



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 28 marca 2019 r.¹.

Sprawa C-680/17

Sumanan Vethanayagam
Sobitha Sumanan
Kamalaranee Vethanayagam
przeciwko
Minister van Buitenlandse Zaken

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Utrechcie, Niderlandy)]

(Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Kodeks wizowy – Artykuł 32 – Odmowa wydania wizy Schengen – Prawo do wniesienia odwołania – Legitymacja procesowa – Artykuł 8 – Porozumienia o reprezentacji – Właściwy organ – Państwo członkowskie, które podjęło ostateczną decyzję o odmowie wydania wizy)

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Utrechcie, Niderlandy; zwany dalej „sądem odsyłającym”) daje Trybunałowi sposobność do wyjaśnienia systemu prawnego mającego zastosowanie do wydawania wiz i odmawiania ich wydania na podstawie rozporządzenia (WE) nr 810/2009 ustanawiającego wspólnotowy kodeks wizowy (zwany dalej „kodeksem wizowym”) ². Odesłanie dotyczy przede wszystkim dwóch aspektów tego systemu. Pierwszy z nich to porozumienia o reprezentacji konsularnej zawierane pomiędzy państwami członkowskimi dla celów wydawania wiz i odmawiania ich wydania w państwach trzecich, gdzie właściwe państwo członkowskie samo nie ma służb konsularnych, oraz zakres takiej reprezentacji. Drugi z nich dotyczy odwołań od decyzji o odmowie wydania wizy, a w szczególności i) określenia, które państwo członkowskie podejmuje ostateczną decyzję w wypadku obowiązywania porozumienia o reprezentacji, a tym samym jest właściwe w przedmiocie rozpoznania odwołania od tej decyzji, oraz ii) kwestii, czy osoby zapraszające mają legitymację procesową, aby we własnym imieniu odwoływać się od decyzji o odmowie wydania wizy.

¹ Język oryginału: angielski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 243, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (UE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1).

Ramy prawne

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

2. Artykuł 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem³. Akapit trzeci tego artykułu przewiduje, że pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3. Zgodnie z art. 51 ust. 1 postanowienia karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Do państw członkowskich mają one zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.

Kodeks wizowy

4. Podstawą prawną przyjęcia kodeksu wizowego był art. 62 ust. 2 TWE (obecnie art. 77 TFUE)⁴. Kodeks ten, poprzez ustanowienie wspólnego zbioru przepisów, zmierza do wspierania „dalszego rozwoju wspólnej polityki wizowej jako części złożonego systemu zmierzającego do ułatwienia legalnych podróży oraz przeciwdziałania nielegalnej imigracji przez dalszą harmonizację ustawodawstwa krajowego i praktyk rozpatrywania wniosków w lokalnych urzędach konsularnych”⁵.

5. Motyw 4 stanowi, że „państwa członkowskie powinny być obecne lub reprezentowane w zakresie wiz we wszystkich państwach trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu. Państwa członkowskie nieposiadające konsulatu w danym państwie trzecim lub w określonej części danego państwa trzeciego powinny starać się zawrzeć porozumienia o wzajemnej reprezentacji, tak by dostęp osób ubiegających się o wizę do konsulatu nie wymagał nieproporcjonalnych nakładów”.

6. W motywie 13 wymieniono różne formy współpracy między państwami członkowskimi, które należy przewidzieć, takie jak, na przykład, reprezentacja w ograniczonym zakresie, wspólne ośrodki składania wniosków wizowych oraz współpraca z usługodawcami zewnętrznymi. Państwa członkowskie mają swobodę w określeniu struktury organizacyjnej, jaką będą stosować w poszczególnych krajach trzecich.

7. Zgodnie z motywem 18, „[z] uwagi na różnicę warunków lokalnych poszczególne misje dyplomatyczne i urzędy konsularne państw członkowskich powinny oceniać praktyczne zastosowanie poszczególnych przepisów, aby zapewnić ich jednolite stosowanie i w ten sposób zapobiegać zjawisku polegającemu na wykorzystywaniu mniej rygorystycznych procedur wizowych i różnego traktowania osób ubiegających się o wizę”.

8. Motyw 22 stanowi, że w celu zapewnienia jednolitego stosowania kodeksu wizowego w praktyce, powinno się sporządzić wytyczne dotyczące postępowania i procedur obowiązujących państwa członkowskie w procesie rozpatrywania wniosków wizowych.

3 Dz.U. 2010, C 83, s. 389 (zwana dalej „kartą”). Prawo to opiera się na art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”). Zobacz wyjaśnienia dotyczące karty (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) (zwane dalej „wyjaśnieniami do karty”).

4 Motyw 2.

5 Motyw 3, w którym przywołano pkt 1.7.3 programu haskiego: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, C 53, s. 1, zwanego dalej „programem haskim”).

9. Motyw 34 dotyczy sytuacji Szwajcarii. W odniesieniu do tego państwa kodeks wizowy stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen w rozumieniu Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen⁶.

10. Artykuł 1 ust. 1 definiuje zakres stosowania kodeksu wizowego w ten sposób, że kodeks ten „określa tryb i warunki wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowane pobyty na terytorium państw członkowskich nieprzekraczające 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu”. Zgodnie z art. 1 ust. 2 przepisy te mają zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich, którzy, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 539/2001, muszą posiadać wizę⁷.

11. Artykuł 4 ust. 1 stanowi, że „wnioski są rozpatrywane i decyzje w ich sprawie są podejmowane przez konsulaty”.

12. Artykuł 5 ust. 1 lit. a) definiuje państwo członkowskie właściwe do rozpatrzenia wniosku o wydanie wizy jednolitej i do podjęcia decyzji w jej sprawie jako, między innymi, „państwo członkowskie, którego terytorium stanowi jedyne miejsce docelowe wizyty lub wizyt”. Zgodnie z art. 5 ust. 4 państwa członkowskie współpracują ze sobą w celu uniknięcia sytuacji, w której wniosek nie może zostać rozpatrzony ani decyzja wydana w jego sprawie, ponieważ właściwe zgodnie kodeksem wizowym państwo członkowskie nie ma swojej placówki, ani nie jest reprezentowane w państwie trzecim, w którym osoba ubiegająca się o wizę składa wnioski.

13. Artykuł 6 ust. 1 stanowi, że „wniosek jest rozpatrywany i decyzja w jego sprawie jest podejmowana przez konsulat właściwego państwa członkowskiego, w którego obszarze właściwości legalnie mieszka osoba ubiegająca się o wizę”.

14. Zgodnie z art. 8:

„1. Państwo członkowskie może zgodzić się reprezentować w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania wiz inne państwo członkowskie będące państwem właściwym zgodnie z art. 5. Państwo członkowskie może również reprezentować inne państwo członkowskie w ograniczonym zakresie, to jest wyłącznie przyjmować wnioski i pobierać identyfikatory biometryczne.

2. Jeżeli konsulat reprezentującego państwa członkowskiego zamierza odmówić wydania wizy, przekazuje on wniosek właściwym organom reprezentowanego państwa członkowskiego, aby podjęły one ostateczną decyzję w sprawie tego wniosku w [określonym terminie].

[...]

