



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 24 listopada 2020 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wspólnotowy kodeks wizowy – Rozporządzenie (WE) nr 810/2009 – Artykuł 32 ust. 1–3 – Decyzja o odmowie wydania wizy – Załącznik VI – Standardowy formularz – Uzasadnienie – Zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub dla stosunków międzynarodowych jednego lub kilku państw członkowskich – Artykuł 22 – Procedura zasięgnięcia opinii organów centralnych innych państw członkowskich – Sprzeciw wobec wydania wizy – Odwołanie od decyzji o odmowie wydania wizy – Zakres kontroli sądowej – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do skutecznego środka prawnego

W sprawach połączonych C-225/19 i C-226/19

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (sąd pierwszej instancji w Hadze, na posiedzeniu w Haarlemie, Niderlandy) postanowieniami z dnia 5 marca 2019 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 14 marca 2019 r., w postępowaniu:

**R.N.N.S.** (C-225/19),

**K.A.** (C-226/19)

przeciwko

**Minister van Buitenlandse Zaken,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawczyni), wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra i A. Kumin, prezesi izb, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P.G. Xuereb i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu R.N.N.S. – E. Schoneveld i I. Vennik, advocaten,

\* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman, M.H.S. Gijzen i C.S. Schillemans, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vlácil, A. Brabcová i A. Pagáčová, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu rządu niemieckiego – R. Kanitz i J. Möller, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał P. Pucciariello, avvocato dello Stato,
  - w imieniu rządu litewskiego – K. Dieninis i K. Juodelytė, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
  - w imieniu Komisji Europejskiej – G. Wils i C. Cattabriga, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 września 2020 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 32 ust. 1–3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks wizowy (Dz.U. 2009, L 243, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 182, s. 1) (zwanego dalej „kodeksem wizowym”) w świetle art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą”).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów, odpowiednio, między R.N.N.S. (sprawa C-225/19) i K.A. (sprawa C-226/19) a Minister van Buitenlandse Zaken (ministrem spraw zagranicznych, Niderlandy, zwanym dalej „ministrem”) w przedmiocie odmownego rozpoznania przez niego ich wniosku o wizę.

### Ramy prawne

- 3 Motyw 29 kodeksu wizowego oznajmia:  
„Niniejsze rozporządzenie uwzględnia podstawowe prawa i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w [europejskiej] Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyjętej przez Radę Europy [, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.] oraz w [karcie]”.
- 4 Artykuł 1 ust. 1 tego kodeksu ma następujące brzmienie:  
„Niniejsze rozporządzenie 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”.

5 Artykuł 21 ust. 3 omawianego kodeksu stanowi:

„W celu stwierdzenia, czy osoba ubiegająca się o wizę spełnia warunki wjazdu, konsulat sprawdza:

[...]

d) czy osoba ubiegająca się o wizę nie jest uważana za osobę zagrażającą porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu wewnętrznemu lub zdrowiu publicznemu w myśl art. 2 pkt 19 [rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1)] lub stosunkom międzynarodowym któregośkolwiek z państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli w krajowych bazach danych należących do państw członkowskich nie ma na temat osoby ubiegającej się o wizę wpisu nakazującego odmówić pozwolenia na wjazd z tych względów;

[...]”.

6 Artykuł 22 tego samego kodeksu, zatytułowany „Zasięgnięcie opinii organów centralnych innych państw członkowskich”, przewiduje:

„1. Państwo członkowskie może wymagać, by organy centralne innych państw członkowskich zasięgały opinii jego organów centralnych przy rozpatrywaniu wniosków złożonych przez obywateli niektórych państw trzecich lub obywateli tych państw należących do szczególnych kategorii. Zasięgnięcie opinii nie ma zastosowania do wniosków o wizę lotniskową.

2. Organy centralne, do których zwrócono się o opinię, odpowiadają w terminie siedmiu dni kalendarzowych od dnia, w którym zwrócono się do nich o opinię. Brak odpowiedzi w tym terminie oznacza, że nie ma podstaw do tego, by sprzeciwić się wydaniu wizy.

[...]”.

