

Дело C-949/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

31 декември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Naczelny Sąd Administracyjny (Полша)

Дата на акта за преюдициално запитване:

4 ноември 2019 г.

Жалбоподател:

М.А.

Отвeтник:

Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.

[...]

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

4 ноември 2019 г.

Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша), [...]

[...]

след като на 4 ноември 2019 г. разгледа

[...]

касационната жалба на М. А.

срещу определението на Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Областен административен съд Варшава, Полша)

от 12 март 2019 г. [...], с което се отхвърля жалбата на М. А.

срещу решението на Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (Консул на Република Полша в Н.)

от [...] юли 2018 г. № [...]

относно отказ за издаване на виза

определи:

1. Отправя до Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос: Трябва ли член 21, параграф 2а от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници [...] във връзка с член 47, първа алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз [...] да се тълкува в смисъл, че на гражданин на трета страна, на когото е отказано издаването на виза за дългосрочно пребиваване и който не може да се ползва от правото на свободно движение на територията на другите държави членки, произтичащо от член 21, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген, трябва да се гарантира право на ефективни правни средства за защита пред съд?

2. [...] спира производството по делото до произнасянето по преюдициалния въпрос, посочен в точка 1. **[ориг. 1]**

МОТИВИ

1. Правна уредба.

Правната уредба обхваща разпоредби от правото на Съюза и от националното право относно правото на обжалване на решение, с което консул отказва издаването на национална виза.

1.1. Разпоредби от правото на Съюза.

Член 47, първа алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“):

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.“

Член 18 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том

1, стр. 183[, изменена с Регламент (ЕС) № 265/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2010 г. и с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г.], наричана по-нататък „Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген“):

„1. Визите за престой над 90 дни („визи за дългосрочно пребиваване“) са национални визи, издадени от някоя от държавите членки в съответствие с националното ѝ право или правото на Съюза. Тези визи се издават в единния формат за визи, предвиден в Регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета, като в началото се посочва типът на визата чрез вписване на буквата „D“. Те се попълват при спазване на съответните разпоредби от приложение VII към Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс).

2. Визите за дългосрочно пребиваване имат срок на валидност от не повече от една година. Ако дадена държава членка допусне престой на чужд гражданин за срок от повече от една година, преди изтичането на срока на валидност на визата за дългосрочно пребиваване тя се заменя с разрешение за пребиваване.“

Член 21, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген: **[ориг. 2]**

„Чуждите граждани, които притежават валидно разрешение за пребиваване, издадено от някоя от държавите членки, могат на основание на това разрешение и на валиден пътен документ да се движат свободно до 90 дни в рамките на всеки 180 дневен период на територията на другите държави членки, при условие че отговарят на условията за влизане, посочени в член 5, параграф 1, букви а), в), и д) на Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) и не са включени в националния списък на сигнали на съответната държава членка.“

Член 21, параграф 2а от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген:

„Правото на свободно движение, предвидено в параграф 1, се прилага и по отношение на чужди граждани, които притежават валидна виза за дългосрочно пребиваване, издадена от някоя от държавите членки съгласно предвиденото в член 18.“

1.2. Разпоредби от националното (полското) право.

Член 75 от Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Закон от 12 декември 2013 г. за чужденците, Dz.U. от 2018 г., позиция 2094, изменен, наричан по-нататък „Законът за чужденците“):

„1. Издаването на национална виза се отказва с решение.

2. Решението да се откаже издаването на национална виза се постановява като се използва формуляр.“

Член 76 от Закона за чужденците:

„1. Решението за отказ да се издаде шенгенска или национална виза, постановено от: 1) консул — се преразглежда от този орган въз основа на направено искане; [...]“

Член 5 от Ustawa от 30 sierpnia 2002 г. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Закон от 30 август 2002 г. за производството пред административните съдилища, Dz. U. от 2018 г., позиция 1302, изменен, наричан по-нататък „Законът за производството пред административните съдилища“):

„Административните съдилища не са компетентни в случаите относно: [...]

