



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

13. prosince 2017*

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Nařízení (ES) č. 810/2009 – Článek 32 odst. 3 – Vízový kodex Společenství – Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza – Právo žadatele podat opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí – Povinnost členského státu zaručit právo na soudní přezkum“

Ve věci C-403/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Naczelnego Sądu Administracyjnego (Nejvyšší správní soud, Polsko) ze dne 28. června 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 19. července 2016, v řízení

Soufiane El Hassani

proti

Minister Spraw Zagranicznych,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), předsedkyně senátu, C.G. Fernlund, A. Arabadžev, S. Rodin a E. Regan, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: V. Giacobbo-Peyronnel, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. května 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za S. El Hassaniho J. Bialasem, adwokát,
- za Ministra Spraw Zagranicznych K. Pawłowskou-Nojszewskou a M. Arciszewskim, jako zmocněnci,
- za polskou vládu B. Majczynou, M. Kamejsza-Kozłowskou a K. Strašem, jako zmocněnci,
- za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,
- za estonskou vládu N. Grünberg, jako zmocněnkyni,

* Jednací jazyk: polština.

– za Evropskou komisi A. Stobieckou-Kuik a C. Cattabriga, jako zmocněnkyněmi,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 7. září 2017,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. 2009, L 243, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 182, s. 1) (dále jen „vízový kodex“).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi S. El Hassanim a Ministrem Spraw Zagranicznych (ministr zahraničních věcí, Polsko), ve věci rozhodnutí, které vydal Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (krajský správní soud ve Varšavě, Polsko) a kterým tento soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí, které vydal Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie [Konzul Polské republiky v Rabatu (Maroko)] dne 27. ledna 2015 a odmítl udělit vízum S. El Hassanimu.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Bod 29 odůvodnění vízového kodexu uvádí:

„Toto nařízení respektuje základní práva a zachovává zásady uznané zejména [Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950,] Rady Evropy (dále jen ‚EÚLP‘) a Listinou základních práv Evropské unie.“

- 4 Článek 1 odst. 1 tohoto nařízení zní takto:

„Toto nařízení stanoví postupy a podmínky udělování víz pro průjezd přes území členských států nebo předpokládané pobyty na tomto území nepřesahující 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů.“

- 5 Článek 32 odst. 1 a 3 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Aniž je dotčen čl. 25 odst. 1, žádost o udělení víza se zamítne:

[...]

- b) existují-li důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost podpůrných dokladů předložených žadatelem nebo pokud jde o pravdivost jejich obsahu, o spolehlivost prohlášení učiněných žadatelem nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá.

[...]

3. Žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, mají právo na odvolání. Odvolání se podává proti členskému státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti, a v souladu s vnitrostátním právem tohoto členského státu. Členské státy poskytnou žadatelům informace týkající se postupu, který je třeba při odvolání dodržet, jak je stanoveno v příloze VI.“

Polské právo

- 6 Článek 76 odst. 1 ustawy o cudzoziemcach (zákon o cizích státních příslušnících) ze dne 12. prosince 2013 (dále jen „zákon o cizích státních příslušnících“) stanoví:

„V případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení schengenského víza [...] vydaného:

- 1) konzulem – lze tento orgán požádat o přezkoumání věci;
- 2) Komendantem placówki Straży Granicznej (místním velitelem pohraniční stráže) – lze podat odvolání k Komendant Główny Straży Granicznej (vrchnímu veliteli pohraniční stráže).“

- 7 Článek 5 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zákon o řízení před správními soudy) ze dne 30. srpna 2002 (dále jen „zákon o řízení před správními soudy“) uvádí:

„Správní soudy nejsou příslušné ve věcech:

[...]

- 4) víz udělovaných konzuly, s výjimkou víz udělených cizinci, který je rodinným příslušníkem státního příslušníka členského státu Evropské unie, členského státu Evropského sdružení volného obchodu (EFTA) – smluvní strany dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo Švýcarské konfederace, ve smyslu čl. 2 odst. 4 ustawy [...] o wjeżdżie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeżdżie z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin [zákon o vstupu státních příslušníků členských států Evropské unie a jejich rodinných příslušníků na území Polské republiky, jejich pobytu a vycestování z tohoto území) ze dne 14. července 2006 (dále jen „zákon o vstupu na území“).

