Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 28. marca 2019 [1]

**Vec C-680/17**

**Sumanan Vethanayagam**
**Sobitha Sumanan**
**Kamalaranee Vethanayagam**
**proti**
**Minister van Buitenlandse Zaken**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (súd v Haagu, zasadajúci v Utrechte, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Vízový kódex – Článok 32 – Zamietnutie udelenia schengenského víza – Právo na odvolanie – Aktívna legitimácia – Článok 8 – Dohody o zastúpení – Príslušný orgán – Členský štát, ktorý prijal konečné rozhodnutie o zamietnutí víza“

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (súd v Haagu, zasadajúci v Utrechte, Holandsko) (ďalej len „vnútroštátny súd“), dáva Súdnemu dvoru príležitosť objasniť právny režim uplatniteľný na udelenie a zamietnutie víz podľa nariadenia (ES) č. 810/2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (ďalej len „vízový kódex“). [2] Tento návrh sa týka predovšetkým dvoch aspektov tohto režimu. Prvým aspektom sú dohody o konzulárnom zastúpení medzi členskými štátmi na účely udelenia a zamietania víz v tretích krajinách, v ktorých príslušný členský štát sám nemá konzulárny úrad a rozsah takého zastúpenia. Druhý aspekt sa týka odvolaní proti rozhodnutiam o zamietnutí víza a najmä i) určenia toho, ktorý členský štát prijme konečné rozhodnutie, ak je uzavretá dohoda o zastúpení, a je teda príslušný zaoberať sa odvolaním proti tomuto rozhodnutiu a ii) či sú hostitelia aktívne legitimovaní podať odvolanie vo vlastnom mene proti rozhodnutiu o zamietnutí víza.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009 (Ú. v. EÚ L 243, 2009, s. 1), naposledy zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1).

## Právna úprava

### *Charta základných práv Európskej únie*

2. V článku 47 prvom pododseku Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) sa uvádza, že každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.[3] Tretí pododsek tohto článku stanovuje, že právna pomoc sa poskytuje osobám, ktoré nemajú dostatočné prostriedky v prípade, ak je táto pomoc potrebná na zabezpečenie efektívneho prístupu k spravodlivosti.

3. V súlade s článkom 51 ods. 1 sú ustanovenia Charty určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie. Na členské štáty sa uplatňujú výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie.

### *Vízový kódex*

4. Vízový kódex bol prijatý na základe článku 62 ods. 2 Zmluvy o ES (teraz článok 77 ZFEÚ)[4] a jeho cieľom je, prostredníctvom vytvorenia spoločného súboru právnych predpisov, podpora „viacvrstvového systému, ktorého cieľom je uľahčovanie legitímneho cestovania a riešenie nelegálneho prisťahovalectva prostredníctvom ďalšej harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov a postupov pri vybavovaniach na miestnych konzulárnych úradoch.“[5]

5. V odôvodnení 4 sa uvádza, že „členské štáty by na vízové účely mali byť prítomné alebo zastúpené vo všetkých tretích krajinách, ktorých štátni príslušníci podliehajú vízovej povinnosti. Členské štáty, ktoré v danej tretej krajine alebo v určitej časti danej tretej krajiny nemajú svoj vlastný konzulárny úrad, by sa mali snažiť uzavrieť dohody o zastúpení s cieľom zamedziť tomu, aby žiadatelia o víza museli na prístup ku konzulárnym úradom vyvíjať neprimerané úsilie“.

6. V odôvodnení 13 sa uvádzajú rôzne formy spolupráce medzi členskými štátmi, ktoré by sa mali zaviesť, ako napríklad, okrem iného, obmedzené zastúpenie, spoločné centrá pre podávanie žiadostí a spolupráca s externými poskytovateľmi služieb. Členské štáty by mali určiť, ktorý druh organizačnej štruktúry budú používať v jednotlivých tretích krajinách.

7. Podľa odôvodnenia 18 „vzhľadom na rozdiely miestnych podmienok by diplomatické misie a konzulárne úrady členských štátov v jednotlivých lokalitách mali vyhodnotiť uplatňovanie konkrétnych ustanovení právnych predpisov v praxi s cieľom zabezpečiť harmonizované uplatňovanie ustanovení právnych predpisov a zabrániť tzv. visa shoppingu, ako aj nerovnakému zaobchádzaniu so žiadateľmi o víza“.

8. V odôvodnení 22 sa uvádza, že s cieľom zabezpečiť harmonizované uplatňovanie vízového kódexu v praxi by sa mali vypracovať pokyny týkajúce sa praxe a postupov, ktoré majú členské štáty dodržiavať pri spracúvaní žiadostí o víza.

3 Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 389 („Charta“). Toto právo je založené na článku 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDĽP“). Pozri vysvetlivky k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17) (ďalej len „vysvetlivky k Charte“).

4 Odôvodnenie 2.

5 Odôvodnenie 3, cituje bod 1.7.3 Haagskeho programu: posilňovanie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii (Ú. v. EÚ C 53, 2005, s. 1, „Haagsky program“).

9. Odôvodnenie 34 sa zaoberá pozíciou Švajčiarska. Pokiaľ ide o túto krajinu, vízový kódex predstavuje vývoj ustanovení schengenského acquis v zmysle Dohody medzi Európskou úniou, Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o pridružení Švajčiarskej konfederácie k vykonávaniu, uplatňovaniu a vývoju schengenského acquis.[6]

10. Článok 1 ods. 1 vymedzuje rozsah pôsobnosti vízového kódexu, ktorým sa ustanovujú „postupy a podmienky udeľovania víz na tranzit cez územie členských štátov alebo plánované pobyty na ich území, ktorých dĺžka počas ľubovoľného šesťmesačného obdobia nepresahuje tri mesiace." V súlade s článkom 1 ods. 2 sa tieto ustanovenia vzťahujú na všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí podliehajú vízovej povinnosti pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov podľa nariadenia Rady (ES) č. 539/2001.[7]

11. Článok 4 ods. 1 stanovuje, že „žiadosti skúmajú a rozhodujú o nich konzulárne úrady".

12. Článok 5 ods. 1 písm. a) definuje členský štát, ktorý je oprávnený skúmať žiadosť o jednotné vízum a rozhodovať o nej, okrem iného, ako „ten členský štát, ktorého územie predstavuje jedinú destináciu návštevy(návštev)". V súlade s článkom 5 ods. 4 členské štáty navzájom spolupracujú, aby zabránili situácii, že niektorú žiadosť nebude možné preskúmať a rozhodnúť o nej, lebo členský štát, ktorý je na to oprávnený podľa vízového kódexu, nie je ani prítomný, ani zastúpený v tretej krajine, v ktorej žiadateľ podá žiadosť.

13. Článok 6 ods. 1 stanovuje, že „žiadosť preskúma a rozhodne o nej konzulárny úrad príslušného členského štátu, v ktorého jurisdikcii sa žiadateľ oprávnene zdržiava".

14. Podľa článku 8:

„1. Členský štát môže súhlasiť, že bude zastupovať iný členský štát, ktorý je oprávnený [príslušný – *neoficiálny* preklad] podľa článku 5, na účely skúmania žiadostí a udeľovania víz v mene tohto členského štátu. Členský štát môže tiež v obmedzenej forme zastupovať iný členský štát výhradne na účely zhromažďovania žiadostí a registrácie biometrických identifikátorov.

