Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 7. září 2017 [1]

Věc C-403/16

Soufiane El Hassani
proti
Minister Spraw Zagranicznych

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Naczelnym Sądem Administracyjnym (Nejvyšší správní soud, Polsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Vízový kodex – Právo podat opravný prostředek – Odmítnutí konzula vydat schengenské vízum – Opravný prostředek podaný ke stejnému správnímu orgánu – Článek 47 Listiny – Povaha práva podat opravný prostředek – Správní či soudní povaha“

I. Úvod

1. Soufiane El Hassani (dále jen „navrhovatel“) požádal o udělení schengenského víza, aby mohl navštívit svou manželku a dítě, kteří žijí v Polsku. Polský konzul v Rabatu (Maroko) mu odmítl vízum udělit, a to jak na základě prvotní žádosti, tak i následně při rozhodování o opravném prostředku podaném navrhovatelem k témuž orgánu. Navrhovatel následně napadl zamítavé rozhodnutí žalobou k polským soudům. Polská právní úprava však zásadně neumožňuje soudní přezkum rozhodnutí o vízech vydaných konzulem.

2. Na základě uvedených skutkových a právních východisek Naczelny Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud, Polsko) žádá Soudní dvůr o výklad čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (dále jen „vízový kodex“) [2] ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie. Co vše zahrnuje *právo na odvolání* (právo podat opravný prostředek) podle čl. 32 odst. 3? Lze z něj dovodit povinnost členských států umožnit *soudní* přezkum rozhodnutí o vízech? Nebo postačí *správní* opravný prostředek? Jaký má dále na uvedené posouzení dopad článek 47 Listiny?

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2009, L 243, s. 1.

II. Právní rámec

A. Právo Evropské unie

1. Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)

3. Článek 47 odst. 1 Listiny stanoví:

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

2. Vízový kodex

4. V bodě 18 odůvodnění vízového kodexu je uvedeno:

„Pro harmonizované uplatňování společné vízové politiky a pro náležité hodnocení migračních nebo bezpečnostních rizik je klíčová místní schengenská spolupráce. Vzhledem k místním rozdílům by měly diplomatické mise a konzulární úřady členských států posoudit praktické uplatňování jednotlivých právních ustanovení na jednotlivých místech, za účelem zajištění harmonizovaného uplatňování zákonných ustanovení s cílem zamezit spekulativnímu podávání žádostí o víza (‚visa shopping‘) a odlišnému zacházení s žadateli o víza.“

5. Bod 29 odůvodnění vízového kodexu je formulován takto:

„Toto nařízení respektuje základní práva a zachovává zásady uznané zejména Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy a Listinou základních práv Evropské unie.“

6. V článku 1 vízového kodexu je vymezen jeho účel a oblast působnosti:

„1. Toto nařízení stanoví postupy a podmínky udělování víz pro průjezd přes území členských států nebo předpokládané pobyty na tomto území nepřesahující tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období.

[…]“

7. Článek 2 vízového kodexu vymezuje některé pojmy. Podle čl. 2 odst. 2 písm. a) se zejména vízem rozumí „oprávnění udělené členským státem pro průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu na území dotyčných členských států“.

8. Článek 32 odst. 3 vízového kodexu stanoví:

„Žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, mají právo na odvolání. Odvolání se podává proti členskému státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti, a v souladu s vnitrostátním právem tohoto členského státu. Členské státy poskytnou žadatelům informace týkající se postupu, který je třeba při odvolání dodržet, jak je stanoveno v příloze VI.“

9. Článek 47 odst. 1 vízového kodexu stanoví:

„Ústřední orgány členských států a konzuláty poskytují široké veřejnosti veškeré příslušné informace týkající se žádosti, zejména informace

[…]

h) o skutečnosti, že zamítavá rozhodnutí o žádostech musí být žadatelům oznámena, že taková rozhodnutí musí uvést důvody, na kterých se zakládají, a že žadatelé, jejichž žádost byla zamítnuta, mají právo na odvolání, spolu s informacemi o postupu, který je v případě odvolání třeba dodržet, včetně informace o příslušném orgánu a o lhůtách pro podání odvolání;

[…]“

10. V příloze VI vízového kodexu je uveden jednotný formulář pro oznamování a odůvodňování zamítnutí žádosti o udělení víza, prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení, který musí být vydán každému žadateli. Ve spodní části formuláře je také uvedeno, že každý členský stát musí uvést vnitrostátní postupy týkající se práva na odvolání, včetně příslušného orgánu, u kterého může být odvolání podáno, jakož i lhůta pro podání takového odvolání.

B. Polské právo

11. V článku 60 odst. 1 bodu 2 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (zákon ze dne 12. prosince 2013 o cizích státních příslušnících) (dále jen „zákon o cizích státních příslušnících“) je uvedeno:

„Schengenské nebo národní vízum se uděluje za účelem:

[…]

2) návštěvy rodiny nebo přátel.“

12. Článek 76 odst. 1 téhož zákona stanoví:

„V případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení schengenského víza […] vydaného:

1) konzulem – lze tento orgán požádat o přezkoumání věci;

2) velitelem pohraniční stráže – lze podat odvolání k vrchnímu veliteli pohraniční stráže.“

13. 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) (dále jen „zákon o řízení před správními soudy“) zní takto:

„Správní soudy nejsou příslušné ve věcech:

[…]

4) víz udělovaných konzuly, s výjimkou víz 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 zákona 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.“

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžná otázka

14. Dne 24. prosince 2014 požádal navrhovatel konzula Polské republiky v Rabatu (Maroko) o udělení schengenského víza. Chtěl totiž navštívit svou manželku a dítě, již jsou oba polskými státními příslušníky žijícími v Polsku. Dne 5. ledna 2015 konzul žádost o vízum zamítl. Navrhovatel požádal následně konzula o přezkoumání jeho prvního rozhodnutí. Dne 27. ledna 2015 vydal konzul druhé zamítavé rozhodnutí. Důvodem pro zamítnutí obou žádostí byla nejistota, zda by navrhovatel opustil po datu uplynutí platnosti víza území Polska.

15. Navrhovatel napadl konzulovo druhé zamítavé rozhodnutí žalobou u Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (krajský správní soud ve Varšavě, Polsko) (dále jen „soud prvního stupně“). Tvrdil přitom mimo jiné, že zamítnutí žádosti o vízum je porušením čl. 60 odst. 1 bodu 2 zákona o cizích státních příslušnících ve spojení s článkem 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „úmluva“).

16. Navrhovatel dále uvedl, že čl. 76 odst. 1 první pododstavec zákona o cizích státních příslušnících nestanoví standard ochrany, který by odpovídal článku 13 úmluvy. Měl navíc za to, že čl. 5 odst. 4 zákona o řízení před správními soudy je v rozporu s článkem 14 úmluvy: navrhovatel, jehož manželka a dítě jsou polští státní příslušníci žijící v Polsku, nemůže na rozdíl od manželů či manželek jiných státních příslušníků Evropské unie podat žalobu ke správnímu soudu.

17. Soud prvního stupně usnesením ze dne 24. listopadu 2015 žalobu odmítl. Rozhodl, že podle čl. 5 odst. 4 zákona o řízení před správními soudy není ve věci příslušný.

18. Navrhovatel uvedené usnesení napadl opravným prostředkem před Naczelnym Sądem Administracyjnym (Nejvyšší správní soud), tedy před předkládajícím soudem. Ve svém podání k uvedenému soudu navrhovatel zopakoval své stanovisko, pokud jde o údajné porušení čl. 8 odst. 1, článku 13 a článku 14 úmluvy. Dále uvedl, že čl. 5 odst. 4 zákona o řízení před správními soudy je v rozporu s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu a článkem 47 Listiny, které zaručují právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

19. Usnesením ze dne 28. dubna 2016 Naczelny Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud, Polsko) řízení přerušil a položil Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), s ohledem na bod 29 odůvodnění vízového kodexu a čl. 47 první pododstavec Listiny základních práv Evropské unie, vykládán v tom smyslu, že ukládá členským státům, aby zajistily možnost podání opravného prostředku (odvolání) k soudu?“

20. Vyjádření předložili navrhovatel, Ministerstwo Spraw Zagranicznych (polské ministerstvo zahraničních věcí) (dále jen „odpůrce“), Česká republika, Estonská republika, Polská republika a Evropská komise. Všechny uvedené zúčastněné strany, s výjimkou Estonska, přednesly rovněž ústní vyjádření na jednání konaném dne 17. května 2017.

