Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

29. července2019 *

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Vízový kodex Společenství – Nařízení (ES) č. 810/2009 – Článek 5 – Členský stát příslušný pro posouzení žádosti o udělení víza a pro vydání rozhodnutí o udělení víza – Článek 8 – Ujednání o zastoupení – Článek 32 odst. 3 – Odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza – Členský stát příslušný pro rozhodnutí o opravném prostředku v případě ujednání o zastoupení – Nositelé práva podat opravný prostředek“

Ve věci C-680/17,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (soud prvního stupně v Haagu, zasedající v Utrechtu, Nizozemsko) ze dne 30. listopadu 2017, došlým Soudnímu dvoru dne 5. prosince 2017, v řízení

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

proti

Minister van Buitenlandse Zaken,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení J.-C. Bonichot, předseda senátu, R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), místopředsedkyně, C. Toader, A. Rosas a L. Bay Larsen, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. prosince 2018,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za S. Vethanayagama, S. Sumanan a K. Vethanayagam M. J. A. Leijen, advocaat,

– za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a P. Huurnink, jako zmocněnkyněmi,

– za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a T. Müllerem, jakož i A. Brabcovou, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za dánskou vládu J. Nymann-Lindegrenem, jakož i M. Wolff a P. Ngo, jako zmocněnci,

– za estonskou vládu N. Grünberg, jako zmocněnkyní,

– za francouzskou vládu D. Colasem, jakož i E. de Moustier a E. Armoët, jako zmocněnci,

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. De Lucou, avvocato dello Stato,

– za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

– za Evropský parlament G. Corstens a R. van de Westelaken, jakož i O. Hrstkovou Šolcovou, jako zmocněnci,

– za Radu Evropské unie E. Moro a S. Boelaert, jako zmocněnkyněmi,

– za Evropskou komisi C. Cattabriga, jakož i F. Wilmanem a G. Wilsem, jako zmocněnci,

– za švýcarskou vládu E. Bichetem, jako zmocněncem,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 28. března 2019,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 8 odst. 4 a čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (Úř. věst. 2009, L 243, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 182, s. 1) (dále jen „vízový kodex“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Sumananem Vethanayagamem, Sobithou Sumanan a Kamalaranee Vethanayagam proti Minister van Buitenlandse Zaken (ministr zahraničních věcí, Nizozemsko, dále jen „ministr zahraničních věcí Nizozemska“) ve věci žádostí o krátkodobá víza pro S. Vethanayagama a S. Sumanan.

Právní rámec

Dohoda o přidružení Švýcarské konfederace k schengenskému acquis

3 Dohoda mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (Úř. věst. 2008, L 53, s. 52, dále jen „dohoda o přidružení Švýcarské konfederace k schengenskému *acquis*“) uvádí v osmém a desátém bodě svého odůvodnění:

„Přesvědčeny, že je nezbytné organizovat spolupráci mezi Evropskou unií a Švýcarskou konfederací při provádění, praktickém uplatňování a dalším rozvoji schengenského *acquis*;

[…]

Vzhledem k tomu, že schengenská spolupráce spočívá na zásadách svobody, demokracie, právního státu a dodržování lidských práv tak, jak jsou zejména zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950“.

4 Podle článku 1 odst. 2 dohody o přidružení Švýcarské konfederace k schengenskému *acquis*:

„Tato dohoda zakládá vzájemná práva a povinnosti podle postupů v ní stanovených.“

5 Článek 2 uvedené dohody stanoví:

„1. Švýcarsko provádí a uplatňuje ustanovení schengenského *acquis* uvedená v příloze A této dohody, tak jak se vztahují na členské státy Evropské unie (dále jen ‚členské státy‘).

2. Švýcarsko provádí a uplatňuje akty Evropské unie a Evropského společenství uvedené v příloze B této dohody v rozsahu, v jakém tyto akty nahradily nebo rozvinuly odpovídající ustanovení Úmluvy k provedení dohody o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích podepsané v Schengenu dne 19. června 1990 (dále jen ‚Úmluva k provedení Schengenské dohody‘) nebo v jakém byla na základě uvedené úmluvy přijata.

