



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 13. decembra 2017*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Nariadenie (ES) č. 810/2009 – Článok 32 ods. 3 – Vízový kódex Spoločenstva – Rozhodnutie o zamietnutí udelenia víza – Právo žiadateľa podať opravný prostriedok proti tomuto rozhodnutiu – Povinnosť členského štátu zaručiť právo na súdne preskúmanie“

Vo veci C-403/16,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Naczelny Sąd Administracyjny (Najvyšší správny súd, Poľsko) z 28. júna 2016 a doručený Súdnemu dvoru 19. júla 2016, ktorý súvisí s konaním:

Soufiane El Hassani

proti

Minister Spraw Zagranicznych,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predsedníčka prvej komory R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa), sudcovia C. G. Fernlund, A. Arabadžiev, S. Rodin a E. Regan,

generálny advokát: M. Bobek,

tajomník: V. Giacobbo-Peyronnel, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 17. mája 2017,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- S. El Hassani, v zastúpení: J. Białas, radca prawny,
- Minister Spraw Zagranicznych, v zastúpení: K. Pawłowska-Nojszewska a M. Arciszewski, splnomocnení zástupcovia,
- poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska a K. Straś, splnomocnení zástupcovia,
- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,
- estónska vláda, v zastúpení: N. Grünberg, splnomocnená zástupkyňa,

* Jazyk konania: poľština.

– Európska komisia, v zastúpení: A. Stobiecka-Kuik a C. Cattabriga, splnomocnené zástupkyne,
po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 7. septembra 2017,
vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 32 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 243, 2009, s. 1), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 182, 2013, s. 1) (ďalej len „vízový kódex“).
- 2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu, v ktorom proti sebe vystupujú pán Soufiane El Hassani a Minister Spraw Zagranicznych (minister zahraničných vecí, Poľsko), vo veci rozhodnutia, ktoré vydal Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Správny súd Varšavského vojvodstva, Poľsko) a ktorým tento súd zamietol žalobu pána El Hassaniho proti rozhodnutiu, ktoré vydal Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie [konzul Poľskej republiky v Rabate (Maroko)] 27. januára 2015, ktorý mu zamietol udeliť vízum.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Odôvodnenie 29 vízového kódexu uvádza:

„V tomto nariadení sa rešpektujú základné práva a dodržiavajú zásady zakotvené konkrétne v [Európskom dohovore] Rady Európy [o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísanom v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“)] a Charte základných práv Európskej únie.“

- 4 Článok 1 ods. 1 tohto nariadenia znie:

„Týmto nariadením sa ustanovujú postupy a podmienky udeľovania víz na tranzit cez územie členských štátov alebo plánované pobyty na ich území, ktorých dĺžka nepresahuje 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia.“

- 5 Článok 32 ods. 1 a 3 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Bez toho, aby bol dotknutý článok 25 ods. 1, udelenie víza sa zamietne:

...

- b) ak existujú odôvodnené pochybnosti o pravosti sprievodných dokladov, ktoré predložil žiadateľ, alebo o vierohodnosti ich obsahu, o spoľahlivosti jeho tvrdení alebo jeho zámere opustiť územie členských štátov pred skončením platnosti víza, o ktoré žiada.

...

3. Žiadatelia, ktorým bolo udelenie víza zamietnuté, majú právo na odvolanie. Odvolanie sa podáva proti členskému štátu, ktorý prijal konečné rozhodnutie o žiadosti, a v súlade s vnútroštátnym právom tohto členského štátu. Členské štáty poskytujú žiadateľovi informácie týkajúce sa postupu, ktorý sa má dodržiavať v prípade odvolania, ako sa uvádza v prílohe VI.“

Polské právo

- 6 § 76 ods. 1 Ustawa o cudzoziemcach (zákon o cudzincoch) z 12. decembra 2013 (ďalej len „zákon o cudzincoch“) stanovuje:

„V prípade rozhodnutia o neudelení schengenského víza,... ktoré vydal:

- (1) konzul, možno podať žiadosť o opätovné preskúmanie veci týmto orgánom.
- (2) Komendant placówki Straży Granicznej (veliteľ pohraničnej stráže), možno podať odvolanie, o ktorom rozhodne Komendant Główny Straży Granicznej (hlavný veliteľ pohraničnej stráže).“

- 7 § 5 Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zákon o správnom súdnom poriadku) z 30. augusta 2002 (ďalej len „zákon o správnom súdnom poriadku“) uvádza:

„Správne súdy nemajú právomoc konať vo veciach týkajúcich sa:

...