IV. Posouzení

21. Předkládající soud svou otázkou žádá o výklad čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve světle článku 47 Listiny. Podstatou jeho otázky je, zda je třeba uvedená ustanovení vykládat v tom smyslu, že ukládají členským státům, aby upravily *soudní* přezkum (tedy opravný prostředek k soudu) rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vízum, nebo zda může postačovat *správní* přezkum (tedy opravný prostředek

v rámci veřejné správy)[3].

22. Na jedné straně čl. 32 odst. 3 vízového kodexu upravuje obecné a neurčité „právo na odvolání“ proti zamítavým rozhodnutím o žádosti o vízum, aniž by byl dále specifikován druh takového odvolání. Na straně druhé čl. 47 odst. 1 Listiny zaručuje jakékoli osobě, jejíž práva a svobody chráněné unijním právem byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

23. Výklad čl. 32 odst. 3 vízového kodexu *ve světle* čl. 47 odst. 1 Listiny, jak v zásadě navrhla Komise, je skutečně jedním z možných způsobů výkladu uvedených ustanovení. Vzhledem k tomu, že je čl. 32 odst. 3 vízového kodexu na první pohled otevřené a neurčité ustanovení, a čl. 47 odst. 1 Listiny zároveň zjevně vyžaduje existenci opravného prostředku k soudu, výklad čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve světle čl. 47 odst. 1 Listiny by tak jednoduše znamenal, že čl. 32 odst. 3 musí být automaticky „posunut“ na „vyšší úroveň“, a rovněž vykládán v tom smyslu, že vyžaduje soudní přezkum.

24. Nemám za to, že jde v projednávané věci o správný postup. Mám za to, že vhodnější je provést analýzu obou normativních úrovní zvlášť a až poté se jimi zabývat ve vzájemném spojení. Nejde jen o akademický vrtoch, upřednostňující podrobnou analytickou taxonomii před pragmatickým soudním minimalismem. Jak bude dále vysvětleno v části C tohoto stanoviska, výše uvedený postup má značné praktické dopady.

25. Toto stanovisko je tedy strukturováno následujícím způsobem. Nejprve vyhodnotím, jaké požadavky jsou ve vztahu k opravnému prostředku (odvolání) stanoveny v čl. 32 odst. 3 vízového kodexu (část A). Poté se budu zabývat tím, co konkrétně vyplývá z čl. 47 odst. 1 Listiny (část B). Konečně se pak zaměřím na důsledky společného působení čl. 32 odst. 3 vízového kodexu a čl. 47 odst. 1 Listiny (část C).

A. Požadavky vyplývající z čl. 32 odst. 3 vízového kodexu

1. Správní nebo soudní opravný prostředek?

26. Co vyžaduje čl. 32 odst. 3 vízového kodexu? Mám za to, že čl. 32 odst. 3 *nevyžaduje*, aby členské státy zřídily mechanismus *soudního* přezkumu pro účely posouzení legality zamítavých rozhodnutí o žádostech o vízum. Opravný prostředek upravený členskými státy podle čl. 32 odst. 3 může být správní *nebo* soudní povahy. Může rovněž zahrnovat různé hybridní varianty, které se pohybují někde mezi správním a soudním přezkumem. Článek 32 odst. 3 je na první pohled otevřené ustanovení: musí existovat možnost přezkumu, ale jeho přesná forma je ponechána na členských státech.

27. Uvedený závěr vyplývá z výkladu znění, kontextu a účelu čl. 32 odst. 3 vízového kodexu.

a) *Znění*

28. Zaprvé v různých jazykových verzích čl. 32 odst. 3 se používá převážně otevřené pojmosloví, které neumožňuje přijmout jasný závěr ohledně povahy opravného prostředku, jejž uvedené ustanovení vyžaduje.

3 – Ke kontextu projednávané věci je třeba doplnit, že dne 16. října a dne 26. listopadu 2014 zaslala Komise České republice, Estonsku, Finsku, Polsku a Slovensku odůvodněná stanoviska podle článku 258 SFEU, v nichž uvedené státy vyzvala, „aby zajistily účinný soudní přezkum zamítavých rozhodnutí o žádostech o udělení víza, prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení“. Viz tiskové zprávy Komise: MEMO/14/589 ze dne 16. října 2014 a MEMO 14/2130 ze dne 26. listopadu 2014. Komise má za to, že státní příslušníci třetích zemí mají právo na to, aby jejich žádosti o vízum nebyly projednávány svévolným způsobem, a že by toto právo mělo být chráněno formou soudního přezkumu. Na jednání Komise dále uvedla, že v současné době se dotčená řízení o nesplnění povinnosti týkají pouze České republiky, Polska a Slovenska.

29. Většina různých jazykových verzí používá široký a neurčitý pojem opravného prostředku, oproti jasnému vymezení jeho konkrétního druhu. Například ve francouzské verzi vízového kodexu je použit pojem „recours“, v italské „ricorso“ a ve španělské „recursos“. Jedná se o neutrální pojmy, které mohou odkazovat na správní opravný prostředek, stejně tak jako na opravný prostředek k soudu, nebo na obojí.

30. V některých jiných jazykových verzích existují další nuance. Na jedné straně nizozemský výraz „beroep“ či německý výraz „Rechtsmittel“ lze chápat tak, že odkazuje spíše na opravný prostředek soudní povahy. Na straně druhé pojmy použité v některých slovanských jazycích, jako je „odvolání“ v češtině, „odvolanie“ ve slovenštině či „odwołania“ v polštině, znamenají spíše opravný prostředek správní povahy.

31. Ať je tomu jakkoli, podle ustálené judikatury v případě rozdílných jazykových znění nelze posuzovat význam dotčeného ustanovení pouze na základě doslovného výkladu, ale tento význam musí být posuzován i podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je dotčené ustanovení součástí[4]. Komparativní jazyková argumentace tedy zjevně není průkazná sama o sobě.

32. Zadruhé možná ještě důležitější z hlediska znění je skutečnost, že v čl. 32 odst. 3 vízového kodexu se výslovně odkazuje na vnitrostátní právo. Ve zmíněném ustanovení je totiž jasně uvedeno, že odvolání se podává v *souladu s vnitrostátním právem* členského státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti o vízum.

33. Ze znění čl. 32 odst. 3 tak jednoznačně vyplývá pouze to, že unijní normotvůrce ponechal na členských státech, aby rozhodly o povaze a konkrétním režimu prostředků nápravy, jichž mohou využít žadatelé o vízum. Přísluší především jim, aby upravily přesnou formu práva podat opravný prostředek.

b) *Kontext*

34. Na výše uvedeném dílčím závěru nemění nic ani kontext čl. 32 odst. 3, jednak v rámci vízového kodexu samotného (*vnitřní* systémová argumentace) a jednak mimo jeho rozsah (*vnější* systémová argumentace).

35. Pokud jde o *vnitřní systémovou argumentaci*, je třeba mít na paměti, že pojem „odvolání“ je zmiňován i v jiných částech vízového kodexu. I tam se však používá otevřeným a neurčitým způsobem.

36. Článek 34 odst. 7, který je formulován velmi podobně jako čl. 32 odst. 3, upravuje pouze to, že se držitel víza „může odvolat“ proti prohlášení víza za neplatné či jeho zrušení. Ani zde není pojem „odvolání“ vymezen. Obdobně, podle čl. 47 odst. 1 písm. h) jsou členské státy povinny informovat veřejnost, že žadatelé o vízum, jejichž žádost byla zamítnuta, mají „právo na odvolání“. Konkrétně vyžaduje, aby členské státy poskytly informace o postupu, který je v případě odvolání třeba dodržet, „včetně informace o příslušném orgánu a o lhůtách pro podání odvolání“.

37. Uvedená informační povinnost členských států je rovněž vyjádřena v jednotném formuláři obsaženém v příloze VI k vízovému kodexu. Zmíněný formulář je nutné použít pro oznamování a odůvodňování zamítnutí žádosti o udělení víza, prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení. Podle čl. 32 odst. 3 uvedený formulář rovněž v zásadě potvrzuje, že přísluší vnitrostátnímu zákonodárci, aby stanovil příslušné postupy a informoval o nich poté žadatele.

4 – Například viz rozsudky ze dne 1. března 2016, Kreis Warendorf a Osso (spojené věci C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 27), a ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, bod 32).

