

**Vec C-226/19**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

14. marec 2019

**Vnútroštátny súd:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

5. marec 2019

**Žalobkyňa:**

K.A.

**Žalovaný:**

Minister van Buitenlandse Zaken

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Konanie vo veci samej sa týka na jednej strane zamietnutia žiadosti o krátkodobé víza z dôvodu, že členský štát po predchádzajúcej konzultácii v súlade s článkom 22 Vízového kódexu vzniesol námietky, a na druhej strane, zrejme nedostatočnej, právnej ochrany proti takémuto dôvodu zamietnutia.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Tento návrh podľa článku 267 ZFEÚ sa týka na jednej strane otázky, akým spôsobom možno preskúmať zamietnutie žiadosti o víza z dôvodu, že iný členský štát vzniesol námietky, v rámci konania o žalobe namierenej proti tomuto zamietnutiu, a či takýto spôsob preskúmania predstavuje účinný prostriedok nápravy v zmysle článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej aj „Charta“) a na druhej strane otázky, či takéto zamietnutie spĺňa v prípade okolností, o aké ide vo veci samej, požiadavky kladené na dobrú správu vecí verejných v zmysle článku 41 Charty.

## **Prejudiciálne otázky**

1. Predstavuje opravný prostriedok v zmysle článku 32 ods.3 Vízového kódexu proti konečnému rozhodnutiu o zamietnutí udelenia víza podľa článku 32 ods. 1 písm. a) bodu vi) Vízového kódexu účinný prostriedok nápravy v zmysle článku 47 Charty základných práv Európskej únie v prípade týchto okolností:

– v odôvodnení rozhodnutia členský štát uviedol len toľko, že „Jeden alebo viaceré členské štáty Vás považujú za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť či verejné zdravie v zmysle článku 2 bodu 19, resp. 21 Kódexu schengenských hraníc, alebo pre medzinárodné vzťahy jedného alebo viacerých členských štátov“;

– v rozhodnutí a ani v konaní o opravnom prostriedku členský štát neuviedol, na ktorý konkrétny dôvod, resp. konkrétne dôvody zo štyroch dôvodov uvedených v článku 32 ods. 1 písm. a) bode vi) Vízového kódexu sa odvoláva,

– v konaní o opravnom prostriedku členský štát neuvádza podrobnejšie informácie o obsahu a ani podrobnejšie obsahové zdôvodnenie, pokiaľ ide o dôvod, resp. dôvody, z ktorých vychádzajú námietky iného členského štátu (resp. iných členských štátov)?

2. Je v prípade okolností uvedených v prvej otázke zachované právo na dobrú správu vecí verejných v zmysle článku 41 Charty, a to najmä v súvislosti s povinnosťou správneho orgánu odôvodniť svoje rozhodnutie?

3.a. Zmení sa odpoveď na prvú a druhú otázku, ak členský štát v konečnom rozhodnutí o udelení víz odkáže na skutočne existujúcu a dostatočne konkretizovanú možnosť podať opravný prostriedok v inom členskom štáte proti menovite označenému príslušnému orgánu v tomto inom členskom štáte (resp. v týchto iných členských štátoch), ktorý (resp. ktoré) vzniesol (resp. vzniesli) námietky uvedené v článku 32 ods. 1 písm. a) bode vi) Vízového kódexu a v rámci takéhoto opravného prostriedku možno preskúmať dôvod zamietnutia?

3.b. Vyžaduje sa pre kladnú odpoveď na prvú otázku v spojení s treťou otázkou písm. a), aby sa rozhodnutie v konaní o opravnom prostriedku, ktoré sa vedie v členskom štáte, ktorý prijal konečné rozhodnutie a proti ktorému je toto konanie namierené, prerušilo dovtedy, kým navrhovateľ mohol využiť svoje právo podať opravný prostriedok v inom členskom štáte (alebo iných členských štátoch) a ak žiadateľ túto možnosť využije, kým sa vyhlási (konečné) rozhodnutie o tomto opravnom prostriedku?