2. Ak konzulárny úrad zastupujúceho členského štátu plánuje žiadosť o vízum zamietnuť, predloží ju príslušným orgánom zastúpeného členského štátu, aby o nej prijali konečné rozhodnutie v [stanovenej lehote].

…

4. Medzi zastupujúcim členským štátom a zastúpeným členským štátom sa uzavrie dvojstranná dohoda, ktorá obsahuje tieto náležitosti:

a) dobu trvania takého zastúpenia v prípade, že je len dočasné, a postupy týkajúce sa jeho ukončenia;

b) môže stanoviť predovšetkým v prípade, že zastúpený členský štát má konzulárny úrad v príslušnej tretej krajine, poskytovanie priestorov, pracovníkov a platieb zo strany zastúpeného členského štátu;

6 Ú. v. EÚ L 53, 2008, s. 52 (ďalej len „Schengenská dohoda o pridružení medzi EÚ a Švajčiarskom"). Príručka pre spracovanie žiadostí o víza a úpravu udelených víz (konsolidovaná verzia z 9. júla 2014, ktorou sa mení rozhodnutie Komisie K (2010) 1620 v konečnom znení z 19. marca 2010, ďalej len „príručka k vízovému kódexu"), s. 10, vysvetľuje, že na účely vízového kódexu a príručky k vízovému kódexu sa termín „členský štát" vzťahuje na tie členské štáty EÚ, ktoré v plnej miere uplatňujú schengenské acquis a pridružené štáty a termín „územie členských štátov" sa vzťahuje na územia (pozri bod 1.1) týchto členských štátov.

7 Nariadenie Rady z 15. marca 2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. ES L 81, 2001, s. 1). Srí Lanka je uvedená v prílohe I tohto nariadenia ako tretia krajina, ktorej štátni príslušníci podliehajú vízovej povinnosti.

c) môže ustanoviť, že zastupujúci členský štát postúpi žiadosti určitých kategórií štátnych príslušníkov tretích krajín ústredným orgánom zastúpeného členského štátu na účely predchádzajúcej konzultácie…;

d) odchylne od odseku 2 môže splnomocniť konzulárny úrad zastupujúceho členského štátu oprávniť, aby po preskúmaní žiadosti udelenie víza zamietol.

5. Členské štáty, ktoré nemajú svoj vlastný konzulárny úrad v tretej krajine, sa snažia o uzavretie dohôd o zastúpení s členskými štátmi, ktoré v tejto tretej krajine konzulárny úrad majú.

6. Aby sa zabezpečilo, že slabá dopravná infraštruktúra alebo dlhé vzdialenosti v určitých regiónoch alebo geografických oblastiach si od žiadateľov nevyžiadajú neprimeranú námahu o získanie prístupu ku konzulárnemu úradu, členské štáty, ktoré nemajú svoj konzulárny úrad v tomto regióne alebo v tejto oblasti, sa usilujú o uzavretie dohôd o zastúpení s inými členskými štátmi, ktorých konzulárny úrad sa v tomto regióne alebo v tejto oblasti nachádza.

…

9. Ak sa konzulárny úrad zastupujúceho členského štátu rozhodne spolupracovať s externým poskytovateľom služieb…, takáto spolupráca sa vzťahuje aj na žiadosti, na ktoré sa vzťahujú dohody o zastúpení. Ústredné orgány zastúpeného členského štátu budú vopred informované o podmienkach takejto spolupráce“.

15. Kapitola II hlavy III upravuje žiadosti o víza. Článok 11 ods. 1 tejto kapitoly stanovuje, že žiadatelia musia predložiť formulár žiadosti uvedený v prílohe I. Formulár musí byť k dispozícii, v súlade s článkom 11 ods. 3, v úradných jazykoch a) členského štátu, o ktorého vízum sa žiada, b) hostiteľskej krajiny, c) hostiteľskej krajiny a členského štátu, o ktorého vízum sa žiada alebo d) zastupujúceho členského štátu v prípade zastupovania. Článok 11 ods. 4 stanovuje, že „ak formulár žiadosti nie je k dispozícii v úradnom jazyku alebo jazykoch hostiteľskej krajiny, poskytne sa žiadateľom preklad formulára do úradného jazyka alebo jazykov“.

16. Kapitola IV hlavy III má názov „Udeľovanie víza“. Článok 32 má názov („Zamietnutie udelenia víza“) stanovuje, že:

„1. … udelenie víza sa zamietne:

a) ak žiadateľ:

…

iii) neposkytne doklady preukazujúce, že má k dispozícii dostatočné prostriedky na pokrytie nákladov spojených s pobytom vzhľadom na dĺžku plánovaného pobytu, ako aj na návrat do krajiny pôvodu alebo pobytu alebo tranzit do tretej krajiny, ktorá ho určite prijme, alebo ak nie je schopný nadobudnúť také prostriedky zákonným spôsobom;

…

2. Rozhodnutie o zamietnutí a dôvody, na ktorom sa zakladá, sa žiadateľovi oznámia prostredníctvom štandardného formulára uvedeného v prílohe VI.

3. Žiadatelia, ktorým bolo udelenie víza zamietnuté, majú právo na odvolanie. Odvolanie sa podáva proti členskému štátu, ktorý prijal konečné rozhodnutie o žiadosti, a v súlade s vnútroštátnym právom tohto členského štátu. Členské štáty poskytujú žiadateľovi informácie týkajúce sa postupu, ktorý sa má dodržiavať v prípade odvolania, ako sa uvádza v prílohe VI.“

### *Schengenská dohoda o pridružení medzi EÚ a Švajčiarskom*

17. Cieľom tejto dohody je nadviazať spoluprácu medzi Európskou úniou a Švajčiarskou konfederáciou, pokiaľ ide o vykonávanie, uplatňovanie v praxi a ďalší vývoj schengenského acquis.[8] V súlade s článkom 2 ods. 1, 2 a 3, Švajčiarsko vykonáva a uplatňuje ustanovenia uvedené v prílohách A a B k tejto dohode a akty a opatrenia Európskej únie a Európskeho spoločenstva, ktoré menia alebo dopĺňajú tieto ustanovenia.

18. Článok 8 ods. 1 stanovuje, že zmiešaný výbor[9] sústavne sleduje vývoj judikatúry Súdneho dvora a vývoj judikatúry príslušných švajčiarskych súdov, ktorá sa týka príslušných ustanovení a vytvorí sa mechanizmus, ktorý zaručí pravidelné vzájomné zasielanie takejto judikatúry.

19. V súlade s článkom 8 ods. 2, Švajčiarsko má právo predložiť vyjadrenia alebo písomné pripomienky Súdnemu dvoru v prípadoch, ak sa súd členského štátu obráti na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou, podľa článku 267 ZFEÚ, ktorá sa týka výkladu ustanovení uvedených v článku 2.

