

**Věc C-949/19**

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

**Datum doručení:**

31. prosince 2019

**Předkládající soud:**

Naczelny Sąd Administracyjny (Polsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

4. listopadu 2019

**Žalobce:**

M.A.

**Žalovaný:**

Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.

---

[omissis]

**ROZHODNUTÍ**

Dne 4. listopadu 2019

Naczelny Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud, Polsko) [omissis]

[omissis]

po projednání dne 4. listopadu 2019

[omissis]

kasačního opravného prostředku podaného M.A.

proti rozsudku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
(Vojvodský správní soud ve Varšavě, Polsko)

ze dne 29. ledna 2003 [omissis] o zamítnutí žaloby

ve věci žaloby M.A.

proti rozhodnutí konzula Polské republiky v N.

ze dne [...] července 2018 č. [...]

o zamítnutí žádosti o udělení víza

**ROZHODL TAKTO:**

1. Soudnímu dvoru Evropské unie se pokládá následující předběžná otázka: Musí být čl. 21 odst. 2a Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích [*omissis*] ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny základních práv Evropské unie [*omissis*] vykládán v tom smyslu, že státnímu příslušníkovi třetí země, jemuž byla zamítnuta žádost o udělení dlouhodobého víza a který nemůže využít práva volně se pohybovat na území ostatních členských států vyplývajícího z čl. 21 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, musí být zaručeno právo na účinné prostředky nápravy před soudem?

2. [*omissis*] řízení v této věci se přerušuje až do rozhodnutí o výše uvedené předběžné otázce.

## **ODŮVODNĚNÍ**

### **1. Právní rámec**

Právní rámec obsahuje ustanovení unijního i vnitrostátního práva týkající se práva na opravný prostředek proti rozhodnutí konzula o zamítnutí žádosti o udělení víza.

#### **1.1. Ustanovení unijního práva**

Článek 47 první pododstavec Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“):

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“

Článek 18 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „Úmluva k provedení Schengenské dohody“), stanoví:

„1. Víza pro pobyt delší než tři měsíce (dále jen ‚dlouhodobá víza‘) jsou národní víza udělována jedním z členských států podle jeho vnitrostátního práva nebo práva Unie. Udělují se podle jednotného vzoru víz podle nařízení Rady (ES)

č. 1683/95 [...], s vyznačením typu víza písmenem ‚D‘. Vyplňují se v souladu s příslušnými ustanoveními přílohy VII nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

2. Doba platnosti dlouhodobých víz nepřesahuje jeden rok. Pokud členský stát povolí cizinci pobyt na dobu delší než jeden rok, musí být dlouhodobé vízum před uplynutím doby své platnosti nahrazeno povolením k pobytu.“

Úmluva k provedení Schengenské dohody stanoví ve svém čl. 21 odst. 1 následující:

„Cizinci, kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu vydaného některým členským státem, se mohou na základě tohoto povolení a platného cestovního dokladu volně pohybovat po dobu nejvýše tří měsíců během jakéhokoli šestiměsíčního období na území ostatních členských států, pokud splňují podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c) a e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), a pokud nejsou uvedeni na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území příslušného členského státu.“

Článek 21 odst. 2a Úmluvy k provedení Schengenské dohody stanoví:

„Právo volného pohybu podle odstavce 1 se vztahuje i na cizince, kteří jsou držiteli platného dlouhodobého víza uděleného některým členským státem podle článku 18.“

## 1.2. Ustanovení vnitrostátního (polského) práva

Článek 75 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (zákon ze dne 12. prosince 2013 o cizincích, Dz.U. z roku 2018, položka 2094, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „cizinecký zákon“), stanoví:

„1. Zamítnutí žádosti o udělení národního víza se provádí rozhodnutím.

2. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení národního víza se vydává na formuláři.“

Článek 76 cizineckého zákona stanoví:

„1. V případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení schengenského nebo národního víza vydaného: konzulem – lze tento orgán požádat o přezkoumání věci; [...]

Článek 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zákon ze dne 30. srpna 2002 o řízení před správními soudy,

Dz.U. z roku 2018, položka 1302, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o řízení před správními soudy“), stanoví:

„Správní soudy nejsou příslušné ve věcech: [...]