3. Akty a opatření přijaté Evropskou unií a Evropským společenstvím, kterými se mění nebo doplňují ustanovení uvedená v přílohách A a B, pro které byly použity postupy stanovené v této dohodě, přijme, provádí a uplatňuje také Švýcarsko, aniž je dotčen článek 7.“

Vízový kodex

6 Body 4, 18, 28, 29 a 34 vízového kodexu uvádějí:

„(4) Členské státy by měly mít pro účely udělování víz své zastoupení či být zastoupeny ve všech třetích zemích, na jejichž státní příslušníky se vztahuje vízová povinnost. Členské státy, které v dané třetí zemi nebo v určité části dané třetí země nemají vlastní konzulát, by měly usilovat o uzavření ujednání o zastupování, aby žadatelé o vízum nebyli nuceni vynaložit pro dosažení konzulátu nepřiměřené úsilí.

[…]

(18) 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.

[…]

(28) Jelikož cíle tohoto nařízení, totiž stanovení postupů a podmínek pro udělování víz za účelem průjezdu členským státem či předpokládaného pobytu na jeho území […]nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto jej může být lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje toto nařízení rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.

(29) 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.

[…]

(34) Pokud jde o Švýcarsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu [dohody o přidružení Švýcarské konfederace k schengenskému *acquis*], která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě B rozhodnutí [Rady] 1999/437/ES [ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (Úř. věst. L 176, s. 31] ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/146/ES [ze dne 28. ledna 2008] o uzavření uvedené dohody [(Úř. věst. 2008, L 53, s. 1)]."

7 Článek 1 vízového kodexu zní následovně:

„Toto nařízení stanoví postupy a podmínky udělování víz pro průjezd přes území členských států nebo předpokládané pobyty na tomto území nepřesahující 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů."

8 Podle čl. 2 odst. 2 uvedeného kodexu:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

2) ‚vízem' oprávnění udělené členským státem pro
   a) průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů;
   b) průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory na letištích členských států;

[…]"

9 Článek 4 odst. 1 uvedeného kodexu zní takto:

„Žádosti posuzují a rozhodují o nich konzuláty."

10 Článek 5 uvedeného kodexu stanoví:

„1. Členským státem příslušným pro posouzení žádosti o jednotné vízum a pro vydání rozhodnutí je

a) členský stát, jehož území představuje jediný cíl návštěvy nebo návštěv;

[…]

4. Členské státy spolupracují s cílem zabránit situaci, kdy by žádost nemohla být posouzena a nemohlo by být vydáno rozhodnutí, protože členský stát příslušný podle odstavců 1 až 3 nemá své zastoupení ani není zastoupen ve třetí zemi, v níž žadatel podává žádost v souladu s článkem 6."

11 Článek 6 vízového kodexu, nadepsaný „Konzulární působnost", v odstavci 1 stanoví:

„Žádost posuzuje a rozhodnutí vydává konzulát příslušného členského státu, v jehož působnosti má žadatel povolen pobyt."

12 Podle článku 8 uvedeného kodexu týkajícího se ujednání o zastupování:

„1. Členský stát může souhlasit se zastupováním jiného členského státu, který je příslušný podle článku 5, pro účely posuzování žádostí a udělování víz jménem tohoto členského státu. Členský stát může rovněž v omezeném rozsahu zastupovat jiný členský stát, a to výlučně pro účely přijímání žádostí a vkládání biometrických identifikátorů.

2. Pokud konzulát zastupujícího členského státu zamýšlí vízum zamítnout, předloží žádost příslušným orgánům zastupovaného státu, aby přijaly konečné rozhodnutí o žádosti ve lhůtě stanovené v čl. 23 odst. 1, 2 nebo 3.

[…]

4. Zastupující a zastupovaný členský stát uzavřou dvoustranné ujednání, které

a) upřesní dobu trvání takového zastupování, pokud je pouze dočasné, a způsoby jeho ukončení;

b) může, zejména pokud má zastupovaný členský stát v dotyčné třetí zemi konzulát, stanovit podmínky poskytnutí prostor, personálu a plateb zastupovaným členským státem;

c) může stanovit, že žádosti podané některými kategoriemi státních příslušníků třetích zemí musí zastupující členský stát předložit ústředním orgánům zastupovaného členského státu k předchozí konzultaci podle článku 22;

d) může odchylně od odstavce 2 opravňovat konzulát zastupujícího členského státu k zamítnutí víza po posouzení žádosti.

5. Členské státy, které nemají ve třetí zemi vlastní konzulát, budou usilovat o uzavření ujednání o zastupování s členskými státy, které konzulát v této zemi mají.

6. Členské státy, které nemají v daném regionu či oblasti vlastní konzulát, se budou snažit o uzavření ujednání o zastupování s členskými státy, které konzulát v tomto regionu či oblasti mají, aby bylo zajištěno, že v důsledku slabé dopravní infrastruktury nebo velkých vzdáleností v konkrétním regionu či zeměpisné oblasti žadatelé nebudou muset vynaložit pro dosažení konzulátu nepřiměřené úsilí.

