



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 13. decembra 2017*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Območje svobode, varnosti in pravice – Uredba (ES) št. 810/2009 – Člen 32(3) – Vizumski zakonik Skupnosti – Odločba o zavrnitvi izdaje vizuma – Pravica prosilca do pravnega sredstva zoper to odločbo – Obveznost države članice, da zagotavlja pravico do pravnega sredstva“

V zadevi C-403/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče, Poljska) z odločbo z dne 28. junija 2016, ki je na Sodišče prispela 19. julija 2016, v postopku

Soufiane El Hassani

proti

Minister Spraw Zagranicznych,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin in E. Regan, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. maja 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za S. El Hassanija J. Bialas, radca prawny,
- za Minister Spraw Zagranicznych K. Pawłowska-Nojszewska in M. Arciszewski, agenta,
- za poljsko vlado B. Majczyna, M. Kamejsza-Kozłowska in K. Straś, agenti,
- za češko vlado M. Smolek in J. Vlácil, agenta,
- za estonsko vlado N. Grünberg, agentka,
- za Evropsko komisijo A. Stobiecka-Kuik in C. Cattabriga, agentki,

* Jezik postopka: poljščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. septembra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 32(3) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL 2009, L 243, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 182, str. 1) (v nadaljevanju: Vizumski zakonik).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Soufianom El Hassanijem in Minister Spraw Zagranicznych (minister za zunanje zadeve, Poljska) zaradi odločbe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (vojvodsko upravno sodišče v Varšavi, Poljska), s katero je to zavrnilo njegovo tožbo zoper odločbo Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie (konzul Republike Poljske v Rabatu, Maroko) z dne 27. januarja 2015 o zavrnitvi izdaje vizuma S. El Hassaniju.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 29 Vizumskega zakonika je navedeno:

„Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti Konvencija Sveta Evrope o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[, ki je bila podpisana v Rimu 4. novembra 1950, v nadaljevanju: EKČP,] ter Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.“

- 4 Člen 1(1) te uredbe določa:

„Ta uredba določa postopke in pogoje za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevem obdobju.“

- 5 Člen 32(1) in (3) navedene uredbe določa:

„1. Brez poseganja v člen 25(1) se izdaja vizuma zavrne:

[...]

- (b) če obstaja upravičen dvom o verodostojnosti spremnih dokumentov, ki jih je predložil prosilec, ali resničnosti njihove vsebine, zanesljivosti izjav prosilca ali glede namena, da bo zapustil ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma.

[...]

3. Prosilci, katerim se zavrne izdaja vizuma, se lahko pritožijo. Pritožbe se vložijo zoper državo članico, ki je sprejela končno odločitev o vlogi, v skladu z nacionalnim pravom te države članice. Države članice zagotovijo prosilcem informacije o postopku, v skladu s katerim je treba ravnati v primeru pritožbe, kakor je navedeno v Prilogi VI.“

Poljsko pravo

- 6 Člen 76(1) ustawa o cudzoziemcach (zakon o tujcih) z dne 12. decembra 2013 (v nadaljevanju: zakon o tujcih) določa:

„V primeru zavrnitve izdaje schengenskega vizuma [...] je mogoče,

- (1) če je odločitev sprejel konzul, zaprositi, da konzul ponovno preuči zadevo;
- (2) če je odločitev sprejel Komendant placówki Straży Granicznej (vodja mejne policije), vložiti pritožbo pri Komendant Główny Straży Granicznej (vodja sektorja mejne policije).“

- 7 Člen 5 ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zakon o postopku pred upravnimi sodišči) z dne 30. avgusta 2002 (v nadaljevanju: zakon o postopku pred upravnimi sodišči) določa:

„Upravna sodišča niso pristojna v zadevah o:

[...]

- (4) vizumih, ki jih izdajo konzuli, razen vizumov, izdanih tujcem, ki so družinski člani državljana države članice Evropske unije, države članice Evropskega združenja za prosto trgovino, ki je država pogodbenica Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru [EGP], ali Švicarske konfederacije, v smislu člena 2(4) ustawa [...] r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (zakon o vstopu državljanov držav članic Evropske unije in njihovih družinskih članov na ozemlje Republike Poljske, njihovem bivanju na navedenem ozemlju in zapustitvi tega ozemlja) z dne 14. julija 2006 (v nadaljevanju: zakon o vstopu na ozemlje).“

- 8 Člen 58(1) zakona o postopku pred upravnimi sodišči določa:

„Sodišče zavrže tožbo:

- (1) če ni podana pristojnost upravnega sodišča; [...]“.