20. Článok 9 stanovuje, že každý rok Švajčiarsko predkladá zmiešanému výboru správu o spôsobe, akým jeho administratívne orgány a súdy uplatňovali a vykladali ustanovenia uvedené v článku 2, resp. ako ich vykladal Súdny dvor. Ak v priebehu dvoch mesiacov po získaní informácie o podstatnom rozdiele medzi judikatúrou Súdneho dvora a švajčiarskymi súdmi alebo o podstatnom rozdiele pri uplatňovaní príslušných ustanovení medzi orgánmi príslušných členských štátov a orgánmi Švajčiarska zmiešaný výbor nebol schopný zabezpečiť jednotné uplatňovanie a výklad, začne sa postup ustanovený v článku 10. Ak by bol tento postup neúspešný, dohoda o pridružení Švajčiarska k schengenskému priestoru bude ukončená.

### *Dohoda o zastúpení medzi Holandskom a Švajčiarskom*

21. Dohoda o zastúpení medzi Holandskom a Švajčiarskom uplatniteľná v rozhodnom čase (ďalej len „dohoda o zastúpení“) nadobudla platnosť 1. októbra 2014. V zmysle tejto dohody Švajčiarsko zastupuje Holandsko, pokiaľ ide o všetky typy schengenských víz, vrátane Srí Lanky.

22. Podľa bodu 2 tejto dohody, „zastúpenie“ okrem iného zahŕňa „zamietnutie udelenia víza podľa potreby v súlade s článkom 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu a vybavovanie odvolaní v súlade s vnútroštátnym právom zastupujúcej strany (článok 32 ods. 3 vízového kódexu)…“.

### *Vnútroštátne právo*

23. Návrh na začatie prejudiciálneho konania obsahuje málo informácií o uplatniteľnom vnútroštátnom práve. Zaznamenala som len, že článok 1:2 ods. 1 Algemene wet bestuursrecht (všeobecný zákon o správnom práve) stanovuje, že dotknuté strany v zmysle tohto článku môžu podať proti rozhodnutiu sťažnosť alebo odvolanie. Podľa názoru vnútroštátneho súdu v prípade žiadostí o víza je hostiteľ dotknutou stranou a mal by mať možnosť podať odvolanie proti zamietnutiu žiadosti o vízum vo vlastnom mene.

8 Pozri odôvodnenie 8 tejto dohody.

9 Zmiešaný výbor je zriadený článkom 3 Dohody medzi Európskou úniou, Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o pridružení Švajčiarskej konfederácie k vykonávaniu, uplatňovaniu a vývoju Schengenského acquis (ďalej len „Schengenská dohoda o pridružení medzi EÚ a Švajčiarskom“) a jeho úlohou je zaoberať sa záležitosťami, upravenými v článku 2 tejto dohody a zabezpečiť, aby sa „aby sa náležite zohľadnila akákoľvek obava vyjadrená zo strany Švajčiarska“ (článok 4 ods. 1).

## Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

24. Pán Sumanan Vethanayagam a pani Sobitha Sumananová (ďalej len manželský pár) sú štátnymi príslušníkmi Srí Lanky, ktorí žijú na Srí Lanke.

25. Manželský pár požiadal o schengenské víza, aby navštívil svoju sestru/švagrinú, pani Kamalaranee Vethanayagamovú (ďalej len „hostiteľ"), holandskú štátnu príslušníčku a jej syna v Holandsku. Keďže Holandsko nemalo žiadne konzulárne služby na Srí Lanke, žiadosti boli podané v zmysle dohody o zastúpení medzi Švajčiarskom a Holandskom – prostredníctvom VFS Global v Jaffne (externý poskytovateľ služieb), ktorý sa zaoberá žiadosťami o víza pre Švajčiarsko na severe Srí Lanky.

26. Dňa 19. augusta 2016 boli žiadosti manželského páru zamietnuté z dôvodu, že neposkytli dôkaz o dostatočných prostriedkoch na podporu svojho plánovaného pobytu v Holandsku a na zabezpečenie ich návratu na Srí Lanku v zmysle článku 32 ods. 1 bod iii) vízového kódexu (ďalej len „rozhodnutie o zamietnutí"). Manželský pár bol informovaný, že môžu podať odvolanie na príslušné švajčiarske orgány proti rozhodnutiu o zamietnutí.

27. Dňa 2. decembra 2016 švajčiarske orgány zamietli odvolanie manželského páru a hostiteľa (ďalej len „žalobcovia") proti rozhodnutiu o zamietnutí. Dňa 6. januára 2017 žalobcovia požiadali federálny správny súd (St. Gallen, Švajčiarsko) o súdne preskúmanie tohto rozhodnutia. Tento súd konštatoval, že žalobcovia nemajú nárok na bezplatné konanie.

28. Žalobcovia začali paralelné konanie v Holandsku s cieľom napadnúť rozhodnutie o zamietnutí. Rozhodnutím z 28. septembra 2016 holandské orgány zamietli ich žaloby z dôvodu nepríslušnosti v tejto veci. Žalobcovia podali na vnútroštátnom súde návrh na súdne preskúmanie tohto rozhodnutia.

29. Okrem toho manželský pár a ich hostiteľ podali žiadosť o krátkodobé víza na Visadienst (úrad udeľujúci víza) v Holandsku. Rozhodnutím z 18. októbra 2016 minister van Buitenlandse Zaken (ministerstvo zahraničných vecí) zamietlo spracovať tieto žiadosti a rozhodnutím z 23. novembra 2016 vyhlásilo, že sťažnosti žalobcov proti tomuto zamietnutiu sú neprípustné.

30. Žalobcovia taktiež požiadali o súdne preskúmanie tohto rozhodnutia. Tvrdili, že Holandsko, členský štát ich hlavnej destinácie, by malo spracovať ich žiadosti o víza a riešiť sťažnosti, ktoré vzniesli proti zamietnutiam víz. Švajčiarsko konalo iba ako zástupca Holandska. Úplné prenesenie kompetencií a zodpovednosti za vízové konania na Švajčiarsko, ako zastupujúci štát, je v rozpore s článkom 47 Charty.

31. Minister van Buitenlandse Zaken (ministerstvo zahraničných vecí) namietalo, že v súlade s článkom 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu bola na Švajčiarsko postúpená príslušnosť prijímať žiadosti o víza a rozhodovať o nich. Podľa článku 32 ods. 3 vízového kódexu by sa preto malo podať odvolanie proti rozhodnutiu o zamietnutí víza vo Švajčiarsku.

32. V tomto kontexte má vnútroštátny súd pochybnosti o výklade vízového kódexu pokiaľ ide o i) postavenie hostiteľa v odvolaniach proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o vízum, ii) pojem zastúpenia podľa článku 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu a iii) zlučiteľnosť tohto systému s právom na účinný prostriedok nápravy stanovený v článku 47 Charty. Preto položil nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Bráni článok 32 ods. 3 vízového kódexu tomu, aby hostiteľ ako osoba, ktorá je dotknutá žiadosťou žalobcov o vízum, mal možnosť podať proti rozhodnutiu o zamietnutí víza sťažnosť a opravný prostriedok?

2. Má sa zastupovanie upravené v článku 8 ods. 4 vízového kódexu chápať v tom zmysle, že zodpovedným naďalej zostáva (aj) zastúpený štát, alebo že zodpovednosť je úplne prenesená na zastupujúci štát, takže zastúpený štát sám vôbec nie je zodpovedný?