[…]“

13 Článek 32 odst. 3 uvedeného 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.“

14 Podle článku 47 odst. 1 téhož kodexu:

„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;

[…]“

Vízová příručka

15 Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech, zavedená rozhodnutím Komise C(2010)1620 final ze dne 19. března 2010, vysvětluje, že „[p]ro účely vízového kodexu a této příručky se výrazem ‚členský stát' rozumí členské státy EU uplatňující schengenské *acquis* v plném rozsahu a přidružené státy. Výrazem ‚území členských států' se rozumí území […] těchto ‚členských států' ".

Ujednání o zastoupení mezi Nizozemským královstvím a Švýcarskou konfederací

16 Ujednání o zastoupení mezi Nizozemským královstvím a Švýcarskou konfederací, které platilo v rozhodné době, vstoupilo v platnost dne 1. října 2014. Stanoví, že Švýcarská konfederace bude zastupovat Nizozemské království ve všech druzích řízení o udělení schengenských víz, mimo jiné na Srí Lance.

17 V souladu s bodem 2 Ujednání o zastupování zahrnuje „zastupování" mimo jiné „zamítnutí žádosti o udělení víza v souladu s článkem 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu a jednání ve věcech odvolání, a to podle vnitrostátního právního řádu zastupující strany (článek 32 odst. 3 vízového kodexu)".

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18 Sumanan Vethanayagam a Sobitha Sumanan, manželé srílanské státní příslušnosti s bydlištěm na Srí Lance, podali každý zvlášť dne 16. srpna 2016 žádost o udělení víza ke krátkodobému pobytu v Nizozemsku s cílem navštívit K. Vethanayagam, sestru S. Vethanayagama, nizozemskou státní příslušnici s bydlištěm v Amsterodamu (Nizozemsko). Uvedené žádosti byly podány prostřednictvím VFS Global, poskytovatele služeb, švýcarskému konzulátu v Kolombu (Srí Lanka) na základě ujednání o zastupování mezi Nizozemským královstvím a Švýcarskou konfederací.

19 Rozhodnutími ze dne 19. srpna 2016 švýcarské konzulární orgány jednající v zastoupení Nizozemského království zamítly žádosti o víza z důvodu skutečnosti, že S. Vethanayagam a S. Sumanan neposkytli důkaz, že disponují dostatečnými finančními prostředky jak na obživu po dobu trvání předpokládaného pobytu, tak pro zajištění jejich návratu do země původu.

20 Proti uvedeným rozhodnutím podali S. Vethanayagam a S. Sumanan stížnost k ministrovi zahraničních věcí Nizozemska. Rozhodnutími ze dne 28. září 2016 se ministr prohlásil za nepříslušného k rozhodnutí o stížnosti.

21 Kromě toho byla stížnost podaná dotčenými osobami u švýcarských orgánů proti rozhodnutím ze dne 19. srpna 2016 zamítnuta rozhodnutím Staatssekretariat für Migration (státní sekretariát pro migraci, Švýcarsko) ze dne 2. prosince 2016. Bundesverwaltungsgericht (Federální správní soud, Švýcarsko) zamítl žádost žadatelů o bezplatnost řízení a odmítl přezkoumat odvolání podané proti uvedenému rozhodnutí z důvodu nezaplacení příslušné částky.

22 Sumanan Vethanayagam, Sobitha Sumanan, jakož i Kamalaranee Vethanayagam, jako referenční osoba, podali k Visadienst (vízová služba, Nizozemsko) novou žádost o udělení krátkodobých víz pro první dvě uvedené osoby. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím ministra zahraničních věcí Nizozemska dne 18. října 2016.

23 Rozhodnutím ze dne 23. listopadu 2016 ministr zahraničních věcí Nizozemska odmítl jako nepřípustnou stížnost podanou žalobci v původním řízení proti rozhodnutí ze dne 18. října 2016.

