętrzne granice obszaru Schengen będące granicami tego państwa członkowskiego, w związku z czym nie może mu również przysługiwać prawo tranzytu przez inne państwa członkowskie obszaru Schengen w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) KGS.

44. Podsumowując, z moich powyższych rozważań wynika, że kodeks graniczny Schengen nie zabrania państwom członkowskim wydawania wiz uprawniających do ponownego wjazdu z ograniczeniem co do miejsca wjazdu.

45. Innych zastrzeżeń, wynikających z prawa pierwotnego lub wtórnego przeciwko krajowym ograniczeniom wizy uprawiającej do ponownego wjazdu przez zewnętrzne granice obszaru Schengen, będące granicami danego państwa członkowskiego, nie można stwierdzić. Ważny dowód na zasadniczą zgodność z prawem Unii takiego ograniczenia znajduje się ponadto w uregulowaniach dotyczących wizy Schengen o ograniczonej ważności terytorialnej.

46. Przed uchwaleniem kodeksu wizowego wynikające z prawa Unii wymogi dotyczące wizy o ograniczonej ważności terytorialnej znajdowały się w różnych artykułach różnych instrumentów regulacyjnych, w szczególności w KWS i WIK. W części I rozdziale 2 pkt 2.3 WIK wyraźnie stwierdzono w przedmiocie warunków wjazdu na podstawie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej, że zarówno wjazd, jak i wyjazd odbywają się przez terytorium państwa członkowskiego, do którego terytorium była ograniczona ważność wizy.

47. Mimo że kodeks wizowy nie zawiera jednoznacznych stwierdzeń w przedmiocie warunków wjazdu na podstawie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej w rozumieniu art. 25 tego kodeksu, to uzasadnienie Komisji dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie kodeksu wizowego wskazuje, że zgodnie z wolą prawodawcy unijnego w tym kontekście powinien zostać utrzymany istniejący stan prawny [15]. Stanowi to po raz kolejny ważną wskazówkę przemawiającą za zasadniczą zgodnością z prawem Unii krajowego uregulowania dotyczącego wiz uprawniających do ponownego wjazdu, które ogranicza wjazd na obszar Schengen do określonych granic zewnętrznych.

48. W świetle całokształtu powyższych rozważań należy na drugie pytanie prejudycjalne odpowiedzieć w ten sposób, że państwo członkowskie, które wydaje obywatelowi państwa trzeciego wizę uprawniającą do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, może ograniczyć ponowny wjazd na podstawie tej wizy do swoich zewnętrznych granic obszaru Schengen.

49. Na koniec należy zauważyć, że w swojej odpowiedzi na pytanie drugie rząd francuski stwierdził, że ponowny wjazd obywateli państw trzecich, których tymczasowy dokument pobytowy nie uprawnia do ponownego wjazdu, umożliwia w razie potrzeby preferowane wydanie krajowej długoterminowej wizy pobytowej. Rząd belgijski podnosi, że ponowny wjazd takich obywateli umożliwia w praktyce wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej w rozumieniu art. 25 kodeksu wizowego.

50. Jeśli państwo członkowskie, jak twierdzi rząd francuski, decyduje się na umożliwienie ponownego wjazdu obywateli państw trzecich, których tymczasowe dokumenty pobytowe nie uprawniają do ponownego wjazdu, preferując wydanie krajowej długoterminowej wizy pobytowej, prawo Unii zasadniczo nie stoi na przeszkodzie ograniczeniu tej wizy do ponownego wjazdu na obszar Schengen przez punkty znajdujące się na terytorium krajowym. Zgodnie bowiem z art. 18 KWS, długoterminowa wiza pobytowa jest wizą krajową, w związku z czym z perspektywy prawa Unii państwa członkowskie mogą ograniczyć wjazd na obszar Schengen na podstawie tej wizy do punktów na terytorium krajowym [16].

51. Z tych rozważań wynika ponadto, że jeżeli państwo członkowskie, jak podnosi rząd belgijski, decyduje się na umożliwienie ponownego wjazdu obywateli państw trzecich poprzez wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej w rozumieniu art. 25 kodeksu wizowego, ponowny wjazd zasadniczo musi nastąpić przez zewnętrzne granice obszaru Schengen będące granicami państwa członkowskiego, do którego terytorium jest ograniczona ważność wizy [17].