4. Reprezentujące państwo członkowskie i reprezentowane państwo członkowskie zawierają dwustronne porozumienie, w którym:

a) określa się czas trwania tej reprezentacji, jeżeli ma ona charakter tymczasowy, oraz tryb jej rozwiązania;

⁶ Dz.U. 2008, L 53, s. 52 (zwana dalej „umową o włączeniu w dorobek prawny Schengen między Unią Europejską a Szwajcarią” Podręcznik do rozpatrywania wniosków wizowych i zmieniania wydanych wiz (wersja skonsolidowana z dnia 9 lipca 2014 r. zmieniająca decyzję Komisji nr C(2010)1620 final z dnia 19 marca 2010 r., zwana dalej „podręcznikiem wizowym”), s. 15, wyjaśnia, że stosowany w kodeksie wizowym i podręczniku wizowym termin „państwa członkowskie” odnosi się do tych państw członkowskich Unii Europejskiej, które w pełni stosują dorobek Schengen, wraz z państwami stowarzyszonymi, a termin „terytorium państw członkowskich” odnosi się do terytorium tych państw członkowskich.

⁷ Rozporządzenie Rady z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. 2001, L 81, s. 1). Sri Lanka jest wymieniona w załączniku I do tego rozporządzenia jako państwo trzecie, którego obywatele muszą posiadać wizę.

- b) można zawrzeć ustalenia dotyczące zapewnienia lokalu i pracowników oraz dokonywania płatności przez reprezentowane państwo członkowskie, w szczególności jeżeli reprezentowane państwo członkowskie ma konsulat w danym państwie trzecim;
- c) można zastrzec, że wnioski złożone przez obywateli państw trzecich, którzy należą do określonych kategorii, mają być przez reprezentujące państwo członkowskie przekazywane centralnym organom reprezentowanego państwa członkowskiego do zaopiniowania [...];
- d) na zasadzie odstępstwa od ust. 2 można zezwolić konsulatowi reprezentującego państwa członkowskiego na to, by po rozpatrzeniu wniosku odmawiał wydania wizy.

5. Państwa członkowskie, które nie mają swojego konsulatu w państwie trzecim, starają się zawrzeć porozumienia o reprezentacji z państwami członkowskimi, które mają konsulatory w tym państwie.

6. Z myślą o zapobieżeniu temu, by słaba infrastruktura transportowa lub znaczne odległości w danym regionie lub na danym obszarze geograficznym stanowiły dla osób ubiegających się o wizę znaczn[ą] przeszkod[ę] w dotarciu do konsulatu, państwa członkowskie, które nie mają swojego konsulatu w danym regionie lub na danym obszarze, starają się zawrzeć porozumienia o reprezentacji z państwami członkowskimi, które mają konsulatory w danym regionie lub na danym obszarze.

[...]

9. Jeżeli konsulat reprezentującego państwa członkowskiego postanawia współpracować z usługodawcą zewnętrznym [...], współpraca taka dotyczy również wniosków objętych porozumieniem o reprezentacji. Organy centralne reprezentowanego państwa członkowskiego są informowane z wyprzedzeniem o warunkach tej współpracy”.

15. Rozdział II tytułu III dotyczy wniosków wizowych. Artykuł 11 ust. 1 tego rozdziału stanowi, że osoby ubiegające się o wizę składają wniosek na formularzu przedstawionym w załączniku I. Zgodnie z art. 11 ust. 3 formularz musi być dostępny w językach urzędowych a) państwa członkowskiego, do którego wiza jest przedmiotem wniosku, b) kraju przyjmującego, c) państwa, w którym znajduje się konsulat, i państwa członkowskiego, którego wiza jest przedmiotem wniosku, lub d) w przypadku reprezentacji – reprezentującego państwa członkowskiego. Artykuł 11 ust. 4 stanowi, że „jeżeli formularz nie jest dostępny w języku(-ach) urzędowym(-ych) państwa, w którym znajduje się konsulat, osobie ubiegającej się o wizę udostępnia się tłumaczenie tego formularza na ten język urzędowy lub te języki urzędowe”.

16. Rozdział IV tytułu III jest zatytułowany „Wydanie wizy”. Jego art. 32 („odmowa wydania wizy”) stanowi, że:

„1. [...] odmawia się wydania wizy, jeżeli:

- a) osoba ubiegająca się o wizę:

[...]

- (iii) nie dostarcza dowodu na posiadanie wystarczających środków utrzymania odpowiednich do długości planowanego pobytu oraz środków pozwalających na powrót do państwa pochodzenia lub zamieszkania ani na tranzyt do państwa trzeciego, co do którego istnieje pewność, że udzieli osobie ubiegającej się o wizę pozwolenia na wjazd, albo nie jest w stanie zgodnie z prawem uzyskać takich środków;

[...]

2. Decyzję w sprawie odmowy oraz powody odmowy przedstawia się osobie ubiegającej się o wizę na standardowym formularzu określonym w załączniku VI.

3. Osobom ubiegającym się o wizę, którym odmówiono wydania wizy, przysługuje prawo do odwołania się od takiej decyzji. Postępowanie odwoławcze jest prowadzone przeciwko państwu członkowskiemu, które podjęło ostateczną decyzję w sprawie wniosku, zgodnie z prawem krajowym tego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie udzielają osobom ubiegającym się o wizę informacji dotyczących trybu postępowania w przypadku odwołania, jak określono w załączniku VI”.

Umowa o włączeniu w dorobek prawny Schengen między Unią Europejską a Szwajcarią

17. Celem umowy jest zorganizowanie współpracy między Unią Europejską a Szwajcarią w zakresie wprowadzania w życie, praktycznego stosowania i dalszego rozwoju dorobku Schengen⁸. Zatem zgodnie z art. 2 ust. 1, 2 i 3 przepisy, o których mowa w załącznikach A i B do umowy, oraz akty i środki podejmowane przez Unię Europejską i Wspólnotę Europejską zmieniające lub uzupełniające te przepisy muszą być wprowadzane w życie i stosowane przez Szwajcarię.

18. Artykuł 8 ust. 1 stanowi, że Komitet Mieszany⁹ stale obserwuje zmiany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, jak również zmiany w orzecznictwie właściwych sądów szwajcarskich w odniesieniu do tych przepisów oraz że ustanawia się mechanizm służący zagwarantowaniu wzajemnego, regularnego przekazywania informacji dotyczących tego orzecznictwa.

19. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Szwajcaria ma możliwość przedkładania odpowiedzi lub pisemnych uwag do Trybunału, jeśli sąd państwa członkowskiego zwróci się na podstawie art. 267 TFUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni przepisów, o których mowa w artykule 2.

20. Artykuł 9 stanowi, że co roku Szwajcaria przedkłada Komitetowi Mieszanemu sprawozdanie w sprawie sposobu, w jaki jej władze administracyjne i sądowe stosowały i interpretowały właściwe przepisy umowy, w brzmieniu nadanym im przez wykładnię Trybunału Sprawiedliwości. Jeśli w terminie dwóch miesięcy od poinformowania o zasadniczej różnicy między orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości a orzecznictwem sądów szwajcarskich lub o zasadniczej różnicy w stosowaniu właściwych przepisów między organami zainteresowanych państw członkowskich a organami Szwajcarii Komitet Mieszany nie był w stanie zapewnić jednolitego stosowania i wykładni, wszczyna się procedurę rozstrzygania sporów, o której mowa w artykule 10. Jeżeli procedura ta miałaby zakończyć się niepowodzeniem, umowa o włączeniu w dorobek prawny Schengen między Unią Europejską a Szwajcarią ulega rozwiązaniu.