38. Vzhledem k absenci konkrétního vymezení povahy orgánu – tedy, zda se jedná o soudní či správní orgán – příslušného k projednání opravného prostředku (odvolání) proti zamítavým rozhodnutím o žádostech o vízum je opět nasnadě, že vízový kodex jako celek úmyslně ponechává na členských státech, aby upravily konkrétní druh opravného prostředku, který považují za nejvhodnější vzhledem ke své vlastní institucionální struktuře [5].

39. Uvedený závěr jasně potvrzuje širší kontextová, *vnější systémová argumentace*, která jde nad rámec vízového kodexu a zaměřuje se na další nástroje sekundárního práva, jež také upravují vstup státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie. Na jedné straně uvedené nástroje v případě krátkodobého ani dlouhodobého pobytu obecně nevyžadují *soudní* přezkum rozhodnutí o neumožnění vstupu. Naproti tomu na straně druhé v případech, kdy unijní normotvůrce považoval za nezbytné umožnit podání opravného prostředku k soudu, výslovně tak uvedl.

40. Do první zmiňované kategorie spadají některé nástroje sekundárního práva, jež upravují možnost vstupu státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie a zároveň nevyžadují výslovně existenci *soudního* přezkumu. V některých nástrojích není vymezena povaha opravného prostředku proti zamítavým rozhodnutím o vstupu, jako je zamítnutí žádosti o jednotné povolení pro pracovní účely [6], zamítnutí žádosti o sjednocení rodiny [7] či – možná nejobdobněji situaci dotčené v projednávané věci – rozhodnutí o odepření vstupu na území členských států přijaté na hranici státu [8]. Další nástroje pak výslovně upravují možnost podat opravný prostředek k soudu nebo ke správnímu orgánu. Tak je tomu zejména v případě odepření povolení k pobytu zahraničnímu studentovi [9] nebo jakéhokoli zamítavého rozhodnutí o žádostech o povolení k provádění sezónní práce [10].

41. I přes uvedené rozdíly stojí za zmínku, že dlouhodobým pobytům není přiznáváno „výhodnější“ zacházení než pobytům krátkodobým, pokud jde o právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o odepření vstupu. Avšak pokud uvedená rozhodnutí nepodléhají nutně soudnímu přezkumu, musí tento závěr platit tím spíše pro krátkodobé pobyty.

5 – Lze doplnit, že ani v Příručce (Komise) pro zpracování žádostí o víza není uvedena povaha opravného prostředku [rozhodnutí Komise C(2010) 1620 final ze dne 19. března 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech, s. 77 a 89]. Je nesporně pravda, že zmíněná příručka není právně závazná. Lze nicméně předpokládat, že pokud by Komise měla za to, že podle vízového kodexu je nutná existence opravného prostředku k soudu, dozajista by takto důležitou skutečnost neopominula v této, jinak dosti podrobné příručce.

6 – Viz čl. 8 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (Úř. věst. 2011, L 343, s. 1).

7 – Viz článek 18 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224) (dále jen „směrnice o sloučení rodiny“).

8 – Viz čl. 14 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1).

9 – Viz čl. 34 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (Úř. věst. 2016, L 132, s. 21). Lze dodat, že v kontextu směrnice, která předcházela uvedené směrnici, měl generální advokát M. Szpunar pochybnosti o tom, zda by vyloučení soudního přezkumu bylo slučitelné s článkem 47 Listiny [stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, bod 75)].

10 – Viz čl. 18 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci (Úř. věst. 2014, L 94, s. 375).

42. Pokud jde o druhou zmiňovanou kategorii, existuje patrně i několik dalších nástrojů sekundárního práva, jež se týkají vstupu státních příslušníků třetích zemí na území členských států a které výslovně upravují soudní přezkum zamítavých rozhodnutí. Tak je tomu v případě vstupu rodinných příslušníků občanů Unie [11] či žadatelů o azyl [12]. Výše uvedené naznačuje, že má-li unijní normotvůrce v úmyslu upravit soudní přezkum, může tak učinit výslovně.

43. Uvedená škála různých přístupů celkově dokládá, že unijní normotvůrce může upravit oba druhy opravných prostředků, a vyžaduje-li jednoznačně existenci soudního přezkumu, může takový požadavek výslovně uvést. Kromě zvláštních situací, které jsou v převážné většině spojeny s občanstvím Unie a azylem, nejsou členské státy rovněž patrně povinny zaručit soudní přezkum zamítavých rozhodnutí o vstupu státních příslušníků třetích zemí.

c) Účel

44. Z informací, jež jsou k dispozici, vyplývá, že unijní normotvůrce měl v úmyslu ponechat volbu povahy daného opravného prostředku na členských státech. To vyplývá nejen z konkrétního cíle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, ale také z všeobecného účelu vízového kodexu.

45. Zvažujeme-li *konkrétní* účel čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, pak z několika dostupných dokumentů vyplývá, že některé členské státy váhaly s výslovnou úpravou práva podat opravný prostředek k *soudu*. Česká vláda na jednání argumentovala tím, že přesná povaha a charakteristika opravného prostředku (či odvolání) byly v průběhu jednání vedoucích k přijetí vízového kodexu ponechány otevřené k výkladu. Ačkoli uvedené tvrzení nachází určitou oporu v legislativní historii uvedeného ustanovení [13], při neexistenci jasně vyjádřeného legislativního záměru v tomto směru není zmíněný argument průkazný.

46. Pokud jde o *všeobecné* odůvodnění vízového kodexu, přijetím „kodexu Společenství o vízech“ Parlament a Rada usilovaly patrně o sjednocení dřívějších různorodých pravidel, zejména pokud jde o hmotněprávní podmínky vstupu a procesní záruky, jako je povinnost uvést odůvodnění a právo podat opravný prostředek proti zamítavým rozhodnutím [14]. Je tedy zřejmé, že chtěly sjednotit uvedené podmínky, a zamezit tak fenoménu „visa shopping“ a zaručit rovné zacházení s žadateli o vízum, jak vyplývá z bodu 18 odůvodnění.

47. Ačkoliv však unijní normotvůrce sjednotil *existenci* opravného prostředku, nezavedl úplnou harmonizaci jeho *povahy*. Vzhledem ke všemu výše uvedenému mám za to, že relevantní úprava je úmyslně nejednoznačná a ponechává otázku přesné povahy opravného prostředku otevřenou.

11 – Viz články 15 a 31 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46) (dále jen „směrnice o občanství“).

12 – Viz čl. 27 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění) (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31; a oprava v Úř. věst. 2017, L 49, s. 50). Pokud jde o přezkum podle uvedeného nařízení, viz rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409). Rovněž viz čl. 46 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

13 – Během jednání patrně Evropský parlament i Komise prosazovaly soudní přezkum, proti čemuž se postavilo mnoho členských států, které se obávaly přetížení svého soudního systému – dokument Rady č. 14628/08, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o kodexu Unie o vízech ze dne 23. října 2008, s. 3 (bod 2).

14 – Před vstupem vízového kodexu v platnost uplatňovaly členské státy velmi rozdílné praktiky, pokud jde o projednávání žádostí o udělení víza. Zejména nebylo ve všech členských státech upraveno právo podat opravný prostředek. Pokud jde o komparativní přehled stávajících režimů v členských státech, viz výroční zpráva Agentury Evropské unie pro základní práva z roku 2012, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Úřad pro publikace, Lucembursko, s. 91 až 95.

d) *Dílčí závěr*

48. Článek 32 odst. 3 vízového kodexu vyžaduje možnost podání opravného prostředku. Nestanoví však, sám o sobě a *per se*, konkrétní povahu takového opravného prostředku. Tato otázka je ponechána členským státům. Předmětný opravný prostředek tak může být správní či soudní povahy, nebo kombinací obojího.

2. Rovnocennost a efektivita zvoleného druhu opravného prostředku

49. Vzhledem k tomu, že je čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ponechán otevřený, rozhodlo se Polsko upravit *správní* opravný prostředek proti zamítavým rozhodnutím o žádostech o víza: proti prvnímu rozhodnutí konzula lze podat opravný prostředek k témuž subjektu, tedy ke konzulovi, který následně přezkoumá své vlastní rozhodnutí.