4) визи, издавани от консули, с изключение на визите: **[ориг. 3]**

а) посочени в член 2, точки 2—5 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (ОВ L 243, 2009 г., стр. 1, изменен),

б) издавани на чужденците, които са членове на семейството на гражданин на държава — членка на Европейския съюз, държава — членка на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) и страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство или Конфедерация Швейцария по смисъла на член 2, точка 4 от Ustawa от 14 lipca 2006 г. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Закон от 14 юли 2006 г. за влизането и пребиваването на територията на Република Полша и излизането от нея на граждани на държави — членки на Европейския съюз и членове на техните семейства, Dz. U. от 2017 г., позиция 900, и от 2018 г., позиция 650, наричан по-нататък „Законът за влизането на територията на Република Полша“).

[...]“.

Член 58, параграф 1, точка 1 от Закона за производството пред административните съдилища: „Съдът отхвърля жалбата: ако случаят не е от компетентността на административния съд [...]“.

2. Фактическа обстановка по делото

2.1. Производство пред консула

На [...] юли 2018 г. М. А. (наричан по-нататък „жалбоподателят“) подава искане до консула на Република Полша (наричан по-нататък „консулт“) за издаване на национална виза, отбелязвайки намерението си да започне в Полша двугодишно обучение от втория цикъл на висшето образование. С решение от [...] юли 2018 г. консултът отказва да издаде национална виза. На [...] юли 2018 г., след като разглежда искането на жалбоподателя за преразглеждане, консултът отново отказва да издаде виза поради липсата на обосновка относно целта или условията на планираното пребиваване.

2.2. Производство пред административните съдилища

2.2.1. Жалбоподателят подава жалба до Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Областен административен съд Варшава, наричан по-нататък „първоинстанционният съд“) срещу посоченото по-горе решение на консула, с което се отказва издаването на национална виза.

За да обоснове допустимостта на подаването на жалбата до административния съд срещу такова решение жалбоподателят по-специално се позовава на решение на Съда на Европейския съюз от 13 декември 2017 г. по дело C-403/16, El Hassani (ECLI:EU:C:2017:960). Жалбоподателят твърди, че диспозитивът на това съдебно решение може [ориг. 4] да се приложи и в разглеждания случай, тъй като е налице сходство с фактическите и правните обстоятелства по това дело.

В становището си по жалбата консултът иска тя да бъде отхвърлена поради липса на компетентност на административния съд.

2.2.2. С определение от 12 март 2019 г. първоинстанционният съд [...] отхвърля жалбата.

Първоинстанционният съд счита, че случаят не е от компетентността на административния съд. Той се позовава на член 5, точка 4 от Закона за производството пред административните съдилища, в действащата му редакция към деня на постановяване на обжалваното решение, и посочва, че за решението, с което се отказва издаването на национална виза, не се прилагат посочените в тази разпоредба изключения и то съответно не подлежи на контрол от административния съд. Що се отнася до посоченото в жалбата решение на Съда на ЕС от 13 декември 2017 г. по дело El Hassani, C-403/16, според първоинстанционния съд то се отнася за шенгенска виза, докато в разглеждания случай жалбоподателя иска да му бъде издадена национална виза, която се издава в съответствие с националното право.

2.2.3. В касационната жалба срещу посоченото по-горе определение се твърди, че е допуснато нарушение на процесуални правила, които могат да имат важно значение за разрешаването на спора, а именно член 58, параграф 1, точка 1 от Закона за производството пред административните съдилища, тъй като неправилно било прието, че решението на консула, с което се отказва издаването на национална виза, не подлежи на съдебен контрол, и

съответно жалбата срещу решението на консула била отхвърлена неоснователно. Жалбоподателят същевременно изтъква, че съмненията в това отношение налагат сезиране на Съда на Европейския съюз.