- 8 Článek 58 odst. 1 zákona o řízení před správními soudy stanoví:

„Soud odmítne žalobu:

- 1) v případě nepříslušnosti správních soudů; [...]“.

- 9 Článek 2 zákona o vstupu na území zní takto:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí:

[...]

- 3) občanem EU – cizinec:
 - a) státní příslušník členského státu Evropské unie,
 - b) státní příslušník členského státu Evropského sdružení volného obchodu (EFTA) – smluvní strany dohody o Evropském hospodářském prostoru (EHP),
 - c) státní příslušník Švýcarské konfederace;
- 4) rodinným příslušníkem – cizinec, který je nebo není občanem EU:
 - a) manžel či manželka občana EU,
 - b) přímý potomek občana EU nebo jeho manžela či manželky, ve věku do 21 let nebo závislý na občanu EU nebo na jeho manželovi či manželce,
 - c) přímý předek občana EU nebo jeho manžela či manželky, závislý na občanu EU nebo na jeho manželovi či manželce“.

Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžná otázka

- 10 Soufiane El Hassani podal u konzula Polské republiky v Rabatu žádost o schengenské vízum, aby mohl navštívit svou manželku a dítě, kteří jsou polskými státními příslušníky. Uvedený konzul tuto žádost zamítl rozhodnutím ze dne 5. ledna 2015.
- 11 V souladu s tím, co je uvedeno v polských procesních předpisech, podal S. El Hassani žádost o přezkoumání témuž konzulovi, který dne 27. ledna 2015 znovu odmítl jeho žádosti vyhovět, z důvodu, že neměl žádnou jistotu o záměru S. El Hassaniho opustit území Polska před uplynutím doby platnosti jeho víza.
- 12 Žalobce v původním řízení tedy podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Wojewódzkiemu Sądu Administracyjnemu w Warszawie (krajský správní soud ve Varšavě, Polsko). V podstatě tvrdí, že zamítnutí udělení víza za těchto okolností představuje porušení článku 60 zákona o cizích státních příslušnících ve spojení s článkem 8 EÚLP. Kromě toho se domnívá, že článek 76 zákona o cizích státních příslušnících nestanoví standard ochrany, který by byl v souladu s tím, co vyžaduje článek 13 EÚLP.
- 13 Soufiane El Hassani rovněž tvrdí, že ačkoli jeho manželka a dítě jsou polskými státními příslušníky, tato vnitrostátní právní úprava mu neumožňuje podat žalobu ke správnímu soudu v případě zamítnutí žádosti o udělení víza, na rozdíl od zahraničních manželských partnerů občanů jiných členských států Unie.
- 14 V žalobní odpovědi ze dne 30. března 2015 navrhl ministr zahraničních věcí, aby byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná na základě čl. 5 bodu 4 zákona o řízení před správními soudy, nebo aby byla podpůrně zamítnuta jako neopodstatněná a řízení ukončeno.
- 15 V důsledku toho S. El Hassani navrhl, aby se Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (krajský správní soud ve Varšavě) obrátil na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu čl. 32 odst. 3 vízového kodexu s cílem určit, zda do působnosti tohoto ustanovení patří právo podat opravný prostředek u soudu proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza.
- 16 Rozhodnutím ze dne 24. listopadu 2015 zamítl Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (krajský správní soud ve Varšavě) žalobu na základě čl. 5 bodu 4 zákona o řízení před správními soudy, neboť usoudil, že správní soud nemá pravomoc k rozhodování o žalobě podané proti rozhodnutí konzula o zamítnutí žádosti o udělení schengenského víza. Kromě toho tento soud odmítl položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.
- 17 Dne 28. dubna 2016 podal S. El Hassani kasační opravný prostředek k Naczelnemu Sądu Administracyjnemu (Nejvyšší správní soud, Polsko), ve kterém v podstatě uvedl, že jako státní příslušník třetího státu, který není rodinným příslušníkem státního příslušníka členského státu Unie ve smyslu zákona o vstupu na území, byl zbaven práva na účinnou soudní ochranu před vnitrostátním soudem, což představuje porušení článku 13 EÚLP, jakož i čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), které zaručují právo na účinný procesní prostředek před soudem.
- 18 Podle předkládajícího soudu v polském právu závisí možnost podat žalobu k správnímu soudu proti rozhodnutí o žádosti o vízum na druhu orgánu, který přijal napadené rozhodnutí, jakož i na postavení osoby podávající žalobu.
- 19 Ačkoli rozhodnutí vnitrostátních orgánů o zamítnutí žádosti o udělení víza přijaté místním velitelem pohraniční stráže nebo ministrem zahraničí nebo rozhodnutí o odmítnutí prodloužit vízum přijaté vojvodou (Polsko) mohou být napadeny žalobou ke správnímu soudu, ne vždy to platí v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza, včetně schengenského víza, přijatého konzulem. Státní