24 Žalobci v původním řízení podali žalobu k Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (soud prvního stupně v Haagu, zasedající v Utrechtu, Nizozemsko) proti rozhodnutím ze dne 28. září 2016 a ze dne 23. listopadu 2016, v nichž tvrdili, že přísluší Nizozemskému království, aby přezkoumalo jejich stížnosti a jejich žádosti o víza, a že Švýcarská konfederace jednala pouze jako zástupce Nizozemského království. Žalobci v původním řízení mají za to, že podle unijního práva měli právo podat žádosti o víza v zemi cíle své návštěvy, a tvrdí, že skutečnost, že řízení o žádostech o víza je v plném rozsahu svěřeno jinému státu, je v rozporu se zásadou účinné právní ochrany zakotvené v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

25 Ministr zahraničních věcí Nizozemska tvrdí, že nebyl příslušný k rozhodnutí o žádostech o víza podaných žalobci v původním řízení.

26 Zaprvé, pravomoc přezkoumat žádosti o víza podané na Srí Lance byla na základě čl. 8 odst. 4 vízového kodexu a verbální nóty založené na uvedeném ustanovení přenesena na Švýcarskou konfederaci.

27 Zadruhé vzhledem k tomu, že švýcarské konzulární orgány měly pravomoc odmítnout udělení víz, měli žalobci v původním řízení směřovat odvolání podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu proti Švýcarské konfederaci jakožto členskému státu, který přijal konečné rozhodnutí o jejich žádostech.

28 Zatřetí žádosti státních příslušníků třetí země s bydlištěm na Srí Lance o udělení víza nelze podat přímo u vízové služby v Nizozemsku. Vzhledem k tomu, že Nizozemské království je na Srí Lance zastupováno Švýcarskou konfederací, musí totiž takové žádosti být podle čl. 6 odst. 1 vízového kodexu podány u švýcarských konzulárních orgánů.

29 V tomto kontextu má předkládající soud pochybnosti o tom, jak vykládat vízový kodex, především pokud jde o postavení referenční osoby v řízení o udělení víz, dále o pojmu „zastoupení“ a nakonec o slučitelnosti systému konzulárního zastoupení s ohledem na právo na účinnou právní ochranu uznanou v článku 47 Listiny.

30 Za těchto okolností se Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (soud prvního stupně v Haagu, zasedající v Utrechtu), rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání čl. 32 odst. 3 vízového kodexu tomu, aby referenční osoba měla jakožto osoba dotčená žádostmi žalobců o udělení víza právo podat proti neudělení tohoto víza vlastním jménem stížnost a žalobu?

2) Musí být zastupování upravené v čl. 8 odst. 4 vízového kodexu chápáno v tom smyslu, že příslušnost je zachována (také) zastupovanému státu, nebo že příslušnost je zcela přenesena na zastupující stát, takže zastupovaný stát již sám není příslušný?

3) Pokud jsou podle čl. 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu obě formy zastupování uvedené ve druhé otázce možné, jaký členský stát je potom nutné považovat za členský stát, který přijímá konečné rozhodnutí ve smyslu čl. 32 odst. 3 vízového kodexu?

4) Je výklad čl. 8 odst. 4 a čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, podle nichž mohou žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, podat opravný prostředek výlučně u orgánu nebo soudu zastupujícího členského státu, a nikoliv v zastupovaném členském státě, pro který se o vízum žádá, v souladu s nárokem na účinnou právní ochranu ve smyslu článku 47 [Listiny]? Je pro odpověď na tuto otázku relevantní, že zaručený opravný prostředek zajišťuje, že žadatel má právo být vyslechnut, že má právo podat návrh na zahájení řízení v jazyce jednoho z členských států, že správní a soudní poplatky spojené s řízením o stížnosti a žalobě nejsou pro žadatele nepřiměřeně vysoké a že existuje možnost poskytnutí bezplatné právní pomoci? Je vzhledem k prostoru pro uvážení, který má stát v oblasti víz, pro odpověď na tuto otázku relevantní, zda má švýcarský soud dostatečný přehled o situaci v Nizozemsku, aby mohl poskytnout účinnou právní ochranu?“

K předběžným otázkám

K první otázce

31 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda článek 32 odst. 3 vízového kodexu musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje referenční osobě, aby vlastním jménem podala opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o víza.

K přípustnosti

32 Úvodem Evropská komise zpochybňuje přípustnost první předběžné otázky a tvrdí, že nizozemská právní úprava se ve věci v původním řízení nepoužije, neboť v daném případě konečné rozhodnutí o žádosti o víza přijaly švýcarské orgány, a nikoli nizozemské orgány.

33 Takový argument nelze přijmout.

34 Je třeba zdůraznit, že určení státu, k němuž je třeba podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu podat odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o víza, představuje jednu z otázek, které jsou předmětem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, takže odpověď na tuto otázku nemůže být předjímána v rámci analýzy přípustnosti první předběžné otázky.