4) víz udělovaných konzuly, s výjimkou víz:

a) uvedených v čl. 2 bodech 2 až 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. 2009, L 243, s. 1, ve znění pozdějších předpisů),

b) udělených cizinci, který je rodinným příslušníkem státního příslušníka členského státu Evropské unie, členského státu Evropského sdružení volného obchodu (EFTA) – smluvní strany dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo Švýcarské konfederace, ve smyslu čl. 2 odst. 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (zákon ze dne 14. července 2006 o vstupu státních příslušníků členských států Evropské unie a jejich rodinných příslušníků na území Polské republiky, jejich pobytu a vycestování z tohoto území, Dz.U. z roku 2017, položka 900, a z roku 2018, položka 650).

[...]”.

Článek 58 § 1 zákona o řízení před správními soudy stanoví: „Soud žalobu zamítne: pokud věc nespadá do pravomoci správního soudu [...]“.

## **2. Skutkové okolnosti sporu**

### **2.1. Řízení před konzulem**

M. A. (dále jen „žalobce“) dne [...] července 2018 požádal konzula Polské republiky (dále jen „konzul“), o udělení národního víza, přičemž uvedl, že si přeje v Polsku absolvovat dvouleté studium druhého cyklu. Rozhodnutím ze dne [...] července 2018 konzul zamítl žádost o udělení národního víza. Po posouzení žádosti žalobce o přezkoumání věci konzul dne [...] července 2018 znovu zamítl žádost o udělení víza z důvodu nedostatečného odůvodnění účelu nebo podmínek plánovaného pobytu.

### **2.2. Řízení před správními soudy**

2.2.1. Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí konzula o zamítnutí žádosti o udělení národního víza žalobu k Wojewódzkiemu Sądu Administracyjnemu w Warszawie (vojvodský správní soud ve Varšavě, soud prvního stupně). Při odůvodnění přípustnosti podání žaloby k správnímu soudu proti takovému rozhodnutí se žalobce dovolával zejména rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. prosince 2017, C-403/16, El Hassani

(EU:C:2017:960). Žalobce uvedl, že výrok rozsudku je možné použít také na projednávaný případ, protože skutkovými a právními okolnostmi se oba případy podobají.

V žalobní odpovědi navrhl konzul odmítnutí této žaloby z důvodu nepřislušnosti správního soudu.

2.2.2. Soud prvního stupně rozhodnutím ze dne 12. března 2019 [*omissis*] žalobu odmítl.

Soud prvního stupně uvedl, že věc nespadá do příslušnosti správního soudu. Poukázal na čl. 5 bod 4 zákona o řízení před správními soudy, ve znění platném v den vydání napadeného rozhodnutí, a uvedl, že na rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení národního víza, se nevztahují výjimky uvedené v tomto ustanovení, a proto jej nelze přezkoumat správním soudem. Pokud jde o odkaz na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. prosince 2017, El Hassani, C-403/16, jenž byl uveden v žalobě, soud konstatoval, že se jednalo o schengenské vízum, zatímco v projednávané věci žalobce požádal o národní vízum, které se uděluje v souladu s vnitrostátními právními předpisy.

2.2.3. V kasačním opravném prostředku proti výše uvedenému rozhodnutí se poukázvalo na porušení procesních ustanovení, jež mohlo mít významný dopad na výsledek případu, a sice čl. 58 § 1 bodu 1 zákona o řízení před správními soudy, ke kterému mělo dojít z důvodu chybného závěru, že rozhodnutí konzula o zamítnutí žádosti o udělení národního víza nepodléhá soudnímu přezkumu, a v důsledku toho vedlo k neopodstatněnému odmítnutí žaloby proti rozhodnutí konzula. Žalobce zároveň poukázal na to, že pochybnosti v tomto ohledu si žádají posouzení Soudním dvorem Evropské unie.