- 9 Člen 2 zakona o vstopu na ozemlje določa:

„V tem zakonu pomeni:

[...]

- (3) državljan EU – tujec:
 - (a) državljan države članice Evropske unije;
 - (b) državljan države članice Evropskega združenja za prosto trgovino ali države, ki je pogodbenica Sporazuma o [EGP],
 - (c) državljan Švicarske konfederacije;
- (4) družinski član – tujec, ki je oziroma ni državljan EU:
 - (a) zakonec državljana Unije;
 - (b) sorodnik v ravni padajoči črti državljana EU ali njegovega zakonca, če ni starejši od 21 let ali je vzdrževani član državljana EU ali njegovega zakonca,
 - (c) sorodnik v ravni rastoči črti državljana EU ali njegovega zakonca, ki je vzdrževani član državljana EU ali njegovega zakonca.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 10 S. El Hassani je pri konzulu Republike Poljske v Rabatu vložil zahtevo za izdajo schengenskega vizuma, da bi obiskal svojo ženo in svojega otroka, ki sta poljska državljana. Konzul je to zahtevo za izdajo vizuma zavrnil z odločbo z dne 5. januarja 2015.
- 11 V skladu s poljskimi postopkovnimi predpisi je S. El Hassani prosil za ponovno preučitev zahteve pri istem konzulu, ki je 27. januarja 2015 njegovo zahtevo ponovno zavrnil zaradi neobstoja gotovosti, da bo S. El Hassani zapustil Poljsko pred iztekom veljavnosti vizuma.
- 12 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je nato zoper to odločbo vložila tožbo pri Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (vojvodsko upravno sodišče v Varšavi). V bistvu je trdila, da pomeni zavrnitev izdaje vizuma v teh okoliščinah kršitev člena 60 zakona o tujcih v povezavi s členom 8 EKČP. Poleg tega meni, da člen 76 zakona o tujcih ne določa standarda zaščite, ki je v skladu s tem, kar zahteva člen 13 EKČP.
- 13 S. El Hassani tudi trdi, da sta njegova žena in otrok sicer poljska državljana, vendar na podlagi te nacionalne zakonodaje ne more vložiti tožbe pri upravnem sodišču v primeru zavrnitve izdaje vizuma, medtem ko tuji zakonci državljanov drugih držav članic Unije to možnost imajo.
- 14 Minister za zunanje zadeve je v svojem odgovoru na tožbo z dne 30. marca 2015 predlagal, naj se tožba v skladu s členom 5(4) zakona o postopku pred upravnimi sodišči zavrže kot nedopustna in podredno zavrne kot neutemeljena, postopek pa ustavi.
- 15 S. El Hassani je zato zahteval, naj Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (vojvodsko upravno sodišče v Varšavi) na Sodišče vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago člena 32(3) Vizumskega zakonika, da bi ugotovilo, ali ta določba na svojem področju uporabe zajema tudi pravico do vložitve pravnega sredstva na sodišču zoper odločbo o zavrnitvi vloge za izdajo vizuma.
- 16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (vojvodsko upravno sodišče v Varšavi) je z odločbo z dne 24. novembra 2015 tožbo zavrnilo v skladu s členom 5(4) zakona o postopku pred upravnimi sodišči, pri čemer je presodilo, da upravno sodišče ni pristojno za odločanje o tožbah zoper odločbo o zavrnitvi izdaje schengenskega vizuma, ki ga izda konzul. Poleg tega je to sodišče zavrnilo predlog, naj Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje.
- 17 S. El Hassani je 28. aprila 2016 vložil kasacijsko pritožbo pri Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče, Poljska), pri čemer je v bistvu trdil, da kot državljan tretje države, ki ni družinski član državljana države članice Unije v smislu zakona o vstopu na ozemlje, nima pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred nacionalnim sodiščem, kar pomeni kršitev člena 13 EKČP in člena 32(3) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ki zagotavljajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.
- 18 Predložitveno sodišče meni, da je v poljskem pravu možnost, da se pri upravnem sodišču izpodbija odločba o izdaji vizuma, odvisna tako od tega, kateri nacionalni upravni organ je sprejel izpodbijano odločbo, kot od statusa osebe, ki jo izpodbija.
- 19 Sicer je odločbe nacionalnih organov o zavrnitvi izdaje vizuma, ki jih sprejme vodja mejne policije ali minister za zunanje zadeve, oziroma odločbe o zavrnitvi podaljšanja vizuma, ki jih sprejme vojvoda (Poljska), mogoče izpodbijati pred upravnim sodiščem, vendar to ne velja vedno za odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma, vključno s schengenskim vizumom, ki jo sprejme konzul. Tožbo zoper tako odločbo lahko pri upravnem sodišču vložijo le državljani tretje države, ki so družinski člani državljanov države članice Unije, države članice Evropskega združenja za prosto trgovino, ki je država pogodbenica