7 Artykuł 25 kodeksu wizowego ma następujące brzmienie:

„1. Wiza o ograniczonej ważności terytorialnej jest wydawana wyjątkowo w następujących przypadkach:

a) jeżeli dane państwo członkowskie uzna za konieczne z przyczyn humanitarnych, z uwagi na interes państwowy lub zobowiązania międzynarodowe:

- (i) odstąpienie od zasady, że warunki wjazdu określone w art. 5 ust. 1 lit. a), c), d) i e) kodeksu granicznego Schengen muszą zostać spełnione;
- (ii) wydanie wizy pomimo sprzeciwu wobec wydania wizy jednolitej ze strony państwa członkowskiego, którego opinii zasięgnięto zgodnie z art. 22; lub
- (iii) wydanie wizy z uwagi na pilność sytuacji, mimo że nie zasięgnięto opinii zgodnie z art. 22;

lub

b) jeżeli z przyczyn uznanych przez konsulat za uzasadnione w danym 180-dniowym okresie osobie ubiegającej się o wizę, która w tym 180-dniowym okresie już wykorzystywała wizę jednolitą lub wizę o ograniczonej ważności terytorialnej zezwalającą na pobyt 90-dniowy, wydawana jest nowa wiza.

2. Wiza o ograniczonej ważności terytorialnej jest ważna na terytorium wydającego ją państwa członkowskiego. Wyjątkowo może ona być ważna na terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego, pod warunkiem wyrażenia zgody przez każde z tych państw.

[...]”.

8 Artykuł 32 wspomnianego kodeksu, zatytułowany „Odmowa wydania wizy”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla art. 25 ust. 1 odmawia się wydania wizy, jeżeli:

a) osoba ubiegająca się o wizę:

[...]

(vi) jest uważana za osobę, której obecność stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego w myśl art. 2 pkt 19 kodeksu granicznego Schengen lub dla stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli w krajowych bazach danych należących do państw członkowskich jest na temat osoby ubiegającej się o wizę wpis, który z wymienionych względów nakazywałby odmówić pozwolenia na wjazd, [...]

[...]

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. Państwa członkowskie udzielają osobom ubiegającym się o wizę informacji dotyczących trybu postępowania w przypadku odwołania, jak określono w załączniku VI.

[...]

5. W odniesieniu do każdego wniosku sprawdza się informacje w systemie VIS [Wizowym Systemie Informacyjnym] zgodnie z art. 12 rozporządzenia [Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS) (Dz.U. 2008, L 218, s. 60)]”.

9 Załącznik VI do kodeksu wizowego stanowi „Standardowy formularz do powiadomień o odmowie wydania wizy, o jej unieważnieniu lub cofnięciu oraz do uzasadnień” (zwany dalej „standardowym formularzem”). Formularz ten zawiera między innymi, pod zdaniem „Decyzja zapadła z następującego(-ych) powodu(-dów)”, jedenaście pól do zakreslenia przez właściwy organ, a przy każdym z nich zamieszczono jedną lub więcej z góry określonych podstaw odmowy, unieważnienia lub cofnięcia wizy. Szóste z tych pól odpowiada następującym podstawom:

„co najmniej jedno państwo członkowskie uważa, że Pani/Pana obecność stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego w myśl art. 2 pkt 19 [rozporządzenia nr 562/2006] lub stosunków międzynarodowych co najmniej jednego państwa członkowskiego”.

10 Standardowy formularz zawiera również rubrykę zatytułowaną „Uwagi” z miejscem, które może wypełnić właściwy organ.

- 11 Jak wynika z motywu 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), rozporządzeniem tym ujednociono rozporządzenie nr 562/2006. Artykuł 2 pkt 19 rozporządzenia nr 562/2006, o którym mowa w pkt 5, 8 i 9 niniejszego wyroku, stał się art. 2 pkt 21 kodeksu granicznego Schengen będącego rezultatem tego ujednocnienia.