2.2.4. V reakci na kasační opravný prostředek navrhl konzul jeho zamítnutí, přičemž odkázal na čl. 5 bod 4 zákona o řízení před správními soudy, který po změně zohledňující rozsudek SDEU, C-403/16, El Hassani, stanoví možnost podat žalobu ke správnímu soudu ve věci zamítnutí žádosti o udělení schengenského víza, ale nikoli národního víza. Konzul zdůraznil, že ustanovení vízového kodexu se nevztahují na národní víza, jejichž udělování je stanoveno vnitrostátními právními předpisy. S odvoláním na rozsudek Naczelnego Sądu Administracyjnego (Nejvyšší správní soud) ze dne 22. ledna 2014 [*omissis*] zdůraznil, že tyto dva právní řády by se neměly navzájem zaměňovat. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza uvedené v čl. 32 odst. 3 vízového kodexu by proto mělo být chápáno pouze jako rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza ve smyslu vízového kodexu. Tento výklad je v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. V rozsudku C-638/16 PPU, X a X (EU:C:2017:173, body 40 až 47), Soudní dvůr rozhodl, že vzhledem k tomu, že unijní normotvůrce dosud nepřijal žádný akt na základě čl. 79 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) ohledně podmínek, za nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu státním příslušníkům třetích zemí z humanitárních důvodů, vztahuje se na žádosti, o něž jde ve věci v původním

řízení, pouze vnitrostátní právo. Z tohoto důvodu není situace dotčena v původním řízení upravena unijním právem.

### 3. Odůvodnění předběžné otázky

#### 3.1. Přípustnost předběžné otázky

Naczelny Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud) je vnitrostátním soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle polského práva ve smyslu čl. 267 třetí věty SFEU. Důvodem k předložení právní otázky jsou pochybnosti ohledně správného výkladu ustanovení unijního práva, které je nutné odstranit dříve, než vnitrostátní soud bude moci náležitě rozhodnout o projednávaném sporu.

#### 3.2. Odůvodnění předběžné otázky

3.2.1. V souladu s čl. 3 § 2 bodem 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zákon ze dne 14. června 1960, správní řád, Dz.U. z roku 2018, položka 2096, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“), se ustanovení tohoto řádu nevztahují na řízení ve věcech, v nichž jsou příslušné polské diplomatické mise a konzulární úřady, pokud právní předpisy výslovně nestanoví jinak. Řízení před konzulem o udělení národního víza bylo vedeno v souladu s ustanoveními ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (zákon ze dne 25. června 2015 o konzulárním právu, Dz.U. z roku 2017, položka 1545, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „konzulární zákon“). Článek 88 konzulárního zákona stanoví, že strana se může proti rozhodnutí konzula odvolat k vyššímu orgánu, zatímco podle článku 94 tohoto zákona, v případech stanovených ve zvláštních ustanoveních, může strana podat žádost o přezkoumání věci konzulem, která musí být předložena do 14 dnů ode dne doručení rozhodnutí této straně. Takové zvláštní ustanovení se nachází v cizineckém zákoně, jehož čl. 76 odst. 1 bod 1 stanoví, že v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení schengenského nebo národního víza vydaného konzulem, lze tento orgán požádat o přezkoumání věci. Po přezkoumání věci vydá konzul konečné rozhodnutí, proti němuž nelze podat opravný prostředek u jiného správního orgánu a v případě národního víza se proti němu nelze odvolat k soudu.

3.2.2. V posuzovaném případě byl soudní přezkum vyloučen podle čl. 5 bodu 4 zákona o řízení před správními soudy, podle kterého správní soudy nejsou příslušné ve věcech víz vydávaných konzuly. Zákon v tomto ohledu stanoví výjimky.

Z článku 5 bodu 4b zákona o řízení před správními soudy vyplývá, že žalobu u správního soudu proti rozhodnutí konzula o zamítnutí žádosti o udělení víza může podat cizinec, který je rodinným příslušníkem státního příslušníka členského státu Evropské unie, členského státu Evropského sdružení volného obchodu (EFTA) – smluvní strany dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo Švýcarské konfederace, ve smyslu čl. 2 odst. 4 zákona o vstupu na území Polské republiky.