příslušník třetího státu může podat žalobu ke správnímu soudu proti takovému rozhodnutí pouze tehdy, pokud je rodinným příslušníkem státního příslušníka členského státu Unie, členského státu Evropského sdružení volného obchodu, který je členem dohody o EHP nebo občana Švýcarské konfederace, ve smyslu čl. 2 bodu 4 zákona o vstupu na území. Státní příslušník třetího státu má pouze jednu možnost opravného prostředku ve správním řízení, a to žádost o přezkoumání stejným orgánem podle čl. 76 odst. 1 bodu 1 zákona o cizích státních příslušnících.

- 20 Předkládající soud konstatuje, že nedostatek pravomoci správních soudů ve věcech týkajících se víz vydávaných konzulem, jak je stanovena v čl. 5 bodě 4 zákona o řízení před správními soudy, může být v rozporu s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s článkem 47 prvním pododstavcem Listiny, který zaručuje právo na účinný procesní prostředek před soudem.
- 21 Za těchto podmínek se Naczelny Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, s ohledem na bod 29 odůvodnění [tohoto kodexu] a čl. 47 první pododstavec Listiny, vykládán v tom smyslu, že ukládá členským státům, aby zajistily možnost podání opravného prostředku k soudu?“

K předběžné otázce

- 22 Svou otázkou se předkládající soud táže, zda čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, ve spojení s článkem 47 Listiny, musí být vykládán tak, že ukládá členským státům povinnost stanovit možnost podání opravného prostředku k soudu.
- 23 Je třeba připomenout, že podle znění čl. 32 odst. 3 vízového kodexu žadatelé, kterým bylo udělení víza zamítnuto, mohou podat „odvolání“ proti tomuto rozhodnutí, které se podává proti členskému státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti, a to „v souladu s vnitrostátním právem tohoto členského státu“.
- 24 Z toho vyplývá, že v případě pravomocného rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza toto ustanovení výslovně přiznává žadatelům o vízum možnost podat opravný prostředek v souladu s vnitrostátní právní úpravou členského státu, který přijal toto rozhodnutí.
- 25 Unijní zákonodárce ponechal členským státům, aby rozhodly o povaze a konkrétním režimu prostředků nápravy, jichž mohou využít žadatelé o vízum.
- 26 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury při neexistenci unijních pravidel v této oblasti je na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby na základě zásady procesní autonomie upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv jednotlivců, avšak za podmínky, že nejsou méně příznivé než podmínky upravující podobné situace podléhající vnitrostátnímu právu (zásada rovnocennosti) a v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity) (rozsudek ze dne 15. března 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, bod 48 a citovaná judikatura).
- 27 Z toho plyne, že aby členský stát mohl uplatnit zásadu procesní autonomie v situacích, které se řídí unijním právem, musí být splněny dvě kumulativní podmínky, a sice dodržení zásady rovnocennosti a zásady efektivity (rozsudek ze dne 15. března 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, bod 49).