3. V prípade, že sú podľa článku 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu možné obe formy zastupovania uvedené v druhej otázke vyššie, ktorý členský štát sa potom považuje za členský štát, ktorý vydal konečné rozhodnutie v zmysle článku 32 ods. 3 vízového kódexu?

4. Je výklad článku 8 ods. 4 a článku 32 ods. 3 vízového kódexu, podľa ktorého žiadatelia o vízum môžu podať odvolanie výlučne na správny orgán alebo súd zastupujúceho členského štátu a nie v zastúpenom štáte, ktorého sa žiadosť o vízum týka, v súlade s právom na účinný prostriedok nápravy zakotveným v článku 47 Charty? Je pre odpoveď na túto otázku relevantné, že poskytnutý opravný prostriedok zaručuje, že žiadateľ má právo byť vypočutý, že má právo viesť konanie v jazyku jedného z členských štátov, že správne a súdne poplatky spojené s konaním o sťažnosti a o opravnom prostriedku nebudú pre žiadateľov neprimerane vysoké a že existuje možnosť poskytnutia bezplatnej právnej pomoci? Vzhľadom na rozsah voľnej úvahy vo veciach týkajúcich sa víz je pre odpoveď na túto otázku relevantné, či švajčiarsky súd má dostatočný prehľad o situácii v Holandsku, aby mohol ponúknuť účinnú súdnu ochranu?“

33. Písomné pripomienky predložil manželský pár spoločne s ich hostiteľom, česká, dánska, estónska, francúzska, talianska, holandská, poľská a švajčiarska vláda, Európska komisia, Rada Európskej únie a Európsky parlament. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 6. decembra 2018, manželský pár a ich hostiteľ, česká, dánska a holandská vláda, Komisia, Rada a Európsky parlament predniesli ústne vyjadrenia.

## Posúdenie

### *Predbežné poznámky*

34. Schengenský priestor je založený na Schengenskej dohode z roku 1985,[10] ktorou signatárske štáty súhlasili so zrušením všetkých vnútorných hraníc a vytvorením jednotnej vonkajšej hranice.

35. Vízový kódex rozvíja schengenské acquis vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí chcú získať krátkodobé vízum do Schengenského priestoru.[11] Je potrebné ho vnímať v kontexte cieľa postupne vytvárať priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v súlade s článkom 67 ZFEÚ.[12] Stanovuje jednotný režim, podľa ktorého členské štáty vydávajú víza na obdobie maximálne troch mesiacov. Približne 14,6 miliónov takýchto žiadostí bolo podaných v roku 2017 na konzulátoch členských štátov.[13] Význam tohto právneho režimu je preto zjavný.

10 Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 13, Mim. vyd. 19/002, s. 3). Pozri tiež Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19).

11 Odôvodnenie 3 a článok 1 ods. 1 vízového kódexu. Schengenské acquis je definované v rozhodnutí Rady 1999/435/ES z 20. mája 1999 o určení schengenského acquis na účely stanovenia právneho základu pre všetky ustanovenia alebo rozhodnutia, ktoré tvoria toto acquis, v súlade s ustanoveniami Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a Zmluvy o Európskej únii (Ú. v. ES L 176, 1999, s. 1).

12 Rozsudok z 10. apríla 2012, Vo, (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, bod 34).

13 Schengenská vízová štatistika pre konzuláty – 2017. Tieto štatistiky sú k dispozícii na internetovej stránke https://www.schengenvisainfo.com/.

36. Vízový kódex nahradil viaceré predchádzajúce predpisy upravujúce vydávanie víz členskými štátmi, obsiahnuté v niekoľkých právnych nástrojoch rôznej právnej povahy.[14] Jeho cieľom je skoncovať s nesúrodými právnymi úpravami, ktoré predtým existovali, aby sa zabránilo tzv. visa shoppingu, ako aj nerovnakému zaobchádzaniu so žiadateľmi o víza.[15] Členské štáty súhlasili s harmonizáciou podmienok a postupov udeľovania víz na plánované pobyty na ich území.[16] Teda, pri kvalifikácii určitého aktu ako aktu, ktorý spadá do oblasti schengenské[*ho*] acquis alebo predstavuje jeho vývoj, je potrebné zohľadniť nevyhnutnú koherentnosť tohto acquis a tiež nevyhnutnosť zachovať túto koherentnosť v rámci jeho možného vývoja.[17]

37. Vízový kódex však neprináša úplnú harmonizáciu.[18] V odôvodnení 3 sa výslovne uvádza, že vytvorením „spoločného súboru“ právnych predpisov sa vízový kódex zameriava na podporu „ďalšieho rozvoja spoločnej vízovej politiky ako súčasti „viacvrstvového systému… prostredníctvom ďalšej harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov a postupov pri vybavovaniach na miestnych konzulárnych úradoch“. Na harmonizované uplatňovanie vízového kódexu sa okrem toho odkazuje ako na budúci cieľ, a nie ako na skutočnosť vyplývajúcu už zo samotného systému zavedeného uvedeným kódexom.[19]

38. Aj keď sa to výslovne neuvádza, vzhľadom na uplatňovanie vízového kódexu je nevyhnutná vzájomná dôvera. Haagsky program, ktorý podporuje prijatie vízového kódexu,[20] zdôrazňuje potrebu skutočného a podstatného pokroku smerom k posilneniu vzájomnej dôvery a k podpore spoločných politík.[21] Ako už Súdny dvor rozhodol, zásada vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi má v práve Únie zásadný význam vzhľadom na to, že umožňuje vytvorenie a zachovanie priestoru bez vnútorných hraníc.[22] Platí to najmä v súvislosti s tým, že je súčasťou spolupráce členských štátov schengenského priestoru, ktoré sa rozhodli zaviesť skutočnú solidaritu v tom zmysle, že účinky rozhodnutia prijatého určitým členským štátom nie sú obmedzené len na územie uvedeného členského štátu, ale, naopak, týkajú sa celého tohto priestoru.[23] V tomto kontexte členské štáty stanovili možnosť vzájomného zastúpenia na účely udelenia víz a zamietnutia víz (článok 8 vízového kódexu).[24] Tieto aspekty ukazujú vysokú úroveň vzájomnej dôvery, ktorá je potrebná na implementáciu vízového kódexu.

## *O prvej otázke*

39. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či článok 32 ods. 3 vízového kódexu bráni členským štátom poskytnúť hostiteľom žiadateľov o vízum, právo odvolať sa vo vlastnom mene proti zamietnutiu žiadosti o vízum.

14 Pozri článok 56 vízového kódexu a tabuľku zhody porovnávajúcu vízový kódex a predchádzajúce opatrenia.

15 Pozri odôvodnenie 18 vízového kódexu a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, bod 46). V tejto súvislosti vízový kódex odráža priority stanovené Komisiou v návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o vízovom kódexe Spoločenstva, KOM (2006) 403 v konečnom znení (ďalej len „návrh Komisie na zavedenie vízového kódexu“), s. 4: „Začlenením všetkých právnych nástrojov, ktoré upravujú podmienky a postupy pre udeľovanie víz, do jedného [vízového kódexu], zlepšovaním transparentnosti a ozrejmením existujúcich pravidiel, prijatím opatrení na zlepšenie harmonizácie postupov a posilnením právnej istoty a procesných záruk sa podarí zabezpečiť plnohodnotnú spoločnú politiku a v rámci nej rovnaké zaobchádzanie so žiadateľmi o víza“.

