

Sprawa C-226/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

14 marca 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rechtbank Den Haag, na posiedzeniu w ośrodku zamiejscowym w Haarlem (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

5 marca 2019 r.

Strona skarżąca:

K.A.

Strona przeciwna:

Minister van Buitenlandse Zaken

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie główne dotyczy: odmowy udzielenia wizy na pobyt krótkoterminowy (ze względu na to, że państwo członkowskie, po uprzednim zasięgnięciu jego opinii zgodnie z art. 22 kodeksu wizowego, złożyło sprzeciw wobec jej wydania) oraz możliwego braku odpowiedniej ochrony prawnej w przypadku zaistnienia takiej podstawy odmowy wydania wizy.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Niniejszy wniosek na podstawie art. 267 TFUE dotyczy po pierwsze tego, w jaki sposób może być badana odmowa wydania wizy ze względu na sprzeciw innego państwa członkowskiego w postępowaniu w przedmiocie sądowego środka odwoławczego (skargi) od tej odmowy i czy ów sposób badania odmowy stanowi

skuteczny środek prawny przed sądem w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej: „kartą”) i, po drugie, czy taka odmowa w okolicznościach niniejszej sprawy spełnia wymogi dobrej administracji w rozumieniu art. 41 karty.

Pytania prejudycjalne

1. Czy sądowy 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 zdanie wprowadzające i lit. a) podpunkt vi) kodeksu wizowego stanowi w poniższych okolicznościach skuteczny środek prawny przed sądem w rozumieniu art. 47 karty:

- w uzasadnieniu decyzji państwo członkowskie poprzestało na wskazaniu: „została Pani uznana przez jedno lub więcej państw członkowskich za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 19, a obecnie art. 21 kodeksu granicznego Schengen lub dla stosunków międzynarodowych jednego lub więcej państw członkowskich”.

- w decyzji, ani w administracyjnym postępowaniu odwoławczym państwo członkowskie nie wskazało, który konkretnie powód lub powody - spośród czterech wymienionych w art. 32 ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. a) podpunkt vi) kodeksu wizowego - został powołany;

- państwo członkowskie nie udzieliło w postępowaniu odwoławczym bliższych merytorycznych informacji lub uzasadnienia powodu lub powodów stanowiących podstawę sprzeciwu innego państwa członkowskiego, względnie państw członkowskich?

2. Czy w okolicznościach opisanych w pytaniu 1 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 pytanie 1 i 2 należy udzielić odmiennej odpowiedzi, jeżeli państwo członkowskie wskazałoby w ostatecznej decyzji w przedmiocie wizy rzeczywiście istniejącą, a przy tym wyraźnie określiła, 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 zdanie wprowadzające i lit. a) podpunkt vi) kodeksu wizowego, w ramach którego to postępowania przedmiotem rozpoznania mogłaby zostać objęta podstawa odmowy udzielenia wizy?

3.b. Czy dla udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 1 w związku z pytaniem 3.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 sądowego 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 powodu lub powodów, które legły u podstaw sprzeciwu?

Powołane przepisy prawa Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: artykuły 41 i 47.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy): artykuły 22 i 32.

Rozporządzenie (WE) nr 767/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS): artykuły od 38 do 40.

Powołane przepisy prawa krajowego

Algemene Wet Bestuursrecht (ogólna ustawa prawo administracyjne, Awb): artykuły 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Skarżąca posiada obywatelstwo syryjskie i mieszka w Arabii Saudyjskiej. Jest ona wdową i ma pełnoletnie dzieci, spośród których jedno mieszka w Szwecji, a troje w Niderlandach. Dnia 2 stycznia 2018 r. złożyła wniosek wizowy w celu odbycia wizyty u swoich dzieci mieszkających w Niderlandach. Przedstawicielstwo Niderlandów w Amman, Jordania oddało wniosek po zasięgnięciu opinii innych państw członkowskich zgodnie z art. 22 kodeksu wizowego. W uzasadnieniu decyzji wskazano: „została Pani uznana przez jedno lub więcej państw członkowskich za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 19, a obecnie art. 21 kodeksu granicznego Schengen lub dla stosunków międzynarodowych jednego

lub więcej państw członkowskich”. Z zaskarżonej decyzji wynika, że sprzeciw wobec wydania wizej został złożony przez organy niemieckie.