50. Je třeba připomenout, že zde zatím nebereme v potaz čl. 47 odst. 1 Listiny, který zakotvuje zásadu efektivní *soudní* ochrany. Možnost *volby* povahy (úrovně) opravného prostředku však neznamená, že by *realizace* dané volby nepodléhala žádné kontrole ze strany unijního práva.

51. Podle ustálené judikatury při neexistenci harmonizace vnitrostátních postupů spadají podrobná pravidla upravující právo podat opravný prostředek do právního řádu každého členského státu, a to v souladu se zásadou procesní autonomie. Taková pravidla nesmějí být nicméně méně příznivá než ta, která se týkají obdobných vnitrostátních situací (*zásada rovnocennosti*), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (*zásada efektivity*) [15].

52. Je tedy třeba přezkoumat, zda správní opravný prostředek sám o sobě a samostatně odpovídá dvojímu požadavku – tedy požadavku rovnocennosti [oddíl a)] a požadavku efektivity [oddíl b)]. V tomto ohledu je zřejmé, že v této části lze poskytnout jen dílčí vodítka k posouzení, jež v konečném důsledku přísluší předkládajícímu soudu, a to s plnou znalostí relevantního vnitrostátního práva hmotného a procesního.

a) *Rovnocennost*

53. Posouzení rovnocennosti, pokud jde o projednávání žádostí o víza, není nijak jednoduchým úkolem. Většina krátkodobých víz jsou v současnosti „schengenská víza“ nebo víza udělovaná v souladu s vízovým kodexem. Není proto snadné určit, jaký je či by mohl být nejobdobnější paralelní režim podle vnitrostátního práva, a určit tak vhodný srovnávací prvek pro posouzení rovnocennosti.

54. Diskuse na jednání se zaměřila na dva komparativní rámce: zaprvé diskreční správní rozhodnutí o vstupu (zejména zamítavá rozhodnutí o žádostech o víza podle vízového kodexu a rozhodnutí o odepření vstupu na základě Schengenského hraničního kodexu) a zadruhé jiná rozhodnutí přijímaná konzuly (jako jsou možná rozhodnutí o občanskoprávním stavu, úředním ověření dokumentů či vydávání pasů). První možný srovnávací prvek se týká téhož *předmětu* (rozhodnutí o vstupu na vnitrostátní území), liší se však příslušné orgány, které vydávají předmětná rozhodnutí. Druhý se týká téhož *orgánu*, ale liší se předmět rozhodnutí, která vydává.

15 – Například viz rozsudky ze dne 18. března 2010, Alassini a další (spojené věci C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 48); ze dne 17. července 2014, Sánchez Morcillo a Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, bod 31), a ze dne 17. března 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, bod 24).

55. Zaprvé, pokud jde o diskreční správní rozhodnutí o vstupu, přezkum legality rozhodnutí o vízech podle polského práva závisí patrně na tom, který vnitrostátní správní orgán je příslušný vydat rozhodnutí, a na postavení osoby, která žádá o povolení vstoupit na vnitrostátní území. Soudní přezkum je zejména patrně k dispozici u rozhodnutí o vízech vydaných ministrem zahraničních věcí, vojvodou či vrchním velitelem pohraniční stráže [16].

56. Zadruhé u rozhodnutí přijatých konzuly se přezkoumání uplatní zřejmě jen u rozhodnutí zamítavých. Polská vláda na jednání argumentovala patrně tím, že další druhy rozhodnutí konzula jsou přezkoumatelné jinými postupy.

57. Při klasickém posouzení požadavku rovnocennosti se obvykle přihlíží k poslednímu typu srovnání: nároky podle unijního práva jsou srovnávány s jinými nároky tak, jak jsou řešeny stejným orgánem v obdobném řízení – v tomto případě tedy konzulem.

58. Vzhledem k tomu, že však byly Soudnímu dvoru poskytnuty jen sporé informace v tomto směru, přísluší předkládajícímu soudu, aby určil, jaké *obdobné* nároky konzul řeší a zda je s takovými nároky zacházeno odlišným způsobem.

b) *Efektivita*

59. Jak již bylo uvedeno, požadavkem na efektivitu se rozumí, že vnitrostátní prostředky nápravy by neměly v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat provádění unijního práva na vnitrostátní úrovni.

60. Podle polského práva přísluší patrně – a tuto skutečnost musí ověřit předkládající soud – témuž konzulovi, který vydal první rozhodnutí, aby projednal opravný prostředek proti svému vlastnímu rozhodnutí. Lze takový postup přezkumu považovat za efektivní?

61. Předkládající soud, navrhovatel a Komise tvrdí, že zde existuje určitá nejistota ohledně efektivity přezkoumání týmž konzulem.

62. Naproti tomu polské ministerstvo zahraničních věcí uvedlo, že proces přezkoumání konzulem je efektivní. Na podporu svého tvrzení předložilo relevantní statistiky: podle údajů předložených ministerstvem je, v průměru a celkem za všechny polské konzuláty, změněna více než třetina rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vízum. Konkrétně, pokud jde o konzulát Polské republiky v Maroku, činí toto procento dokonce údajně okolo 60 %.

63. Podle mého názoru je efektivita určitého postupu především strukturální a právní otázkou, nikoli statistickým problémem. Statistické údaje jsou samozřejmě relevantní, avšak jen podružně, *v rámci* právní analýzy: mohou potvrzovat či vyvracet závěr, že určitý právní režim funguje určitým způsobem. Nebo podpořit podezření, že právní režim, který je na první pohled použitelný bez rozdílu, má v praxi zcela odlišné dopady. Bez právní analýzy mají statistické údaje jen omezený význam.

64. Bez ohledu na výše uvedené si však ani nejsem jist, zda polská vláda předložením uvedených údajů skutečně podporuje své tvrzení ohledně efektivity svých postupů. Naopak: 60% míra změny rozhodnutí na základě opravného prostředku spíše zpochybňuje celý postup, a zejména kvalitu rozhodování v prvním stupni.

65. Vraťme se zpět ke strukturální a právní rovině: kdy lze správní opravný prostředek považovat za účinný prostředek nápravy?

16 – Jde o rozhodnutí o vízech týkající se diplomatů (ministr zahraničních věcí), prodloužení platnosti víz (vojvoda) a vydávání víz na hranicích (vrchní velitel pohraniční stráže).

66. Z logiky věci může být určitý postup označen za opravný prostředek jen tehdy, obsahuje-li nějaký prvek novosti. Má-li být *tatáž* osoba povolána, aby se znovu zabývala *stejným* souborem informací, lze takový postup nazývat mnoha jmény [17], ale jen těžko „opravným prostředkem“ či „odvoláním“. Novostí se zpravidla rozumí, že je stejná věc předložena k posouzení někomu jinému, který má zpravidla další informace, dokumenty či argumenty. Opravný prostředek tak lze vymezit ve dvou směrech: věc přezkoumává či rozhoduje odlišný subjekt a k posouzení se předkládá jiná dokumentace.

67. Otázku, zda jsou uvedené požadavky splněny v případě přezkoumání zamítavého rozhodnutí o žádosti o vízum konzulem podle polského práva, a případně do jaké míry, přísluší zodpovědět předkládajícímu soudu. Když byl odpůrce na jednání konfrontován s touto konkrétní otázkou, odvětil, že neúspěšní žadatelé mohou ke svému opravnému prostředku podanému ke konzulovi přiložit nové dokumenty. Odpůrce rovněž poukázal na existenci vnitřního oběžníku konzulárního odboru ministerstva zahraničních věcí, kde se doporučuje, aby byly opravné prostředky rozdělovány mezi konzuly co možná nejvíce „horizontálně“: tedy jinému konzulárnímu úředníkovi téhož konzulátu.

68. Zjištění přesné vnitrostátní úpravy a praxe v tomto ohledu přísluší předkládajícímu soudu. Lze jen dodat, že v projednávané věci má přirozeně význam zvláštní kontext diplomatických misí. Na jedné straně jsou diplomatické mise dobře vybaveny k tomu, aby vyhodnocovaly žádosti o víza, neboť mají podrobné znalosti konkrétních skutečností týkajících se žadatelů o vízum. Mají tedy rovněž zvláště dobrou pozici k projednávání opravných prostředků proti zamítavým rozhodnutím, i když je nutné zajistit efektivitu opravného prostředku takového druhu, jaký je stanoven vnitrostátním právem. Na straně druhé je rovněž zcela zjevné, že ne všechny diplomatické mise a konzuláty mají nutně dostatek personálu na vyšší úrovni, než je osoba, která vydala první rozhodnutí. I v takových případech má však členský stát celou řadu možností, jak zajistit, aby i s ohledem na uvedená omezení byl správní opravný prostředek efektivní ve výše naznačeném smyslu, například možnost svěřit projednávání opravných prostředků jiné osobě v rámci stejného konzulárního úřadu (horizontální delegace).

c) Dílčí závěr

69. Ve světle výše uvedeného mám za to, že čl. 32 odst. 3 vízového kodexu je třeba vykládat v tom smyslu, že se ponechává na každém členském státu, aby rozhodl o povaze opravného prostředku proti zamítavým rozhodnutím o žádostech o vízum, odpovídá-li takový opravný prostředek zásadám rovnocennosti a efektivity.