4. udelenia víz na základe rozhodnutia konzula okrem víz udeleným cudzincovi, ktorý je rodinným príslušníkom občana členského štátu Európskej únie, členského štátu Európskeho združenia voľného obchodu, ktorý je zmluvnou stranou dohody o Európskom hospodárskom priestore [(EHP)], alebo občanom Švajčiarskej konfederácie v zmysle § 2 bodu 4 ustavy... o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (zákon o vstupe občanov členských štátov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov na územie Poľskej republiky, pobyte a vycestovaní z tohto územia) zo 14. júla 2006 (ďalej len „zákon o vstupe na štátne územie“).

- 8 § 58 ods. 1 zákona o správnom súdnom poriadku stanovuje:

„Súd zamietne žalobu, ak:

- (1) vec nepatrí do právomoci správneho súdu,...“

- 9 § 2 zákona o vstupe na štátne územie znie takto:

„Na účely tohto zákona sa rozumie

...

3. „občanom EÚ – cudzincom“:
 - a) štátny príslušník členského štátu Európskej únie;
 - b) štátny príslušník členského štátu Európskeho združenia voľného obchodu, ktorý je zmluvnou stranou dohovoru o [EHP];
 - c) štátny príslušník Švajčiarskej konfederácie.
4. rodinným príslušníkom: cudzinec bez ohľadu na to, či je alebo nie je občanom EÚ, ak je:
 - a) manželským partnerom občana EÚ;
 - b) priamym potomkom občana EÚ alebo jeho manželského partnera, ak nedovršil vek 21 rokov alebo je závislou osobou v starostlivosti uvedeného občana alebo jeho manželského partnera;
 - c) priamym predkom v starostlivosti občana EÚ alebo jeho manželského partnera“.

Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 10 Pán El Hassani podal u konzula Poľskej republiky v Rabate žiadosť o schengenské vízum, aby mohol navštíviť svoju manželku a dieťa, ktorí sú poľskými štátnymi príslušníkmi. Konzul túto žiadosť rozhodnutím z 5. januára 2015 zamietol.
- 11 V súlade s tým, čo je uvedené v poľských procesných pravidlách, pán El Hassani podal žiadosť o opätovné preskúmanie tomu istému konzulovi, ktorý 27. januára 2015 znovu odmietol vyhovieť jeho žiadosti z dôvodu, že nemal žiadnu istotu o zámere pána El Hassaniho opustiť územie Poľska pred uplynutím doby platnosti víza.
- 12 Žalobca vo veci samej teda podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Správny súd Varšavského vojvodstva, Poľsko). V podstate tvrdí, že zamietnutie udelenia víza za týchto okolností predstavuje porušenie § 60 zákona o cudzincoch v spojení s článkom 8 EDLP. Navyše sa domnieva, že § 76 zákona o cudzincoch nestanovuje štandard ochrany, ktorý by bol v súlade s tým, čo vyžaduje článok 13 EDLP.
- 13 Pán El Hassani rovnako tvrdí, že hoci jeho manželka a dieťa sú poľskými štátnymi príslušníkmi, táto vnútroštátna právna úprava mu neumožňuje podať žalobu na správny súd v prípade zamietnutia udeliť vízum na rozdiel od zahraničných manželských partnerov občanov iných členských štátov Únie.
- 14 Vo vyjadrení žalovaného z 30. marca 2015 minister zahraničných vecí navrhol zamietnuť žalobu podľa § 5 bodu 4 správneho súdneho poriadku z dôvodu neprípustnosti a subsidiárne navrhol zamietnuť žalobu ako nedôvodnú a zastaviť konanie.
- 15 V dôsledku toho pán El Hassani navrhol, aby sa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Správny súd Varšavského vojvodstva) obrátil na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania týkajúceho sa výkladu článku 32 ods. 3 vízového kódexu s cieľom určiť, či do pôsobnosti tohto ustanovenia patrí právo podať na súde žalobu proti rozhodnutiu o zamietnutí udeliť vízum.
- 16 Rozhodnutím z 24. novembra 2015 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Správny súd Varšavského vojvodstva) zamietol žalobu na základe § 5 bodu 4 správneho súdneho poriadku, keďže usúdil, že správny súd nemá právomoc na konanie o žalobe podanej proti rozhodnutiu konzula o zamietnutí udeliť schengenské vízum. Okrem toho tento súd odmietol položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku.
- 17 Dňa 28. apríla 2016 pán El Hassani podal dovolanie na Naczelny Sąd Administracyjny (Najvyšší správny súd, Poľsko), v ktorom v podstate uviedol, že ako štátny príslušník tretieho štátu, ktorý nie je rodinným príslušníkom štátneho príslušníka členského štátu Únie v zmysle zákona o vstupe na štátne územie, bol pozbavený práva na účinné súdne preskúmanie pred vnútroštátnym súdom, čo predstavuje porušenie článku 13 EDLP, ako aj článku 32 ods. 3 vízového kódexu v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ktorý zaručuje právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.
- 18 Podľa vnútroštátneho súdu v poľskom práve možnosť podať žalobu na správny súd proti rozhodnutiu o žiadosti o vízum závisí tak od druhu orgánu, ktorý prijal napadnuté rozhodnutie, ako aj od postavenia osoby podávajúcej žalobu.
- 19 Hoci totiž rozhodnutia vnútroštátnych orgánov o zamietnutí udeliť vízum prijaté náčelníkom hraničnej polície alebo ministrom zahraničných vecí, alebo rozhodnutia o odmietnutí predĺžiť platnosť víza prijaté vojvodom (Poľsko) môžu byť napadnuté žalobou na správny súd, nie vždy to platí v prípade rozhodnutí o zamietnutí udeliť vízum, vrátane schengenského víza, prijaté konzulom. Štátny príslušník tretieho štátu môže podať žalobu na správny súd proti takémuto rozhodnutiu iba vtedy, ak je rodinným príslušníkom štátneho príslušníka členského štátu Únie, členského štátu Európskeho združenia voľného

obchodu, ktorý je zmluvnou stranou dohody o EHP, alebo občana Švajčiarskej konfederácie v zmysle § 2 bodu 4 zákona o vstupe na štátne územie. Iní štátni príslušníci majú iba jednu možnosť opravného prostriedku v správnom konaní, a to žiadosť o opätovné preskúmanie rovnakým orgánom v súlade s § 76 ods. 1 bodom 1 zákona o cudzincoch.

- 20 Vnútroštátny súd konštatuje, že nedostatok právomoci správnych súdov vo veciach týkajúcich sa víza vydaného konzulom, ako je stanovená v § 5 bode 4 správneho súdneho poriadku, môže byť v rozpore a článkom 32 ods. 3 vízového kódexu v spojení s článkom 47 prvým odsekom Charty, ktorý zaručuje právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.
- 21 Za týchto okolností Naczelny Sąd Administracyjny (Najvyšší správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 32 ods. 3 vízového kódexu s ohľadom na odôvodnenie 29 [tohto kódexu] a článok 47 ods. 1 Charty vykladať v tom zmysle, že členskému štátu ukladá povinnosť zaručiť opravný prostriedok pred súdom?“