16 Pozri moje návrhy vo veci Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, bod 36.

17 Rozsudok z 26. októbra 2010, Spojené kráľovstvo/Rada (C-482/08, EU:C:2010:631, bod 48).

18 Pozri moje návrhy vo veci Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, bod 42).

19 Pozri v tomto zmysle odôvodnenia 18 a 22 vízového kódexu a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, bod 42).

20 Pozri bod 1.7.3 Haagskeho programu, odôvodnenie 3 vízového kódexu a návrh Komisie na vytvorenie vízového kódexu, s. 2.

21 Pozri všeobecné usmernenia stanovené v Haagskom programe.

22 Stanovisko 2/13 (Pristúpenie Európskej únie k EDĽP) z 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, bod 191.

23 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, bod 57).

24 Komisia nedávno zdôraznila, že dohody o zastúpení sú v súlade so zásadou vzájomnej dôvery, na ktorej je založené schengenské acquis. Pozri dôvodovú správu pripojenú k návrhu Komisie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 810/2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex), COM (2018) 252 final (ďalej len „Návrh komisie, ktorým sa mení vízový kódex“), s. 7.

40. Holandská vláda a Komisia tvrdia, že táto otázka nie je v prejednávanej veci relevantná, pretože sa týka situácie podľa holandského práva, zatiaľ čo Švajčiarsko je príslušné riešiť odvolanie proti rozhodnutiu o zamietnutí, podľa švajčiarskeho práva.

41. Toto tvrdenie treba odmietnuť, pretože prejudikuje odpoveď na ostatné prejudiciálne otázky.

42. V súlade s ustálenou judikatúrou, je úlohou vnútroštátnych súdov, ktoré konajú o spore, aby posúdili tak nevyhnutnosť rozhodnutia o prejudiciálnej otázke na vydanie ich rozsudku, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladú Súdnemu dvoru.[25] Okrem toho v prejednávanej veci sa hostiteľ skutočne odvolal na vnútroštátnom súde vo svojom vlastnom mene.

43. V tomto kontexte sa budem zaoberať otázkou, kto má právo odvolať sa proti rozhodnutiu o zamietnutí víza podľa článku 32 ods. 3 vízového kódexu.

44. Toto ustanovenie jasne uvádza, že „žiadatelia, ktorým bolo udelenie víza zamietnuté“ majú právo na odvolanie.[26] Ako už Súdny dvor rozhodol, v prípade právoplatného rozhodnutia o zamietnutí udelenia víza, toto ustanovenie výslovne priznáva žiadateľom o vízum možnosť podať opravný prostriedok v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou členského štátu, ktorý prijal toto rozhodnutie.[27]

45. Ponecháva teda vízový kódex členským štátom možnosť povoliť hostiteľovi žalobcu podať vo svojom mene opravný prostriedok proti takémuto zamietavému rozhodnutiu alebo vylučuje doplnkové právo podať opravný prostriedok?

46. Žalobcovia, Komisia, česká, estónska, holandská a švajčiarska vláda sa domnievajú, že také doplnkové právo je prípustné podľa vnútroštátneho práva. Poukazujú na druhú vetu článku 32 ods. 3 vízového kódexu, ktorá stanovuje, že odvolanie „sa podáva proti členskému štátu, ktorý prijal konečné rozhodnutie o žiadosti, a v súlade s vnútroštátnym právom tohto členského štátu“.

47. Dánska, talianska a poľská vláda zastávajú opačný názor. Podľa nich článok 32 ods. 3 vízového kódexu obmedzuje akékoľvek právo na odvolanie na žiadateľov. Skutočnosť, že žiadateľ má hostiteľa, nemôže zmeniť rozsah opravných prostriedkov stanovených vo vízovom kódexe.

48. Posledné uvedené tvrdenia odmietam.

49. Súdny dvor už rozhodol, že normotvorca Únie ponechal členským štátom možnosť rozhodnúť o povahe a konkrétnych podmienkach prostriedkov nápravy, ktoré majú k dispozícii žiadatelia o víza. V prípade neexistencie pravidiel Únie v danej oblasti vnútroštátnemu právnemu poriadku každého členského štátu prináleží, aby na základe zásady procesnej autonómie upravil procesné náležitosti týkajúce sa žalôb určených na zaručenie ochrany práv osôb podliehajúcich súdnej právomoci, avšak pod podmienkou, že nesmú byť menej priaznivé než pravidlá, ktoré upravujú podobné situácie podliehajúce vnútroštátnemu právu (zásada ekvivalencie), a že nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právo Únie (zásada efektivity).[28]

50. V tomto kontexte chcem zdôrazniť, že vízový kódex nedefinuje postavenie hostiteľov jednotným spôsobom.

25 Pozri okrem iného rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 36).

26 Aj francúzske znenie tohto ustanovenia je jasné („les demandeurs qui ont fait l'objet d'une décision de refus de visa peuvent former un recours contre cette décision“), ako aj znenie v holandskom jazyku, ktorý je jazykom v prejednávanej veci („Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaa“). Príručka k vízovému kódexu, ktorá nemá záväzný právny účinok, používa rovnaké znenie na s. 79, t. j. „žiadatelia, ktorým bolo udelenie víza zamietnuté, majú právo na odvolanie“.

27 Rozsudok z 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, bod 24).

28 Rozsudok z 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, body 25 a 26).

51. Dokument, ktorý sa týka hostiteľa v procese získavania víz (pozývací formulár) vypracuje každý členský štát.[29] Vízový kódex neuvádza vzorový pozývací formulár v prílohách, ale ponecháva členským štátom možnosť rozhodnúť sa, či je alebo nie je v skutočnosti potrebný sponzorský formulár (skôr ako napr. písomné pozvanie). Jediná požiadavka sa týka jazyka: pozývací formulár (ak existuje) má byť vypracovaný nielen v úradnom jazyku (jazykoch) príslušného členského štátu, ale aspoň v jednom ďalšom úradnom jazyku (článok 14 ods. 4 posledný pododsek).

52. Vízový kódex mlčí o akomkoľvek oznamovaní rozhodnutí o vydaní, zamietnutí, odvolaní alebo zrušení víza hostiteľa.[30]

53. Vízový kódex nedefinuje vlastnosti, ktoré má mať hostiteľ, ani nestanovuje žiadne podmienky, ktoré musí hostiteľ spĺňať. Príručka k vízovému kódexu (ktorá, pripomínam, nemá záväzný právny účinok, ale je len ukážkou toho, ako Komisia interpretuje vízový kódex) indikuje, že hostiteľmi môžu byť nielen fyzické osoby, ale aj súkromné spoločnosti a iné právnické osoby.

54. Jednoducho vízový kódex takmer vôbec nehovorí o právnej situácii hostiteľov. Z toho vyplýva, že relevantné otázky v rámci vnútroštátnej procesnej autonómie podliehajú zásadám ekvivalencie a efektivity.

55. Podľa môjho názoru to zahŕňa aj možnosť hostiteľov podať vo svojom mene odvolanie proti zamietnutiu víza podľa vnútroštátnych procesných pravidiel, ako to stanovuje článok 32 ods. 3 vízového kódexu.