B. Požadavky vyplývající z čl. 47 odst. 1 Listiny

70. V článku 47 Listiny, který je nadepsán „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, je kodifikována obecná zásada účinné právní ochrany, již dříve odvodil Soudní dvůr [18]. Soudní dvůr nedávno rovněž uvedl, že „[t]omuto právu odpovídá povinnost uložená členským státům článkem 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, aby stanovily prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“ [19].

71. Podle čl. 47 odst. 1 Listiny, každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

17 – Původně jsem měl za to, že to byl Albert Einstein, kdo trefně poznamenal, že „Definice šílenství je dělat stejnou věc znovu a znovu a očekávat jiné výsledky“. Uvedený výrok je ve skutečnosti připisován Einsteinovi mylně – viz Calaprice, A., (ed.), *The Ultimate Quotable Einstein*. Princeton University Press, 2011, s. 474, který vysledoval původ výroku v románu *Sudden Death* spisovatelky Rity Mae Brown (Bantam Books, New York, 1983, s. 68).

18 – K zásadě účinné soudní ochrany viz rozsudky ze dne 15. května 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, bod 18), a ze dne 15. října 1987, Heylens a další (222/86, EU:C:1987:442, bod 14); později, v souvislosti s článkem 47 Listiny, viz rozsudky ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 37); ze dne 22. prosince 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, bod 33), a ze dne 18. prosince 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, bod 45).

19 – Viz rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 44).

72. Co zejména vyžaduje čl. 47 odst. 1 Listiny obecně v kontextu vízového kodexu a konkrétně s ohledem na jeho článek 32? Mám za to, že na základě čl. 47 odst. 1 Listiny jsou členské státy povinny umožnit soudní přezkum zamítavých rozhodnutí o žádostech o vízum.

73. Poté, co prověřím použitelnost čl. 47 odst. 1 v projednávané věci, zejména s ohledem na dotčená práva či svobody zaručené unijním právem (oddíl 1), vyhodnotím přesný význam výrazu „účinné prostředky nápravy před soudem“ (oddíl 2).

1. Jaká „práva a svobody“ jsou zaručeny unijním právem?

74. K tomu, aby byl čl. 47 odst. 1 Listiny použitelný, musí být splněny současně dvě podmínky. Zaprvé Listina je použitelná jako celek jen tehdy, pokud dotčená situace spadá do oblasti působnosti unijního práva (čl. 51 odst. 1 Listiny, jak jej vyložil Soudní dvůr v rozsudku Åkerberg Fransson [20]). Zadruhé, jak výslovně vyplývá ze znění čl. 47 odst. 1, žadatel musí mít konkrétní „právo či svobodu“ zaručenou unijním právem, na jejímž základě se použije zvláštní ustanovení čl. 47 odst. 1.

75. Velmi bych váhal, než bych přijal argument, že právo na účinné prostředky nápravy před soudem vychází z *pouhé* použitelnosti Listiny [21], a to přinejmenším ze čtyř důvodů.

76. Zaprvé je zde znění čl. 47 odst. 1 Listiny. V něm je jasně uvedeno, že předmětné ustanovení je použitelné tehdy, pokud byly porušeny „práva a svobody zaručené právem Unie“. Pokud by normotvůrce zamýšlel, aby byl čl. 47 odst. 1 univerzálně použitelným ustanovením, a to na základě čl. 51 odst. 1, bez ohledu na jakákoli *konkrétní* práva a svobody, nestanovil by jednoduše, že „každý má právo na účinné prostředky nápravy před soudem“, bez další specifikace či omezení.

77. Zadruhé, i přes existenci některých výjimek v judikatuře Soudního dvora [22], Soudní dvůr patrně podmiňuje prostředky nápravy existencí unijního práva či svobody, jejichž porušení může být uplatňováno ze strany navrhovatele. Toto spojení práva a prostředků nápravy ze strany Soudního dvora není nijak nové [23].

78. Zatřetí závěr v tom smyslu, že čl. 47 odst. 1 je použitelný již na základě použitelnosti Listiny jako takové, by ve svém důsledku ukládal členským státům upravit soudní přezkum jakékoli otázky unijního práva. To považuji za obtížně slučitelné s čl. 51 odst. 2 Listiny, který stanoví, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti unijního práva nad rámec pravomocí Evropské unie, a rovněž s opakovaně vyjádřeným stanoviskem členských států [24], podle něhož Listina nemá sama o sobě vytvářet nové a samostatné povinnosti [25].

20 – Rozsudek ze dne 26. února 2013, C-617/10, EU:C:2013:105.

21 – Například viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, bod 51 a následující). Rovněž viz Prechal, S., „The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter changed?“, in Paulussen, C., et al. (eds), *Fundamental Rights in International and European Law*, 2016, s. 143.

22 – Například viz rozsudky ze dne 26. září 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588), a ze dne 17. září 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), kde se Soudní dvůr nepokusil identifikovat žádné konkrétní právo či svobodu chráněné unijním právem.

23 – Například, zde již v kontextu obecné zásady účinné soudní ochrany, viz rozsudek ze dne 15. října 1987, Heylens a další (222/86, EU:C:1987:442, bod 14), a v kontextu článku 47 Listiny, rozsudky ze dne 17. července 2014, Sánchez Morcillo a Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, bod 35), ze dne 23. října 2014, Olainfarm (C-104/13, EU:C:2014:2316, body 33 až 40), a ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, body 51 až 52).

24 – Viz čl. 6 odst. 1 SEU a prohlášení připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu.

25 – Nebo poetičtěji řečeno, základní práva jsou „stínem“ práva unijního [Lenaerts, K., a Gutiérez-Fons, J. A., „The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice“, in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., and Ward, A., (eds) *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, s. 1568]. Základní práva „stínují“ jiné, ať už hmotněprávní nebo procesněprávní, ustanovení unijního práva. Stín však sám stín nevrhá.

79. Začtvrté je zde také širší kontext procesní autonomie členských států. Pokud by použitelnost čl. 47 odst. 1 Listiny byla ve skutečnosti podmíněna údajným porušením pouhých právních zájmů, jež se mohou pohybovat někde v polostínu v oblasti působnosti unijního práva, oproti konkrétním, rozpoznatelným jednotlivým právům a svobodám zaručeným unijním právem, vyžadovalo by jeho provádění podstatné úpravy právních tradic těch členských států, kde aktivní legitimace (způsobilost žalovat u soudu) závisí na porušení *subjektivního* práva [26].

80. Použitelnost čl. 47 odst. 1 Listiny tedy závisí jednak na všeobecné použitelnosti Listiny a jednak na existenci konkrétního práva či svobody zaručené unijním právem.

81. Na druhou stranu je třeba připustit, že z praktického hlediska nemusí být mezi oběma uvedenými variantami příliš velký rozdíl. Ve většině případů spadá určitý spor do oblasti působnosti unijního práva, a tedy čl. 51 odst. 1 Listiny právě proto, že se jednotlivec domáhá ve vnitrostátním řízení svých práv vycházejících z unijního práva. Jinými slovy: existuje-li jasně identifikovatelné právo či svoboda zaručené unijním právem, jež jsou dostatečně solidní k tomu, aby byl na jejich základě použitelný čl. 47 odst. 1 Listiny, je zjevné, že taková otázka bude spadat do oblasti působnosti unijního práva také podle čl. 51 odst. 1 Listiny (argument *a maiore ad minus*). Jak jsem se však pokusil vysvětlit v předchozím bodě, obrácená logika zde neplatí.