- 28 Tyto požadavky rovnocennosti a efektivity vyjadřují obecnou povinnost členských států zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. Tyto požadavky platí rovněž pro určení soudů příslušných k rozhodování o žalobách založených na tomto právu, jakož i pro stanovení procesních podmínek (rozsudek ze dne 18. března 2010, Alassini a další, C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 49).
- 29 Na jedné straně, co se týče zásady rovnocennosti, je třeba připomenout, že tato zásada vyžaduje, aby se všechna pravidla použitelná na procesní prostředky vztahovala bez rozdílu na procesní prostředky proti porušení unijního práva a obdobné procesní prostředky proti porušení vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 15. března 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, bod 50 a citovaná judikatura).
- 30 Na druhé straně, co se týče zásady efektivity, takové vnitrostátní procesní pravidlo, jako je pravidlo dotčené ve věci v původním řízení, nesmí být takové povahy, že by v praxi znemožňovalo nebo nadměrně ztěžovalo výkon práv přiznaných unijním právním řádem (rozsudek ze dne 15. března 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, bod 52 a citovaná judikatura).
- 31 Předkládajícímu soudu, který má jako jediný pravomoc k výkladu vnitrostátního práva, přísluší, aby určil, zda a v jakém rozsahu režim přezkumu dotčený v původním řízení odpovídá těmto požadavkům.
- 32 V tomto ohledu musí vnitrostátní soud zohlednit skutečnost, že jak vyplývá z bodu 29 odůvodnění vízového kodexu, při výkladu ustanovení tohoto kodexu je třeba dodržovat základní práva a zásady uznané Listinou.
- 33 Podle ustálené judikatury se totiž základní práva zaručená v právním řádu Unie uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace. V tomto rámci již Soudní dvůr připomněl, že vnitrostátní právní úpravu, která nespadá do rámce unijního práva, nemůže posoudit z hlediska Listiny. Naproti tomu, spadá-li taková vnitrostátní právní úprava do působnosti unijního práva, je Soudní dvůr rozhodující o předběžné otázce povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje (viz zejména rozsudek ze dne 26. září 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, bod 72 a citovaná judikatura).
- 34 V projednávané věci je nesporné, že zamítnutí žádosti o udělení víza, kterou podal žalobce v původním řízení, které mu bylo oznámeno prostřednictvím formuláře uvedeného v příloze VI vízového kodexu, vycházelo z jednoho z důvodů uvedených v čl. 32 odst. 1 tohoto kodexu.
- 35 V tomto ohledu již Soudní dvůr rozhodl, že vízový kodex upravuje podmínky udělení jednotných víz, jejich prohlášení za neplatné nebo zrušení, a v důsledku toho příslušné orgány členských států nemohou zamítnout žádost o udělení jednotného víza na základě jiných důvodů, než které jsou upraveny ve vízovém kodexu (rozsudek z 19. prosince 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, body 47 a 51).
- 36 Ačkoliv je pravda, že vnitrostátní orgány mají při zkoumání žádostí o víza široký prostor pro uvážení, pokud jde o podmínky uplatňování důvodů zamítnutí stanovených vízovým kodexem a hodnocení relevantních okolností, nic to nemění na tom, že takový prostor pro uvážení nemá žádný vliv na skutečnost, že tyto orgány přímo uplatňují ustanovení unijního práva.
- 37 Z toho vyplývá, že se Listina uplatní, pokud členský stát přijímá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza podle čl. 32 odst. 1. vízového kodexu.

- 38 Článek 47 Listiny, který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany, uvádí ve svém prvním pododstavci, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, bod 51 a citovaná judikatura).
- 39 Článek 47 druhý pododstavec Listiny stanoví, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána nezávislým a nestranným soudem. Dodržení tohoto práva předpokládá možnost následně podrobit rozhodnutí správního orgánu, který sám nesplňuje podmínky nezávislosti a nestrannosti, přezkumu soudem, který musí mít mimo jiné pravomoc rozhodovat o všech relevantních otázkách (rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 55).
- 40 Pojem „nezávislost“, který je inherentní posláním rozhodovat jako soud, znamená především to, že dotyčný orgán je v postavení třetí strany ve vztahu k orgánu, který přijal rozhodnutí, proti němuž byl podán opravný prostředek (rozsudek ze dne 19. září 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, bod 49).
- 41 Z toho vyplývá, jak uvedl generální advokát v bodě 119 svého stanoviska, že článek 47 Listiny ukládá členským státům povinnost zaručit v určitém stadiu řízení možnost předložit věc, která se týká pravomocného rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza, k soudu.
- 42 Vzhledem k předcházejícím úvahám je třeba odpovědět na položenou otázku tak, že čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, ve spojení s článkem 47 Listiny, je třeba vykládat v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost upravit řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza, jehož podmínky se řídí právním řádem každého členského státu, při dodržení zásad rovnocennosti a efektivity. Toto řízení musí v určitém stadiu zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu.

K nákladům řízení

- 43 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, je třeba vykládat v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost upravit řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza, jehož podmínky se řídí právním řádem každého členského státu, při dodržení zásad rovnocennosti a efektivity. Toto řízení musí v určitém stadiu řízení zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu.

Podpisy.