Porozumienie o reprezentacji między Niderlandami a Szwajcarią

21. Porozumienie o reprezentacji między Niderlandami a Szwajcarią obowiązujące w czasie mającym znaczenie dla sprawy (zwane dalej „porozumieniem o reprezentacji”) weszło w życie w dniu 1 października 2014 r. Stanowi ono, że Szwajcaria będzie reprezentować Niderlandy w sprawach dotyczących wszelkich rodzajów wiz Schengen między innymi na Sri Lance.

22. Zgodnie z pkt 2 tego porozumienia „reprezentacja” obejmuje między innymi „odmowę wydania wizy w odpowiednich przypadkach i zgodnie z art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego oraz rozpatrywanie odwołań zgodnie z przepisami prawa krajowego strony reprezentującej (art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego)”.

⁸ Zobacz motyw ósmy tej umowy.

⁹ Komitet Mieszany ustanowiono na mocy art. 3 umowy o włączeniu w dorobek prawny Schengen między Unią Europejską a Szwajcarią, a zakres jego obowiązków to rozstrzyganie kwestii, o których mowa w artykule 2 tej umowy, i zapewnienie odpowiedniego rozpatrzenia każdej wątpliwości wyrażonej przez Szwajcarię (art. 4 ust. 1).

Prawo krajowe

23. Postanowienie odsyłające zawiera niewiele informacji na temat właściwych przepisów prawa krajowego. Zauważam jedynie, że art. 1:2 ust. 1 Algemene wet bestuursrecht (ogólnej ustawy administracyjnej, Niemcy) stanowi, że zainteresowane strony w rozumieniu tego artykułu mogą wnosić sprzeciw oraz odwołanie od decyzji. Zdaniem sądu odsyłającego oznacza to, że w odniesieniu do wniosków wizowych osoba zapraszająca jest zainteresowaną stroną i powinna móc we własnym imieniu odwołać się od decyzji odmownej w sprawie wydania wizy.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

24. Sumanan Vethanayagam i Sobitha Sumanan (zwani dalej „państwem Vethanayagam”) są małżonkami. Mają obywatelstwo lankijskie i mieszkają na Sri Lance.

25. Państwo Vethanayagam złożyli wnioski o wizy Schengen, aby odwiedzić siostrę/szwagierkę, Kamalaranee Vethanayagam (zwaną dalej „osobą zapraszającą”), obywatelkę Niemiec, i jej syna w Niemczech. Ponieważ Niemcy nie posiadały służb konsularnych na Sri Lance, wnioski złożono – na podstawie ustaleń dotyczących reprezentacji zgodnych z porozumieniem o reprezentacji między Szwajcarią a Niemcami – za pośrednictwem VFS Global w Dżafnie (usługodawcy zewnętrznego), który rozpatruje wnioski wizowe na północy Sri Lanki na zlecenie Szwajcarii.

26. W dniu 19 sierpnia 2016 r. wnioski Państwa Vethanayagam zostały oddalone ze względu na to, że nie dostarczyli oni dowodu na posiadanie wystarczających środków utrzymania odpowiednich do długości planowanego pobytu w Niemczech oraz gwarancji powrotu na Sri Lankę w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt iii) kodeksu wizowego („decyzja odmowna”). Państwo Vethanayagam zostali poinformowani, że mogą odwołać się od decyzji odmownej do właściwych szwajcarskich organów.

27. W dniu 2 grudnia 2016 r. organy szwajcarskie oddaliły odwołanie od decyzji odmownej wniesione przez Państwa Vethanayagam i osobę zapraszającą (zwaną dalej „skarżącymi”). W dniu 6 stycznia 2017 r. skarżący odwołali się od tej decyzji do sądu federalnego sądu administracyjnego (St. Gallen, Szwajcaria). Sąd ten stwierdził, że skarżący nie mogą prowadzić postępowania nieodpłatnie.

28. Skarżący wszczęli równoległe postępowanie w Niemczech, starając się zaskarżyć decyzję odmowną. Decyzją z dnia 28 września 2016 r. organy niemieckie odrzuciły ich żądania, uznając się za niewłaściwe w sprawie. Skarżący wszczęli postępowanie przed sądem odsyłającym, domagając się kontroli sądowej tej decyzji.

29. Ponadto państwo Vethanayagam i osoba ich zapraszająca złożyli wnioski o wizy krótkoterminowe w Visadienst (urzędzie ds. wiz) w Niemczech. Decyzją z dnia 18 października 2016 r. Minister van Buitenlandse Zaken (minister spraw zagranicznych) odmówił rozpatrzenia tych wniosków, a decyzją z dnia 23 listopada 2016 r. uznał, że odwołania wnioskodawców od tej decyzji odmownej są niedopuszczalne.

30. Skarżący odwołali się do sądu również od tej decyzji. Podnieśli, że to Niemcy, państwo członkowskie, które jest głównym miejscem docelowym wizyty, powinno rozpatrzyć wnioski wizowe oraz odwołania, które wniesli od decyzji o odmowie wydania wizy. Szwajcaria działała jedynie jako przedstawiciel Niemiec. Całkowite zrzeczenie się właściwości i odpowiedzialności za procedury wizowe na rzecz Szwajcarii jako państwa reprezentującego jest niezgodne z art. 47 karty.

31. Minister van Buitenlandse Zaken (minister spraw zagranicznych) odpowiedział, że właściwość w zakresie przyjmowania wniosków wizowych i wydawania decyzji w ich sprawie została przeniesiona na Szwajcarię zgodnie z art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego. W związku z tym, zgodnie z art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, odwołanie od decyzji o odmowie wydania wizy należy wnieść w Szwajcarii.

32. W tym kontekście sąd odsyłający powziął wątpliwości co do wykładni przepisów kodeksu wizowego dotyczących i) sytuacji osoby zapraszającej w ramach odwołań od decyzji o odmowie wydania wizy, ii) pojęcia reprezentacji w świetle art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego oraz iii) zgodności tego systemu z prawem do skutecznej ochrony sądowej, ustanowionym w art. 47 karty. W związku z powyższym skierował następujące pytania prejudycjalne:

- „1. Czy art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego stoi na przeszkodzie temu, aby osoba zapraszająca mogła – jako strona mająca interes w wydaniu decyzji – we własnym imieniu wnosić sprzeciw oraz odwołanie od decyzji odmownej w sprawie wydania wizy?
2. Czy reprezentację, o której mowa w art. 8 ust. 4 kodeksu wizowego, należy rozumieć w ten sposób, że odpowiedzialność spoczywa w dalszym ciągu (również) na państwie reprezentowanym, czy raczej w ten sposób, że odpowiedzialność zostaje całkowicie przeniesiona na państwo reprezentujące, tak że państwo reprezentowane nie jest już właściwe w danej kwestii?
3. Jeśli okazałoby się, że na podstawie art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego możliwe są obie formy reprezentacji, o których mowa w pytaniu drugim, to które z państw członkowskich należy wówczas traktować jako państwo członkowskie, które podjęło ostateczną decyzję w rozumieniu art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego?
4. Czy zgodna z prawem do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 karty jest wykładnia art. 8 ust. 4 oraz art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, zgodnie z którą osoby ubiegające się o wizę mogą odwołać się od decyzji odmownej w sprawie wydania wizy wyłącznie do organu administracyjnego lub sądowego reprezentującego państwa członkowskiego, a nie do ekwiwalentnego organu reprezentowanego państwa członkowskiego, którego dotyczy wniosek wizowy? Czy dla treści odpowiedzi na to pytanie istotne jest to, że przewidziane postępowanie sądowe gwarantuje osobie ubiegającej się o wizę prawo do bycia wysłuchanym, prawo do prowadzenia postępowania w języku jednego z państw członkowskich, prawo do tego, by opłaty administracyjne i sądowe związane z postępowaniem w przedmiocie sprzeciwu i odwołania nie były dla takiej osoby nieproporcjonalnie wysokie, oraz do tego, że istnieje możliwość skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej? Czy dla treści odpowiedzi na to pytanie istotnie jest to, czy – biorąc pod uwagę margines swobodnego uznania, jaki przysługuje państwu rozpatrującemu wniosek wizowy – sąd szwajcarski ma wystarczające rozeznanie w realiach Niderlandów, tak aby móc zapewnić skuteczną ochronę sądową?”.