82. Podmiňujeme-li použitelnost čl. 47 odst. 1, navíc k čl. 51 odst. 1, existencí konkrétního práva či svobody, jež svědčí dotčenému účastníkovi řízení, nejde o čistě akademický problém. Tento požadavek má i praktické dopady, jako je mimo jiné eliminace *actio popularis*. Musí existovat *konkrétní* právo stanovené právem Evropské unie, které svědčí *konkrétnímu* účastníkovi řízení.

83. Pokud jde o *první* podmínku, žádná ze zúčastněných stran v projednávané věci nezpochybnila použitelnost Listiny. Podle čl. 51 odst. 1 je Listina použitelná tehdy, pokud členské státy uplatňují unijní právo. Použitelnost unijního práva zahrnuje i použitelnost základních práv zaručených Listinou. Listina se tak přirozeně použije v případech, kdy orgány členských států uplatňují ustanovení vízového kodexu, bez ohledu na to, zda se jedná o ustanovení týkající se podmínek vstupu, ustanovení o postupu vyřizování žádostí nebo ustanovení o procesních zárukách. Použije se zejména tehdy, když členský stát přijímá rozhodnutí na základě vízového kodexu, jako je rozhodnutí o vydání víza podle čl. 32 odst. 1.

84. Posouzení *druhé* podmínky je o něco složitější. Jaké či jaká konkrétní práva či svobody zaručené unijním právem žadateli o vízum vedou k použití čl. 47 odst. 1 v projednávané věci? V rámci tohoto řízení byly zmiňovány tři soubory možných práv: právo na rodinný život, právo na vízum a právo na spravedlivé projednání žádosti o vízum.

85. Zmíněnými třemi právy se budu postupně zabývat. Právo na rodinný život, na nějž poukazuje navrhovatel, má v projednávané věci patrně jen omezený význam pro účely použití čl. 47 odst. 1 Listiny [oddíl a)]. Dále mám za to, že v rámci unijního práva neexistuje žádné „právo na vízum“ [oddíl b)]. Existuje však právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o vízum, na jehož základě může být čl. 47 odst. 1 písm. c) použitelný v projednávané věci.

a) *Právo na rodinný život*

86. Pokud jde o právo na rodinný život, navrhovatel ve svém písemném vyjádření argumentoval tím, že zamítnutím jeho žádosti o vízum bylo narušeno jeho právo rozvíjet pravidelné osobní vztahy s jeho manželkou a dítětem.

26 – Totéž kritérium by pak samozřejmě muselo být použitelné i na soudní přezkum a aktivní legitimaci u unijních soudů, neboť čl. 47 odst. 1 Listiny se podle čl. 51 odst. 1 vztahuje na *jakoukoli* činnost či rozhodnutí unijních orgánů (a institucí a jiných subjektů Unie).

87. Právo na rodinný život je dozajista relevantní v kontextu použití vízového kodexu a také v rámci pozdějšího posouzení ve věci samé. Důvodem pro použití čl. 47 odst. 1 Listiny je však vízový kodex, tedy hmotněprávní a procesněprávní ustanovení sekundárního předpisu Evropské unie použitelného v projednávané věci.

88. Je zjevné, že vízový kodex zahrnuje i rodinné aspekty. Článek 24 odst. 2 zejména stanoví, že víceletá víza se vydávají tehdy, pokud žadatel prokáže potřebu nebo zdůvodní záměr pravidelně cestovat z důvodu rodinného stavu [27]. Víza mohou tedy sloužit nejen pro účely podnikání či turismu, ale také k návštěvě rodinných příslušníků. Rodinný život je tak jedním z aspektů, ze kterých vízový kodex vychází.

89. Na druhé straně rodinný život implikuje určitý dlouhodobý závazek a stabilitu. Bude tak mít patrně menší význam u krátkodobých víz, než je tomu v případě víz dlouhodobých či povolení k pobytu [28]. Dále, na rozdíl od takových nástrojů unijního práva, jakým je směrnice o občanství [29] či směrnice o sloučení rodiny [30], jež nejsou v projednávané věci použitelné [31], účelem vízového kodexu je usnadnit legální mezinárodní cestování a řešit protiprávní migraci, a nikoli vytvářet či posilovat rodinné vazby [32].

90. Právo na rodinný život, jak jej upravuje vízový kodex i jako základní právo zaručené Listinou, se tak určitě týká možného pozdějšího posouzení ve věci samé. Samo o sobě, tedy odděleně od vízového kodexu, však nemůže být právo na rodinný život stanovené Listinou důvodem pro použití čl. 47 odst. 1 Listiny [33].

b) *Existuje právo na vízum?*

91. Navrhovatel a Komise (zejména ve svém písemném vyjádření, neboť na jednání zaujala citlivější postoj) argumentují tím, že existuje subjektivní, i když nikoli automatické, právo na vízum. Mají za to, že tento závěr vyplývá z rozsudku Koushkaki [34].

92. Všechny ostatní strany přítomné na jednání argumentují tím, že vízový kodex nelze vykládat v tom smyslu, že by zakládal (subjektivní) právo státního příslušníka třetí země na vydání schengenského víza.

93. Souhlasím s posledně uvedeným názorem. V rámci unijního práva neexistuje žádné právo na vízum.

94. Zaprvé rozsudek ve věci Koushkaki chápu poněkud jinak než navrhovatel a Komise. V bodě 55 uvedeného rozsudku velký senát Soudního dvora uvedl, že příslušné orgány mohou žádost o udělení jednotného víza zamítnout pouze v případech, kdy lze vůči žadateli namítat některý z důvodů pro zamítnutí žádosti vyjmenovaných v čl. 32 odst. 1 a čl. 35 odst. 6 vízového kodexu [35].

27 – Rovněž viz čl. 14 odst. 4 vízového kodexu.

28 – Například viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. října 2014, Jeunesse v. Nizozemsko (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810), kde ESLP rozhodl, že nevydáním povolení k pobytu surinamské matce třech dětí narozených v Nizozemsku bylo porušeno jejich právo na respektování rodinného života.

29 – Směrnice 2004/38.

30 – Směrnice 2003/86.

31 – Navrhovatel se nemůže dovolávat směrnice o občanství, protože jeho manželka a dítě nejsou občany Unie, kteří vykonali své právo volného pohybu po Evropské unii [viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734)]. Nemůže se dovolávat ani směrnice o sloučení rodiny, protože osobou usilující o sloučení rodiny není státní příslušník třetí země.

32 – Jak nedávno uvedl Soudní dvůr v poněkud odlišném kontextu, vízového kodexu se nelze dovolávat, není-li předmětem věci krátkodobé vízum. Viz rozsudek ze dne 7. března 2017, X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, body 47 až 48), který byl vydán v kontextu žádosti o vízum s omezenou územní platností, za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu.

33 – Obecně viz výše body 74 až 80 tohoto stanoviska.

34 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, C-84/12, EU:C:2013:862.

35 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, C-84/12, EU:C:2013:862, bod 55. Pokud jde o obdobný přístup v souvislosti s odepřením vstupu na základě Schengenského hraničního kodexu a neudělením povolení k pobytu ke studijním účelům, viz rozsudek ze dne 4. září 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155), a rozsudek ze dne 10. září 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187).

95. Uvedená pasáž však podle mého názoru neznamená, že „jednotlivec má subjektivní právo na vízum chráněné unijním právem“. Záleží na kontextu. V části rozsudku předcházející bodu 55 se Soudní dvůr nezabýval jednotlivými právy, nýbrž všeobecným účelem vízového kodexu a prostorem pro uvážení na straně orgánů členských států, které jej uplatňují. V bodech 50 až 54, které bezprostředně předcházejí uvedenému závěru, Soudní dvůr připomněl, že účelem vízového kodexu je harmonizovat podmínky vydávání víz, a upravit tak skutečně jednotné vízum a předejít fenoménu „visa shopping“. Je třeba respektovat kritéria stanovená vízovým kodexem. Členské státy je musí uplatňovat jednotně.

96. V tomto světle bod 55 rozsudku v zásadě opakuje požadavek na jednotnou legalitu uložený členským státům relevantními ustanoveními vízového kodexu. Z konstatování, že vnitrostátní správní orgány musí plnit své povinnosti podle vízového kodexu, však nutně nevyplývá, že by měl jednotlivec subjektivní právo na vízum. Jinak řečeno, z toho, že rozhodčí musí striktně uplatňovat pravidla hry a nemůže jednomu z týmů odmítnout dát timeout nebo potrestat nedovolenou hru, pokud to pravidla vyžadují, nevyplývá, že by kterýkoli z týmů měl právo vyhrát celé utkání.

