



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

13. prosinca 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Uredba (EZ) br. 810/2009 – Članak 32. stavak 3. – Zakonik Zajednice o vizama – Odluka o odbijanju vize – Pravo podnositelja da uloži žalbu protiv te odluke – Obveza države članice da zajamči pravo na podnošenje žalbe sudu”

U predmetu C-403/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Naczelny Sąd Administracyjny (Visoki upravni sud, Poljska), odlukom od 28. lipnja 2016., koju je Sud zaprimio 19. srpnja 2016., u postupku

Soufiane El Hassani

protiv

Minister Spraw Zagranicznych,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. svibnja 2017., uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za S. El Hassanija, J. Białas, *radca prawny*,
- za Minister Spraw Zagranicznych, K. Pawłowska-Nojszewska i M. Arciszewski, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska i K. Straś, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, A. Stobiecka-Kuik i C. Cattabriga, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. rujna 2017.,

* Jezik postupka: poljski.

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 32. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (SL 2009., L 243, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.; u daljnjem tekstu: Zakonik o vizama).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Soufiane El Hassanija i Ministera Spraw Zagranicznych (ministar vanjskih poslova, Poljska) u vezi s odlukom Wojewódzkiego Sąda Administracyjnego w Warszawie (Vojvodski upravni sud u Varšavi, Poljska) kojom je taj sud odbio njegovu žalbu protiv odluke Konsula Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie (konzul Republike Poljske u Rabatu (Maroko)) od 27. siječnja 2015. o odbijanju izdavanja vize S. El Hassaniju.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodna izjava 29. Zakonika o vizama glasi:

„Ova Uredba poštuje temeljna prava i načela posebno priznata u [Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanoj u Rimu 4. studenoga 1950.] Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: EKLP) i u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.”

- 4 Članak 1. stavak 1. te uredbe glasi kako slijedi:

„Ova Uredba utvrđuje postupke i uvjete za izdavanje viza za tranzit kroz ili za planirani boravak na državnom području država članica koji ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana.”

- 5 U članku 32. stavcima 1. i 3. navedene uredbe propisano je:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 25. stavak 1., viza se odbija:

[...]

(b) ako postoji opravdana sumnja o vjerodostojnosti popratnih isprava koje je dostavio podnositelj ili o istinitosti njihova sadržaja, o vjerodostojnost[i] izjava podnositelja ili o njegov[o]j namjer[i] da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.

[...]

3. Podnositelji kojima je viza odbijena imaju pravo žalbe. Žalbe se ulažu protiv države članice koja je donijela konačnu odluku o zahtjevu, a u skladu s nacionalnim pravom te države članice. Države članice dostavljaju podnositelju informacije o postupanju u slučaju žalbe, kako je navedeno u Prilogu VI.”

Poljsko pravo

- 6 Članak 76. stavak 1. ustava o cudzoziemcach (Zakon o stranim državljanima) od 12. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: Zakon o stranim državljanima) određuje:

„Odluku o odbijanju izdavanja schengenske vize [...] moguće je pobijati:

- (1.) zahtjevom da je preispita konzul ako ju je donijelo to tijelo;
- (2.) žalbom koja se podnosi Komendantu Główny Straży Granicznej (glavni zapovjednik Granične policije) ako ju je donio Komendant placówki Straży Granicznej (zapovjednik postaje Granične policije).”

- 7 Članak 5. ustawa-Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Zakon o postupcima pred upravnim sudovima) od 30. kolovoza 2002. (u daljnjem tekstu: Zakon o postupcima pred upravnim sudovima) glasi:

„Upravni sudovi nisu nadležni u predmetima koji se odnose na:

[...]

- (4) vize koje izdaju konzuli, osim kada se radi o vizama koje su izdane stranom državljaninu koji je član obitelji državljanina države članice Europske unije, države članice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) koja je stranka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) ili Švicarske Konfederacije, u smislu članka 2. točke 4. ustawa [...] r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Zakon o ulasku, boravku i odlasku iz Republike Poljske državljana država članica Europske unije i članova njihovih obitelji) od 14. srpnja 2006. (u daljnjem tekstu: Zakon o ulasku)”.

- 8 Članak 58. stavak 1. Zakona o postupcima pred upravnim sudovima predviđa:

„Sud odbacuje žalbu:

- (1.) ako predmet nije u nadležnosti upravnog suda; [...]”