V důsledku zohlednění rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. prosince 2018 ve věci El Hassani, vešel v platnost dne 4. března 2019 čl. 5 bod 4a zákona o řízení před správními soudy, který přiznává právo podat žalobu k soudu, i když se rozhodnutí konzula týká víza uvedeného v čl. 2 bodech 2 až 5 vízového kodexu, tj. schengenského víza.

Tato novelizace se však nevztahuje na rozhodnutí o zamítnutí dotčené v původním řízení. Rozhodnutí konzula o zamítnutí žádosti o udělení národního (dlouhodobého) víza cizinci nemůže být v souladu s vnitrostátními předpisy předmětem soudního přezkumu.

3.2.3. Podle překládajícího soudu musí být otázka přípustnosti použití vyloučení možnosti napadnout takové rozhodnutí o zamítnutí v řízení před soudem stanoveného ve vnitrostátním správním soudním řízení posouzena s ohledem na pokyny vyplývající z unijního práva.

Předkládající soud si však není jistý, zda unijní právo vyžaduje stejnou úroveň ochrany národních (dlouhodobých) víz, jaká je stanovena pro schengenská víza v souladu s výše uvedeným rozhodnutím ve věci El Hassani.

Tato pochybnost je způsobena především rozdílnou regulací práv cizinců v unijním právu, pokud jde o možnost napadnout rozhodnutí o zamítnutí v oblasti různých typů víz. Jak vyplývá z rozhodnutí ve věci El Hassani, povinnost stanovit ve vnitrostátním právu možnost předložit věc týkající se konečného rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza soudu vyplývá ze zásady účinné soudní ochrany zakotvené v článku 47 Listiny. Soudní dvůr jasně uvedl, že se Listina uplatní, pokud členský stát přijímá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza podle čl. 32 odst. 1. vízového kodexu.

Postup pro udělování dlouhodobých víz, na rozdíl od schengenských víz, není upraven unijním právním aktem. Jak Soudní dvůr jasně uvedl, vzhledem k tomu, že unijní orgány nepřijaly žádné závazné akty na základě čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU ohledně vyřizování žádostí o udělení dlouhodobých víz a vydání dlouhodobých povolení k pobytu státním příslušníkům členských států z humanitárních důvodů, vztahuje se na žádosti vnitrostátní právo (viz rozsudek ve věci X a X, bod 44).

Postoj vyjádřený Soudním dvorem však podle překládajícího soudu nedává jednoznačnou odpověď na pochybnosti o tom, zda je možné ve vztahu k národním vízům vyloučit, aby se na ně vztahovala soudní ochrana v rozsahu vyplývajícím z článku 47 Listiny.

### **3.3. Odůvodnění pochybností překládajícího soudu**

3.3.1. Pochybnosti překládajícího soudu vzbuzuje výklad čl. 21 odst. 2a Úmluvy k provedení Schengenské dohody ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny ohledně toho, zda vymezuje právo na účinný prostředek nápravy před

soudem v případě rozhodnutí konzula o zamítnutí žádosti o udělení víza. Na základě čl. 45 odst. 2 Listiny může být volný pohyb a pobyt v souladu se Smlouvami povolen státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na území členského státu. Takové povolení bylo uděleno v čl. 21 odst. 2a Úmluvy k provedení Schengenské dohody osobám, které mají platné dlouhodobé vízum. Úmluva k provedení Schengenské dohody je součástí *acquis* schengenských právních předpisů a je zdrojem práv jednotlivce. Podmínkou pro uplatnění práva na volný pohyb je získání dlouhodobého víza. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení dlouhodobého víza předem rozhoduje o nemožnosti uplatnit právo na volný pohyb v schengenském prostoru vyplývající z unijního práva. Podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny, každým, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má však právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

