



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

13 декември 2017 година *

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Регламент (ЕО) № 810/2009 — Член 32, параграф 3 — Визов кодекс на Общността — Решение за отказ за издаване на виза — Право на кандидата да подаде жалба срещу това решение — Задължение на държава членка да гарантира правото на съдебно обжалване“

По дело C-403/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша) с акт от 28 юни 2016 г., постъпил в Съда на 19 юли 2016 г., в рамките на производство по дело

Soufiane El Hassani

срещу

Minister Spraw Zagranicznych,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta (докладчик), председател на състава, C.G. Fernlund, Ал. Арабаджиев, S. Rodin и E. Regan, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: V. Giacobbo-Peyronnel, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 май 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н El Hassani, от J. Białas, radca prawny,
- за Minister Spraw Zagranicznych, от K. Pawłowska-Nojszewska и M. Arciszewski, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska и K. Straś, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vláčil, в качеството на представители,

* Език на производството: полски.

- за естонското правителство,, от N. Grünberg, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от A. Stobiecka-Kuik и C. Cattabriga, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 септември 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 32, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (ОВ L 243, 2009 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 182, 2013 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Визовият кодекс“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Soufiane El Hassani и Minister Spraw Zagranicznych (министър на външните работи, Полша) по повод на решение на Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Варшавски областен административен съд, Полша), с което последният отхвърля жалбата на г-н El Hassani срещу решението на Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie (консул на Република Полша в Рабат (Мароко) от 27 януари 2015 г. за отказ да му бъде издадена виза.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображение 29 от Визовия кодекс гласи:

„Настоящият регламент зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от [Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.] на Съвета на Европа [(наричана по-нататък „ЕКПЧ“)] и от Хартата на основните права на Европейския съюз“.

- 4 Член 1, параграф 1 от този регламент има следното съдържание:

„Настоящият регламент определя условията и реда за издаване на визи за транзитно преминаване или за планиран престой на територията на държави членки с продължителност, която не превишава 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период“.

- 5 Член 32, параграфи 1 и 3 от посочения регламент гласи:

1. Без да се засягат разпоредбите на член 25, параграф 1, издаването на виза се отказва:

[...]

б) ако са налице основателни съмнения относно автентичността на приложените документи, представени от кандидата, истинността на тяхното съдържание, надеждността на направените изявления или намерението му да напусне територията на държавите членки преди изтичането на визата, за която кандидатства.

[...]

3. Кандидати, на които е отказана виза, имат право на обжалване. Жалбите се завеждат срещу държавата членка, взела окончателното решение по заявлението, в съответствие с националното законодателство на тази държава членка. Държавите членки предоставят на кандидатите информация за процедурата, която да следват в случай на обжалване, както е посочено в приложение VI“.

Полското право

- 6 Член 76, параграф 1 от Ustawa o cudzoziemcach (Закон за чужденците) от 12 декември 2013 г. (наричан по-нататък „Законът за чужденците“) гласи:

„Решението за отказ за издаване на шенгенска виза [...]:

- 1) когато е издадено от консулски орган, може да се преразгледа от същия орган по молба на кандидата;
 - 2) когато е издадено от Komendant placówki Straży Granicznej (началника на граничен пункт), може да се обжалва пред Komendant Główny Straży Granicznej (директора на Национална служба „Гранична защита“.
- 7 Член 5 от Ustawa–Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Кодекс за производствата пред административните юрисдикции) от 30 август 2002 г. (наричан по-нататък „Кодексът за производствата пред административните юрисдикции“) гласи следното:

„В компетентността на административните съдилища не попадат следните дела:

[...]

- 4) по издаване на визи от консулските органи, освен когато визите се издават на чужденци, които са членове на семейството на гражданин на държава — членка на Европейския съюз, на държава — членка на Европейската асоциация за свободна търговия, която е страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство [(ЕИП)] или на Конфедерация Швейцария по смисъла на член 2, точка 4 от Ustawa [...] o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Закон за влизането, пребиваването и напускането на територията на Република Полша от гражданите на държавите — членки на Европейския съюз, и членовете на техните семейства) от 14 юли 2006 г. (наричан по-нататък „Законът за влизането в страната“).
- 8 Член 58, параграф 1 от Кодекса за производствата пред административните юрисдикции гласи следното:

„Съдът отхвърля жалбата като недопустима, когато:

- 1) делото не е подсъдно на административните съдилища; [...].“
- 9 Член 2 от Закона за влизането в страната има следното съдържание:

„За целите на този закон:

[...]