- 2 W środku odwoławczym w trybie administracyjnym skarżąca przedstawiła, że przypuszcza ona, co było przyczyną odmowy. W przeszłości, gdy mąż skarżącei studiował w Niemczech, mieszkała z nim w Niemczech. Cztery lub pięć lat temu, o ile dobrze pamięta, uzyskała ona przy pomocy pośrednika wizę na pobyt krótkoterminowy w Niemczech. Zapłaciła ona pośrednikowi za wizę (co nie jest nietypową sytuacją w Arabii Saudyjskiej), po czym rzeczywiście otrzymała wizę. Zanim skarżąca opuściła Arabię Saudyjską, niemiecka ambasada zweryfikowała wizę. Okazało się, że nie została ona zarejestrowana. W związku z tym skarżąca nie pojechała do Niemiec. Zdaniem skarżącej to zdarzenie nie wskazuje na istnienie zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego. Ponadto wskazuje ona, że w 2007 r. odwiedziła ona rodzinę w Niderlandach na podstawie niderlandzkiej wizej, a następnie powróciła do Arabii Saudyjskiej.
- 3 Skarżąca wniosła odwołanie od decyzji odmownej, a następnie skargę do rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze), który rozpoznaje spory dotyczące wiz w pierwszej, a zarazem jedynej instancji.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Zgodnie z art. 22 kodeksu wizowego państwo członkowskie może wymagać, by zasięgnięto jego opinii przy rozpatrywaniu wniosków złożonych przez (szczególne kategorie) obywateli niektórych państw trzecich. Jeżeli inne państwo członkowskie wyrazi sprzeciw wobec wydania wizej, odmawia się wydania wizej Schengen na podstawie art. 32 ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. a), podpunkt vi) kodeksu wizowego. Tego rodzaju sprzeciw wobec wydania wizej ma związek z wywodzonymi z prawa krajowego powodami uznania osoby ubiegającej się o wizę za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub dla stosunków międzynarodowych. Zgodnie z tym artykułem podstawę sprzeciwu może stanowić również wpis w europejskich bazach danych, takich jak Wizowy System Informacyjny (zwany dalej: „VIS”) lub System Informacyjny Schengen (zwany dalej: „SIS”). Jednakże w europejskich bazach danych nie było na temat skarżącej wpisu, który nakazywałby odmówić pozwolenia na wjazd.
- 5 W toku postępowania głównego powstało pytanie czy i w jaki sposób powód odmowy może być badany w przypadku wniesienia sądowego środka odwoławczego (skargi) na ostateczną decyzję odmawiającą wydania wizej i czy sposób ten stanowi skuteczny środek prawny przed sądem.
- 6 Skarżąca twierdzi, że brak jest skutecznej ochrony prawnej. Ponieważ motywy organów niemieckich są nieznane, nie może ona podnieść zarzutów merytorycznych względem decyzji Niderlandów. Ponadto jej argumenty przeciwko podstawie odmowy nie zostały poddane merytorycznej ocenie. Zaskarżona decyzja została ponadto wydana z naruszeniem prawa do dobrej

administracji (art. 41 karty). Podstawy odmowy są bowiem sformułowane tak szeroko, że nie jest możliwe ich zakwestionowanie. Skarżąca musiała zwrócić się do organów niemieckich, aby dowiedzieć się, dlaczego została uznana za stanowiącą zagrożenie. Zwracała się o to również do strony przeciwnej w toku administracyjnego postępowania odwoławczego, jednakże strona przeciwna nie uwzględniła tego żądania. Stała ona na stanowisku, że kodeks wizowy nie nakłada na nią obowiązku składania zapytań w tym przedmiocie. Nawet jeżeli tak jest, to zdaniem skarżącej ten obowiązek wynika z prawa Unii. Odsyła ona w tym zakresie do motywów 13 i 18 kodeksu wizowego, art. 41 karty i wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej: „Trybunałem”) z dnia 31 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania, C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74. Wreszcie skarżąca zwraca uwagę, że Niemcy nie dokonały na jej temat wpisu w SIS i w związku z tym nie uznały za konieczne zakazania jej pobytu w całej UE.