3.3.2. Podle zásady účinné soudní ochrany jsou členské státy povinny zajistit ochranu práv jednotlivců vyplývajících z unijního práva, včetně zajištění účinného přístupu k soudu, avšak v souladu se zásadou procesní (institucionální) autonomie členských států. Procesní autonomií členských států se rozumí pravomoc členského státu upravovat soudní příslušnost a (soudní) řízení za účelem posouzení nároků na základě unijního práva (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 16. prosince 1976, *Rewe*, 33/76, EU:C:1976:188, a *Comet*, 45/76, EU:C:1976:191). Rozsah prostoru pro uvážení, jenž mají v konkrétním případě členské státy při určování zásad a postupu pro ochranu práv odvozených z unijního práva, je navíc ovlivněn povinností dodržovat čl. 47 první pododstavec Listiny. Při určování úrovně ochrany nelze opomenout názor Soudního dvora označující zásadu účinné soudní ochrany jako obecnou zásadu unijního práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům a chráněnou článkem 6 (právo na spravedlivý proces) a článkem 13 (právo na účinný právní prostředek nápravy) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 37). Jak vyplývá z rozsudku ve věci *El Hassani*, C-403/16, povinnost dodržovat zásadu účinné soudní ochrany stanovenou v článku 47 Listiny se vztahuje rovněž na procesní zásady týkající se možnosti podat žalobu k vnitrostátnímu soudu proti rozhodnutí o zamítnutí týkajícího se udělení schengenského víza.

Povinnost dodržet článek 47 Listiny v posuzovaném případě může být odůvodněna obsahem čl. 21 odst. 2a Úmluvy k provedení Schengenské dohody, který přiznává právo na volný pohyb cizincům s dlouhodobým (národním) vízem. Národní vízum je jedním z možných způsobů, jak uplatnit právo na volný pohyb cizincem, a takto chápané nevykazuje významné rozdíly ve výkonu tohoto práva na základě schengenského víza uděleného státnímu příslušníkovi třetí země. Stávající rozdíly mezi podrobnými aspekty zásad, podmínek a postupu udělování národních a schengenských víz podle názoru předkládajícího soudu nemění nic na skutečnosti, že se oba tyto typy víz týkají výkonu stejného práva, jaké cizinec odvozuje z unijního práva. Nemožnost podat žalobu k soudu proti konečnému rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení národního víza může tedy porušovat unijní právo, zejména právo na účinný prostředek nápravy před soudem, jak je stanoveno v čl. 47 prvním pododstavci Listiny. Tato situace znamená, že úroveň



právní ochrany závisí na druhu víza, o které cizinec žádá, přestože každý typ víza opravňuje k volnému pohybu na území členských států. Předkládající soud proto pochybuje, zda to nevede k diskriminaci státních příslušníků třetích zemí žádajících o národní víza.

Podle názoru předkládajícího soudu lze vzhledem k potřebě zajistit odpovídající soudní ochranu práv odvozených z unijního práva tvrdit, že v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení národního víza by měla být poskytnuta obdobná úroveň ochrany.

Předkládající soud si však není jistý, zda je tento postoj správný z důvodu významných rozdílů mezi procesními zásadami pro vydávání schengenských a národních víz.

#### **4. Stanovisko předkládajícího soudu**

Podle názoru předkládajícího soudu znění čl. 21 odst. 2a Úmluvy k provedení Schengenské dohody ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny ukazuje, že je třeba poskytnout cizinci, který žádá o národní vízum, právo podat žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí k příslušnému soudu.

Vzhledem k tomu, že neexistuje jednoznačné řešení této otázky v judikatuře Soudního dvora, musí být správnost výše uvedeného stanoviska předkládajícího soudu potvrzena či vyvrácena odpovědí na otázku položenou v tomto rozhodnutí.

#### **5. Závěr**

Uvedené pochybnosti týkající se výkladu čl. 21 odst. 2a Úmluvy k provedení Schengenské dohody ve spojení s článkem 47 Listiny odůvodňují položení otázky Soudnímu dvoru v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 267 třetí věty SFEU. Stanovení správného výkladu výše uvedených ustanovení rozhodne o možnosti posoudit důvod kasačního opravného prostředku, vycházející z porušení čl. 58 § 1 bodu 1 zákona o řízení před správními soudy. Rozhodnutí o předběžné otázce je tedy nezbytné pro rozhodnutí sporu projednávaného vnitrostátním soudem.

#### **6. Přerušování soudního správního řízení**

[omissis]