33. Uwagi na piśmie zostały przedstawione wspólnie przez państwo Vethanayagam i osobę ich zapraszającą, rządy czeski, duński, estoński, francuski, włoski, niderlandzki, polski i szwajcarski, Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski. Na rozprawie w dniu 6 grudnia 2018 r. państwo Vethanayagam i osoba ich zapraszająca, rządy czeski, duński i niderlandzki, Komisja, Rada i Parlament Europejski przedstawili swoje uwagi ustnie.

Ocena

Uwagi wstępne

34. Strefa Schengen opiera się na układzie z Schengen z 1985 r.¹⁰, na mocy którego państwa-sygnatariusze postanowiły znieść wszystkie granice wewnętrzne i ustanowić wspólną granicę zewnętrzną.

¹⁰ Układ 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. 13). Zobacz również konwencję wykonawczą 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).

35. Kodeks wizowy rozwija dorobek Schengen w odniesieniu do obywateli państw trzecich, którzy chcą uzyskać wizę krótkoterminową do strefy Schengen¹¹. Wpisuje się w cel stopniowego wprowadzania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z art. 67 TFUE¹². Ustanawia jednolity system, zgodnie z którym państwa członkowskie wydają wizy na okres do trzech miesięcy. W 2017 r. w konsulatach państw członkowskich złożono około 14,6 mln takich wniosków¹³. Znaczenie tego systemu prawnego jest zatem oczywiste.

36. Kodeks wizowy zastąpił szereg wcześniejszych przepisów regulujących wydawanie wiz przez państwa członkowskie, zawartych w kilku instrumentach prawnych o różnym charakterze¹⁴. Jego celem jest zatem wyeliminowanie rozbieżnych przepisów, jakie wcześniej istniały, aby zapobiegać zjawisku polegającemu na wykorzystywaniu mniej rygorystycznych procedur wizowych i różnego traktowania osób ubiegających się o wizę¹⁵. Państwa uczestniczące zgodziły się zharmonizować procedury i warunki wydawania wiz na pobyt na ich terytoriach¹⁶. Istotnie, przy kwalifikacji aktu prawnego jako wchodzącego w zakres obszaru dorobku Schengen lub jako stanowiącego jego rozwinięcie należy uwzględnić konieczność spójności tego dorobku, a także konieczność zachowania tej spójności w razie możliwej ewolucji tego dorobku¹⁷.

37. Kodeks wizowy nie zapewnia jednak pełnej harmonizacji¹⁸. W motywie 3 wyraźnie zaznaczono, że poprzez ustanowienie wspólnego zbioru aktów prawnych kodeks wizowy zmierza do wspierania „dalszego rozwoju wspólnej polityki wizowej jako części złożonego systemu [...] przez dalszą harmonizację ustawodawstwa krajowego i praktyk rozpatrywania wniosków w lokalnych urzędach konsularnych”. Ponadto jednolite stosowanie kodeksu wizowego zostało przedstawione jako cel do osiągnięcia, a nie jako stan faktyczny wynikający już z samego systemu wprowadzonego przez wspomniany kodeks¹⁹.

38. Chociaż nie wspomniano o tym wyraźnie, wzajemne zaufanie ma kluczowe znaczenie dla stosowania kodeksu wizowego. Program haski, stanowiący podstawę przyjęcia kodeksu wizowego²⁰, podkreśla potrzebę prawdziwego i znaczącego postępu w kierunku wzmocnienia wzajemnego zaufania i popierania wspólnych polityk²¹. Jak już stwierdził Trybunał, zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi ma w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwia ona utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych²². Dotyczy to w szczególności kontekstu współpracy i współdziałania państw należących do strefy Schengen, które postanowiły wprowadzić rzeczywistą solidarność w ten sposób, że skutki decyzji podjętej przez jedno państwo członkowskie nie ograniczają się tylko do terytorium tego państwa członkowskiego, a wręcz przeciwnie, dotyczą tego

11 Motyw 3 i art. 1 ust. 1 kodeksu wizowego. Dorobek Schengen zdefiniowano w decyzji Rady 1999/435/WE z dnia 20 maja 1999 r. dotyczącej definicji dorobku Schengen do celów określenia, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawy prawnej dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (Dz.U. 1999, L 176, s. 1).

12 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2012 r., Vo, C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, pkt 34.

13 Statystyki dotyczące wiz Schengen dla konsulatów – 2017. Statystyki te dostępne są pod adresem: <https://www.schengenvisainfo.com/>.

14 Zobacz art. 56 kodeksu wizowego i tabelę korelacji porównującą kodeks wizowy i poprzednie akty prawne.

15 Zobacz motyw 18 kodeksu wizowego oraz opinię rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:659, pkt 46. W tym względzie kodeks wizowy odzwierciedla priorytety określone we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólnotowy kodeks wizowy, COM(2006) 403 final (zwanym dalej „wnioskiem Komisji dotyczącym ustanowienia kodeksu wizowego”), s. 5: „Zapewnia się utworzenie kompletnej wspólnej polityki charakteryzującej się równym traktowaniem osób ubiegających się o wizę poprzez zebranie wszystkich aktów prawnych regulujących warunki i procedury wydawania wiz w jeden kodeks wizowy, zwiększenie przejrzystości i objaśnienie obowiązujących przepisów oraz wdrożenie środków służących zwiększeniu jednolitości procedur, wzmocnieniu pewności prawnej i gwarancji proceduralnych”.

16 Zobacz moje stanowisko w sprawie Vo, C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, pkt 36.

17 Wyrok z dnia 26 października 2010 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-482/08, EU:C:2010:631, pkt 48.

18 Zobacz podobnie moje stanowisko w sprawie Vo, C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, pkt 42.

19 Zobacz podobnie motywy 18, 22 kodeksu wizowego, a także opinię rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Koushaki, C-84/12, EU:C:2013:232, pkt 42.

20 Zobacz pkt 1.7.3 programu haskiego, motyw 3 kodeksu wizowego i wniosek Komisji dotyczący ustanowienia kodeksu wizowego, s. 2.

21 Zobacz stanowisko ogólne przedstawione w programie haskim.

22 Opinia 2/13 (przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 191.

obszaru w całości²³. W tym kontekście państwa członkowskie ustanowiły możliwość wzajemnej reprezentacji dla celów wydawania wiz i odmawiania ich wydania (art. 8 kodeksu wizowego)²⁴. Aspekty te dowodzą wysokiego poziomu wzajemnego zaufania, niezbędnego do wdrożenia kodeksu wizowego.