C – *W przedmiocie pytania trzeciego*

52. Za pomocą swojego trzeciego pytania prejudycjalnego sąd krajowy nawiązuje do unormowanego w kodeksie granicznym Schengen zakazu wjazdu dla obywateli państw trzecich podlegających obowiązkowi wizowemu, którzy posiadają jedynie tymczasowe dokumenty pobytowe wydane w trakcie rozpatrywania pierwszego wniosku o dokument pobytowy lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

15 — Z poszczególnych wyjaśnień do projektu wynika bowiem, że postanowienia rozdzielone przez KWS i WIS dotyczące wizy o ograniczonej ważności terytorialnej powinny zostać połączone w jeden artykuł przede wszystkim ze względów przejrzystości i w celu zagwarantowania jednolitego stosowania prawa. Zobacz projekt wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kodeksu wizowego Wspólnoty, COM(2006) 403 wersja ostateczna, s. 12.

16 — W przedmiocie zgodności z prawem Unii takiego ograniczenia zob. pkt 38 i nast. niniejszej opinii.

17 — Zobacz w tym względzie pkt 45 i nast. niniejszej opinii.

W tym względzie pyta on zasadniczo, czy zasady pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań stoją na przeszkodzie stosowaniu tego zakazu w zakresie, w jakim obywatele państw trzecich, którzy opuścili terytorium Schengen przed wejściem w życie kodeksu granicznego Schengen zakładając, że posiadając tymczasowe dokumenty pobytowe będą mogli na nie ponownie wjechać, nie mogą już na nie wjechać po wejściu w życie rozporządzenia kodeksu granicznego Schengen.

53. Sąd odsyłający zadaje to pytanie dlatego, że przed uchwaleniem ministerialnego okólnika z dnia 21 września 2009 r. najwyraźniej wykształciła się we Francji praktyka administracyjna, zgodnie którą obywatele państw trzecich, którzy posiadając jedynie tymczasowe dokumenty pobytowe wydane w trakcie rozpatrywania pierwszego wniosku o wydanie dokumentu pobytowego lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy mogli opuszczać i wjeżdżać ponownie na terytorium francuskie przez zewnętrzne granice obszaru Schengen do momentu upływu ważności tego dokumentu. Na podstawie ministerialnego okólnika praktyka ta powinna zostać zakończona bez okresu przejściowego, w związku z czym obywatele państw trzecich podlegający obowiązkowi wizowemu, którzy opuścili terytorium francuskie przed wejściem w życie ministerialnego okólnika posiadając taki tymczasowy dokument pobytowy, nie mogli już na nie powrócić bez wizy lub innego dokumentu uprawniającego do wjazdu na obszar Schengen.

54. W celu udzielenia odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne należy w pierwszej kolejności podkreślić, że zakaz ponownego wjazdu ustanowiony w ministerialnym okólniku z dnia 21 września 2009 r. jest zgodny w wymogami kodeksu granicznego Schengen. Z art. 5 ust. 1 KGS w związku z art. 2 pkt 15 lit. b) i art. 5 ust. 4 lit. a) KGS wynika bowiem, że tymczasowy dokument pobytowy, który został wydany w trakcie rozpatrywania pierwszego wniosku o dokument pobytowy lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy, nie może być wykorzystywany w celu wjazdu na obszar Schengen. Ministerialny okólnik z dnia 21 września 2009 r. słusznie stwierdza w tym kontekście, że obywatelom państw trzecich, którzy posiadając jedynie taki tymczasowy dokument pobytowy opuścili terytorium francuskie, nie może zostać przyznane prawo do swobodnego ponownego wjazdu przez granice zewnętrzne obszaru Schengen.

55. Ponieważ kodeks graniczny Schengen wszedł w życie zgodnie z art. 40 KGS już w dniu 13 października 2006 r., ministerialny okólnik wyjaśnia jedynie stan prawny, jaki istniał od dnia 13 października 2006 r. również we Francji – w każdym razie na jej terytorium europejskim [18]. W tych okolicznościach można jednoznacznie stwierdzić, że fakt, iż obywatele państw trzecich opuścili terytorium francuskie przez zewnętrzną granicę obszaru Schengen na krótko przed wejściem w życie ministerialnego okólnika z dnia 21 września 2009 r., pokładając zaufanie w niezgodnej z prawem Unii praktyce administracyjnej, nie posiadając dokumentu uprawniającego do ponownego wjazdu na obszar Schengen, nie może być powoływany dla kwestionowania właściwych przepisów kodeksu granicznego Schengen w świetle unijnych zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa.