2.2.4. В становището си по касационната жалба консулт иска тя да бъде отхвърлена предвид текста на член 5, точка 4 от Закона за производството пред административните съдилища, където след извършено изменение, за да се отчете решението на Съда на ЕС по дело C-403/16, El Hassani, е предвидена възможност за обжалване пред административния съд, когато се отказва издаване на шенгенска виза, но не на национална виза. Консулт подчертава, че разпоредбите от Визовия кодекс не се прилагат за националните визи, процедурата за чието издаване се определя в националното право. Консулт се позовава на решение на Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд) от 22 януари 2014 г. [...] и посочва, че тези два правни порядъка не трябва да се бъркат. Решението да се откаже виза, посочено в член 32, параграф 3 от Визовия кодекс, съответно трябва да се разбира единствено като решение да се откаже издаването на виза по смисъла на Визовия кодекс. Това тълкуване съответствало на практиката на Съда на ЕС. В решение по дело C-638/16 [ориг. 5] PPU, XiX (ECLI:EU:C:2017:173, т. 40—47), Съдът на ЕС посочва, че „до този момент законодателят на Съюза не е приел какъвто и да било акт на основание член 79, параграф 2, буква а) [от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“)] за условията за издаване от държавите членки на визи или разрешения за дългосрочно пребиваване на граждани на трети страни по причини от хуманитарен характер, поради което разглежданите в главното производство заявления се уреждат само от националното право“.

3. Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване.

3.1. Допустимост на преюдициалното запитване.

Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд) е национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно полското право, по смисъла на член 267, трета алинея ДФЕС. Отправянето на преюдициалното запитване е обосновано поради съществуващите колебания относно правилното тълкуване на разпоредбите от правото на Съюза, чието разсейване е необходимо за правилното разрешаване на висящия спор пред националната юрисдикция.

3.2. Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване.

3.2.1. Съгласно член 3, параграф 2, точка 4 от Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Закон от 14 юни 1960 г. — Административнопроцесуален кодекс, Dz. U. от 2018 г., позиция 2096, изменен, наричан по-нататък „Административнопроцесуалният кодекс“) разпоредбите от този кодекс не се прилагат за производствата по случаи, за

които са компетентни полските дипломатически представителства и консулски служби, освен ако в специални разпоредби не е предвидено друго. Производството пред консула по издаване на национална виза се провежда в съответствие с разпоредбите от Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Закон от 25 юни 2015 г. за консулското право, Dz.U. от 2017 г., позиция 1545, изменен, Наричан по-нататък „Законът за консулското право“). В член 88 от Закона за консулското право се посочва, че страна може да обжалва решение на консула пред висшестоящия орган, докато съгласно член 94 от същия закон в хипотезите, предвидени в специални разпоредби, страна може да поиска преразглеждане на случая от консула в четиринадесетдневен срок, считано от деня, в който решението ѝ е връчено. Такава специална разпоредба е предвидена в Закона за чужденците, в чийто член 76, параграф 1, точка 1 се посочва, че постановено от консул решение, с което се отказва издаването на шенгенска или национална виза, се преразглежда от този орган въз основа на направено искане. След преразглеждането консултът се произнася с решение, което е окончателно и не **[Ориг. 6]** подлежи на обжалване пред друг административен орган, а в хипотезата на национална виза не подлежи на обжалване по съдебен ред.

3.2.2. В разглеждания случай съдебният контрол е бил изключен по силата на член 5, точка 4 от Закона за производството пред административните съдилища, съгласно който административните съдилища не са компетентни в случаите относно визи, издавани от консулите. В това отношение в закона са предвидени изключения.

Съгласно член 5, точка 4b от Закона за производството пред административните съдилища жалба до административния съд срещу решението на консул, с което се отказва издаването на виза, може да подаде чужденец, който е член на семейството на гражданин на държава — членка на Европейския съюз, държава — членка на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) и страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство или Конфедерация Швейцария по смисъла на член 2, точка 4 от Закона за влизането на територията на Република Полша.

На 4 март 2019 г. — вследствие на отчитането на решението на Съда на ЕС от 13 декември 2018 г. по дело El Hassani — влиза в сила член 5, точка 4а от Закона за производството пред административните съдилища, в който се признава право на обжалване по съдебен ред също ако решението на консула се отнася за визата, посочена в член 2, точки 2—5 от Визовия кодекс, тоест за шенгенска виза.