Pytanie pierwsze

39. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie przyznawały osobom zapraszającym osoby ubiegające się o wizę prawo do odwoływania się w ich własnym imieniu od decyzji odmownej w sprawie wydania wizy.

40. Rząd niderlandzki i Komisja podnoszą, że pytanie to nie jest istotne w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy sytuacji podlegającej prawu niderlandzkiemu, podczas gdy to Szwajcaria jest właściwa w przedmiocie rozpatrzenia odwołania od decyzji odmownej zgodnie z prawem szwajcarskim.

41. Argument ten należy odrzucić, ponieważ przesądza o odpowiedzi, która zostanie udzielona na pozostałe pytania prejudycjalne.

42. Zgodnie utrwalonym orzecznictwem do sądu krajowego, przed którym zawisł spór, należy ocena zarówno konieczności uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym dla możliwości wydania orzeczenia w sprawie, jak i znaczenia dla sprawy pytań przedstawionych Trybunałowi²⁵. Ponadto w niniejszej sprawie osoba zapraszająca rzeczywiście odwołała się do sądu odsyłającego we własnym imieniu.

43. W tym kontekście zajmę się kwestią tego, kto ma prawo odwołać się od decyzji o odmowie wydania wizy na podstawie art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego.

44. Przepis ten wprost stanowi, że „osobom ubiegającym się o wizę, którym odmówiono wydania wizy, przysługuje prawo do odwołania się od takiej decyzji”²⁶. Zatem, jak orzekł już Trybunał, w wypadku ostatecznej decyzji o odmowie wydania wizy przepis ten wyraźnie przyznaje osobom ubiegającym się o wizę możliwość odwołania się zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego, które podjęło tę decyzję²⁷.

45. Czy kodeks wizowy daje jednak państwom członkowskim możliwość zezwolenia osobie zapraszającej osobę ubiegającą się o wizę na odwołanie się od takiej decyzji odmownej we własnym imieniu, czy też stoi na przeszkodzie takiej dodatkowej legitymacji procesowej?

46. Skarżący, Komisja oraz rządy czeski, estoński, niderlandzki i szwajcarski uważają, że takie dodatkowe uprawnienie na mocy prawa krajowego jest dopuszczalne. Wskazują oni na art. 32 ust. 3 zdanie drugie kodeksu wizowego, który stanowi, że postępowanie odwoławcze „jest prowadzone przeciwko państwu członkowskiemu, które podjęło ostateczną decyzję w sprawie wniosku, zgodnie z prawem krajowym tego państwa członkowskiego”.

23 Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:232, pkt 57.

24 Komisja niedawno podkreśliła, że porozumienia o reprezentacji są zgodne z zasadą wzajemnego zaufania, na której opiera się dorobek Schengen. Zobacz uzasadnienie załączone do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające [kodeks wizowy], COM(2018) 252 final (zwanego dalej „wnioskiem Komisji zmieniającym kodeks wizowy”), s. 8.

25 Zobacz między innymi wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 36.

26 Wersja francuska tego przepisu również jest jasna („les demandeurs qui ont fait l'objet d'une décision de refus de visa peuvent former un recours contre cette décision”), podobnie jak wersja w języku niderlandzkim, będącym językiem postępowania w niniejszej sprawie („Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan”). W podręczniku wizowym, który nie ma wiążącej mocy prawnej, to samo sformułowanie pojawia się na s. 93: „Wnioskodawcom, którym odmówiono wydania wizy, przysługuje prawo do odwołania się od takiej decyzji”.

27 Wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 24.

47. Rządy duński, włoski i polski opowiadają się za stanowiskiem przeciwnym. Ich zdaniem art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego ogranicza prawo do wniesienia odwołania do osób ubiegających się o wizę. Fakt, że osoba ubiegająca się o wizę ma osobę zapraszającą, nie może zmieniać zakresu środków prawnych przewidzianych w kodeksie wizowym.

48. Odrzucam tę drugą argumentację.

49. Trybunał orzekł już, że prawodawca Unii pozostawił w gestii państw członkowskich decyzję w przedmiocie charakteru i konkretnych zasad procedur odwoławczych dostępnych dla osób ubiegających się o wizę. Wobec braku norm Unii w tej dziedzinie na mocy zasady autonomii proceduralnej do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy uregulowanie szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych mających na celu ochronę uprawnień przysługujących podmiotom prawa, pod warunkiem jednak, że zasady te nie są mniej korzystne niż te odnoszące się do podobnych sytuacji podlegających prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że w praktyce nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności)²⁸.

50. W tym kontekście podkreślam, że kodeks wizowy nie definiuje pozycji osób zapraszających w jednolity sposób.

51. Dokument, który włącza osobę zapraszającą do postępowania w sprawie uzyskania wizy (formularz potwierdzający pokrycie kosztów pobytu przez inną osobę), jest opracowywany przez każde państwo członkowskie²⁹. Kodeks wizowy nie zawiera w załącznikach wzoru formularza potwierdzającego pokrycie kosztów pobytu przez inną osobę – istotnie, pozostawia państwom członkowskim swobodne uznanie co do tego, czy rzeczywiście potrzebny jest taki formularz (a nie, na przykład, zwykłe pismo). Jedyne wymóg dotyczy języka – formularz potwierdzający pokrycie kosztów pobytu przez inną osobę (jeśli istnieje) powinien być sporządzony nie tylko w języku(-ach) urzędowym(-ch) właściwego państwa członkowskiego, ale też w co najmniej jeszcze jednym języku urzędowym instytucji Unii Europejskiej (art. 14 ust. 4 akapit ostatni).

52. Kodeks wizowy nie wspomina o powiadamianiu osoby zapraszającej o decyzjach w sprawie wydania, odmowy wydania, cofnięcia lub unieważnienia wizy³⁰.

53. Kodeks wizowy nie określa cech, jakie musi posiadać osoba zapraszająca, ani warunków, jakie musi ona spełniać. Podręcznik wizowy (który, przypominam, nie ma wiążącej mocy prawnej, lecz stanowi jedynie ilustrację tego, jak Komisja interpretuje kodeks wizowy) wskazuje, że osobami zapraszającymi mogą być nie tylko osoby fizyczne, ale też przedsiębiorstwa prywatne i inne osoby prawne.

54. Podsumowując, kodeks wizowy nie mówi niemal nic o sytuacji prawnej osób zapraszających. Wynika z tego, że odnośne kwestie wchodzą w zakres krajowej autonomii proceduralnej z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności.

55. Moim zdaniem obejmuje to możliwość wnoszenia przez osoby zapraszające – we własnym imieniu – odwołania od decyzji o odmowie wydania wizy na podstawie krajowych przepisów proceduralnych, jak stanowi art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego.

28 Wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 25 i 26.

29 Artykuł 14 ust. 4 kodeksu wizowego.

30 Powiadomienie osoby ubiegającej się o wizę przewiduje art. 32 ust. 2 kodeksu wizowego (w wypadku decyzji odmownych) oraz art. 34 ust. 6 (w wypadku decyzji w sprawie cofnięcia lub unieważnienia wizy).

56. Dodam tylko, że te krajowe przepisy proceduralne muszą zapewnić, że prawo do wniesienia odwołania przysługujące osobie zapraszającej (jeśli takie przewidziano) pozostanie bez uszczerbku dla prawa do wniesienia odwołania od decyzji odmownej przysługującego osobie ubiegającej się o wizę bezpośrednio na mocy kodeksu wizowego. Jeśli jednak osoba ubiegająca się o wizę wniosła już odwołanie od decyzji odmownej, trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób osoba zapraszająca mogłaby wnieść kolejne odwołanie od tej samej decyzji.