### **Postępowania główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem**

- 12 R.N.N.S., występujący w sprawie C-225/19, jest obywatelem egipskim zamieszkującym w Egipcie. W dniu 28 sierpnia 2017 r. zawarł on związek małżeński z obywatelką Niderlandów.
- 13 W dniu 7 czerwca 2017 r. R.N.N.S. zwrócił się do ministra z wnioskiem o wydanie wizy, by odwiedzić teściów zamieszkałych w Niderlandach.
- 14 Decyzją z dnia 19 czerwca 2017 r. minister oddalił ten wniosek na tej podstawie, że jedno lub kilka państw członkowskich uznało, iż R.N.N.S. stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zdrowia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 21 kodeksu granicznego Schengen lub dla stosunków międzynarodowych co najmniej jednego państwa członkowskiego. W ramach procedury zasięgnięcia opinii, o której mowa w art. 22 kodeksu wizowego, Węgry wyraziły sprzeciw wobec wydania wizy R.N.N.S.
- 15 O decyzji tej R.N.N.S. został powiadomiony za pomocą standardowego formularza. O ile szóste pole tego formularza zostało zakreślone, o tyle nie zawarto w formularzu informacji ani o tożsamości państwa członkowskiego, które wyraziło sprzeciw wobec wydania wizy, ani o podstawach uzasadniających ten sprzeciw.
- 16 W dniu 30 czerwca 2017 r. R.N.N.S. wniósł zażalenie na tę decyzję do ministra, który oddalił je decyzją z dnia 31 października 2017 r.
- 17 W dniu 22 listopada 2017 r. R.N.N.S. zaskarżył tę decyzję do sądu odsyłającego, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (sądu pierwszej instancji w Hadze, na posiedzeniu w Haarlemie, Niderlandy), podnosząc między innymi, że jest pozbawiony skutecznej ochrony sądowej, ponieważ nie jest w stanie zakwestionować co do istoty decyzji ministra z dnia 19 czerwca 2017 r. Minister twierdzi, że – zgodnie z prawem niderlandzkim – gdy państwo członkowskie wyraża sprzeciw wobec wydania wizy, podstawy uzasadniające ten sprzeciw nie mogą być kontrolowane co do istoty, a zatem wnioskodawca powinien zwrócić się w tym celu do sądów państwa członkowskiego, które wyraziło sprzeciw.
- 18 W ramach postępowania przed sądem odsyłającym minister poinformował R.N.N.S. o tożsamości państwa członkowskiego, które wyraziło sprzeciw wobec wydania mu wizy. By uzyskać wyjaśnienia co do podstaw uzasadniających sprzeciw wyrażony przez Węgry, R.N.N.S. skontaktował się w trakcie roku 2018 z przedstawicielami dyplomatycznymi tego państwa członkowskiego w kilku państwach. Jak twierdzi, nie uzyskał w ten sposób żadnego wyjaśnienia, a ponadto nie wie, który organ wyraził ten sprzeciw na Węgrzech.
- 19 K.A., występująca w sprawie C-226/19, jest obywatelką syryjską zamieszkałą w Arabii Saudyjskiej.
- 20 W dniu 2 stycznia 2018 r. K.A. zwróciła się do ministra z wnioskiem o wydanie wizy, by odwiedzić dzieci zamieszkałe w Niderlandach.
- 21 Decyzją z dnia 15 stycznia 2018 r. minister oddalił ten wniosek na tej podstawie, że jedno lub kilka państw członkowskich uznało, iż K.A. stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zdrowia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 21 kodeksu granicznego Schengen lub



dla stosunków międzynarodowych co najmniej jednego państwa członkowskiego. W ramach procedury zasięgnięcia opinii, o której mowa w art. 22 kodeksu wizowego, sprzeciw wobec wydania wizy K.A. wyraziła Republika Federalna Niemiec.