4. Má na odpoveď na tieto otázky vplyv, či (orgánu) v členskom štáte (resp. členských štátoch), ktorý podal námietky proti udeleniu víz, môže v konaní o opravnom prostriedku namierenom proti konečnému rozhodnutiu o žiadosti o udelenie víz vstúpiť do konania ako druhý odporca a na základe tohto postavenia môže získať príležitosť?

### **Uvedené ustanovenia práva Únie**

Charta základných práv Európskej únie: články 41 a 47

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex): články 22 a 32

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS): články 38 až 40

### **Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva**

Algemene Wet Bestuursrecht (Všeobecný správny zákon, ďalej len „Awb“): články 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45

### **Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej**

- 1 Žalobkyňa je sýrskou štátnou príslušníčkou a býva v Saudskej Arábii. Je vdova a má plnoleté deti, pričom jedno dieťa býva vo Švédsku a tri deti v Holandsku. Dňa 2. januára 2018 podala žiadosť o vízum, pretože chcela navštíviť svoje deti žijúce v Holandsku. Holandské zastupiteľstvo v Amáne (Jordánsko) jej žiadosť po predchádzajúcej konzultácii s inými členskými štátmi v zmysle článku 22 Vízového kódexu zamietlo. V rámci odôvodnenia sa uvádzalo: „Jeden alebo

viaceré členské štáty Vás považujú za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť či verejné zdravie v zmysle článku 2 bodu 19, resp. 21 Kódexu schengenských hraníc, alebo pre medzinárodné vzťahy jedného alebo viacerých členských štátov“. Z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že námietky proti udeleniu víz vznikli nemecké orgány.

- 2 Žalobkyňa vo svojej sťažnosti uviedla, že tuší, na čom sa zakladá toto zamietnutie. V minulosti, keď manžel žalobkyne študoval v Nemecku, s ním v Nemecku žila. Pred štyrmi alebo piatimi rokmi, ak si dobre spomína, jej bolo cez prostredníka udelené krátkodobé vízum v Nemecku. Tomuto prostredníkovi za vízum zaplatila (v Saudskej Arábii nejde o neobvyklú prax), za čo následne skutočne získala predmetné vízum. Skôr ako vycestovala, si nemecké veľvyslanectvo overilo toto vízum. Zistilo sa, že tam nebolo zaregistrované. Následne preto do Nemecka nevycestovala. Podľa žalobkyne táto udalosť nepredstavuje hrozbu pre vnútorný poriadok a vnútornú bezpečnosť. Okrem toho poukazuje na to, že v roku 2007 s holandskými vízami navštívila rodinných príslušníkov v Holandsku a potom sa vrátila do Saudskej Arábie.
- 3 Žalobkyňa podala proti zamietnutiu sťažnosť a následne žalobu na Rechtbank Den Haag (súd v Haagu, Holandsko), ktorý rozhoduje vo vízových záležitostiach v prvom a zároveň poslednom stupni.

#### **Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 4 Podľa článku 22 Vízového kódexu môžu členské štáty vyžadovať, aby sa s nimi konzultovalo pred rozhodnutím o žiadosti o vízum podanej štátnymi príslušníkmi (určitými kategóriami týchto príslušníkov) určitých tretích krajín. Ak iný členský štát vznesie námietky proti udeleniu víz, schengenské vízum sa v súlade s článkom 32 ods. 1 písm. a) bodom vi) Vízového kódexu neudelí. Takéto námietky proti udeleniu víza sú založené na dôvodoch vnútroštátnej povahy, pre ktoré bol žiadateľ označený za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť či verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy. Námietky môžu byť podľa tohto ustanovenia odôvodnené aj zápisom do európskeho oznamovacieho systému, akým je napríklad vízový informačný systém (ďalej len „VIS“) alebo schengenský informačný systém (ďalej len „SIS“). Žalobkyňa však nebola zapísaná do takéhoto európskeho systému pre odopretie vstupu.
- 5 V konaní vo veci samej vzniká otázka, či a akým spôsobom je v rámci žaloby namierenej proti konečnému rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o vízum možné preskúmať dôvod zamietnutia a či sa takýto spôsob preskúmania považuje za účinný prostriedok nápravy.
- 6 Žalobkyňa zastáva názor, že nejde o účinný prostriedok nápravy. Keďže nie sú známe dôvody nemeckých orgánov, je konfrontovaná s rozhodnutím Holandska, ku ktorému sa z obsahového hľadiska nemôže vôbec vyjadriť. Okrem toho by jej tvrdenia namierené proti dôvodu zamietnutia neboli preskúmané z hmotnoprávneho hľadiska. Napadnuté rozhodnutie odporuje aj právu na dobrú