57. Do sądu odsyłającego, jako jedyne właściwego w zakresie wykładni prawa krajowego, należy określenie, czy i w jakim zakresie będąca przedmiotem postępowania głównego instytucja ponownego rozpatrzenia sprawy spełnia te wymagania³¹.

58. Dochodzę zatem do wniosku, że art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego nie stoi na przeszkodzie, aby państwa członkowskie przyznawały osobom zapraszającym osoby ubiegające się o wizę prawo do wniesienia odwołania od decyzji o odmowie wydania wizy we własnym imieniu. Prawo to musi jednak pozostawać bez uszczerbku dla prawa do wniesienia odwołania przysługującego osobie ubiegającej się o wizę.

Pytania drugie i trzecie

59. Pytania drugie i trzecie najlepiej przeanalizować łącznie. Sąd odsyłający zasadniczo zmierza do uzyskania wytycznych co do tego, które państwo członkowskie należy traktować jako państwo członkowskie, które podjęło ostateczną decyzję, w rozumieniu art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego w sytuacji, kiedy obowiązuje porozumienie o reprezentacji upoważniające reprezentujące państwo członkowskie do odmowy wydania wizy zgodnie z art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego.

60. Kodeks wizowy nie definiuje wyrażenia „państwo członkowskie, które podjęło ostateczną decyzję” w przypadku odmowy wydania wizy (a tym samym jest właściwe do rozpoznania odwołania od tej decyzji odmownej) w kontekście tego przepisu.

61. Zgodnie z wymogami zarówno jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równego traktowania treść przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich do celów ustalenia jego znaczenia i zakresu, powinna w normalnych warunkach być w całej Unii przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni, którą należy ustalać z uwzględnieniem kontekstu tego przepisu oraz zamierzonego celu uregulowania, którego stanowi on część³².

62. Przed Trybunałem przedstawiono dwa diametralnie różne stanowiska. Rządy czeski, duński, estoński, francuski, niderlandzki, polski i szwajcarski oraz Komisja podnoszą, że w przypadku zawarcia dwustronnego porozumienia o reprezentacji zgodnie z art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego wszystkie kompetencje zostają przeniesione na państwo *reprezentujące* – zarówno samo podejmowanie decyzji, jak i rozpatrywanie późniejszego odwołania. Skarżący i rząd włoski podnoszą natomiast, że ostateczną decyzję należy przypisać *reprezentowanemu* państwu członkowskiemu, które jest tym samym właściwe w przedmiocie rozpatrywania odwołań od decyzji odmownej.

63. Uważam, że w przypadku zawarcia porozumienia o reprezentacji na podstawie art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego reprezentowane państwo członkowskie zachowuje właściwość w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania od decyzji o odmowie wydania wizy.

³¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 31.

³² Wyrok z dnia 13 września 2018 r., Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

64. Punktem wyjścia dla mojej analizy jest pojęcie „państwa członkowskiego właściwego” do rozpatrzenia wniosku o wydanie wizy i do podjęcia decyzji w jej sprawie w świetle kodeksu wizowego. W art. 5 ust. 1–3 kodeksu wizowego wskazano to państwo członkowskie dla różnych rodzajów wizy. W niniejszej sprawie właściwym państwem członkowskim jest państwo, które było jedynym miejscem docelowym wizyty – Niderlandy. Zgodnie z zasadą ogólną dotyczącą terytorialnej właściwości konsulatów ustanowioną w art. 6 ust. 1 kodeksu wizowego to konsulat państwa członkowskiego w państwie trzecim, w którego obszarze właściwości legalnie mieszka osoba ubiegająca się o wizę, rozpatruje wniosek i podejmuje decyzję w jego sprawie. Następnie to organy sądowe tego państwa członkowskiego byłyby właściwe w przedmiocie rozpatrzenia odwołania od tej decyzji na podstawie art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego. To ogólna zasada regulująca właściwość w świetle kodeksu wizowego.

65. Opisałabym to również jako „naturalne forum” rozpatrywania takiego odwołania. Odpowiada jednemu lub głównemu miejscu docelowemu osób ubiegających się o wizę oraz państwu członkowskiemu, z którym osoby te są związane dla celów planowanego krótkiego pobytu na terytorium państw członkowskich (co sprawia, że są objęci zakresem stosowania kodeksu wizowego).

66. Na tym tle ogólnym art. 8 kodeksu wizowego przewiduje następnie zawieranie pomiędzy państwami członkowskimi porozumień o reprezentacji w celu zapewnienia, że osoby ubiegające się o wizę będą mogły składać wnioski na miejscu³³ bez konieczności udawania się do najbliższego konsulatu rozpatrującego wnioski wizowe, prowadzonego przez państwo członkowskie, na którego terytorium chcą wjechać (co mogłoby czasami wymagać od nich pokonywania dużych odległości, a być może nawet wyjazdu do innego kraju).

67. Ale jaki jest zakres tej reprezentacji?

68. Definiując zakres i możliwe formy takich porozumień o reprezentacji, art. 8 (ust. 1) wyjaśnia, że „państwo członkowskie może zgodzić się *reprezentować* w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania wiz inne państwo członkowskie *będące państwem właściwym* zgodnie z art. 5” (wyróżnienie moje)³⁴. Alternatywnie reprezentacja może być ograniczona wyłącznie do przyjmowania wniosków i pobierania identyfikatorów biometrycznych. W tym przypadku, a fortiori, cały proces decyzyjny pozostaje we właściwości reprezentowanego państwa członkowskiego.

69. Następnie art. 8 ust. 2 przewiduje jako standard rodzaj reprezentacji, w ramach którego, jeżeli konsulat reprezentującego państwa członkowskiego zamierza odmówić wydania wizy, musi przekazać wniosek wizowy właściwym organom reprezentowanego państwa członkowskiego, aby podjęły one ostateczną decyzję w sprawie tego wniosku. Wyraźnie widać, że prawodawca Unii pierwotnie zakładał, iż rodzaj reprezentacji przewidziany w art. 8 ust. 2 będzie regułą. W drodze wyjątku art. 8 ust. 4 lit. d) przewiduje rodzaj reprezentacji, w ramach którego „na zasadzie odstępstwa od ust. 2 można zezwolić konsulatowi reprezentującego państwa członkowskiego na to, by po rozpatrzeniu wniosku *odmawiał*

³³ Zobacz również motyw 4 kodeksu wizowego.