- 22 O decyzji tej K.A. została powiadomiona za pomocą standardowego formularza. O ile szóste pole tego formularza zostało zakreślone, o tyle nie zawarto w formularzu informacji ani o tożsamości państwa członkowskiego, które wyraziło sprzeciw wobec wydania wizy, ani o podstawach uzasadniających ten sprzeciw.
- 23 W dniu 23 stycznia 2018 r. K.A. wniosła zażalenie na wspomnianą decyzję. Przypuszczając, że sprzeciw wobec wydania jej wizy mogła wyrazić Republika Federalna Niemiec, K.A. w zażaleniu zwróciła się do ministra o wystąpienie do organów niemieckich, by poznać powód, dla którego została ona uznana za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zdrowia publicznego. Decyzją z dnia 14 maja 2018 r. minister oddalił to zażalenie.
- 24 W dniu 28 maja 2018 r. K.A. zaskarżyła tę decyzję do sądu odsyłającego, podnosząc między innymi, że jest pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, ponieważ nie jest w stanie zakwestionować co do istoty decyzji ministra z dnia 15 stycznia 2018 r. Twierdzi ona między innymi, że podstawa odmowy wydania wizy figurująca w tej decyzji jest sformułowana zbyt ogólnie oraz że minister powinien był zażądać od organów niemieckich informacji o podstawach uzasadniających sprzeciw wobec wydania jej wizy. Zdaniem ministra kodeks wizowy nie nakłada obowiązku żądania od organów niemieckich podania podstaw uzasadniających ich sprzeciw wobec wydania K.A. wizy, ani przekazania jej tych podstaw.
- 25 Sąd odsyłający podkreśla, że ani wobec R.N.N.S., ani wobec K.A. nie dokonano wpisu w systemie VIS do celów odmowy wydania wizy, a zatem nie mogą oni wszcząć postępowania lub złożyć skargi na podstawie rozporządzenia w sprawie VIS w celu uzyskania skorygowania lub usunięcia danych, które miały wpłynąć na rozpatrzenie ich wniosku o wizę.
- 26 Sąd ten wskazuje również, z jednej strony, że ani R.N.N.S., ani K.A. nie wiedzieli o dotyczącej ich decyzji z zakresu porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub stosunków międzynarodowych, która miałaby zostać wydana przez właściwe organy państw członkowskich, które wyraziły sprzeciw wobec wydania im wizy. Z drugiej strony sąd ten podkreśla, że nawet jeżeli takie decyzje zostały wydane, w sprawach w postępowaniach głównych brak jest informacji pozwalających na zweryfikowanie, czy R.N.N.S. i K.A. przysługiwało w tych państwach członkowskich prawo do skutecznego środka prawnego przeciwko tym decyzjom.
- 27 Ponadto, zdaniem sądu odsyłającego, w decyzjach z dnia 19 czerwca 2017 r. i z dnia 15 stycznia 2018 r. minister nie przedstawił R.N.N.S. i K.A. żadnej informacji dotyczącej wniesienia odwołania od tych decyzji w państwach członkowskich, które wyraziły sprzeciw wobec wydania odnośnych wiz.
- 28 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo nad tym, czy podstawa odmowy, o której mowa w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego, może być przedmiotem kontroli sądowej w ramach postępowania odwoławczego od ostatecznej decyzji o odmowie wydania wizy, przewidzianego w art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, a jeżeli tak, to w jaki sposób należy przeprowadzić tę kontrolę, by spełnić wymogi wynikające z art. 47 karty.
- 29 Ponadto, na wypadek gdyby R.N.N.S. i K.A. powinni zainicjować postępowanie w państwach członkowskich, które wyraziły sprzeciw wobec wydania wiz, w celu zakwestionowania podstawy odmowy, o której mowa w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego, sąd odsyłający zastanawia się, czy w ramach postępowania odwoławczego przewidzianego w art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego należy oczekiwać na rozstrzygnięcie odwołania ewentualnie wniesionego przez wnioskodawców w owych państwach członkowskich.

30 W tych okolicznościach Rechtbank den Haag, zittingsplaats Haarlem (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Harlemie), postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, sformułowanymi identycznie w każdej ze spraw połączonych:

„1) Czy środek odwoławczy od ostatecznej decyzji w przedmiocie odmowy wydania wizy, o którym mowa w art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, opartej na podstawie, o której mowa w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego stanowi w poniższych okolicznościach skuteczny środek prawny w rozumieniu art. 47 karty:

- w uzasadnieniu decyzji państwo członkowskie poprzestało na wskazaniu: »został Pan uznany przez jedno lub kilka państw członkowskich za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 19, a obecnie pkt 21 kodeksu granicznego Schengen lub dla stosunków międzynarodowych jednego lub więcej państw członkowskich«;
- ani w decyzji, ani w postępowaniu odwoławczym państwo członkowskie nie wskazało, która konkretnie podstawa lub podstawy – spośród czterech wymienionych w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego – została powołana;
- państwo członkowskie nie udzieliło w postępowaniu odwoławczym bliższych merytorycznych informacji lub uzasadnienia podstawy lub podstaw u źródła sprzeciwu innego państwa członkowskiego, względnie państw członkowskich?

2) Czy w okolicznościach opisanych w pytaniu pierwszym można mówić o dobrej administracji w rozumieniu art. 41 karty, w szczególności w związku z obowiązkiem uzasadniania decyzji przez wydające je instytucje?

3) a) Czy na pytania pierwsze i drugie należy udzielić odmiennej odpowiedzi, jeżeli państwo członkowskie wskazałoby w ostatecznej decyzji w przedmiocie wizy rzeczywiście istniejącą, a przy tym wyraźnie określoną, możliwość wniesienia środka odwoławczego w innym państwie członkowskim, do określonego z nazwy właściwego organu w tym państwie członkowskim, względnie w państwach członkowskich, które złożyło, względnie złożyły sprzeciw, w rozumieniu art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego, w ramach którego to postępowania przedmiotem rozpoznania mogłaby zostać objęta podstawa odmowy udzielenia wizy?

b) Czy dla udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze w związku z pytaniem trzecim lit. a) wymagane jest zawieszenie wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu w przedmiocie środka odwoławczego, toczącym się w państwie członkowskim, które wydało ostateczną decyzję i przeciwko temu państwu, do czasu, gdy osoba ubiegająca się o wizę będzie miała możliwość wniesienia środka odwoławczego w innym państwie członkowskim, względnie w państwach członkowskich, a jeżeli osoba ta z tej możliwości skorzysta, to do czasu wydania (ostatecznego) rozstrzygnięcia w przedmiocie tego środka odwoławczego?