97. Zadruhé, a co je možná důležitější, uznání existence subjektivního práva na vízum by podle mého názoru předpokládalo existenci práva na vstup na unijní území. Žádné takové právo však neexistuje.

98. Pouhá existence požadavku na vízum jako takového sama o sobě vylučuje možnost existence subjektivního práva na vstup na území členských států. Jak je uvedeno v čl. 2 odst. 2 písm. a) vízového kodexu, vízem se rozumí „oprávnění udělené členským státem pro průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce […]“.

99. Podíváme-li se na důvod udělování víz, jedná se o vyjádření svrchovanosti státu na jeho území a je „nástrojem kontroly vstupů na státní území, a tím i migračních toků, a stejně tak může být i nástrojem zahraniční a bezpečnostní politiky“ [36]. Přísluší tedy členským státům, aby využily svého prostoru pro uvážení a rozhodly, kdo může vstoupit na jejich území, a to i za výjimečných okolností [37]. *A fortiori* za běžné situace přísluší členským státům, aby v konečném důsledku rozhodly například o tom, zda může žadatel o vízum představovat ohrožení veřejného pořádku, zda má nezbytné prostředky obživy nebo zda existují přiměřené pochybnosti o tom, zda žadatel skutečně zamýšlí opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá.

100. Ne všichni cizinci jsou si konečně rovni, pokud jde o požadavek na vízum. Samotná skutečnost, že někteří jednotlivci (jako jsou občané Unie a jejich rodinní příslušníci nebo státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou osvobozeni od povinnosti získat vízum [38]) nepotřebují pro vstup na unijní území vízum, dokládá, že ti, kteří musí na hranici předložit platné vízum, nemají právo na vízum ani právo na vstup [39], a to na rozdíl od některých výše zmíněných „privilegovaných“ osob, které toto právo mají.

101. V tomto ohledu se ztotožňuji s pochybnostmi, jež vyjádřil generální advokát P. Mengozzi ve svém stanovisku ve věci Koushkaki ohledně přijetí vízového kodexu ve formě nařízení a z toho vyplývající skutečnosti, že „členské státy *de facto* souhlasily s natolik zásadním kvalitativním skokem, jakým je přechod od povinnosti členských států zamítnout žádost o udělení víza […] ke stanovení subjektivního práva na udělení víza, kterého by se mohli dovolávat státní příslušníci třetích zemí“ [40].

36 – Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, bod 51).

37 – Podle článku 25 vízového kodexu se tak i humanitární víza udělují jen tehdy, pokud členský stát považuje za *nezbytné* odchýlit se od zásady, že musí být splněny podmínky vstupu stanovené v Schengenském hraničním kodexu.

38 – Viz nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. 2001, L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65).

39 – I samotný vízový kodex v článku 30 odděluje vízum a právo vstupu, když se zde uvádí, že „[p]ouhé držení jednotného víza nebo víza s omezenou územní platností neopravňuje automaticky ke vstupu“.

40 – Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, bod 54).

102. Shrnuto, neexistuje žádné subjektivní právo na vízum, na jehož základě by byl použitelný čl. 47 odst. 1 Listiny.

c) Právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti

103. I přes neexistenci hmotněprávního práva na vízum, kterého by bylo možné se dovolávat na podporu použití čl. 47 odst. 1 Listiny, je zjevné, že výše uvedený závěr Soudního dvora ve věci Koushkaki je relevantní, i když na jiné úrovni. Existuje-li povinnost orgánů veřejné správy uplatňovat vízový kodex a jeho ustanovení určitým způsobem, musí této povinnosti legality odpovídat i určité subjektivní právo. Takové právo není hmotněprávním právem na udělení víza, nýbrž právem procesním. Nejedná se o právo na vízum, ale právo na to, aby se orgány žádostí o vízum zabývaly a žádost byla projednána spravedlivě a řádně.

104. Použijeme-li ještě jednou sportovní metaforu, ačkoli nemá žádný z týmů právo na určitý výsledek utkání, tím, že se daného utkání účastní, jim vzniká právo na spravedlivou hru, tedy fair play.

105. Lze dodat, že takový závěr není nijak neobvyklý ani v jiných oblastech unijního práva: paralelu lze načrtnout s takovými oblastmi, jako je zadávání veřejných zakázek, žádosti o dotaci či o povolení k pobytu [41]. Ve všech uvedených případech není nárokovatelný výsledek, tedy získání veřejné zakázky, dotace či povolení. Existuje však právo na řádné a legální projednání žádosti a uvedené právo může být důvodem soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti.

106. Použijeme-li výše uvedené v projednávané věci, znamená to, že navrhovateli svědčí procesní právo, které je chráněno unijním právem, a to právo na zákonné projednání jeho žádosti o vízum. Vzhledem k tomu, že má právo zaručené unijním právem, musí být uznáno i jeho právo na účinné prostředky nápravy před soudem podle čl. 47 odst. 1 Listiny.

2. „Účinné prostředky nápravy před soudem“ v kontextu zamítnutí žádosti o vízum

107. Pokud jde o povahu účinných prostředků nápravy před soudem v rámci zamítavého rozhodnutí o žádosti o vízum podle článku 47 odst. 1, uvedu nyní tři závěrečné poznámky.

108. Zaprvé podle rozsudku Koushkaki mají členské státy udělit vízum, pokud byly splněny podmínky stanovené ve vízovém kodexu. Vízový kodex totiž obsahuje výčet přesných důvodů, na základě kterých se rozhodne o zamítnutí žádosti o udělení víza, prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení [42]. Soudní dvůr však – také v rozsudku Koushkaki – konstatoval, že členské státy mají při posuzování žádosti o udělení víza „široký prostor pro uvážení“ [43]. Uvedl zejména, že posouzení individuální situace žadatele o vízum předpokládá složité hodnocení. Takové hodnocení předpokládá vypracování prognóz o předvídatelném chování uvedeného žadatele a musí mimo jiné spočívat na rozsáhlé znalosti země, v níž má bydliště [44].

41 – Například viz rozsudky ze dne 17. července 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094); ze dne 17. září 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), a ze dne 15. září 2016, Star Storage a další (spojené věci C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688).

42 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2013, C-84/12, EU:C:2013:862, body 38 a 47.

43 – Tamtéž, body 60 až 63.

44 – Tamtéž, body 56 až 57.

109. Zadruhé široký prostor orgánů členských států pro uvážení logicky znamená omezenější soudní přezkum ze strany soudů členských států [45]. V takových situacích, jaká je dotčena v původním řízení, tedy postačí, pokud vnitrostátní soudy zajistí, aby rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vízum nebylo svévolné, ale odpovídalo skutečnostem zjištěným správním orgánem, a aby bylo přijato v rámci prostoru veřejné správy pro uvážení.

110. Zatřetí podle čl. 47 odst. 1 Listiny je povinností členských států zaručit samotné jádro či podstatu práva zakotveného v uvedeném ustanovení, tedy přístup k soudům [46]. K zachování uvedeného jádra je nezbytné, aby nebylo možné vyloučit soudní přezkum rozhodnutí, pokud došlo k porušení unijního práva či svobody [47]. Z toho však ve zvláštním kontextu takových věcí, jako je projednávaná věc, nevyplývají žádné další pozitivní povinnosti na straně členských států aktivně usnadňovat takový přístup.

111. Takto přiměřeně pojaté právo na přístup k soudu ve věcech víz v konečném důsledku nerespektuje jen práva žadatelů na spravedlivé a řádné zacházení, jež vycházejí z práva na ochranu lidské důstojnosti, ale i zvláštní zájem Unie a jejích členských států podporovat a kontrolovat výkon veřejné moci a (evropské) legality. Tato potřeba může být dokonce ještě naléhavější v odlehlejších oblastech, jako jsou konzuláty členských států rozeseté po celém světě, kde mohou být pokyny a vodítka vycházející z ústředí vykládány a prováděny celou řadou způsobů. Individuální žaloba by tak mohla být prospěšná i k tomu, aby do určité míry osvětlila skutečnou praxi používanou na takových místech [48]. Budiž tedy světlo.

C. Článek 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s čl. 47 odst. 1 Listiny

112. Podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu je právo podat opravný prostředek (právo na odvolání) svou povahou právem otevřeným: lze jej uplatnit, v závislosti na volbě členského státu, formou správního opravného prostředku, soudního opravného prostředku nebo také ve formě hybridního opravného prostředku, který zahrnuje aspekty obou předchozích typů. Naproti tomu čl. 47 odst. 1 Listiny zjevně vyžaduje možnost podání opravného prostředku k soudu, tedy soudní opravný prostředek.