³⁴ Dobór słów w art. 8 ust. 1, wskazujący na to, że państwo reprezentujące działa „w imieniu” państwa reprezentowanego, wydaje się spójny w wersjach językowych, które sprawdziłam. I tak, „Een lidstaat kan ermee instemmen een andere lidstaat die op grond van artikel 5 bevoegd is, te vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de afgifte van visa namens die lidstaat” (niderlandzki); „Un État membre peut accepter de représenter un autre État membre compétent au sens de l’article 5 en vue d’examiner les demandes et de délivrer les visas pour le compte de cet autre État membre” (francuski); „Ein Mitgliedstaat kann sich bereit erklären, einen anderen nach Artikel 5 zuständigen Mitgliedstaat bei der im Namen dieses Mitgliedstaats erfolgenden Prüfung von Anträgen und der Erteilung von Visa zu vertreten” (niemiecki); „Uno Stato membro può accettare di rappresentare un altro Stato membro che sia competente ai sensi dell’articolo 5 ai fini dell’esame delle domande e del rilascio dei visti per conto di tale Stato” (włoski); „Um Estado-Membro pode aceitar representar outro Estado-Membro com competência nos termos do artigo 5.o para efeitos de análise de pedidos e de emissão de vistos em nome desse Estado-Membro” (portugalski); „Un Estado miembro podrá aceptar representar a otro Estado miembro que sea competente con arreglo al artículo 5 a efectos de examinar las solicitudes y expedir los visados en nombre de ese Estado miembro” (hiszpański).

wydania wizy”³⁵ (wyróżnienie własne). Nic nie sugeruje jednak, że właściwość (odrębna od kwestii tego, które państwo członkowskie rozpatruje wniosek) zostaje tym samym przeniesiona lub zastąpiona. Państwo członkowskie zdefiniowane jako właściwe na mocy art. 5 zachowuje tę właściwość dla wskazanych celów. Reprezentujące państwo członkowskie działa „w imieniu” właściwego państwa członkowskiego.

70. Standardowy formularz wykorzystywany do powiadomień o (między innymi) odmowie wydania wizy (załącznik VI do kodeksu wizowego) powtarza brzmienie art. 8 ust. 1. Rozpoczyna się od słów: „Ambasada/konsulat generalny/konsulat/[inny właściwy organ] _____ w _____ [w imieniu (nazwa reprezentowanego państwa członkowskiego)]” (wyróżnienie moje). Wyrażenie podane w nawiasach kwadratowych należy oczywiście zastosować w wypadku obowiązywania porozumienia o reprezentacji³⁶. Występuje ono w formularzu, aby poinformować osobę ubiegającą się o wizę o tym, że reprezentujące państwo członkowskie podejmuje decyzję odmowną jako przedstawiciel reprezentowanego właściwego państwa członkowskiego.

71. Z analizy brzmienia i systematyki kodeksu wizowego wynika zatem, że i) państwem członkowskim właściwym do wydawania wiz i odmawiania ich wydania jest, między innymi, państwo członkowskie, którego terytorium stanowi jedyne miejsce docelowe wizyty (art. 5); ii) właściwe państwo członkowskie może być reprezentowane przez inne państwo członkowskie dla celów przyjmowania wniosków (art. 8 ust. 1 in fine), wydawania wiz (art. 8 ust. 1 i 2) lub zarówno wydawania wiz, jak i odmawiania ich wydania [art. 8 ust. 1 i art. 8 ust. 4 lit. d)]; iii) zasady regulujące właściwość, określone w art. 5 kodeksu wizowego, stanowią podstawę porozumień o reprezentacji i nie podlegają zmianom; iv) odmawiając wydania wizy, reprezentujące państwo członkowskie działa „w imieniu” reprezentowanego państwa członkowskiego (art. 8 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 4).

72. Mając na uwadze powyższe, przechodzę do analizy pytania o to, organy sądowe którego państwa członkowskiego są właściwe w przedmiocie odwołań wnoszonych na podstawie art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego.

73. Artykuł 32 ust. 1 i 2 dotyczą odpowiednio okoliczności, w których odmawia się wydania wizy, i powiadomienia o takiej odmowie osoby ubiegającej się o wizę na standardowym formularzu zawartym w załączniku VI do kodeksu wizowego. Artykuł 32 ust. 3 ustanawia prawo osoby ubiegającej się o wizę do odwołania się w przypadku odmowy w postępowaniu odwoławczym prowadzonym „przeciwko państwu członkowskiemu, które podjęło ostateczną decyzję w sprawie wniosku”.

74. W pozycji „Uwagi” (bezpośrednio poprzedzającej pieczęci urzędowe i podpis) standardowy formularz zawarty w załączniku VI do kodeksu wizowego kończy się następującą informacją: „Osobie zainteresowanej przysługuje prawo do odwołania od decyzji o odmowie wydania/o unieważnieniu/o cofnięciu wizy – zgodnie z przepisami prawa krajowego”.

³⁵ We wniosku Komisji zmieniającym kodeks wizowy zaproponowano skreślenie art. 8 ust. 2 kodeksu wizowego w celu „zapewnienia, aby reprezentujące państwo członkowskie było w pełni odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków wizowych w imieniu reprezentowanego państwa członkowskiego, co usprawni proces rozpatrywania wniosków wizowych w ramach reprezentacji i jest zgodne z zasadą wzajemnego zaufania, na której opiera się dorobek Schengen” (s. 8). Wniosek ten nie ma jeszcze charakteru *lex lata*, a w niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału o wykładnię kodeksu wizowego w wersji obowiązującej w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych. Zwracam jednak uwagę, że wniosek nadal odnosi się do działań reprezentującego państwa członkowskiego (które jest „w pełni odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków wizowych”) jako działań podejmowanych „w imieniu reprezentowanego państwa członkowskiego” (wyróżnienie moje).

³⁶ Brzmienie załącznika VI również wydaje się spójne w wersjach językowych, które sprawdziłam. I tak, „[namens (naam van de vertegenwoordigde lidstaat)]” (niderlandzki); „[au nom de (nom de l’État membre représenté)]” (francuski); „[im Namen vom (Namen des vertretenen Mitgliedstaats)]” (niemiecki); „[a nome di (nome dello Stato membro rappresentato)]” (włoski), „[em nome de (nome do Estado- Membro representado)]” (portugalski), „[en nombre de (nombre del Estado miembro representado)]” (hiszpański).

75. W przypadku gdy właściwe państwo członkowskie samo jest obecne w państwie trzecim poprzez własny konsulat i samo rozpatruje wniosek wizowy, procedura ta nie budzi wątpliwości. Właściwe państwo członkowskie dokona oceny wniosku i podejmie decyzję, czy wydać wizę, czy też odmówić jej wydania. Uczyni to we własnym imieniu, wykonując swoją kompetencję zgodnie z art. 5. Jego nazwa będzie widoczna – bez żadnych zastrzeżeń – jako nazwa państwa właściwego na formularzu odmowy wydania wizy, a odwołanie zgodnie z art. 32 ust. 3 będzie podlegać rozpoznaniu przez jego sądy zgodnie z jego prawem krajowym.

76. Oczywiście w przypadku obowiązywania rodzaju porozumienia o reprezentacji określonego w art. 8 ust. 4 lit. d) wniosek będzie w rzeczywistości rozpatrywany, a decyzja o odmowie wydania wizy podejmowana przez państwo reprezentujące. Czyni ono to jednak „w imieniu” państwa członkowskiego, które jest właściwe do podjęcia tej decyzji zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5.