4) Czy dla odpowiedzi na powyższe pytania znaczenie ma okoliczność, czy organom państwa członkowskiego, względnie państwu członkowskiemu, względnie państwom członkowskim, które złożyło, względnie złożyły sprzeciw wobec wydania wizy, zostanie umożliwione przystąpienie do postępowania w przedmiocie środka odwoławczego od ostatecznej decyzji jako drugi podmiot mający status strony przeciwnej i w ten sposób będzie ono mogło, względnie będą one mogły przedstawić uzasadnienie dla podstawy lub podstaw, które legły u źródła sprzeciwu?”.

31 Z powodu kryzysowej sytuacji sanitarnej związanej z rozprzestrzenianiem się koronawirusa decyzją wielkiej izby Trybunału z dnia 28 kwietnia 2020 r. rozprawa przewidziana pierwotnie w niniejszych sprawach została odwołana, a pytania przekazane stronom i podmiotom, o których mowa w art. 23

statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które przedstawiły uwagi na piśmie, zostały zastąpione pytaniami w celu udzielenia odpowiedzi na piśmie. R.N.N.S., K.A., rządy niderlandzki, niemiecki i polski, jak również Komisja Europejska, przesłali Trybunałowi odpowiedzi na te pytania.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

- 32 Poprzez przedłożone pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 32 ust. 2 i 3 kodeksu wizowego w świetle art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze nakłada na państwo członkowskie, które wydało ostateczną decyzję o odmowie wydania wizy na podstawie art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) tego kodeksu z powodu sprzeciwu wobec wydania wizy wyrażonego przez inne państwo członkowskie, obowiązek wskazania w tej decyzji tożsamości państwa członkowskiego, które wyraziło taki sprzeciw, konkretnej podstawy odmowy opartej na tym sprzeciwie, jak również wskazania środków odwoławczych przysługujących od tego sprzeciwu, a po drugie, że w sytuacji gdy przeciwko tej samej decyzji zostaje wniesione odwołanie na podstawie art. 32 ust. 3 tego kodeksu, sądy państwa członkowskiego, które podjęło tę ostateczną decyzję, powinny mieć możliwość zbadania materialnej zgodności z prawem sprzeciwu wobec wydania wizy wyrażonego przez inne państwo członkowskie.
- 33 Na wstępie należy stwierdzić, że przywołany przez sąd odsyłający art. 41 karty nie jest istotny do celów udzielania temu sądowi wyjaśnień w odniesieniu do sporów w postępowaniach głównych. Z brzmienia tego postanowienia wyraźnie bowiem wynika, że jest ono adresowane nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Hungeod i in., C-496/18 i C-497/18, EU:C:2020:240, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Jednak w zakresie, w jakim sąd odsyłający zastanawia się między innymi nad zakresem uzasadnienia, jakie powinna zawierać ostateczna decyzja o odmowie wydania wizy na podstawie art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego, należy przypomnieć, że art. 41 karty odzwierciedla ogólną zasadę prawa Unii, która ma zastosowanie do państw członkowskich przy wdrażaniu przez nie tego prawa i zgodnie z którą prawo do dobrej administracji obejmuje ciężący na administracji obowiązek uzasadniania decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2019 r., PI, C-230/18, EU:C:2019:383, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Do celów udzielenia odpowiedzi na przedłożone pytania należy wskazać, że system wprowadzony kodeksem wizowym harmonizację warunków wydawania wiz jednolitych, która wyklucza istnienie rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do określania podstaw odmowy wydania takich wiz, co oznacza, że właściwe organy państw członkowskich nie mogą odmówić wydania wizy jednolitej, opierając się na podstawie innej niż podstawy przewidziane przez ten kodeks (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 45, 47).
- 36 Zgodnie z art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego odmawia się wydania wizy, jeżeli wnioskodawca jest uważany za osobę, której obecność stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego w myśl art. 2 pkt 21 kodeksu granicznego Schengen lub dla stosunków międzynarodowych którejkolwiek z państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli w krajowych bazach danych należących do państw członkowskich jest na temat osoby ubiegającej się o wizę wpis, który z wymienionych względów nakazywałby odmówić pozwolenia na wjazd. Z samego brzmienia tego przepisu, w którym mowa jest o zagrożeniu dla jednego z państw członkowskich, wynika, że istnienie takiego zagrożenia stanowi podstawę odmowy wizy niezależnie od kwestii, czy dotyczy ono państwa członkowskiego właściwego konsulatu, czy innego państwa członkowskiego.