správu vecí verejných (článok 41 Charty). Dôvod zamietnutia je totiž formulovaný tak široko, že ho nemožno spochybniť. Žalovaný bol povinný sa obrátiť na nemecké orgány, aby zistil, z akého dôvodu sa žalobkyňa považuje za hrozbu. V konaní o sťažnosti žalobkyňa žalovaného žiadala aj o takýto postup, avšak žalovaný jej žiadosť zamietol. Zastával názor, že podľa Vízového kódexu nie je povinný v tejto súvislosti vykonať ďalšie zisťovanie. Hoci je toto konštatovanie správne, predmetná povinnosť podľa žalobkyne vyplýva z práva Únie. V tejto súvislosti odkazuje na odôvodnenia 13 a 18 Vízového kódexu, článok 41 Charty a rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74). Žalobkyňa nakoniec podotýka, že Nemecko ju nezapísalo do SIS, a teda nepovažovalo za potrebné, aby sa zákaz vzťahoval na celé územie EÚ.

- 7 Žalovaný sa domnieva, že v súlade s článkom 32 ods. 1 písm. a) bodom vi) Vízového kódexu je oprávnený a povinný zamietnuť udelenie víza, ak štát patriaci do Schengenského priestoru označí cudzinca za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy členského štátu. Okrem toho z Vízového kódexu nevyplýva povinnosť vyžiadať si od nemeckých orgánov informácie o dôvodoch vznesenia námietok proti udeleniu víza a oznámiť ich žalobkyni. Takáto povinnosť nevyplýva z odôvodnení 13 a 18 Vízového kódexu. Z odôvodnenia 13 totiž vyplýva, že členské štáty môžu s cieľom uľahčiť vízový postup zväziť niekoľko foriem spolupráce. Z odôvodnenia 18 vyplýva význam spolupráce pre jednotné uplatňovanie spoločnej vízovej politiky. Žalobkyňa okrem toho dostatočne nepreukázala, že bolo porušené právo na dobrú správu vecí verejných v zmysle článku 41 Charty. Žalovaný odkazuje na rozsudok Súdneho dvora z 23. októbra 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318) (ďalej len „rozsudok Unitrading“). Okrem toho sa nepreukázalo, že by žalobkyňa nemala v Holandsku k dispozícii účinný prostriedok nápravy. V Holandsku má právo na to, aby sa jej vec verejne prerokovala v spravodlivom konaní, a preto nie je porušený článok 47 Charty. Žalobkyňa navyše nepreukázala, že v Nemecku nemá možnosť využiť účinný prostriedok nápravy.