56. Chcem len dodať, že tieto vnútroštátne procesné pravidlá musia zabezpečiť, aby právami na odvolanie (ak nejaké existujú) nebolo dotknuté právo žiadateľa o vízum na odvolanie proti rozhodnutiu o zamietnutí, vyplývajúce priamo z vízového kódexu. To znamená, že ak sa žiadateľ o vízum už odvolal proti rozhodnutiu o zamietnutí, je ťažké predstaviť si, ako môže hostiteľ podať druhé odvolanie proti tomu istému rozhodnutiu.

57. Vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný právomoc na výklad vnútroštátneho práva, prislúcha, aby určil, či a v akom rozsahu režim preskúmania, o ktorý ide vo veci samej, zodpovedá týmto požiadavkám.[31]

58. Preto som dospela k záveru, že článok 32 ods. 3 vízového kódexu nebráni členským štátom, aby poskytli hostiteľom žiadateľov o víza právo podať odvolanie vo vlastnom mene proti zamietnutiu žiadosti o vízum. Týmto právom však nesmie byť dotknuté právo žiadateľa na odvolanie.

### *O druhej a tretej otázke*

59. Druhú a tretiu otázku je najlepšie preskúmať spoločne. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, ktorý členský štát by mal byť považovaný za ten, ktorý prijal konečné rozhodnutie v zmysle článku 32 ods. 3 vízového kódexu za okolností, keď existuje dohoda o zastúpení, ktorou sa povoľuje zastupujúcemu členskému štátu zamietnuť vízum v súlade s článkom 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu.

60. Vízový kódex nedefinuje pojem „členský štát, ktorý prijal konečné rozhodnutie“ o zamietnutí víza (a teda je príslušný prijať odvolanie proti tomuto zamietnutiu) v rámci tohto ustanovenia.

29 Článok 14 ods. 4 vízového kódexu.

30 Oznámenie žiadateľovi je uvedené v článku 32 ods. 2 vízového kódexu (pre rozhodnutia o zamietnutí) a v článku 34 ods. 6 (pre rozhodnutia o zrušení alebo odvolaní víza).

31 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, bod 31).

61. V súlade s požiadavkami jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj so zásadou rovnosti, znenie ustanovenia tohto práva, ktoré neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a rozsah pôsobnosti, si v zásade vyžaduje v celej Únii autonómny a jednotný výklad, ktorý musí zohľadňovať kontext tohto ustanovenia a cieľ sledovaný právnou úpravou, ktorej je súčasťou. [32]

62. V konaní pred Súdnym dvorom boli uvedené dve diametrálne odlišné pozície. Česká, dánska, estónska, francúzska, holandská, poľská a švajčiarska vláda a Komisia tvrdia, že v prípade uzavretia dvojstrannej dohody o zastúpení podľa článku 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu sa všetko prenesie na *zastupujúci* štát, t. j. samotné rozhodovanie aj zaoberanie sa akýmkoľvek následným odvolaním. Žalobcovia a talianska vláda tvrdia, že konečné rozhodnutie prináleží *zastúpenému* členskému štátu, ktorý je teda príslušný zoberať sa odvolaniami proti rozhodnutiam o zamietnutí.

63. Domnievam sa, že ak existuje dohoda o zastúpení podľa článku 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu, zastúpený členský štát ostáva príslušný rozhodovať o odvolaní proti rozhodnutiu o zamietnutí víza.

64. Východiskovým bodom mojej analýzy je pojem „oprávnený [*príslušný – neoficiálny preklad*] členský štát“ na skúmanie a rozhodovanie o žiadosti o vízum podľa vízového kódexu. Článok 5 ods. 1 až 3 vízového kódexu stanovuje tento členský štát podľa jednotlivých druhov víz. V prejednávanej veci je príslušným členským štátom ten členský štát, ktorého územie predstavuje jedinú destináciu návštevy, t. j. Holandsko. Podľa všeobecného pravidla o územnej pôsobnosti konzulárneho úradu zavedenej článkom 6 ods. 1 vízového kódexu, prislúcha konzulárnym úradom tohto členského štátu v tretej krajine, v ktorého jurisdikcii sa žiadateľ oprávnene zdržiava, preskúmať a rozhodnúť o žiadosti. Súdne orgány tohto členského štátu by teda mali byť príslušné zaoberať sa odvolaním proti tomuto rozhodnutiu podľa článku 32 ods. 3 vízového kódexu. Toto je všeobecné pravidlo príslušnosti podľa vízového kódexu.

65. Je tiež tým, čo by som označila za „prirodzené fórum“ pre také odvolanie. Korešponduje s jedinou alebo hlavnou destináciou návštevy žiadateľov o víza a s členským štátom, s ktorým majú prepojenie na účely plánovaného krátkodobého pobytu na území členských štátov (čo ich privádza do pôsobnosti vízového kódexu).

66. V tomto všeobecnom kontexte, článok 8 vízového kódexu upravuje režim zastúpenia medzi členskými štátmi, aby sa zabezpečilo, že žiadatelia budú môcť požiadať o víza na miestnej úrovni, [33] než aby museli cestovať na najbližší konzulárny úrad, ktorý sa zaoberá žiadosťami o vízum členského štátu, na ktorého územie chcú vstúpiť (čo by pre nich niekedy predstavovalo cestovanie na veľké vzdialenosti, pravdepodobne aj do inej krajiny).

67. Aký je však rozsah tohto zastúpenia?

32 Rozsudok z 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 36 a citovaná judikatúra).

33 Pozri tiež odôvodnenie 4 vízového kódexu.

68. Článok 8 opisuje rozsah a možné formy týchto dohôd o zastúpení, pričom vysvetľuje (v odseku 1), že „členský štát môže súhlasiť, že bude zastupovať iný členský štát, *ktorý je príslušný* podľa článku 5, na účely skúmania žiadostí a udeľovania víz *v mene tohto členského štátu*“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).[34] Alternatívne môže byť zastúpenie obmedzené len „na účely zhromažďovania žiadostí a registrácie biometrických identifikátorov“. V takom prípade, *a fortiori*, všetko rozhodovanie zostáva na zastúpenom členskom štátom.

69. Článok 8 ods. 2 teda predpokladá ako štandard taký druh zastúpenia, podľa ktorého, ak konzulárny úrad zastupujúceho členského štátu plánuje žiadosť o vízum zamietnuť, predloží ju príslušným orgánom zastúpeného členského štátu, aby o nej prijali konečné rozhodnutie. Je zrejmé, že zákonodarca Únie pôvodne predpokladal, že pravidlom by malo byť zastúpenie podľa článku 8 ods. 2 Výnimočne sa v článku 8 ods. 4 písm. d) ustanovuje druh zastúpenia, podľa ktorého „odchylne od odseku 2 môže splnomocniť konzulárny úrad zastupujúceho členského štátu [oprávniť], aby po preskúmaní žiadosti *udelenie víza zamietol*.“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).[35] Nič však nenaznačuje, že by sa *príslušnosť* (v závislosti od toho, ktorý členský štát spracováva žiadosť) preniesla alebo nahradila. Členský štát, ktorý je vymedzený ako príslušný podľa článku 5, si ponecháva túto príslušnosť na stanovené účely. Zastupujúci členský štát koná „v mene“ príslušného členského štátu.