77. Reprezentujące państwo członkowskie działa na podstawie upoważnienia udzielonego przez reprezentowane państwo członkowskie – zgodnie z art. 8 ust. 4 lit. d) na mocy dwustronnego porozumienia „można zezwolić konsulatowi reprezentującego państwa członkowskiego na to, by [...] odmawiał wydania wizy” (wyróżnienie moje). Decyzja ta jest istotnie „ostateczną decyzją”, o której mowa w art. 32 ust. 3. Reprezentujące państwo członkowskie działa jednak jedynie „w imieniu” reprezentowanego państwa członkowskiego (art. 8 ust. 1). Osoby ubiegające się o wizę są wyraźnie informowane o zakresie tej reprezentacji w decyzji odmownej (załącznik VI do kodeksu wizowego). Tym samym ostateczna decyzja pozostaje w zakresie właściwości reprezentowanego państwa członkowskiego i wyraźnie *przypisuje się* ją reprezentowanemu państwu członkowskiemu w decyzji odmownej przedstawianej osobie ubiegającej się o wizę. W związku z tym reprezentowane państwo członkowskie zachowuje właściwość w przedmiocie wszelkich odwołań od tej decyzji odmownej.

78. Za takim podejściem przemawia również cel przyjęcia kodeksu wizowego.

79. Porozumienia o reprezentacji zawiera się właśnie po to, by uniknąć narażania osób ubiegających się o wizę na nieproporcjonalne nakłady, podróży i wydatki w związku z dotarciem do konsulatów³⁷. Kodeks wizowy, jak wyraźnie wynika z motywu 29, szanuje prawa podstawowe i zasady uznane w karcie oraz EKPC i powinien być odpowiednio interpretowany³⁸. Należy domniemywać, że traktowanie osób ubiegających się o wizę we wszystkich państwach włączonych do dorobku Schengen jest zgodne z wymogami określonymi w karcie i EKPC³⁹.

80. Obejmuje to skuteczną ochronę sądową jako ogólną zasadę prawa Unii, wynikającą ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, chronioną na mocy art. 47 karty oraz art. 6 i 13 EKPC⁴⁰.

81. Uznanie właściwości reprezentowanego państwa członkowskiego w przedmiocie rozpatrywania odwołań daje osobom ubiegającym się o wizę dostęp do, jak uważam, „naturalnego forum” rozstrzygania sporów (zobacz pkt 65 powyżej) i najlepiej odzwierciedla zasadę skutecznej ochrony sądowej. Rozwiązanie to pozwala uniknąć zmuszania osób ubiegających się o wizę do wnoszenia odwołań przed organami sądowymi państwa członkowskiego, z którym nie mają żadnego związku i które nie jest ich miejscem docelowym. Pozwala zatem uniknąć zmuszania ich do ponoszenia nieproporcjonalnych nakładów w celu uzyskania dostępu do kontroli sądowej.

³⁷ Motyw 4 kodeksu wizowego i art. 8 ust. 6.

³⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 32.

³⁹ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 80.

⁴⁰ Wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 29.

82. W kontekście niniejszej sprawy rozwiązanie to ma jeszcze dodatkową zaletę, ponieważ pozwala właściwemu sądowi krajowemu wystąpić do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni kodeksu wizowego. Konsekwencją przeciwnego rozwiązania byłaby właściwość sądów państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej. Sądy te nie mają jednak możliwości występowania do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a mechanizm przewidziany w celu zapewnienia jednolitego stosowania i wykładni umowy o włączeniu w dorobek prawny Schengen między Unią Europejską a Szwajcarią⁴¹ nie jest odpowiednikiem procedury, o której mowa w art. 267 TFUE.

83. Ponadto kodeks wizowy ma na celu zapewnienie spójności i równego traktowania osób ubiegających się o wizę⁴². W sytuacji, kiedy wnioski o wizy do tego samego państwa członkowskiego (na przykład Niderlandów) mogą być rozpatrzone negatywnie przez konsulatory różnych państw członkowskich na całym świecie na podstawie porozumień o reprezentacji zawartych na mocy art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego, uznanie, że odwołania od tych decyzji powinno się wnosić do organów sądowych różnych reprezentujących państw członkowskich, wiązałoby się z ryzykiem zaistnienia różnego traktowania odwołań wnoszonych przez osoby ubiegające się o wizę, które chcą odwiedzić to samo państwo członkowskie.

84. Dodam, że mogą pojawić się również trudności praktyczne w sytuacji, kiedy określone państwo członkowskie ma rozległą sieć konsulatów. Czasami może być jedynym państwem członkowskim posiadającym konsulat w danym kraju. Na przykład Francja jest jedynym państwem członkowskim obecnym w Dżibuti i reprezentuje tam w zakresie obsługi wniosków wizowych 17 innych państw członkowskich⁴³. Jeżeli (wbrew mojej analizie) miano by uznać, że Francja stała się właściwym państwem członkowskim i podjęła ostateczne decyzje o odmowie wydania wizy, sądy francuskie stałyby się wówczas odpowiedzialne za rozstrzyganie odwołań od decyzji odmownych dotyczących osób ubiegających się o wizę, które chcą odwiedzić 17 różnych państw.

85. Dochodzę zatem do wniosku, że w wypadku obowiązywania porozumienia o reprezentacji upoważniającego reprezentujące państwo członkowskie do odmowy wydania wizy zgodnie z art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego reprezentowane państwo członkowskie jest państwem członkowskim podejmującym ostateczną decyzję w rozumieniu art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego. Organy sądowe reprezentowanego państwa członkowskiego są zatem właściwe do rozstrzygania odwołań od tej decyzji odmownej.

W przedmiocie pytania czwartego

86. Pytanie czwarte zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładnia art. 8 ust. 4 lit. d) oraz art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, zgodnie z którą to reprezentujące państwo członkowskie jest właściwe do rozpatrywania odwołań od decyzji odmownych, jest zgodna z prawem do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 karty.

87. Pytanie to stałoby się istotne tylko w sytuacji, gdyby Trybunał uznał, że to państwo reprezentujące jest właściwe do rozpatrywania odwołań od decyzji odmownych na podstawie art. 8 ust. 4 lit. d) kodeksu wizowego. Wskazałam, że moim zdaniem rozwiązaniem, które szanuje prawo do skutecznej ochrony sądowej przewidziane w art. 47 karty, jest interpretowanie tych przepisów w ten sposób, że to *reprezentowane* państwo członkowskie jest właściwe do rozstrzygania odwołań od decyzji o odmowie wydania wizy. Moim zdaniem nie ma zatem potrzeby, aby dalej rozważać pytanie czwarte.

⁴¹ Zobacz pkt 18–20 powyżej.

⁴² Zobacz pkt 36, 37 powyżej.

⁴³ Zobacz przegląd misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw członkowskich odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków wizowych i wykonywanie porozumień o reprezentacji zgodnie z art. 8 ust. 1 kodeksu wizowego, dokument z dnia 15 stycznia 2018 r., dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

Wnioski

88. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania przedstawione przez Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Utrechcie, Niderlandy) w następujący sposób:

- Artykuł 32 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy) nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie przyznawały osobom zapraszającym osoby ubiegające się o wizę prawo do wniesienia odwołania od decyzji o odmowie wydania wizy we własnym imieniu. Prawo to musi jednak pozostawać bez uszczerbku dla prawa do wniesienia odwołania przysługującego osobie ubiegającej się wizę.
- W wypadku obowiązywania porozumienia o reprezentacji upoważniającego reprezentujące państwo członkowskie do odmowy wydania wizy zgodnie z art. 8 ust. 4 lit. d) rozporządzenia nr 810/2009 reprezentowane państwo członkowskie jest państwem członkowskim podejmującym ostateczną decyzję w rozumieniu art. 32 ust. 3 rozporządzenia nr 810/2009. Organy sądowe reprezentowanego państwa członkowskiego są zatem właściwe do rozstrzygania odwołań od tej decyzji odmownej.