- 9 Članak 2. Zakona o ulasku glasi kako slijedi:

„U smislu ovog zakona primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- (3) građanin EU-a – strani državljanin:
 - (a) državljanin države članice Europske unije;
 - (b) državljanin države članice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu koja je stranka Sporazuma o [EGP-u];
 - (c) državljanin Švicarske Konfederacije;
- (4) član obitelji: strani državljanin koji jest ili nije građanin EU-a:
 - (a) supružnik građanina EU-a;
 - (b) izravni potomak građanina EU-a ili njegov supružnik koji je mlađi od dvadeset i jedne godine ili o kojemu skrbi taj građanin ili njegov supružnik;
 - (c) izravni predak o kojemu skrbi građanin EU-a ili njegov supružnik.”

Činjenice u glavnom postupku i prethodno pitanje

- 10 S. El Hassani podnio je zahtjev za izdavanje schengenske vize konzulu Republike Poljske u Rabatu kako bi posjetio svoju suprugu i dijete koji su poljski državljani. Konzul je taj zahtjev odbio odlukom od 5. siječnja 2015.
- 11 Kao što je to predviđeno poljskim postupovnim propisima, S. El Hassani istom je konzulu podnio zahtjev za preispitivanje te odluke te je taj konzul 27. siječnja 2015. iznova odbio njegov zahtjev uz obrazloženje da nije izvjesno da S. El Hassani namjerava napustiti poljsko državno područje prije isteka valjanosti svoje vize.
- 12 Potom je tužitelj u glavnom postupku podnio žalbu protiv te odluke Wojewódzkom Sądu Administracyjnym w Warszawie (Vojvodski upravni sud u Varšavi). U biti tvrdi da se odbijanjem izdavanja vize u tim okolnostima krši članak 60. Zakona o stranim državljanima u vezi s člankom 8. EKLJP-a. On usto smatra da člankom 76. Zakona o stranim državljanima nije propisan standard zaštite koji je u skladu s onim što se zahtijeva člankom 13. EKLJP-a.
- 13 S. El Hassani također navodi da mu, iako su njegova supruga i dijete poljski državljani, nacionalni propisi ne dopuštaju podnošenje žalbe upravnom sudu u slučaju odbijanja izdavanja vize, za razliku od stranih državljana koji su supružnici državljana drugih država članica Unije.
- 14 U svojem odgovoru na tužbu od 30. ožujka 2015. ministar vanjskih poslova zahtijevao je da se tužba odbije zbog nedopuštenosti u skladu s člankom 5. točkom 4. Zakona o postupcima pred upravnim sudovima te, podredno, da se odbije zbog neosnovanosti i da se postupak zaključi.
- 15 Stoga je S. El Hassani od Wojewódzskog Sąda Administracyjnego w Warszawie (Vojvodski upravni sud u Varšavi) zahtijevao da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku u vezi s tumačenjem članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama radi utvrđivanja uključuje li ta odredba u svoje područje primjene i pravo na podnošenje žalbe sudu protiv odluke kojom se odbija izdavanje vize.
- 16 Odlukom od 24. studenoga 2015. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Vojvodski upravni sud u Varšavi) odbio je tužbu na temelju članka 5. točke 4. Zakona o postupcima pred upravnim sudovima, presudivši da odlučivanje o tužbama protiv odluka konzula o odbijanju izdavanja schengenske vize nije u nadležnosti upravnog suda. Taj je sud, osim toga, odbio uputiti prethodno pitanje Sudu.
- 17 S. El Hassani 28. travnja 2016. uložio je kasacijsku žalbu pred Nacelnym Sądom Administracyjnym (Visoki upravni sud, Poljska), tvrdeći, u biti, da mu je, kao državljaninu treće države koji nije član obitelji građanina države članice Unije u smislu Zakona o ulasku, oduzeto pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim sudom, što je povreda članka 13. EKLJP-a kao i članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kojima se jamči pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom.
- 18 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u poljskom pravu mogućnost da se pred upravnim sudom pokrene postupak protiv odluke o zahtjevu za vizu ovisi kako o tijelu koje je donijelo spornu odluku tako i o statusu osobe koja podnosi pravni lijek.
- 19 Naime, iako se protiv odluka nacionalnih tijela o odbijanju izdavanja vize koje donose zapovjednik postaje Granične policije ili ministar vanjskih poslova ili onih o odbijanju produljenja vize koje je donijelo Vojvodstvo (Poljska) može podnijeti pravni lijek upravnom sudu, to nije uvijek slučaj kad je riječ o odluci o odbijanju izdavanja vize, uključujući onu schengensku, koju donosi konzul. Državljanin treće države može podnijeti pravni lijek protiv takve odluke samo ako je član obitelji državljanina države članice Unije, države članice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu koja je stranka EGP-a