### **Zhrnutie odôvodnenia návrhu**

- 8 Rechtbank (súd) vo svojej doterajšej judikatúre v podobných prípadoch vychádzal z predpokladu, že v druhom členskom štáte existuje primeraná právna ochrana proti námietkam vzneseným týmto druhým členskými štátom. V každom z týchto prípadov však existoval zápis v európskom oznamovacom systéme, akým je VIS. V iných rozhodnutiach Rechtbank (súd) rozhodol, že takáto ochrana neexistuje alebo že nie je dostatočná.
- 9 Pre otázku, či v prejednávanom prípade existuje dostatočná právna ochrana, je predovšetkým podstatné, že žalovaný vo svojom právoplatnom rozhodnutí neuviedol, či sa možno brániť proti námietkam namiereným proti udeleniu víz, a v prípade kladnej odpovede, akým spôsobom a na ktorom nemeckom orgáne tak

možno urobiť. Nikde v rozhodnutí sa neuvádzali ani informácie o súde, na ktorý sa žalobkyňa v Nemecku mohla obrátiť so svojou žalobou.

- 10 Okrem toho články 38 až 40 nariadenia o VIS stanovujú, že každý môže príslušné orgány požiadať o opravu údajov, ak sú nesprávne, a o vymazanie údajov, ak boli zaznamenané v rozpore so zákonom. V tejto súvislosti musí existovať možnosť podať žalobu. V prejednávanej veci odmietnutie udelenia víza nespočíva na zápise vo VIS. Hoci sa nariadenie o VIS vzhľadom na túto skutočnosť neuplatní, aj z neho vyplýva, že musí existovať možnosť opraviť nesprávne údaje, na ktoré sa prihliadalo pri posudzovaní žiadosti o víza.
- 11 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa diskusia v zásade týka otázky, či sa má námietka iného členského štátu namierená proti udeleniu víz považovať v prípade konečného rozhodnutia o vízovej žiadosti za okolnosť, ktorá sa v konaní o opravnom prostriedku, ktoré sa môže začať na podnet žiadateľa v súlade článkom 32 ods. 3 Vízového kódexu, nesmie podrobiť preskúmaniu obsahu. Hrozba pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť či verejné zdravie, ktorá je v prejednávanej veci relevantná, sa podľa holandského správneho procesného práva spravidla v prípade, ak odôvodňuje napríklad zamietnutie povolenia na dlhodobý pobyt, môže v konaní o žalobe preskúmať aj po obsahovej stránke. Ak iný orgán rozhodol, že ide o tento dôvod zamietnutia, musí existovať možnosť predložiť tomuto inému orgánu opravný prostriedok, ktorá sa spája s dostatočnými zárukami. Len v takom prípade možno upustiť od preskúmania dôvodu zamietnutia v konaní o žalobe namierenej proti konečnému rozhodnutiu, pretože povinnosť zabezpečiť primeranú právnu ochranu existuje v inej podobe.
- 12 Vnútroštátny súd sa predbežne domnieva, že takáto primeraná právna ochrana existuje až vtedy, ak možno dôvod zamietnutia preskúmať aj po obsahovej stránke. Ak sa prijme názor žalovaného, že dôvod zamietnutia v prebiehajúcim konaní o žalobe nemožno preskúmať, nie je splnená požiadavka primeranej právnej ochrany.
- 13 V prejednanom prípade nie je jasné, či nemecké orgány v súvislosti so svojimi námietkami proti udeleniu víz, ktoré odôvodnili verejným poriadkom, vnútornou bezpečnosťou, verejným zdravím alebo medzinárodnými vzťahmi, vydali rozhodnutie, proti ktorému je alebo bolo možné podať opravný prostriedok, ktorý je zabezpečený dostatočnými zárukami, a ktorý žalobkyňa môže, resp. mohla skutočne využiť. Žalovaný sa k tejto otázke vo svojom konečnom rozhodnutí nevyjadril. V prejednávanej veci vyplývajú z vyššie uvedených skutočností pre žalobkyňu nepriaznivé dôsledky. Vnútroštátny súd sa domnieva, že s prihliadnutím na právo na dobrú správu vecí verejných, ktoré je upravené v článku 41 Charty, a na právo na účinný prostriedok nápravy upravené v článku 47 Charty nie je správne, že sa takáto neistota alebo nejednoznačnosť, pokiaľ ide o existenciu možnosti podať opravný prostriedok, negatívne odráža na žalobkyňu.
- 14 Vnútroštátny súd si je vedomý, že žalobkyňa pravdepodobne má alebo môže mať viac informácií o svojej predchádzajúcej žiadosti o vízum. To však nič nemení na