35 Dále podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Proto, týkají-li se položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 4. prosince 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, bod 26, jakož i citovaná judikatura).

36 Z toho vyplývá, že k otázkám týkajícím se unijního práva se váže domněnka relevance. Odmítnutí Soudního dvora rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými a právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 4. prosince 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, bod 27, jakož i citovaná judikatura).

37 V této věci se první předběžná otázka týká výkladu unijního práva, konkrétně toho, zda je referenční osoba aktivně legitimována k podání odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víz v rámci postupu stanoveného v čl. 32 odst. 3 vízového kodexu.

38 Navíc kromě toho, že předkládací rozhodnutí uvádí skutkový a právní rámec způsobem dostačujícím k určení rozsahu položené otázky, nezdá se, že by výklad unijního práva neměl žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, nebo že by měla otázka hypotetickou povahu.

39 Jak totiž plyne z předkládacího rozhodnutí, S. Vethanayagam, referenční osoba i sestra a švagrová žadatelů o víza, která má bydliště v Nizozemsku, podala, stejně jako žadatelé, odvolání proti rozhodnutí vízové služby o zamítnutí žádosti o udělení víz žadatelům.

40 Z toho důvodu je odpověď Soudního dvora na výkladovou otázku položenou vnitrostátním soudem nezbytná, aby posledně uvedený mohl vydat rozsudek.

41 První předběžná otázka je tedy přípustná.

K věci samé

42 Pokud jde o výklad čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba při výkladu ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 7. února 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, bod 54 a citovaná judikatura).

43 Zaprvé, pokud jde o znění čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, jeho první věta stanoví, že „[ž]adatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, mají právo na odvolání“. Ze znění uvedeného ustanovení tedy plyne, že právo podat odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza je výslovně přiznáno dotčenému žadateli o víza.

44 Uznání tohoto práva není zpochybněno skutečností, že druhá věta čl. 32 odst. 3 vízového kodexu stanoví, že odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza se podává proti členskému státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti, „a v souladu s vnitrostátním právem tohoto členského státu“.

45 V tomto ohledu Soudní dvůr již rozhodl, že odkazem na právní úpravu členských států unijní zákonodárce ponechal na členských státech, aby rozhodly o povaze a konkrétním režimu prostředků nápravy, jichž mohou využít žadatelé o vízum (rozsudek ze dne 13. prosince 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, bod 25).

46 Z toho plyne, že odkaz na vnitrostátní právní úpravu členských států se omezuje na právní úpravu postupů, zatímco určení osoby, která má právo podat odvolání, je výslovně stanoveno v čl. 32 odst. 3 vízového kodexu.

47 Zadruhé je tento závěr potvrzen kontextem čl. 32 odst. 3 vízového kodexu. V tomto ohledu z čl. 47 odst. 1 písm. h) vízového kodexu plyne, že ústřední orgány členských států a jejich konzuláty poskytují veřejnosti veškeré příslušné informace týkající se žádosti o víza, zejména informace o skutečnosti, že zamítavá rozhodnutí o žádostech musí být žadatelům oznámena a že žadatelé, jejichž žádost byla zamítnuta, mají právo na odvolání.

48 Mimoto, jak plyne z přílohy VI vízového kodexu, vzorový formulář, který je v ní uveden pro oznamování a odůvodňování zamítnutí žádosti o udělení víza, prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení, je určen žadateli o vízum nebo držiteli víza. Tento formulář obsahuje rovněž seznam důvodů, kterými lze v souladu s čl. 32 odst. 1 vízového kodexu zamítavé rozhodnutí odůvodnit. Z toho plyne, že takové rozhodnutí musí být odůvodněno výhradně důvody vlastními žadateli o vízum.

49 Na formuláři, který musí příslušný orgán vyplnit, totiž musí daný orgán uvést, zda posoudil „žádost o udělení víza“, nebo „vízum“, a následně musí mezi jedenácti důvody uvedenými na formuláři označit důvody zamítnutí žádosti o udělení víza, prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení, tedy: cestovní doklad předložený žadatelem je padělaný; nebylo poskytnuto zdůvodnění účelu a podmínek předpokládaného pobytu; žadatel neprokázal dostatečné finanční prostředky na obživu po dobu trvání pobytu; žadatel již pobýval na území členského státu 90 dnů po dobu stávajícího období 180 dnů a to na základě jednotného víza nebo víza s omezenou územní platností; o žadateli je v Schengenském informačním systému (SIS) veden záznam pro účely odepření vstupu; jeden nebo více členských států žadatele považují za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost či veřejné zdraví, nebo pro mezinárodní vztahy jednoho nebo více členských států; žadatel neposkytl potvrzení o uzavření dostatečného a platného cestovního zdravotního pojištění; informace předložené žadatelem za účelem prokázání účelu a podmínek pobytu nebyly spolehlivé; nebylo možné prokázat úmysl žadatele opustit