ili Švicarske Konfederacije, u smislu članka 2. točke 4. Zakona o ulasku. Ostali državljani treće države mogu podnijeti samo upravni pravni lijek, to jest zahtjev za preispitivanje koje provodi to isto tijelo, u skladu s člankom 76. stavkom 1. Zakona o stranim državljanima.

20 Sud koji je uputio zahtjev zaključuje da zbog nenadležnosti upravnih sudova u predmetima u vezi s vizama koje izdaju konzuli, kao što je propisano člankom 5. točkom 4. Zakona o postupcima pred upravnim sudovima, može doći do kršenja članka 32. stavka 3. Zakonika o vizama u vezi s člankom 47. prvim stavkom Povelje, kojim se jamči pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom.

21 U tim je okolnostima Naczelny Sąd Administracyjny (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 32. stavak 3. Zakonika o vizama, s obzirom na uvodnu izjavu 29. [tog zakonika] i na članak 47. prvi stavak Povelje, tumačiti na način da on državu članicu obvezuje da zajamči pravni lijek (žalbu) pred sudom?“

O prethodnom pitanju

22 Svojem pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 32. stavak 3. Zakonika o vizama u vezi s člankom 47. Povelje tumačiti na način da države članice obvezuje da predvide mogućnost podnošenja žalbe sudu.

23 Valja podsjetiti da, u skladu s člankom 32. stavkom 3. Zakonika o vizama, podnositelji kojima je viza odbijena imaju pravo „žalbe“ koju treba uložiti protiv države članice koja je donijela konačnu odluku o zahtjevu, „a u skladu s nacionalnim pravom te države članice“.

24 Iz toga proizlazi da se u slučaju konačne odluke o odbijanju vize tom odredbom podnositeljima izričito daje mogućnost ulaganja žalbe u skladu s nacionalnim pravom države članice koja je donijela tu odluku.

25 Zakonodavac Unije time je prepustio državama članicama da odluče o naravi i konkretnim pojedinostima u vezi s ostvarivanjem prava na pravne lijekove kojima raspolažu podnositelji zahtjeva za vize.

26 U tom pogledu valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, kada u određenom području u pravu Unije ne postoje pravila, unutarnji pravni poredak svake države članice treba uspostaviti postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati zaštitu prava pojedinaca na temelju načela procesne autonomije, ali pod uvjetom da ona nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje pravima dodijeljenima pravom Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 15. ožujka 2017., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, t. 48. i navedena sudska praksa).

27 Iz toga slijedi da – kako bi država članica mogla primijeniti načelo procesne autonomije u situacijama koje su uređene pravom Unije – moraju biti ispunjena dva kumulativna uvjeta, odnosno poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti (presuda od 15. ožujka 2017., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, t. 49.).

28 Tim se zahtjevima ekvivalentnosti i djelotvornosti izražava opća obveza država članica da osiguraju sudsku zaštitu koju pojedinci uživaju na temelju prava Unije. Oni se primjenjuju kako u pogledu određivanja sudova koji su nadležni za odlučivanje o tužbama temeljenima na tom pravu tako i u pogledu definicije postupovnih pravila (presuda od 18. ožujka 2010., Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 49.).