Sporazuma o EGP, ali Švicarske konfederacije, v smislu člena 2(4) zakona o vstopu na ozemlje. Drugi državljani tretje države ima na voljo le pravno sredstvo na upravni ravni, to je zahtevo za ponovno preučitev te zadeve s strani istega organa, v skladu s členom 76(1), točka 1, zakona o tujcih.

20 Predložitveno sodišče je ugotovilo, da je nepristojnost upravnih organov za zadeve v zvezi z vizumi, ki jih izdajo konzuli, kot je določeno v členu 5(4) zakona o postopku pred upravnimi sodišči, lahko v nasprotju s členom 32(3) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine, ki zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.

21 V teh okoliščinah je Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 32(3) Vizumskega zakonika ob upoštevanju uvodne izjave 29 [tega zakonika] in člena 47, prvi odstavek, Listine razlagati tako, da mora država članica zagotavljati možnost pravnega sredstva pred sodiščem?“

Vprašanje za predhodno odločanje

22 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 32(3) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da državam članicam nalaga obveznost, da zagotovijo pravno sredstvo.

23 Spomniti je treba, da člen 32(3) Vizumskega zakonika določa, da lahko prosilci, ki se jim zavrne izdaja vizuma, zoper to odločbo vložijo „pritožbo“, ki mora biti usmerjena zoper državo članico, ki je sprejela končno odločitev o vlogi, „v skladu z nacionalnim pravom te države članice“.

24 Iz tega izhaja, da imajo prosilci za vizum v primeru končne odločitve o zavrnitvi vizuma na podlagi te določbe izrecno možnost pritožbe v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, ki je sprejela to odločbo.

25 Zakonodajalec Unije je tako državam članicam prepustil odločitve o vrsti in podrobnih pravilih o pravnih sredstvih, ki so na voljo proslcem za vizum.

26 V zvezi s tem je treba spomniti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, notranji pravni red posamezne države članice določiti procesna pravila za uveljavljanje pravnih sredstev, s katerimi se varujejo pravice upravičencev, na podlagi načela procesne avtonomije, vendar le če niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če z njimi ni v praksi onemogočeno ali preveč oteženo uresničevanje pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 15. marca 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, točka 48 in navedena sodna praksa).

27 Iz tega sledi, da morata biti za to, da lahko država članica v položajih, ki jih ureja pravo Unije, uveljavlja načelo procesne avtonomije, izpolnjena dva kumulativna pogoja, in sicer spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti (sodba z dne 15. marca 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, točka 49).

28 Te zahteve po enakovrednosti in učinkovitosti izražajo splošno obveznost držav članic, da zagotovijo sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije. Veljajo tako za določitev sodišč, pristojnih za odločanje o tožbah, ki temeljijo na tem pravu, kot za opredelitev postopkovnih pravil (sodba z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi, od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 49).