- 37 Do właściwego konsulatu – gdy kontroluje on, czy wnioskodawca spełnia warunki wjazdu – należy zwłaszcza zweryfikowanie na podstawie art. 21 ust. 3 lit. d) tego kodeksu, że wnioskodawca nie jest uważany za osobę stanowiącą takie zagrożenie, a w szczególności, że w krajowych bazach danych państw członkowskich nie ma na temat tej osoby wpisu, który z wymienionych względów nakazywałby odmówić pozwolenia na wjazd. W tym celu organy centralne państwa członkowskiego badającego wnioski o wydanie wizy mogą między innymi potrzebować opinii organów centralnych innych państw w ramach procedury zasięgnięcia opinii opisanej w art. 22 ust. 1 i 2 wspomnianego kodeksu, by umożliwić im ewentualne wyrażenie sprzeciwu wobec wydania wizy z tych samych względów.
- 38 Zgodnie z art. 32 ust. 2 kodeksu wizowego decyzję o odmowie wydania wizy oraz jej powody przedstawia się osobie ubiegającej się o wizę na standardowym formularzu. Jak wynika z pkt 9 niniejszego wyroku, standardowy formularz zawiera jedenaście pól, a przy każdym z nich zamieszczono jedną lub więcej podstaw odmowy, unieważnienia lub cofnięcia wizy, które właściwe organy krajowe zakreślają w celu przedstawienia osobie ubiegającej się o wizę powodów wydanej wobec niej decyzji odmownej.
- 39 W szczególności w szóstym polu standardowego formularza uściślono, że „co najmniej jedno państwo członkowskie uważa”, że obecność wnioskodawcy stanowi zagrożenie ze względu na jedną z podstaw odmowy wskazanych w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego. O ile sformułowanie powodu znajdującego się przy tym polu nie przewiduje możliwości wskazania przez właściwy organ krajowy tożsamości państwa członkowskiego, które wyraziło sprzeciw wobec wydania wizy ani dalszych motywów swojej decyzji, w szczególności poprzez sprecyzowanie konkretnego powodu spośród tych, które są podane bez rozróżnienia w tym przepisie, uzasadniającego tę decyzję, o tyle organ ten może przedstawić takie uściślenia przy rubryce standardowego formularza zatytułowanej „Uwagi”.
- 40 W tej kwestii należy zauważyć, że zgodnie z art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego wnioskodawcy, wobec których wydano decyzje o odmowie wydania wizy, mogą odwołać się od tej decyzji, a postępowanie odwoławcze jest prowadzone przeciwko państwu członkowskiemu, które podjęło ostateczną decyzję w sprawie wniosku o wydanie wizy, zgodnie z prawem krajowym tego państwa członkowskiego.
- 41 Trybunał orzekł, że wykładni przepisów kodeksu wizowego, w tym prawa do odwołania przewidzianego w art. 32 ust. 3 tego kodeksu, należy dokonywać, jak wynika z motywu 29 tego kodeksu, z poszanowaniem praw podstawowych i zasad uznanych w karcie, która ma zastosowanie, gdy państwo członkowskie przyjmuje decyzję o odmowie wydania wizy na mocy art. 32 ust. 1 tego kodeksu (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 32, 37; a także z dnia 29 lipca 2019 r., Vethanayagam i in., C-680/17, EU:C:2019:627, pkt 79).
- 42 Cechy środka odwoławczego przewidzianego w art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego należy zatem określić w zgodzie z art. 47 karty, zgodnie z którym każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule.
- 43 W tej kwestii z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 karty wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami wydanej w stosunku do niego decyzji, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów od właściwego organu, co pozwoli zainteresowanemu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na w podjęcie w sposób w pełni świadomy decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji krajowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 1987 r., Heylens i in., 222/86, EU:C:1987:442, pkt 15; z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 53).