tom, že od žalovaného možno očakávať, aby Rechtbank (súd), ktorý je príslušný pre konanie v tejto veci, prípadne aj v spolupráci s Nemeckom, poskytol dostatočné informácie o tejto žiadosti. Iba v takom prípade môže Rechtbank (súd) žalobu preskúmať v celom rozsahu a potvrdiť, že existuje účinný prostriedok nápravy. Rechtbank (súd) v tejto súvislosti poukazuje aj na to, že len tá okolnosť, že Nemecko žalobkyňi v minulosti odmietlo udeliť vízum, nemôže odôvodňovať záver, v zmysle ktorého sa žalobkyňa považuje za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy.

- 15 Ak je žalobkyňa povinná podať v Nemecku opravný prostriedok proti námietkam Nemecka, vzniká otázka, či sa v takom prípade v prebiehajúcom konaní o žalobe musí počkať na výsledok nemeckého konania (ak ešte existuje takáto možnosť), pretože konečné rozhodnutie závisí od tohto výsledku. V prospech takéhoto záveru svedčí, že účinný prostriedok nápravy existuje podľa názoru vnútroštátneho súdu až vtedy, ak sa žalobkyňa môže, resp. mohla domôcť preskúmania námietok v Nemecku alebo v Holandsku.
- 16 Je však otázne, či odkázanie na konanie v inom štáte zodpovedá zásade „jediného kontaktného bodu“ (ktorá sa okrem iného uvádza v odôvodnení 7 Vízového kódexu), ako aj zásade, podľa ktorej sa o žiadostiach musí rozhodnúť čo možno najskôr. Ak sa najskôr vyžaduje podanie opravného prostriedku v inej krajine, mohlo by sa prebiehajúce konanie o žalobe skomplikovať a predĺžiť, čím by mohla byť ohrozená jeho účinnosť. Práve táto skutočnosť podporuje preskúmanie obsahu námietok Nemecka v prebiehajúcom konaní. Žalovaný a nemecký orgán, ktorý vzniesol námietky, by však v takom prípade museli Rechtbank (okresný súd) predložiť potrebné informácie o dôvode zamietnutia.
- 17 Žalovaný ďalej poukázal na rozsudok Unitrading. V tomto konaní Súdny dvor v zásade rozhodol, že článok 47 Charty nebráni tomu, aby bol dôkaz založený na výsledkoch analýz vykonaných treťou osobou, o ktorých táto tretia osoba odmieta poskytnúť informácie, čím sa sťažuje, ba dokonca znemožní overenie alebo vyvrátenie správnosti vyvedených záverov. Vyžaduje sa však, aby sa dodržali zásady efektivity a ekvivalencie. Súdny dvor v tejto súvislosti predpokladal, že účastníci konania mali možnosť vyvrátiť predložený dôkaz, pretože svoje tvrdenia dokázali podložiť inými skutočnosťami, a teda že takýmto spôsobom mohli poprieť výsledky analýz tretej osoby, ktoré slúžili ako dôkazné prostriedky.
- 18 Vnútroštátny súd má pochybnosti, či sa aj námietka iného členského štátu namierená proti udeleniu víz môže považovať za takýto dôkazný prostriedok založený na analýze tretej osoby. Okrem toho nie je v prejednávanej veci jasné, čo bolo obsahom námietok Nemecka a na akých skutočnostiach boli založené. Aj keby sa námietky mohli považovať za dôkazné prostriedky, žalobkyňa by sa proti nim nemohla odvolávať na iné zmysluplné skutočnosti. Vnútroštátny súd je preto presvedčený, že rozsudok vo veci Unitrading sa v tomto konaní neuplatní.