56. W przedmiocie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań wystarczy w tym kontekście stwierdzenie, że powołanie się na nią wobec uregulowania prawa Unii jest możliwe tylko wtedy, jeżeli na poziomie Unii i tym samym przez instytucję Unii został stworzony stan, który mógł wywołać uzasadnione oczekiwanie co do jego dalszego istnienia [19]. Takie, wywołujące uzasadnione oczekiwania, zachowanie instytucji Unii nie miało miejsca w niniejszej sprawie. W zakresie, w jakim u obywateli państw trzecich podlegających obowiązkowi wizowemu, posiadających tymczasowe dokumenty pobytowe, które nie uprawniają do ponownego wjazdu na obszar Schengen, miały powstać przeciwne uzasadnione oczekiwania odnoszące się do ich ponownego wjazdu na terytorium francuskie, to

18 — Kodeks graniczny Schengen stosuje się tylko do europejskich terytoriów Francji; zob. w tym względzie motyw 21 kodeksu granicznego Schengen.

19 — Wyroki: z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-14/01 Niemann, Rec. s. I-2279, pkt 56; z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. s. I-2737, pkt 63; z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie C-22/94 Irish Farmers Association i in., Rec. s. I-1809, pkt 19. Zobacz w tym względzie ponadto M. Bungenberg w: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (Hrsg. Heselhaus, Nowak), München 2006, § 33, pkt 11 i nast.; D. Jarass, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München 2010, wprowadzenie, pkt 37.

podstawą dla nich była niezgodna z prawem Unii francuska praktyka administracyjna. Taka niezgodna w prawem Unii krajowa praktyka administracyjna nie może rodzić po stronie podmiotu gospodarczego uzasadnionych oczekiwań, prowadzących do czerpania korzyści z traktowania niezgodnego z prawem Unii [20].

57. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zasada pewności prawa oznacza, że ustawodawstwo Unii musi być jasne, a jego stosowanie przewidywalne dla jednostek [21]. Moim zdaniem przepisy kodeksu granicznego Schengen dotyczące ponownego wjazdu na podstawie tymczasowych dokumentów pobytowych, które zostały wydane w trakcie rozpatrywania pierwszego wniosku o dokument pobytowy lub wniosku o nadanie statusu uchodźcy, spełniają warunek jasności i przewidywalności. Jak już wyjaśniłam, z art. 5 ust. 1 KGS w związku z art. 2 ust. 15 lit. b) i art. 5 ust. 4 lit. a) KGS wynika, że takie tymczasowe dokumenty pobytowe nie uprawniają do ponownego wjazdu na obszar Schengen [22]. Ponadto należy podkreślić, że kodeks graniczny Schengen został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym w dniu 13 kwietnia 2006 r., a więc sześć miesięcy przed jego wejściem w życie, w związku z czym zagwarantowana była również przewidywalność uregulowań obowiązujących od dnia 13 października 2006 r.

58. Z powyższych rozważań wynika, że analiza trzeciego pytania prejudycjalnego nie wykazała niczego, co pozwalałoby na stwierdzenie naruszenia wynikających z prawa Unii zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań w kontekście wejścia w życie kodeksu granicznego Schengen.

VI – Wnioski

59. Mając na uwadze powyższe, sugeruję, aby Trybunał w następujący sposób odpowiedział na skierowane do niego pytania prejudycjalne:

1) Artykuł 13 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) stosuje się do ponownego wjazdu obywatela państwa trzeciego przez zewnętrzne granice obszaru Schengen na terytorium państwa członkowskiego, które wydało temu obywatelowi państwa trzeciego tymczasowy dokument pobytowy, również wtedy, jeśli ponowny wjazd na to terytorium nie wymaga wjazdu, tranzytu lub pobytu na terytorium innego państw członkowskiego.

2) Państwo członkowskie, które wydaje obywatelowi państwa trzeciego wizę uprawniającą do ponownego wjazdu w rozumieniu art. 5 ust. 4 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, może ograniczyć ponowny wjazd na podstawie tej wizy do swoich zewnętrznych granic obszaru Schengen.

3) Analiza trzeciego pytania prejudycjalnego nie wykazała niczego, co pozwalałoby na stwierdzenie naruszenia wynikających z prawa Unii zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań w kontekście wejścia w życie kodeksu granicznego Schengen.

20 — Zobacz w tym kontekście również wyroki z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie C-153/10 Sony Supply Chain Solutions (Europe), Zb.Orz. s. I-2775, pkt 47; z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 Emsland-Stärke, Zb.Orz. s. I-2619, pkt 31; z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawach połączonych od C-31/91 do C-44/91 Lageder i in., Rec. s. I-1761, pkt 35; z dnia 26 kwietnia 1988 r. w sprawie 316/86 Krücken, Rec. s. 2213, pkt 24.

21 — Zobacz choćby wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-194/09 P Alcoa Trasformazioni przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6311, pkt 71; z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-67/09 P Nuova Agricast i Cofra przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9811, pkt 77.

22 — Zobacz w tym względzie pkt 54 niniejszej opinii.