- 44 W rozpatrywanym przypadku z akt spraw, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że w następstwie sprzeciwów wyrażonych odpowiednio przez Węgry i Republikę Federalną Niemiec wobec wydania wiz R.N.N.S. i K.A. minister oddalił ich wnioski o wydanie wizy na podstawie art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego. Minister uzasadnił te decyzje odmowne na standardowym formularzu, zakreślając jego szóste pole, przy którym figuruje z góry określony powód, zgodnie z którym co najmniej jedno państwo członkowskie uważa, że obecność wnioskodawcy stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zdrowia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 21 kodeksu granicznego Schengen lub dla stosunków międzynarodowych co najmniej jednego państwa członkowskiego.
- 45 Tymczasem w świetle orzecznictwa w pkt 34 i 43 niniejszego wyroku należy zauważyć, że ustanowione w art. 47 karty prawo do skutecznego środka prawnego wymaga, by wnioskodawca, któremu odmówiono wydania wizy z powodu sprzeciwu wyrażonego przez państwo członkowskie ze względu na jedną z podstaw wskazanych w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego, mógł zapoznać się z konkretną podstawą odmowy uzasadniającą tę decyzję, jak również poznać tożsamość państwa członkowskiego, które wyraziło sprzeciw wobec wydania tego dokumentu.
- 46 Zatem, nawet jeżeli – jak wynika z pkt 39 niniejszego wyroku – powód odpowiadający szóstemu polu standardowego formularza jest z góry określony, w przypadku zastosowania podstawy odmowy, o której mowa w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego, właściwy organ ma obowiązek sprecyzowania, w rubryce standardowego formularza zatytułowanej „Uwagi”, tożsamości państwa członkowskiego lub państw członkowskich, które wyraziły sprzeciw wobec wydania wizy, oraz konkretną podstawę odmowy opartą na tym sprzeciwie, w stosownym przypadku wraz z istotą powodów tego sprzeciwu.
- 47 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 87 opinii, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie nr 810/2009 (Dz.U. 2019, L 188, s. 25), zawiera nowy standardowy formularz, z którego właściwe organy mają obowiązek korzystać do celów uzasadnienia decyzji o odmowie wydania wizy i w którym poszczególne podstawy odmowy wskazane w art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) kodeksu wizowego są już od siebie rozdzielone.
- 48 Jeżeli chodzi o kwestię zakresu kontroli sądowej w wypadku postępowania odwoławczego przewidzianego w art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, należy przypomnieć, że obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie prawa do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 47 karty przeciwko decyzji o odmowie wydania wizy wymaga, by kontrola sądowa tej decyzji nie była ograniczona do badania podstaw przewidzianych w art. 32 ust. 1 kodeksu wizowego pod względem formalnym. Kontrola ta powinna zatem obejmować również zgodność z prawem tej decyzji, z uwzględnieniem wszystkich elementów sprawy, zarówno faktycznych, jak i prawnych, na których właściwy organ krajowy oparł tę decyzję.
- 49 W tej kwestii należy zauważyć, że właściwym organom krajowym przysługuje przy badaniu wniosków o wydanie wizy szeroki zakres uznania w odniesieniu do przesłanek stosowania podstaw odmowy przewidzianych w kodeksie wizowym i do oceny istotnych okoliczności faktycznych (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 60; z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 36). Kontrola sądowa tego zakresu uznania ogranicza się zatem do ustalenia, czy zaskarżona decyzja opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej i upewnienia się, że nie jest ona obarczona oczywistym błędem w ocenie (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, pkt 45, 46).
- 50 Należy jednak odróżnić, z jednej strony, kontrolę sprawowaną przez sądy państwa członkowskiego, które podjęło ostateczną decyzję o odmowie wydania wizy, której przedmiotem jest badanie zgodności z prawem tej decyzji zgodnie z art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego oraz, z drugiej strony, kontrolę

zasadności sprzeciwu wobec wydania wizy wyrażonego przez inne państwo członkowskie w ramach procedury zasięgnięcia opinii przewidzianej w art. 22 tego kodeksu, która to kontrola należy do sądów krajowych tego innego państwa członkowskiego lub tych innych państw członkowskich.