O prejudiciálnej otázke

- 22 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 32 ods. 3 vízového kódexu v súlade s článkom 47 Charty vykladať v tom zmysle, že ukladá členským štátom povinnosť stanoviť súdne preskúmanie.
- 23 Je potrebné pripomenúť, že podľa znenia článku 32 ods. 3 vízového kódexu žiadateľa, ktorým bolo udelenie víza zamietnuté, môžu podať „odvolanie“ proti tomuto rozhodnutiu, ktoré sa podáva proti členskému štátu, ktorý prijal konečné rozhodnutie o žiadosti, a to „v súlade s vnútroštátnym právom tohto členského štátu“.
- 24 Z toho vyplýva, že v prípade právoplatného rozhodnutia o zamietnutí udelenia víza toto ustanovenie výslovne priznáva žiadateľom o vízum možnosť podať opravný prostriedok v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou členského štátu, ktorý prijal toto rozhodnutie.
- 25 Normotvorca Únie ponechal členským štátom možnosť rozhodnúť o povahe a konkrétnych podmienkach prostriedkov nápravy, ktoré majú k dispozícii žiadateľa o víza.
- 26 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry v prípade neexistencie pravidiel Únie v danej oblasti vnútroštátnemu právnemu poriadku každého členského štátu prináleží, aby na základe zásady procesnej autonómie upravil procesné náležitosti týkajúce sa žalôb určených na zaručenie ochrany práv osôb podliehajúcich súdnej právomoci, avšak pod podmienkou, že nesmú byť menej priaznivé než pravidlá, ktoré upravujú podobné situácie podliehajúce vnútroštátnemu právu (zásada ekvivalencie), a že nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právo Únie (zásada efektivity) (rozsudok z 15. marca 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, bod 48 a citovaná judikatúra).
- 27 Z toho vyplýva, že na to, aby členský štát mohol uplatniť zásadu procesnej autonómie v situáciách, ktoré sú upravené právom Únie, musia byť splnené dve kumulatívne podmienky, a to dodržanie zásady ekvivalencie a dodržanie zásady efektivity (rozsudok z 15. marca 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, bod 49).

- 28 Tieto požiadavky ekvivalencie a efektivity vyjadrujú všeobecnú povinnosť členských štátov zabezpečiť súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie. Platia tak na označenie súdov s právomocou na rozhodovanie o žalobách založených na tomto práve, ako aj pokiaľ ide o vymedzenie procesných podmienok (rozsudok z 18. marca 2010, Alassini a i., C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 49).
- 29 Pokiaľ ide na jednej strane o zásadu ekvivalencie, je potrebné pripomenúť, že vyžaduje, aby sa všetky pravidlá, ktoré sa uplatňujú na opravné prostriedky, uplatňovali bez rozdielu na opravné prostriedky založené na porušení práva Únie a na podobné opravné prostriedky založené na porušení vnútroštátneho práva (rozsudok z 15. marca 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, bod 50 a citovaná judikatúra).
- 30 Na druhej strane, pokiaľ ide o zásadu efektivity, vnútroštátne procesné pravidlo, o aké ide vo veci samej, nemôže byť takej povahy, že prakticky znemožňuje alebo nadmerne sťažuje výkon práv priznaných právnym poriadkom Únie (rozsudok z 15. marca 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, bod 52 a citovaná judikatúra).
- 31 Vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný právomoc na výklad vnútroštátneho práva, prislúcha, aby určil, či a v akom rozsahu režim preskúmania, o ktorý ide vo veci samej, zodpovedá týmto požiadavkám.
- 32 V tejto súvislosti musí vnútroštátny súd zohľadniť skutočnosť, že ako vyplýva z odôvodnenia 29 vízového kódexu, pri výklade ustanovení tohto kódexu je potrebné dodržiavať základné práva a zásady uznané najmä Chartou.
- 33 Z ustálenej judikatúry pritom vyplýva, že základné práva zaručené v právnom poriadku Únie sú určené na uplatnenie vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie, avšak nie mimo týchto situácií. V tejto súvislosti Súdny dvor už pripomenul, že vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá nepatrí do rámca práva Únie, nemôže posudzovať vo vzťahu k Charte. Naproti tomu, pokiaľ takáto právna úprava patrí do pôsobnosti tohto práva, Súdny dvor je v rámci prejudiciálneho konania povinný poskytnúť všetky výkladové prvky potrebné na to, aby vnútroštátny súd posúdil súlad tejto právnej úpravy so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje (pozri najmä rozsudok z 26. septembra 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, bod 72 a citovanú judikatúru).
- 34 V prejednávanej veci je nesporné, že zamietnutie udelenia víza, o ktoré žiadal žalobca vo veci samej, ktoré mu bolo oznámené prostredníctvom tlačiva uvedeného v prílohe VI vízového kódexu, vychádzalo z jedného z dôvodov vymenovaných v článku 32 ods. 1 tohto kódexu.
- 35 V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že vízový kódex upravuje podmienky udeľovania, zrušovania a odvolávania jednotných víz a že v dôsledku toho príslušné orgány členských štátov nemôžu zamietnuť udelenie jednotného víza na základe iného dôvodu, než sú dôvody stanovené týmto vízovým kódexom (rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, body 47 a 51).
- 36 Hoci je pravda, že vnútroštátne orgány majú pri skúmaní žiadostí o víza širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o podmienky uplatňovania dôvodov zamietnutia stanovených vízovým kódexom a hodnotenie relevantných okolností, stále platí, že takáto voľná úvaha nemá nijaký vplyv na skutočnosť, že tieto orgány priamo uplatňujú ustanovenie práva Únie.
- 37 Z toho vyplýva, že pokiaľ členský štát prijíma rozhodnutie o zamietnutí udelenia víza podľa článku 32 ods. 1 vízového kódexu, Charta sa uplatňuje.