70. Štandardný formulár používaný pre oznámenie (okrem iného) zamietnutia žiadosti o vízum (príloha VI vízového kódexu) je v súlade so znením článku 8 ods. 1 Preto začína slovami „_____ veľvyslanectvo/generálny konzulát/konzulát/[iný príslušný orgán] v _____ [*v mene* (názov zastúpeného členského štátu)]“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Výraz v hranatých zátvorkách je evidentne zahrnutý tam, kde je uzavretá dohoda o zastúpení.[36] Je to na informovanie žiadateľa, že zastupujúci členský štát prijíma rozhodnutie o zamietnutí ako sprostredkovateľ alebo zástupca príslušného členského štátu, ktorý je zastúpený.

71. Z analýzy znenia a schémy vízového kódexu teda vyplýva, že i) členský štát, príslušný na vydanie alebo zamietnutie víz, je okrem iného ten, ktorého územie predstavuje jedinú destináciu návštevy (článok 5), ii) príslušný členský štát môže byť zastúpený iným členským štátom na účely zhromažďovania žiadostí (článok 8 ods. 1 *in fine*), udelenia víz (článok 8 ods. 1 a 2) alebo udelenia a zamietnutia víz (článok 8 ods. 1 a ods. 4 písm. d)), iii) pravidlá príslušnosti stanovené v článku 5 vízového kódexu predstavujú základ pre dohody o zastúpení a nemenia sa, iv) pri zamietnutí víz koná zastupujúci členský štát „v mene“ zastúpeného členského štátu (článok 8 ods. 1) v spojení s článkom 8 ods. 1.

72. V tejto súvislosti sa ďalej budem zaoberať otázkou, ktoré súdne orgány členského štátu sú príslušné zaoberať sa odvolaniami podľa článku 32 ods. 3 vízového kódexu.

34 Použitie slov v článku 8 ods. 1, ktoré uvádzajú, že zastupujúci štát koná „v mene“ zastúpeného štátu, sa javí byť konzistentné v jazykových verziách, ktoré som preskúmala. Teda, „Een lidstaat kan ermee instemmen een andere lidstaat die op grond van artikel 5 bevoegd is, ver tegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en afgifte van visa *namens die lidstaat*“ (holandská), „Un État membre peut accepter de représenter un autre État membre compétent au sens de l'article 5 en vue d'examiner les demandes et de délivrer les visas *pour le compte de cet autre État membre*“ (francúzska), „Ein Mitgliedstaat kann sich bereit erklären, einen anderen nach Artikel 5 zuständigen Mitgliedstaat bei der *im Namen dieses Mitgliedstaats* erfolgenden Prüfung von Anträgen und der Erteilung von Visa zu vertreten“ (nemecká), „Uno Stato membro può accettare di rappresentare un altro Stato membro che sia competente ai sensi dell'articolo 5 ai fini dell'esame delle domande e del rilascio dei visti *per conto di tale Stato*“ (talianská), „Um Estado-Membro pode aceitar representar outro Estado-Membro com competência nos termos do artigo 5.o para efeitos de análise de pedidos e de emissão de vistos *em nome desse Estado-Membro*“ (portugalská), „Un Estado miembro podrá aceptar representar a otro Estado miembro que sea competente con arreglo al artículo 5 a efectos de examinar las solicitudes y expedir los visados *en nombre de ese Estado miembro*“ (španielská).

35 V návrhu Komisie, ktorým sa mení a dopĺňa vízový kódex, sa navrhuje vypustiť súčasný článok 8 ods. 2 vízového kódexu s cieľom „zabezpečiť, aby bol zastupujúci členský štát plne zodpovedný za spracovanie žiadostí o vízum v mene zastupovaného členského štátu, čím sa zrýchli spracovanie žiadostí o vízum v zastúpení a čo je v súlade so zásadou vzájomnej dôvery, na ktorej je schengenské *acquis* založené.“ (s. 7). Tento návrh ešte nie je *lex lata* a v prejednávanej veci je Súdny dvor vyzvaný, aby vyložil vízový kódex platný v rozhodnom čase. Chcem však poznamenať, že návrh stále odkazuje na činnosti zastupujúceho členského štátu (ktorý je „plne zodpovedný za *spracovanie* žiadostí o vízum“) ako [konajúceho] „*v mene* zastúpeného členského štátu“).

36 Opäť znenie prílohy VI sa zdá byť konzistentné v jednotlivých jazykových verziách, ktoré som preskúmala. Teda „[namens (naam van de vertegenwoordigde lidstaat)]“ (holandská), „[au nom de (nom de l'État membre représenté)] (francúzska), „[im Namen vom (Namen des vertretenen Mitgliedstaats)]“ (nemecká), „[a nome di (nome dello Stato membro rappresentato)]“ (talianská), „[em nome de (nome do Estado-Membro representado)]“ (portugalská), „[en nombre de (nombre del Estado miembro representado)] (španielska).

73. Článok 32 ods. 1 a 2 sa zaoberá okolnosťami, na základe ktorých sa víza zamietajú a oznámením takého zamietnutia žiadateľovi o vízum na štandardnom formulári uvedenom v prílohe VI k vízovému kódexu. Článok 32 ods. 3 stanovuje, v prípade zamietnutia, právo žiadateľa o vízum na odvolanie „proti členskému štátu, ktorý prijal konečné rozhodnutie o žiadosti“.

74. V „pripomienkach“ (bezprostredne pred úradnými pečiatkami a podpisom), štandardný formulár v prílohe VI k vízovému kódexu stanovuje: „Dotknutá osoba môže proti rozhodnutiu o zamietnutí/zrušení/odvolaní víza podľa odvolanie podľa vnútroštátneho práva“.

75. Ak je príslušný členský štát sám prítomný prostredníctvom svojho konzulárneho úradu v tretej krajine a sám sa zaoberá žiadosťou o vízum, postup je dostatočne jasný. Príslušný členský štát posúdi žiadosť a rozhodne, či udelí alebo zamietne [vízum]. Robí to vo vlastnom mene, vykonáva svoju pôsobnosť v súlade s článkom 5. Jeho názov bude, bez výhrady, uvedené na formulári zamietnutia ako názov príslušného štátu a odvolanie podľa článku 32 ods. 3 bude spadať do jurisdikcie jeho súdov v súlade s jeho vnútroštátnym právom.

76. Je zrejmé, že ak existuje dohoda o zastúpení podľa článku 8 ods. 4 písm. d), zastupujúci štát spracuje žiadosť a prijme rozhodnutie o zamietnutí. Vykonáva to však „v mene“ členského štátu, príslušného na prijatie tohto rozhodnutia v súlade s kritériami stanovenými v článku 5.

77. Zastupujúci členský štát koná na základe splnomocnenia zastúpeného členského štátu: podľa článku 8 ods. 4 písm. d), dvojstranná dohoda „môže *splnomocniť* konzulárny úrad zastupujúceho členského štátu [oprávniť], aby… udelenie víza zamietol“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Toto rozhodnutie je v skutočnosti „konečným rozhodnutím“, uvedeným v článku 32 ods. 3 Zastupujúci členský štát však koná len „v mene“ zastúpeného členského štátu (článok 8 ods. 1). Rozsah tohto zastúpenia je jasne oznámený žiadateľom rozhodnutím o zamietnutí (príloha VI vízového kódexu). Konečné rozhodnutie ostáva teda v pôsobnosti zastúpeného členského štátu a jasne *prislúcha* zastúpenému členskému štátu v rozhodnutí o zamietnutí oznámenom žiadateľovi o vízum. Zastúpený členský štát preto ostáva príslušný zaoberať sa odvolaním proti tomuto rozhodnutiu o zamietnutí.