- 51 W tej kwestii należy zauważyć, że sądy państwa członkowskiego, które podjęło ostateczną decyzję o odmowie wydania wizy z powodu wyrażenia przez inne państwo członkowskie lub przez kilka innych państw członkowskich sprzeciwu wobec wydania tego dokumentu, powinny mieć możliwość upewnienia się, że procedura zasięgnięcia opinii organów centralnych innych państw członkowskich, opisana w art. 22 kodeksu wizowego, została prawidłowo zastosowana, w szczególności sprawdzenia, czy wnioskodawca został prawidłowo zidentyfikowany jako osoba objęta danym sprzeciwem oraz że gwarancje procesowe, takie jak przedstawiony w pkt 46 niniejszego wyroku obowiązek uzasadnienia, były w danym przypadku przestrzegane.
- 52 Sądy te nie mogą jednak kontrolować materialnej zgodności z prawem sprzeciwu wyrażonego przez państwo członkowskie wobec wydania wizy. W celu umożliwienia danej osobie ubiegającej się o wizę skorzystania – zgodnie z art. 47 karty – z prawa odwołania się od takiego sprzeciwu, właściwe organy państwa członkowskiego, które podjęło ostateczną decyzję o odmowie wydania wizy, powinny wskazać organ, do którego osoba ubiegająca się o wizę może się zwrócić, by poznać dostępne w tym celu środki odwoławcze w tym innym państwie członkowskim.
- 53 Należy jeszcze zauważyć, że prawodawca Unii pozostawił w gestii państw członkowskich decyzję w przedmiocie charakteru i konkretnych zasad procedur odwoławczych dostępnych dla osób ubiegających się o wizę, pod warunkiem jednak, że są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 25, 26).
- 54 Tak więc do państwa członkowskiego, które podejmuje ostateczną decyzję o odmowie wydania wizy, należy ustanowienie przepisów procesowych, które przyczyniają się do poszanowania prawa do obrony i prawa do skutecznego środka prawnego osób ubiegających się o wizę, takich jak żądanie informacji od właściwych organów państw członkowskich, które wyraziły sprzeciw wobec wydania wizy lub możliwość przystąpienia przez nie do postępowania odwoławczego wszczętego na podstawie art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, lub jakikolwiek inny mechanizm zapewniający, że odwołania tych wnioskodawców nie zostaną ostatecznie oddalone, mimo że nie mieli oni konkretnej możliwości wykonania swoich praw.
- 55 Należy dodać, że w każdym razie dane państwo członkowskie może zgodnie z art. 25 kodeksu wizowego wydać wizę o ograniczonej ważności terytorialnej.
- 56 W świetle ogółu powyższych rozważań na przedłożone pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 32 ust. 2 i 3 kodeksu wizowego w świetle art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze nakłada na państwo członkowskie, które wydało ostateczną decyzję o odmowie wydania wizy na podstawie art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) tego kodeksu z powodu sprzeciwu wobec wydania wizy wyrażonego przez inne państwo członkowskie, obowiązek wskazania w tej decyzji tożsamości państwa członkowskiego, które wyraziło taki sprzeciw, konkretnej podstawy odmowy opartej na tym sprzeciwie, w stosownym wypadku wraz z istotą powodów wspomnianego sprzeciwu, jak również wskazania organu, do którego osoba ubiegająca się o wizę może się zwrócić, by poznać dostępne w tym innym państwie członkowskim środki odwoławcze, a po drugie, że w sytuacji gdy przeciwko tej samej decyzji zostaje wniesione odwołanie na podstawie art. 32 ust. 3 tego kodeksu, sądy państwa członkowskiego, które podjęło tę ostatnią decyzję, nie mogą badać materialnej zgodności z prawem sprzeciwu wobec wydania wizy wyrażonego przez inne państwo członkowskie.

## W przedmiocie kosztów

- 57 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 32 ust. 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks wizowy, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze nakłada na państwo członkowskie, które wydało ostateczną decyzję o odmowie wydania wizy na podstawie art. 32 ust. 1 lit. a) ppkt (vi) rozporządzenia nr 810/2009, zmienionego rozporządzeniem nr 610/2013, z powodu sprzeciwu wobec wydania wizy wyrażonego przez inne państwo członkowskie, obowiązek wskazania w tej decyzji tożsamości państwa członkowskiego, które wyraziło taki sprzeciw, konkretnej podstawy odmowy opartej na tym sprzeciwie, w stosownym wypadku wraz z istotą powodów wspomnianego sprzeciwu, jak również wskazania organu, do którego osoba ubiegająca się o wizę może się zwrócić, by poznać dostępne w tym innym państwie członkowskim środki odwoławcze, a po drugie, że w sytuacji gdy przeciwko tej samej decyzji zostaje wniesione odwołanie na podstawie art. 32 ust. 3 rozporządzenia nr 810/2009, zmienionego rozporządzeniem nr 610/2013, sądy państwa członkowskiego, które podjęło tę ostateczną decyzję, nie mogą badać materialnej zgodności z prawem sprzeciwu wobec wydania wizy wyrażonego przez inne państwo członkowskie.**

Podpisy