- 38 Článok 47 Charty, ktorý predstavuje potvrdenie zásady účinnej súdnej ochrany, pritom podľa svojho prvého odseku vyžaduje, aby každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie boli porušené, mal za podmienok ustanovených v uvedenom článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, bod 51 a citovanú judikatúru).
- 39 Navyše článok 47 druhý odsek Charty stanovuje, že každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola prejednaná nezávislým a nestranným súdom. Dodržanie tohto práva predpokladá, že rozhodnutie správneho orgánu, ktoré samo osebe nespĺňa podmienky nezávislosti a nestrannosti, podlieha následnému preskúmaniu súdnym orgánom, ktorý musí mať okrem iného právomoc skúmať všetky relevantné otázky (rozsudok zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 55).
- 40 Pojem nezávislosť, ktorý je súčasťou výkonu súdnictva, predovšetkým vyžaduje, aby mal dotknutý orgán postavenie tretieho subjektu voči orgánu, ktorý prijal rozhodnutie napadnuté opravným prostriedkom (rozsudok z 19. septembra 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, bod 49).
- 41 Z toho vyplýva, že ako uviedol generálny advokát v bode 119 svojich návrhov, článok 47 Charty ukladá členským štátom povinnosť zaručiť v určitom štádiu konania možnosť predložiť vec, ktorá sa týka právoplatného rozhodnutia o odmietnutí udelenia víza, na súd.
- 42 Vzhľadom na uvedené je potrebné odpovedať na položenú otázku tak, že článok 32 ods. 3 vízového kódexu sa vzhľadom na článok 47 Charty má vykladať v tom zmysle, že ukladá členským štátom povinnosť upraviť konanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiam o zamietnutí udelenia víza, ktorého podrobnosti sa riadia právnym poriadkom každého členského štátu, pri dodržaní zásad ekvivalencie a efektivity. Toto konanie musí zaručiť v určitom štádiu konania súdne preskúmanie.

O trovách

- 43 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

Článok 32 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva, zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013, sa vzhľadom na článok 47 Charty základných práv Európskej únie má vykladať v tom zmysle, že ukladá členským štátom povinnosť upraviť konanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiam o zamietnutí udelenia víza, ktorého podrobnosti sa riadia právnym poriadkom každého členského štátu, pri dodržaní zásad ekvivalencie a efektivity. Toto konanie musí zaručiť v určitom štádiu konania súdne preskúmanie.

Podpisy