Това изменение обаче не се прилага за решението за отказ, което е предмет на спора пред националната юрисдикция. Решението на консула, с което на чужденеца се отказва издаването на национална виза (за дългосрочно пребиваване), съгласно националните разпоредби не може да бъде предмет на съдебен контрол.

3.2.3. Според запитващата юрисдикция въпросът дали е допустимо да се приложи изключването, предвидено в националното съдебно-административно производство, на възможността за оспорване на такова решение за отказ по съдебен ред трябва да се прецени с оглед на насоките, произтичащи от правото на Съюза.

Запитващата юрисдикция обаче не е сигурна дали правото на Съюза изисква въвеждането на същото равнище на защита при националните визи (за дългосрочно пребиваване) като произтичащото за шенгенските визи от посоченото по-горе решение по дело *El Hassani*.

Тези съмнения преди всичко произтичат от различната уредба в правото на Съюза на правата, с които се ползват чужденците, що се отнася до възможността за оспорване на решенията за отказ при различните видове визи. Както следва от решението по дело *El Hassani*, задължението за предвиждане в националното право на възможност за отнасяне до съд на случай, свързан с окончателно решение за [ориг. 7] отказ за издаване на виза, произтича от принципа на ефективна съдебна защита, залегнал в член 47 от Хартата. Съдът на ЕС ясно посочва, че разпоредбите от Хартата са приложими, когато държава членка постановява решение за отказ да издаде виза съгласно член 32, параграф 1 от Визовия кодекс.

За разлика от шенгенските визи, процедурата за издаване на визи за дългосрочно пребиваване не е уредена в акт от правото на Съюза. Както ясно посочва Съдът на ЕС, поради липсата на приети от органите на Съюза обвързващи актове на основание член 79, параграф 2, буква а) ДФЕС за разглеждане на исканията за издаване от държавите членки на визи или разрешения за дългосрочно пребиваване на граждани на [трети страни] по причини от хуманитарен характер, приложимо е националното право (вж. решение по дело *X и X*, т. 44).

Според запитващата юрисдикция изразеното от Съда на ЕС виждане обаче не дава еднозначен отговор на съмненията дали при националните визи е допустимо да се изключи осигуряването на съблюдаването на обхвата на защитата по съдебен ред, произтичаща от член 47 от Хартата.

3.3. Причини за съмненията на запитващата юрисдикция.

3.3.1. Съмнения у запитващата юрисдикция предизвиква тълкуването на член 21, параграф 2а от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген във връзка с член 47 първа алинея от Хартата, що се отнася до това дали той предвижда право на ефективни правни средства за защита пред съд при отказ да се издаде национална виза от консул. Съгласно член 45, параграф 2 от Хартата правото на свободно движение може да се предоставя на гражданите на трети страни, които пребивават законно на територията на държава членка. Това право е признато в член 21, параграф 2а от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген на лицата,

притежаващи валидна виза за дългосрочно пребиваване. Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген е част от достиженията на правото на Шенген и е източник на индивидуални права. Упражняването на свободата на движение зависи от получаването на виза за дългосрочно пребиваване. Решението, с което се отказва издаването на виза за дългосрочно пребиваване, води до невъзможност да се упражни правото, произтичащо от правото на Съюза, на свободно движение в държавите от Шенгенското пространство. Същевременно съгласно член 47 първа алинея от Хартата „всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд“. [ориг. 8]