- 7 Strona przeciwna stoi na stanowisku, że na podstawie art. 32 ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. a) podpunkt vi) kodeksu wizowego ma ona uprawnienie i obowiązek odmówić wydania wizy, jeżeli państwo członkowskie strefy Schengen uzna cudzoziemca za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych jednego z państw członkowskich. Ponadto z kodeksu wizowego nie wynika obowiązek kierowania do władz niemieckich zapytań o to, dlaczego sprzeciwiły się one wydaniu wizy i poinformowania o tym skarżącej. Obowiązek taki nie wynika z motywów 13 i 18 kodeksu wizowego. Z motywu 13 wynika wszak, że państwa członkowskie mogą rozważyć kilka form współpracy w celu ułatwienia przedmiotowej procedury. Natomiast z motywu 18 wynika, że współpraca ma zasadnicze znaczenie dla jednolitego stosowania wspólnej polityki wizowej. Skarżąca nie uprawdopodobniła także naruszenia prawa do dobrej administracji w rozumieniu art. 41 karty. Strona przeciwna powołuje się na wyrok Trybunału z dnia 23 października 2014 r., Unitrading, C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318 (zwany dalej: „wyrokiem w sprawie Unitrading”). Ponadto nie zostało stwierdzone, iż skarżąca nie miała w Niderlandach zagwarantowanego prawa do skutecznego środka prawnego. Ma ona w Niderlandach prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jej sprawy, przez co nie może być mowy o naruszeniu art. 47 karty. Ponadto skarżąca nie wykazała, że nie może ona wnieść skutecznego środka odwoławczego w Niemczech.

Związłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 8 W orzecznictwie tutejszego sądu zakładano dotychczas w mniej lub bardziej podobnych sytuacjach, że w innym państwie członkowskim dostępna jest - w przypadku złożenia przez to państwo sprzeciwu [wobec wydania wizy]- dające wystarczające gwarancje procedura prawna. Zawsze chodziło jednak o wpis w europejskiej bazie danych, takiej jak VIS. W innych wyrokach sąd odsyłający orzekał, że ta procedura nie istnieje lub nie daje wystarczających gwarancji.

- 9 Dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w rozpatrywanym przypadku można mówić o procedurze prawnej dającej wystarczające gwarancje, najważniejsze znaczenie ma to, że strona przeciwna nie wskazała w ostatecznej decyzji, czy - a jeśli tak, to w jaki sposób i do jakiego organu niemieckiego - można odwołać się od sprzeciwu wobec wydania wize. Nie wskazano także nigdzie, do jakiego sądu niemieckiego skarżąca może wnieść sądowy środek odwoławczy.
- 10 Ponadto art. 38 - 40 rozporządzenia nr 767/2008 (rozporządzenie w sprawie VIS) stanowią, że każdy może zwrócić się do właściwych organów o skorygowanie błędnych danych i usunięcie danych przetwarzanych bezprawnie. Musi również istnieć możliwość wniesienia środka odwoławczego w tym przedmiocie. W niniejszej sprawie wpis w VIS nie stanowi podstawy odmowy wydania wize. Zatem, pomimo iż rozporządzenie w sprawie VIS nie ma bezpośredniego zastosowania, wynika z niego jednak, że błędne dane, które są brane pod uwagę w procesie oceny wniosku wizowego, muszą zostać skorygowane.
- 11 Mając na uwadze powyższe, sedno dyskusji stanowi kwestia, czy sprzeciw innego państwa członkowskiego wobec wydania wize należy w odniesieniu do decyzji w przedmiocie wniosku wizowego uznać za informację, która nie podlega ocenie merytorycznej w przypadku wniesienia przez osobę ubiegającą się o wize środka odwoławczego, o którym mowa w art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego. Jeżeli zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zdrowia publicznego, takie jak będące przedmiotem niniejszego postępowania, stanowi podstawę odmowy na przykład zezwolenia na pobyt długoterminowy, może ono - zgodnie z niderlandzkimi przepisami o postępowaniu administracyjnym - zwykle zostać poddane ocenie merytorycznej. Jeżeli inny organ administracyjny stwierdzi zaistnienie tej przyczyny odmowy, musi istnieć obwarowana stosownymi gwarancjami administracyjna procedura odwoławcza przed tym organem. Tylko w takim wypadku można odstąpić od oceny podstawy odmowy w postępowaniu w przedmiocie sądowego środka odwoławczego od ostatecznej decyzji, ponieważ wystarczająca ochrona prawna zagwarantowana została już wcześniej.
- 12 Sąd odsyłający tymczasowo staje na stanowisku, że taka wystarczająca ochrona jest zagwarantowana dopiero, gdy podstawa odmowy może podlegać również kontroli merytorycznej. Dlatego, jeżeli w ślad za twierdzeniami strony przeciwnej zostanie stwierdzone, że podstawa odmowy nie podlega kontroli merytorycznej w niniejszym postępowaniu w przedmiocie sądowego środka odwoławczego, to nie zostanie zagwarantowana wystarczająca ochrona prawna.
- 13 W niniejszym przypadku nie jest jasne, czy organy niemieckie, w związku ze swoim sprzeciwem wobec wydania wize uzasadnionym względami porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunkami międzynarodowymi, wydały decyzję, od której przysługują lub przysługiwały obwarowane stosownymi gwarancjami środki odwoławcze, z których skarżąca może lub mogła rzeczywiście skorzystać. Strona przeciwna nie udzieliła w ostatecznej decyzji informacji w tym przedmiocie. Działa to na niekorzyść skarżącej w niniejszym postępowaniu. Zdaniem sądu odsyłającego, w świetle

ustanowionej w art. 41 karty zasady dobrej administracji oraz ustanowionej w art. 47 karty zasady skutecznej ochrony sądowej, niewłaściwym jest, że ta niepewność lub niejasność w przedmiocie istnienia możliwości wniesienia środka odwoławczego działa na niekorzyść skarżącej.