- 29 Po eni strani je treba v zvezi z načelom enakovrednosti opozoriti, da to načelo zahteva, da se vsa pravila o pravnih sredstvih brez razlikovanja uporabljajo za pravna sredstva, ki temeljijo na kršitvi prava Unije, in tista, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava (sodba z dne 15. marca 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 30 Po drugi strani je treba v zvezi z načelom učinkovitosti ugotoviti, da nacionalno postopkovno pravilo, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, ne sme v praksi onemogočiti ali pretirano otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (sodba z dne 15. marca 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 31 Naloga predložitvenega sodišča, ki je edino pristojno za razlago določb nacionalnega prava, je, da ugotovi, ali in v kolikšnem obsegu zadevna ureditev ponovne preučitve iz postopka v glavni stvari izpolnjuje te zahteve.
- 32 V zvezi s tem mora nacionalno sodišče upoštevati to, da je treba določbe Vizumskega zakonika razlagati – kot izhaja iz uvodne izjave 29 tega zakonika – ob spoštovanju temeljnih pravic in načel, ki so priznana v Listini.
- 33 Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih položajih. S tega vidika je Sodišče že opozorilo, da glede na Listino ne more presojati nacionalne ureditve, ki ne spada v okvir prava Unije. Če pa, nasprotno, taka nacionalna ureditev spada na področje uporabe tega prava, mora Sodišče, pri katerem je vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, podati vse elemente razlage, ki jih nacionalno sodišče potrebuje za presojo usklajenosti te ureditve s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja (glej zlasti sodbo z dne 26. septembra 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 34 V obravnavani zadevi pa ni sporno, da je bila zavrnitev izdaje vizuma, za katerega je zaprosila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, o kateri je bila obveščena s standardnim obrazcem iz Priloge VI k Vizumskemu zakoniku, utemeljena z razlogi iz člena 32(1) tega zakonika.
- 35 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da Vizumski zakonik ureja pogoje za izdajo, razveljavitev ali preklic enotnih vizumov in da zato pristojni organi držav članic ne morejo zavrniti izdaje enotnega vizuma na podlagi drugih razlogov, kot so tisti iz tega zakonika (sodba z dne 19. decembra 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, točki 47 in 51).
- 36 Čeprav imajo nacionalni organi pri obravnavanju vlog za izdajo vizuma široko polje proste presoje glede pogojev uporabe razlogov za zavrnitev, določenih v Vizumskem zakoniku, in glede presoje upoštevni dejstev, pa tako polje proste presoje nikakor ne vpliva na to, da ti organi neposredno uporabijo določbo prava Unije.
- 37 Iz tega izhaja, da se Listina uporabi, če država članica sprejme odločbo o zavrnitvi izdaje vizuma na podlagi člena 32(1) Vizumskega zakonika.
- 38 Člen 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega pravnega sredstva, v prvem odstavku določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega varstva pred sodiščem, ob spoštovanju pogojev, določenih v navedenem členu (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, točka 51 in navedena sodna praksa).

- 39 Poleg tega člen 47, drugi odstavek, Listine določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovi zadevi odloča neodvisno in nepristransko sodišče. Za spoštovanje te pravice se zahteva, da nad odločbo upravnega organa, ki ne izpolnjuje pogojev neodvisnosti in nepristranskosti, pozneje nadzor opravi sodni organ, ki mora med drugim imeti pristojnost za obravnavo vseh upoštevnihi vprašanj (sodba z dne 16. maja 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, točka 55).
- 40 Pojem neodvisnosti, ki je neločljivo povezan z nalogo sojenja, predvsem pomeni, da je zadevni organ v razmerju do organa, ki je sprejel odločbo, zoper katero je bila vložena tožba, tretja oseba (sodba z dne 19. septembra 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, točka 49).
- 41 Iz tega izhaja, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 119 sklepnih predlogov, da člen 47 Listine državam članicam nalaga obveznost zagotovitve, da v neki fazi postopka obstaja možnost, da se zadeva v zvezi s končno odločitvijo o zavrnitvi izdaje vizuma obravnava pred sodiščem.
- 42 Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 32(3) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da državam članicam nalaga obveznost, da zagotovijo postopek s pravnim sredstvom zoper odločbe o zavrnitvi izdaje vizuma, katerega podrobna pravila ureja pravni red vsake države članice ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti. Ta postopek mora zagotavljati, da v neki fazi postopka obstaja možnost pravnega sredstva pred sodiščem.

Stroški

- 43 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 32(3) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013, v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da državam članicam nalaga obveznost, da zagotovijo postopek s pravnim sredstvom zoper odločbe o zavrnitvi izdaje vizuma, katerega podrobna pravila ureja pravni red vsake države članice ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti. Ta postopek mora zagotavljati, da v neki fazi postopka obstaja možnost pravnega sredstva pred sodiščem.

Podpisi