78. Cieľ vízového kódexu taktiež podporuje tento výklad.

79. Dohody o zastúpení sa uzatvárajú práve s cieľom zamedziť tomu, aby žiadatelia o víza museli na prístup ku konzulárnym úradom vyvíjať neprimerané úsilie.[37] Ako jasne vyplýva z odôvodnenia 29, vízový kódex rešpektuje základné práva a zásady uznané najmä Chartou a EDĽP a má sa podľa nich vykladať.[38] Musí sa predpokladať, že zaobchádzanie so žiadateľmi o víza vo všetkých členských štátoch, zúčastnených na schengenskom acquis, je v súlade s požiadavkami Charty a EDĽP.[39]

80. To zahŕňa účinnú súdnu ochranu ako všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá vyplýva z ústavných tradícií spoločných členským štátom a je zakotvená v článku 47 Charty a článkoch 6 a 13 EDĽP.[40]

81. Uznanie jurisdikcie zastúpeného členského štátu pri vybavovaní odvolaní umožňuje žiadateľom o vízum prístup k tomu, čo považujem za ich „prirodzené fórum“ (pozri bod 65 vyššie) a najlepšie reflektuje zásadu účinnej súdnej ochrany. Týmto riešením sa zabráni tomu, aby boli žiadatelia povinní odvolať sa pred súdnymi orgánmi členského štátu, s ktorými nemajú žiadnu väzbu a ktoré nie sú ich destináciou. Zamedzí sa tomu, aby museli vyvíjať neprimerané úsilie na dosiahnutie prístupu k súdnemu preskúmaniu.

37 Odôvodnenie 4 vízového kódexu a článok 8 ods. 6.

38 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, bod 32).

39 Pozri analogicky rozsudok z 21. decembra 2011, N.S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 80).

40 Rozsudok z 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, bod 29).

82. V kontexte prejednávanej veci predstavuje toto riešenie dodatočnú výhodu, umožňujúcu zodpovednému vnútroštátnemu súdu požiadať Súdny dvor o rozhodnutie o prejudiciálnej otázke, týkajúcej sa výkladu vízového kódexu. Opačné riešenie by malo za následok, že príslušné sú súdy štátu, ktorý nie je členom Únie. Tieto súdy však nemajú možnosť podať na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania a vytvorenie mechanizmu, s cieľom zabezpečiť jednotné uplatňovanie a interpretáciu Schengenskej dohody o pridružení medzi EÚ a Švajčiarskom [41], nie je rovnocenné s postupom podľa článku 267 ZFEÚ.

83. Okrem toho, cieľom vízového kódexu je zabezpečiť súlad a rovnaké zaobchádzanie so žiadateľmi. [42] V situácii, keď môžu byť žiadosti o víza na návštevu toho istého členského štátu (napríklad Holandska) zamietnuté konzulárnymi úradmi rôznych členských štátov na celom svete na základe dohôd o zastúpení uzavretých podľa článku 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu, záver, že odvolanie proti týmto rozhodnutiam by sa malo podať na súdnych orgánoch rôznych zastupujúcich členských štátov by mohol viesť k odlišnému zaobchádzaniu s odvolaniami žiadateľov, ktorí chcú navštíviť ten istý členský štát.

84. Dodávam, že praktické ťažkosti môžu vzniknúť aj vtedy, keď má určitý členský štát rozsiahlu sieť konzulárnych úradov. Niekedy môže byť jediný členský štát s konzulárnym úradom v konkrétnej krajine. Napríklad Francúzsko je jediným členským štátom prítomným v Džibuti a na účely žiadostí o víza zastupuje ďalších 17 členských štátov. [43] Ak by sa Francúzsko (na rozdiel od mojej analýzy) považovalo príslušný členský štát a prijalo konečné rozhodnutie o zamietnutí žiadosti o vízum, francúzske súdy by potom boli zodpovedné za rozhodovanie o odvolaniach proti rozhodnutiam o zamietnutí, týkajúcich sa žiadateľov o víza, ktorí chcú navštíviť 17 rôznych krajín.

85. Preto som dospela k záveru, že v prípade zavedenia dohody o zastúpení, ktorá oprávňuje zastupujúci členský štát zamietnuť vízum v súlade s článkom 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu, je zastúpený členský štát tým členským štátom, ktorý prijal konečné rozhodnutie v zmysle článku 32 ods. 3 vízového kódexu. Súdne orgány zastúpeného členského štátu sú preto príslušné rozhodovať o odvolaniach proti tomuto rozhodnutiu o zamietnutí.

### *O štvrtej otázke*

86. V štvrtej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či výklad článku 8 ods. 4 písm. d) a článku 32 ods. 3 vízového kódexu, podľa ktorého je zastupujúci členský štát príslušný rozhodovať o odvolaniach proti rozhodnutiam o zamietnutí, je v súlade s právom na účinný prostriedok nápravy v zmysle článku 47 Charty.

87. Táto otázka sa stane relevantnou len vtedy, ak Súdny dvor rozhodne, že zastupujúci štát je príslušný na vybavovanie odvolaní proti rozhodnutiam o zamietnutí podľa článku 8 ods. 4 písm. d) vízového kódexu. Uviedla som, že podľa môjho názoru, výklad týchto ustanovení tak, že je to *zastúpený* členský štát, ktorý je príslušný rozhodovať o odvolaniach proti rozhodnutiam o zamietnutí víza, je riešením, ktoré rešpektuje právo na účinnú súdnu ochranu stanovené v článku 47 Charty. Podľa môjho názoru teda nie je potrebné ďalej skúmať štvrtú otázku.

41 Pozri body 18 až 20 vyššie.

42 Pozri body 36 a 37vyššie.

43 Pozri prehľad diplomatických misií a konzulárnych úradov členských štátov zodpovedných za spracovanie žiadostí o víza a dohôd o zastúpení v súlade s článkom 8 ods. 1 vízového kódexu, dokument z 15. januára 2018 dostupný na webovej stránke Európskej komisie.

## Návrh

88. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (súd v Haagu, zasadajúci v Utrechte, Holandsko), takto:

– článok 32 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex), nebráni členským štátom dať hostiteľom žiadateľov o víza právo odvolať sa vo vlastnom mene proti zamietnutiu žiadosti o víza. Týmto právom však nesmie byť dotknuté právo žiadateľa na odvolanie.

– v prípade existencie dohody o zastúpení, ktorá oprávňuje zastupujúci členský štát zamietnuť vízum v súlade s článkom 8 ods. 4 písm. d) nariadenia č. 810/2009, zastúpený členský štát je členským štátom, ktorý prijal konečné rozhodnutie v zmysle článku 32 ods. 3 nariadenia č. 810/2009. Súdne orgány zastúpeného členského štátu sú preto príslušné rozhodovať o odvolaniach proti tomuto rozhodnutiu o zamietnutí.