- 29 S jedne strane, kad je riječ o načelu ekvivalentnosti, valja podsjetiti na to da to načelo zahtijeva da se sva pravila vezana uz pravna sredstva bez razlikovanja primjenjuju na pravna sredstva koja se temelje na povredi prava Unije i na ona, slična, koja se temelje na nepoštovanju unutarnjeg prava (presuda od 15. ožujka 2017., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, t. 50. i navedena sudska praksa).
- 30 S druge strane, kad je riječ o načelu djelotvornosti, nacionalno postupovno pravilo, poput onoga u glavnom postupku, ne smije u praksi onemogućavati ili pretjerano otežavati ostvarivanje pravâ koja dodjeljuje pravni poredak Unije (presuda od 15. ožujka 2017., Danqua, C-3/16, EU:C:2017:209, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 31 Na sudu koji je uputio zahtjev, jedinom nadležnom za tumačenje nacionalnog prava, jest da utvrdi je li i u kojoj mjeri sustav preispitivanja o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s tim zahtjevima.
- 32 U tom pogledu nacionalni sud mora uzeti u obzir činjenicu da odredbe Zakonika o vizama, kao što to proizlazi iz njegove uvodne izjave 29., treba tumačiti poštujući temeljna prava i načela priznata Poveljom.
- 33 Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, temeljna prava koja se jamče u pravnom poretku Unije primjenjuju se na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih. U tom smislu Sud je već odgovorio da ne može u odnosu na Povelju ocjenjivati nacionalna pravila koja ne ulaze u okvir prava Unije. Naprotiv, kada takva pravila ulaze u područje prava Unije, Sud mora, kada mu se uputi zahtjev za prethodnu odluku, dati sve elemente tumačenja koji su potrebni nacionalnom sudu da ocijeni sukladnost takvih pravila s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava (vidjeti osobito presudu od 26. rujna 2013., Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 72. i navedenu sudsku praksu).
- 34 U ovom je slučaju nesporno da se odbijanje vize čije je izdavanje zahtijevao tužitelj u glavnom postupku, a o kojem je on obaviješten primjenom standardnog obrasca iz Priloga VI. Zakoniku o vizama, temelji na jednom od razloga navedenih u članku 32. stavku 1. tog zakonika.
- 35 Sud je s tim u vezi već presudio da Zakonik o vizama uređuje uvjete za izdavanje, poništenje ili ukidanje jedinstvenih viza te da stoga nadležna tijela država članica ne mogu odbiti izdavanje jedinstvene vize pozivajući se na razlog koji bi bio različit od onoga koji je predviđen Zakonikom o vizama (presuda od 19. prosinca 2013., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, t. 47. i 51.).
- 36 Iako je točno da nacionalna tijela pri ispitivanju zahtjeva za vizu uživaju široku marginu prosudbe kad je riječ o uvjetima za primjenu razloga za odbijanje propisanih Zakonikom o vizama i ocjeni relevantnih činjenica, takva margina prosudbe nipošto ne utječe na činjenicu da ta tijela izravno primjenjuju odredbu prava Unije.
- 37 Iz toga proizlazi da se Povelja primjenjuje kada država članica donosi odluku o odbijanju izdavanja vize na temelju članka 32. stavka 1. Zakonika o vizama.
- 38 Članak 47. Povelje, koji predstavlja potvrdu načela djelotvorne sudske zaštite, u prvom stavku navodi da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2015., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 39 Osim toga, člankom 47. drugim stavkom Povelje propisano je da svatko ima pravo da neovisni i nepristrani sud ispita njegov slučaj. Poštovanje tog prava podrazumijeva da je odluka upravnog tijela koje samo po sebi ne ispunjava uvjete neovisnosti i nepristranosti podvrgnuta kasnijem nadzoru sudbenog tijela, koje mora, među ostalim, imati nadležnost ispitati sva relevantna pitanja (presuda od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 55.).

- 40 Pojam neovisnosti, svojstven zadaći suđenja, implicira prije svega da je predmetno tijelo treća strana u odnosu na ono koje je donijelo odluku koja je predmet postupka (presuda od 19. rujna 2006., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 49.).
- 41 Iz toga, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 119. svojeg mišljenja, proizlazi da se člankom 47. Povelje države članice obvezuju da u određenoj fazi postupka zajamče mogućnost upućivanja sudu predmeta koji se odnosi na odluku o konačnom odbijanju vize.
- 42 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 32. stavak 3. Zakonika o vizama u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da države članice obvezuje da predvide žalbeni postupak protiv odluka o odbijanju viza, čije pojediniosti uređuje pravni poredak svake države članice uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Tim se postupkom u određenoj fazi postupka mora zajamčiti mogućnost podnošenja žalbe sudu.

Troškovi

- 43 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 32. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da države članice obvezuje da predvide žalbeni postupak protiv odluka o odbijanju viza, čije pojediniosti uređuje pravni poredak svake države članice uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Tim se postupkom u određenoj fazi postupka mora zajamčiti mogućnost podnošenja žalbe sudu.

Potpisi