- 14 Sąd odsyłający ma świadomość, że skarżąca prawdopodobnie sama posiada lub może posiadać więcej informacji o wcześniej złożonym wniosku wizowym. Nie zmienia to faktu, że od strony przeciwnej można oczekiwać, iż udzieli ona, również we współpracy z Niemcami, sądowi odsyłającemu w niniejszym postępowaniu odpowiednich informacji w tym zakresie. Tylko w takim wypadku sąd odsyłający będzie w stanie rozpoznać skargę w pełnym zakresie, tak aby zapewnione zostało prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Ponadto sąd odsyłający zauważa jeszcze, że na podstawie samego faktu, iż Niemcy odmówiły wcześniej skarżącej wydania wizy, nie można wnioskować, że stanowi ona zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych.
- 15 Jeżeli skarżąca została by pouczona o istnieniu środka odwoławczego przysługującego w Niemczech od sprzeciwu Niemiec, to powstaje pytanie czy w niniejszym postępowaniu w przedmiocie skargi należy oczekiwać na wynik postępowania w przedmiocie środka odwoławczego złożonego w Niemczech (jeżeli można go jeszcze złożyć) z uwagi na to, że zależy od niego ostateczna decyzja. Zdaniem sądu odsyłającego przemawia za tym fakt, że o skutecznym środku odwoławczym może być mowa dopiero, gdy skarżąca może, względnie mogła poddać w Niemczech lub w Niderlandach ocenie zasadność sprzeciwu.
- 16 Powstaje jednakże pytanie czy odesłanie do postępowania w innym państwie jest zgodne z zasadą skupienia kompetencji do wydania wizy w jednym miejscu (sformułowaną między innymi w motywie 7 kodeksu wizowego) oraz założeniem, że decyzje w przedmiocie wniosków wizowych powinny być podejmowane tak szybko, jak to możliwe. Jeżeli trzeba by najpierw przeprowadzić postępowanie gdzie indziej, niniejsze postępowanie w przedmiocie skargi stałoby się bardziej skomplikowane i długotrwałe, co powodowałoby obniżenie skuteczności skargi. Przemawiałoby to właśnie za merytoryczną oceną sprzeciwu Niemiec w niniejszym postępowaniu. Jednak wtedy strona przeciwna i organ niemiecki, który złożył sprzeciw, musiałyby udzielić sądowi odsyłającemu niezbędnych informacji o podstawie odmowy.
- 17 Strona przeciwna powołała się jeszcze na wyrok w sprawie Unitrading. W sprawie tej Trybunał orzekł, że art. 47 karty nie sprzeciwia się zasadniczo temu, aby dowód opierał się na wynikach analiz dokonanych przez osobę trzecią, gdy ta osoba trzecia odmawia przedstawienia dodatkowych informacji, co w konsekwencji utrudnia lub uniemożliwia obalenie prawidłowości dokonanych stwierdzeń, pod warunkiem, że przestrzegano zasad skuteczności i równoważności. Trybunał wyszedł przy tym z założenia, że strony mogły dostarczyć dowody przeciwne mogące poprzeć ich odmienne twierdzenia i w ten

sposób podważyć stanowiące środek dowodowy wyniki analiz dokonanych przez osobę trzecią.

- 18 Sąd odsyłający wątpi czy sprzeciw innego państwa członkowskiego wobec wydania wizy może również być traktowany jako taki, oparty na wynikach analiz dokonanych przez osobę trzecią, środek dowodowy. Ponadto w niniejszym postępowaniu nie jest jasne, co zawiera sprzeciw Niemiec i na jakich podstawach faktycznych się on opiera. Nawet jeżeli uznać sprzeciw Niemiec za środek dowodowy, skarżąca nie mogłaby zatem przedstawić skutecznych dowodów przeciwnych. Dlatego sąd odsyłający jest zdania, że wyrok w sprawie Unitrading nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy.

DOKUMENT ROBOCZY