113. Předkládající soud ve své otázce naznačuje, že by čl. 32 odst. 3 vízového kodexu měl být vykládán *ve světle* odst. 1 článku 47 Listiny. Co by to znamenalo v praxi?

114. Výraz „vykládáno ve světle“ [49] tak, jak jej navrhuje číst Komise v projednávané věci, by znamenal, že právo podat opravný prostředek (právo na odvolání) stanovené v čl. 32 odst. 3 vízového kodexu znamená právo podat opravný prostředek k soudu. Takový výkladový posun daného pojmu by současně ve skutečnosti vylučoval možnost existence správního opravného prostředku podle vízového kodexu.

45 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara, pokud jde o zamítnutí žádosti o vydání povolení k pobytu pro studenta ve věci Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, bod 72).

46 – Například viz rozsudky ze dne 22. prosince 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, bod 59), a ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, bod 44).

47 – Například viz rozsudek ze dne 17. března 2011, Peñarroja Fa (spojené věci C-372/09 a C-373/09, EU:C:2011:156, bod 63). Pokud jde o situaci před vstupem Listiny v platnost, například viz rozsudek ze dne 3. prosince 1992, Oleificio Borelli v. Komise (C-97/91, EU:C:1992:491, body 13 a 14).

48 – Pro ilustraci lze zmínit dvě nedávná rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu České republiky. V rozsudku ze dne 30. května 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52, se Nejvyšší správní soud zabýval strukturálními problémy na českém velvyslanectví v Hanoji, kde projednání žádostí o udělení pracovního povolení probíhalo skutečně kafkovským postupem, který v praxi znemožňoval řádné podání žádosti. S odkazem na svou předchozí judikaturu v dané věci a s konstatováním, že stávající praxe české veřejné správy je zcela nepřijatelná a ostudná (bod 56 rozhodnutí), Nejvyšší správní soud dodal, že „[č]eská veřejná správa totiž zejména ve Vietnamu a na Ukrajině vytvořila pro žadatele o některá oprávnění k pobytu na území České republiky zcela neprůhledný a na svévoli příslušných úředníků založený systém přístupu k podávání těchto žádostí, neumožňující byť jen náznak vnější kontroly a naopak silně náchylný ke korupci a zneužití“ (bod 57 rozhodnutí; viz rovněž souběžný rozsudek z téhož dne ve věci č.j. 7 Azs 227/2016-36).

49 – Pokud jde o věc, kdy Soudní dvůr vykládal sekundární unijní právo „ve světle“ článku 47 Listiny v kontextu zadávání veřejných zakázek, viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Star Storage a další (spojené věci C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688).

115. Naproti tomu, pokud by čl. 32 odst. 3 vízového kodexu a článek 47 Listiny byly vykládány a používány společně, tedy vedle sebe, výsledek by byl odlišný. Znamenalo by to, že si členské státy zjevně ponechávají možnost volby mezi druhy opravného prostředku podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, i když v konečném důsledku musí existovat možnost soudního přezkumu podle čl. 47 odst. 1 Listiny.

116. Mám za to, že posledně uvedený výklad je správný. Není mi jasné, proč by čl. 47 odst. 1 Listiny měl v projednávané věci v podstatě zbavovat členské státy možnosti vytvořit takový systém opravných prostředků (správních či hybridních), jaký považují za vhodný s ohledem na svou právní tradici a specifické aspekty dané věci.

117. Lze snad argumentovat tím, že obdobně jako v jiných oblastech zásada účinné soudní ochrany nebrání existenci vnitrostátních právních předpisů, které jako podmínku přípustnosti žaloby k soudu vyžadují předchozí vyčerpání mimosoudních prostředků či použití mediačního řízení [50].

118. Taková analogie, či nutnost jejího použití, se mi však zdá velmi zvláštní. Ve skutečnosti by nejprve zbavovala členské státy (výslovně stanovené) možnosti volby tím, že by zužovala dosah čl. 32 odst. 3 vízového kodexu na základě čl. 47 odst. 1 Listiny, aby pak znovuzavedla možnost volby na základě (patrně obecně použitelné) judikatury týkající se předběžných mimosoudních mechanismů, které jsou nutně slučitelné s čl. 47 odst. 1 Listiny.

119. Lze tedy mít za to, že čl. 47 odst. 1 Listiny nezpochybňuje samotnou existenci jiných prostředků nápravy, jako jsou správní prostředky stanovené v celé řadě členských států. Nemění ani obsah čl. 32 odst. 3 vízového kodexu. Článek 47 odst. 1 Listiny pouze doplňuje určitou povinnost členských států: v určité fázi řízení musí existovat možnost předložení věci soudu. Do té doby přísluší každému členskému státu, aby zvolil čistě správní přezkum (před stejným či jiným orgánem) nebo přezkum prováděný smíšenými orgány složenými ze soudců i státních úředníků, nebo pokud se tak členský stát rozhodne, může také přímo umožnit přezkum před soudem ve smyslu čl. 47 odst. 1.

120. To mě přivádí k poslednímu bodu, který byl rovněž řešen na jednání v projednávané věci: co se rozumí „soudem“ podle čl. 47 odst. 1 Listiny v projednávané věci [51]?

121. Pro účely požadavků čl. 47 odst. 1 Listiny je podle mého názoru vcelku jednoznačné, že předmětné ustanovení odkazuje na skutečně nezávislý a nestranný orgán soudní povahy, který odpovídá všem kritériím pro vymezení pojmu „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU. Takový orgán musí tedy být zřízen zákonem, musí být stálý, musí mít obligatorní jurisdikci, řízení před ním musí být kontradiktorní povahy, musí aplikovat právní předpisy a musí být nezávislý [52]. Oproti flexibilitě, kterou Soudní dvůr prokázal při uplatňování uvedených kritérií pro účely přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, však pro účely zajištění souladu s čl. 47 odst. 1 Listiny musí být splněna *všechna uvedená kritéria* [53].

50 – Viz rozsudky ze dne 18. března 2010, Alassini a další (spojené věci C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146), a ze dne 14. června 2017, Menini a Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457).

51 – Soudní dvůr již řešil tento problém ve věci Zakaria, a to v rámci Schengenského hraničního kodexu, pokud jde o ustanovení rovnocenné čl. 32 odst. 3 vízového kodexu. V uvedené věci otázka, kterou se Soudní dvůr nakonec nezabýval, zněla tak, zda čl. 13 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu vyžaduje, aby členské státy zaručily možnost podat opravný prostředek „k soudu nebo ke správnímu orgánu, který z hlediska institucionálního i funkčního skýtá stejné záruky jako soud“ (rozsudek ze dne 17. ledna 2013, C-23/12, EU:C:2013:24).

52 – Například viz rozsudky ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, bod 23); ze dne 19. září 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, bod 46 a následující), a ze dne 24. května 2016, MT Højgaard a Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, bod 23). Pokud jde o irský Refugee Appeals Tribunal (odvolací soud pro uprchlíky), rovněž viz rozsudek ze dne 31. ledna 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 95 a následující).

53 – Dále viz mé stanovisko ve věci Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, body 101 až 107).

122. Opět však, jak je uvedeno výše, čl. 47 odst. 1 Listiny vyžaduje, aby v určité fázi bylo *možné* věci týkající se zamítnutí žádosti o udělení víza předložit orgánu splňujícímu všechna uvedená kritéria. To neznamená, že by věc musela být okamžitě předložena takovému orgánu nebo že by zmíněná kritéria musely splňovat i kterékoli z předchozích orgánů.

V. Závěry

123. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázku položenou Naczelnym Sądem Administracyjnym (Nejvyšší správní soud, Polsko) takto:

„– Článek 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) je třeba vykládat v tom smyslu, že se ponechává na každém členském státu, aby rozhodl o povaze opravného prostředku proti zamítavým rozhodnutím o žádostech o vízum, odpovídá-li takový opravný prostředek zásadám rovnocennosti a efektivity.

– Článek 47 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie je třeba vykládat v tom smyslu, že členské státy nemohou vyloučit možnost soudního přezkumu zamítavých rozhodnutí o žádostech o udělení víza soudem ve smyslu článku 267 SFEU.“