- 3) „гражданин на Съюза“ означава чужденец, който е гражданин:
- на държава — членка на Европейския съюз,
 - на държава — членка на Европейската асоциация за свободна търговия, която е страна по Споразумението за [ЕИП],
 - на Конфедерация Швейцария;
- 4) „член на семейството“ означава чужденец, който, независимо дали е гражданин на Съюза, е:
- съпруг/съпруга на гражданин на Съюза,
 - низходящ роднина по права линия на гражданин на Съюза или на неговия съпруг/съпруга, който е на възраст до 21 години или е на издръжка на гражданина на Съюза или на неговия съпруг/съпруга,
 - възходящ роднина по права линия на гражданин на Съюза или на неговия съпруг/съпруга, който е на издръжка на гражданина на Съюза или на неговия съпруг/съпруга“.

Фактите по спора в главното производство и преюдициалният въпрос

- 10 Г-н El Hassani подава до консула на Република Полша в Рабат заявление за издаване на шенгенска виза, за да посети съпругата и детето си, полски граждани. С решение от 5 януари 2015 г. консулт постановява отказ по това заявление.
- 11 Както е предвидено в полските процесуалноправни разпоредби, г-н El Hassani подава молба за преразглеждане до същия консул, който на 27 януари 2015 г. отново се произнася с отказ по заявлението му поради липсата на сигурност, че г-н El Hassani има намерение да напусне територията на Полша преди изтичане на валидността на неговата виза.
- 12 При това положение жалбоподателят подава жалба срещу посоченото решение до Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Варшавски областен административен съд). Той посочва по същество, че отказът за издаване на виза при тези условия представлява нарушение на член 60 от Закона за чужденците във връзка с член 8 от ЕКПЧ. Освен това той счита, че член 76 от Закона за чужденците не предвижда стандарт за защита, който да съответства на изискванията на член 13 от ЕКПЧ.
- 13 В допълнение г-н El Hassani твърди, че макар съпругата и детето му да са полски граждани, това национално законодателство не му позволява да подаде жалба до административен съд в случай на отказ за издаване на виза, за разлика от чуждите граждани, съпрузи на граждани на други държави — членки на Съюза.
- 14 В отговора си от 30 март 2015 г. на жалбата министърът на външните работи иска от съда да отхвърли жалбата като недопустима в съответствие с член 5, точка 4 от Кодекса за производствата пред административните юрисдикции и при условията на евентуалност да отхвърли жалбата като неоснователна и да прекрати производството.
- 15 Поради това г-н El Hassani иска от Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Варшавски областен административен съд) да отправи до Съда преюдициално запитване относно тълкуването на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, за да се определи дали тази разпоредба включва в приложното си поле и правото на съдебно обжалване на решението, с което се отказва издаването на виза.

