

Czy państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantowania środka odwoławczego do sądu w przypadku odmowy wydania cudzoziemcowi wizy Schengen?

Art. 47 Karty Praw Podstawowych: prawo do sądu

Wyrok TSUE z 13 grudnia 2017 r. w sprawie Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych (C-403/16)

Obywatel Maroka zwrócił się do polskiego Konsula w Rabacie (Maroko) o wydanie mu wizy Schengen, a swój wniosek uzasadnił chęcią odwiedzenia żony i dziecka będących obywatelami polskimi. Konsul wydał jednak decyzję o odmowie wydania wizy. Cudzoziemiec skorzystał z jedyne go środka odwoławczego przysługującego w tego typu sprawach tj. wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Konsula, co skutkowało ponowną odmową wydania wizy. Podstawą odmowy był brak pewności co do intencji opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Polski przed upływem terminu ważności wizy.

Cudzoziemiec skierował skargę na decyzję Konsula do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA), pomimo wyraźnego ustawowego wyłączenia takiej możliwości (art. 5 pkt 4 p.p.s.a.). Konsul przekazał jednak skargę do WSA, który to odrzucił ją z uwagi na niewłaściwość sądu administracyjnego w tego typu sprawach. Postanowienie WSA zostało zaskarżone przez cudzoziemca skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W skardze kasacyjnej zarzucono m.in. naruszenie art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego Schengen w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz zawarto wniosek o skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE celem przeprowadzenia wykładni tych przepisów. NSA zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym: „Czy art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego Schengen, z uwagi na motyw 29 preambuły [do tego kodeksu] i art. 47 akapit pierwszy [Karty Praw Podstawowych], należy rozumieć w ten sposób, że nakłada na państwo członkowskie obowiązek zagwarantowania środka zaskarżenia (odwołania) do sądu?”.

Zgodnie z brzmieniem art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego Schengen osobom ubiegającym się o wizę, którym wiza odmówiono, przysługuje prawo do „odwołania się” od takiej decyzji „zgodnie z prawem krajowym tego państwa członkowskiego”. Prawodawca UE pozostawił tym samym w gestii państw członkowskich decyzję w przedmiocie charakteru i zasad procedury odwoławczej. TSUE wskazał jednak, że zasady odwoławcze nie mogą być mniej korzystne niż te odnoszące się do podobnych sytuacji podlegających prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że w praktyce nie mogą uniemożliwiać lub nie czynić nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Aquino, C - 3/16, EU:C:2017:209, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał zaznaczył przy tym, że przywołane wymogi równoważności i skuteczności wyrażają ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa UE, a tym samym że

Karta, a więc i jej art. 47 gwarantujący prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, ma zastosowanie, gdy państwo członkowskie przyjmuje decyzję o odmowie wydania wizy na mocy art. 32 ust. 1 Kodeksu Wizowego Schengen.

Trybunał odpowiedział za zadane przez polski sąd pytanie prejudycjalne uznając, że art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego Schengen w świetle art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności. TSUE jednoznacznie stwierdził, w tym orzeczeniu, że zasady te będą spełnione, gdy procedura odwoławcza zagwarantuje na jakimś etapie postępowania środek odwoławczy do sądu.

Komentarz eksperta

Jakie znaczenie dla Polski może mieć ten wyrok?

Wyrok TSUE ma ważne znaczenie z perspektywy krajowej choćby dlatego, że został wydany w sprawie polskiej, a samo pytanie zadane przez NSA było poprzedzone wnioskiem w tym przedmiocie zawartym przez pełnomocnika skarżącego w skardze kasacyjnej, co wyraźnie wskazuje, iż warto takie wnioski formułować. Ponadto Trybunał jednoznacznie w nim wskazał, że prawo do sądu w sprawie odmowy wydania wizy Schengen musi zostać przez państwo członkowskie zapewnione. Przede wszystkim jednak wydanie przedmiotowego wyroku skutkowało podjęciem przez NSA zawieszono postępowania i uchynieniem postanowienia WSA o odrzuceniu skargi. Tym samym NSA, w skutek wydanego orzeczenia, proceduje sprawę ze skargi na decyzję Konsula o odmowie wydania wizy obywatelowi państwa trzeciego wbrew wyraźnemu ustawowemu wyłączeniu w tym przedmiocie na poziomie krajowym (tj. art. 5 pkt 4 p.p.s.a.). Istotne przy tym jest, że NSA podejmując postępowanie powołał się na art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z którego wynika, że orzeczenia prejudycjalne TSUE ustalają właściwą wykładnię (lub kwestię ważności) przepisów prawa unijnego mających zastosowanie w sprawie zawistej przed sądem krajowym oraz na zasady: bezpośredniego skutku, pierwszeństwa i efektywności – prawa wtórnego UE (tj. art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego Schengen) przed normami krajowymi. Choć NSA nie wskazał na tę okoliczność, wydaje się nie bez znaczenia, iż sprawy ze skargi na decyzję Konsula o odmowie wydania wizy członkom rodziny obywateli UE (poza sprawami członków rodzin obywateli polskich) są na mocy przywołanego przepisu p.p.s.a. rozpatrywane właśnie przez sądy administracyjne, a nie inną instytucję o charakterze sądowym, co także mogło wpłynąć na podjęcie przez NSA postępowania celem procedowania skargi.

Omówienie orzeczenia opracował Daniel Witko – prawnik w Programie Interwencji Prawnej HFPC.

Omówienie zostało opracowane w ramach cyklu *Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka* realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i kancelarię Clifford Chance.