3.3.2. В рамките на принципа на ефективна съдебна защита държавите членки са длъжни да осигурят защитата на индивидуалните права, произтичащи от правото на Съюза, включително да гарантират ефективния достъп до съд, действайки същевременно в рамките на принципа на процесуална (институционална) автономия на държавите членки. Процесуалната автономия на държавите членки се разбира като правомощие на държавата членка да определи компетентността на съдилищата и (съдебните) процедури за разглеждането на искания, които се основават на правото на Съюза, при спазване на принципите на равностойност и на ефективност (вж. решения на Съда на ЕС от 16 декември 1976 г. по дело *Rewe*, 33/76, ECLI:EU:C:1976:188, и по дело *Comet*, 45/76, ECLI:EU:C:1976:191). Влияние върху обхвата на свободата на преценка, с която в конкретен случай се ползва държавата членка, при определянето на правилата и реда за защита на правата, черпени от правото на Съюза, оказва също задължението за спазване на член 47, първа алинея от Хартата. При определянето на стандарт за защита не бива да се забравя виждането на Съда на ЕС, че принципът на ефективна съдебна защита е общ принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки и е залегнал в член 6 (право на справедлив съдебен процес) и член 13 (право на ефективно средство за защита) от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (вж. решение на Съда на ЕС от 13 март 2007 г. по дело *Unibet*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, т. 37). Както следва от решение по дело *El Hassani*, C-403/16, задължението за спазване на принципа на ефективна съдебна защита, предвиден в член 47 от Хартата, се отнася и за процесуалните правила, свързани с възможността за обжалване пред националния съд на решение за отказ да бъде издадена шенгенска виза.

Задължението за спазване на член 47 от Хартата в разглеждания случай може се обоснове с формулировката на член 21, параграф 2а от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген, където се признава право на свободно движение на чуждите граждани, които притежават (национална) виза за дългосрочно пребиваване. Националната виза е едно от възможните средства, позволяващи упражняването на правото на свободно движение от чужденеца, и разбираана по този начин при нея няма съществени различия,

що се отнася до упражняването на това право въз основа на шенгенската виза, издадена на гражданин на трета страна. Според запитващата юрисдикция наличието на различия между специфичните аспекти на правилата, условията или реда за издаване на национални и шенгенски визи не променят факта, че и двата вида визи се отнасят за упражняването на едно и също право, което чужденецът черпи от правото на Съюза. С липсата на възможност [ориг. 9] за обжалване по съдебен ред на окончателното решение, с което се отказва издаването на национална виза, съответно може да се нарушава правото на Съюза, и по-специално правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в член 47, първа алинея от Хартата. Това положение означава, че равнището на правна защита зависи от вида виза, която иска чужденецът, въпреки че всеки вид виза дава право на свободно движение на територията на държавите членки. Запитващата юрисдикция съответно има съмнения дали това не води до дискриминация на гражданите на трети страни, кандидатстващи за национална виза.

Според запитващата юрисдикция, с оглед на посочената по-горе необходимост да се осигури подходяща съдебна защита на правата, черпени от правото на Съюза, може да се твърди, че аналогично равнище на защита следва да бъде осигурено при постановяване на решение, с което се отказва издаването на национална виза.

Запитващата юрисдикция обаче не е сигурна дали това виждане е правилно, предвид съществените различия при определянето на процедурните правила, свързани с издаването на шенгенски и на национални визи.

4. Становище на запитващата юрисдикция.

Според запитващата юрисдикция от формулировката на член 21, параграф 2а от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген във връзка с член 47, първа алинея от Хартата, изглежда, следва, че на чужденците, кандидатстващи за национална виза, е необходимо да се осигури право да обжалват решението за отказ пред компетентен съд.

Поради липсата обаче на еднозначно разрешение на този проблем в практиката на Съда на ЕС, за да се предали дали е правилно посоченото становище на запитваща юрисдикция, е необходимо да се даде отговор на преюдициалния въпрос, поставен в настоящото определение.

5. Заключение.

Изложените съмнения, свързани с тълкуването на член 21, параграф 2а от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген във връзка с член 47 от Хартата, налагат до Съда на ЕС да се отправи преюдициално запитване на основание член 267, трета алинея ДФЕС. Определянето на правилното тълкуване на посочените по-горе разпоредби е решаващо за преценката на

основанието за касационната жалба, а именно твърдението за нарушение на член 58, параграф 1, точка 1 от Закона за производството пред административните съдилища. Произнасянето по [ориг. 10] преюдициалното запитване съответно е абсолютно необходимо и за разрешаването на висящия пред националната юрисдикция спор.

6. Спиране на съдебноадминистративното производство.

[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