- 16 С решение от 24 ноември 2015 г. *Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie* (Варшавски областен административен съд) отхвърля жалбата на основание член 5, точка 4 от Кодекса за производствата пред административните юрисдикции, като счита, че жалбите срещу решение за отказ за издаване на шенгенска виза от консула не са от компетентността на административните съдилища. Освен това посоченият съд отказва да отправи преюдициално запитване до Съда.
- 17 На 28 април 2016 г. г-н El Hassani подава касационна жалба до *Naczelny Sąd Administracyjny* (Върховен административен съд), като твърди по същество, че в качеството си на гражданин на трета държава, който не е член на семейството на гражданин на държава — членка на Съюза, по смисъла на Закона за влизане в страната, той е бил лишен от ефективни правни средства за защита пред национална юрисдикция, което представлява нарушение на член 13 ЕКПЧ, както и на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), които гарантират правото на ефективни правни средства за защита пред съд.
- 18 Според запитващата юрисдикция в полското право възможността за сезиране на административна юрисдикция срещу решение по заявление за издаване на виза зависи както от органа, който е приел оспорваното решение, така и от статута на лицето, което подава жалбата.
- 19 Всъщност, макар решенията на националните органи, с които се отказва издаването на виза и които се вземат от началника на граничния пункт или от министъра на външните работи, или отказът да се продължи виза, постановен от областния управител (Полша), да могат да бъдат обжалвани пред административните съдилища, случаят невинаги е такъв при постановеното от консул решение, с което се отказва издаването на виза, включително шенгенска виза. Жалба до административен съд може да бъде подадена срещу такова решение от гражданин на трета държава само ако той е член на семейството на гражданин на държава — членка на Съюза, на държава — членка на Европейската асоциация за свободна търговия, която е страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария по смисъла на член 2, точка 4 от Закона за влизане в страната. Друг гражданин на трета държава има право само на обжалване по административен ред, т.е. на молба за преразглеждане от същия орган в съответствие с член 76, параграф 1, точка 1 от Закона за чужденците.
- 20 Запитващата юрисдикция установява, че липсата на компетентност на административните юрисдикции по дела относно издаването от консулите визи, както е предвидено в член 5, точка 4 от Кодекса за производствата пред административните юрисдикции, може да наруши член 32, параграф 3 от Визовия кодекс във връзка с член 47, първа алинея от Хартата, който гарантира правото на ефективни правни средства за защита пред съд.
- 21 При тези обстоятелства *Naczelny Sąd Administracyjny* (Върховен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, разгледан в контекста на съображение 29 от [този] кодекс и на член 47, първа алинея от Хартата, да се тълкува в смисъл, че задължава съответната държава членка да осигури ефективно правно средство за защита (обжалване) пред съд?“.

По преюдициалния въпрос

- 22 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 32, параграф 3 от Визовия кодекс във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да предвидят възможността за съдебно обжалване.

- 23 Следва да се припомни, че съгласно текста на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс кандидатите, на които е отказана виза, имат право на „обжалване“, като жалбите се завеждат срещу държавата членка, взела окончателното решение по заявлението, „в съответствие с националното законодателство на тази държава членка“.
- 24 Оттук следва, че в случай на окончателно решение за отказ за издаване на виза тази разпоредба изрично дава възможност на кандидатите за визи да подадат жалба в съответствие с националното законодателство на държавата членка, която е взела това решение.
- 25 По този начин законодателят на Съюза е предоставил на държавите членки правото сами да решават въпроса относно естеството и конкретните механизми на средствата за правна защита, които са на разположение на кандидатите за визи.
- 26 Във връзка с това следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика, ако в правото на Съюза няма правила в тази област, по силата на принципа на процесуалната автономия във вътрешния правов ред на всяка държава членка трябва да се установят процесуални правила за реда и условията за съдебна защита, които да гарантират зачитането на правата на субектите на правото, при условие обаче че тези правила не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни положения по националното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) (решение от 15 март 2017 г., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 27 От това следва, че трябва да бъдат налице две кумулативни условия, а именно зачитането на принципите на равностойност и на ефективност, за да може държава членка да се позове на принципа на процесуалната автономия в положения, които са регламентирани от правото на Съюза (решение от 15 март 2017 г., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, т. 49).
- 28 Тези изисквания за равностойност и за ефективност изразяват общото задължение на държавите членки да гарантират съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. Те важат както за определянето на юрисдикциите, компетентни да разглеждат искове, основани на това право, така и за определянето на процесуалните правила (решение от 18 март 2010 г., Alassini и др., C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, т. 49).
- 29 От една страна, що се отнася до принципа на равностойност, следва да се припомни, че той изисква всички правила относно исковете или жалбите да се прилагат еднакво за исковете или жалбите, основани на нарушение на правото на Съюза, и за сходните искове или жалби, основани на нарушение на националното право (решение от 15 март 2017 г., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 30 От друга страна, що се отнася до принципа на ефективност, национална процесуалноправна норма като разглежданата в главното производство не трябва да прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (решение от 15 март 2017 г., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 31 Запитващата юрисдикция, която е единствено компетентна да тълкува националната правна уредба, следва да определи дали и доколко разглежданият в главното производство режим на преразглеждане отговаря на тези изисквания.
- 32 В това отношение националната юрисдикция трябва да държи сметка за обстоятелството, че както следва от съображение 29 от Визовия кодекс, разпоредбите на този кодекс следва да се тълкуват при зачитане на признатите в Хартата основни права и принципи.

- 33 Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи. В тази връзка Съдът вече е припомнял, че не може да преценява с оглед на Хартата национална правна уредба, която не попада в обхвата на правото на Съюза. За сметка на това, когато такава уредба попада в приложното поле на посоченото право, във връзка с преюдициалното запитване Съдът трябва да даде всички насоки за тълкуване, необходими за преценката на националната юрисдикция относно това дали тази правна уредба е съобразена с основните права, чието спазване Съдът гарантира (вж. по-специално решение от 26 септември 2013 г., *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, т. 72 и цитираната съдебна практика).
- 34 В настоящия случай обаче е безспорно, че отказът за издаване на поисканата от жалбоподателя в главното производство виза, за който той е уведомен чрез стандартния формуляр, съдържащ се в приложение VI към Визовия кодекс, се основава на едно от съображенията, изброени в член 32, параграф 1 от този кодекс.
- 35 В това отношение Съдът вече е постановил, че Визовият кодекс урежда условията за издаване, анулиране или отмяна на единни визи и че поради това компетентните органи на държавите членки нямат възможност да отказват издаването на единна виза, като се позовават на основание, различно от предвидените в този кодекс (решение от 19 декември 2013 г., *Koushkaki*, C-84/12, EU:C:2013:862, т. 47 и 51).
- 36 Макар при разглеждането на заявленията за издаване на виза националните органи наистина да се ползват от широко право на преценка по отношение на условията за прилагане на предвидените във Визовия кодекс основания за отказ и по отношение на релевантните факти, подобно право на преценка изобщо не се отразява на обстоятелството, че тези органи прилагат пряко разпоредба от правото на Съюза.
- 37 Оттук следва, че Хартата е приложима, когато държава членка постановява решение за отказ да издаде виза съгласно член 32, параграф 1 от Визовия кодекс.
- 38 Впрочем съгласно първата алинея от член 47 от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита, всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, трябва да има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в този член условия (вж. в този смисъл решение от 17 декември 2015 г., *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 39 Освен това член 47, втора алинея от Хартата предвижда, че всеки има право неговото дело да бъде гледано от независим и безпристрастен съд. Зачитането на това право предполага, че решението на административен орган, който сам не отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност, подлежи на последващ контрол от страна на правораздавателен орган, който по-специално трябва да има компетентността да разгледа всички релевантни въпроси (решение от 16 май 2017 г., *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, т. 55).
- 40 Понятието за независимост, което е вътрешноприсъщо на правораздавателната функция, предполага преди всичко съответната инстанция да има качеството на трето лице по отношение на органа, който е приел обжалваното решение (решение от 19 септември 2006 г., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, т. 49).
- 41 Както посочва генералният адвокат в точка 119 от заключението си, оттук следва, че член 47 от Хартата задължава държавите членки на някакъв етап от производството да осигурят възможност за отнасяне до съд на делото, свързано с окончателно решение за отказ за издаване на виза.

- 42 С оглед на изложените по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 32, параграф 3 от Визовия кодекс във връзка с член 47 от Хартата следва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да предвидят производство за обжалване на решенията за отказ за издаване на виза, условията и редът за което се уреждат от правния ред на всяка държава членка при спазване на принципите на равностойност и ефективност. На определен етап в това производство трябва да се гарантира възможността за съдебно обжалване.

По съдебните разноси

- 43 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Член 32, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността, изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г., във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз следва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да предвидят производство за обжалване на решенията за отказ за издаване на виза, условията и редът за което се уреждат от правния ред на всяка държава членка при спазване на принципите на равностойност и ефективност. На определен етап в това производство трябва да се гарантира възможността за съдебно обжалване.

Подписи