území členských států před skončením platnosti víza; při podání žádosti o udělení víza na hranici žadatel dostatečně neprokázal, že neměl možnost požádat o vízum předem, a držitel víza požádal o zrušení víza.

50 Z kontextu, do kterého je zasazen čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, tedy plyne, že držitelem práva podat odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza je pouze žadatel o vízum.

51 Zatřetí, pokud jde o cíle sledované vízovým kodexem, z článku 1 uvedeného kodexu ve spojení s body 18 a 28 jeho odůvodnění plyne, že jeho cílem je, za účelem zajištění harmonizovaného uplatňování společné vízové politiky, stanovení postupů a podmínek pro udělování víz za účelem průjezdu členským státem či předpokládaného pobytu na území členských států, který nepřesáhne 90 dnů během období 180 dnů.

52 V tomto ohledu je podle čl. 2 bodu 2 písm. a) a b) vízového kodexu vízum definováno jako oprávnění udělené členským státem buď pro průjezd přes území členských států, nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů nebo pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory na letištích členských států. Z takového oprávnění tedy vyplývá zvláštních práv žadatele o vízum.

53 Vzhledem k tomu, že odvolání ve smyslu čl. 32 odst. 3 vízového kodexu má za cíl dosáhnout změny rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza, je tím, kdo má přímý a specifický zájem podat proti danému rozhodnutí odvolání, právě žadatel o vízum, jakožto adresát tohoto rozhodnutí.

54 Takové konstatování nebrání, v souladu s judikaturou citovanou v bodě 45 tohoto rozsudku, tomu, aby členské státy při vymezení povahy a konkrétních podmínek opravných prostředků, kterými disponují žadatelé o víza, připustili účast referenční osoby na odvolacím řízení podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu spolu s žadatelem o vízum.

55 Nicméně s ohledem na to, co bylo rozhodnuto v bodě 47 tohoto rozsudku, může referenční osoba vystupovat pouze jako vedlejší účastník, jehož účast je závislá na účasti žadatel o víza, a nikoli jako samostatný účastník řízení.

56 Mimoto s ohledem na předcházející úvahy čl. 32 odst. 3 vízového kodexu nebrání ani tomu, aby adresát rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza zmocnil třetí osobu, aby jej zastupovala v řízení před soudem.

57 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 32 odst. 3 vízového kodexu musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje referenční osobě podat vlastním jménem opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza.

Ke druhé a třetí otázce

58 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zodpovědět společně, je, zda musí být čl. 8 odst. 4 písm. d) a čl. 32 odst. 3 vízového kodexu vykládány v tom smyslu, že existuje-li dvoustranné ujednání o zastupování, které stanoví, že konzulární orgány zastupujícího členského státu jsou oprávněny přijímat rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza, přísluší rozhodnutí o opravných prostředcích proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza orgánům tohoto státu.

59 Pro účely odpovědi na tyto otázky je třeba uvést, že hlava III vízového kodexu stanoví postupy a podmínky udělování víz.

60 V rozsahu, v němž daná ustanovení odkazují na členské státy, odkazují rovněž na Švýcarskou konfederaci, jak plyne zejména z článku 2 dohody o přidružení Švýcarské konfederace k schengenskému *acquis*, ve spojení s bodem 34 odůvodnění vízového kodexu.

61 Z článku 4 odst. 1 vízového kodexu přitom především plyne, že žádosti o víza v zásadě posuzují konzuláty.

62 Dále, pokud jde o členský stát příslušný pro posouzení žádosti o jednotné vízum a pro vydání rozhodnutí, čl. 5 odst. 1 vízového kodexu určuje buď členský stát, jehož území představuje jediný cíl návštěvy nebo návštěv, nebo pokud návštěva zahrnuje více než jeden cíl, členský stát, jehož území tvoří hlavní cíl návštěvy nebo návštěv, pokud jde o délku nebo účel pobytu, nebo pokud nelze určit hlavní cíl, členský stát, jehož vnější hranice zamýšlí žadatel překročit za účelem vstupu na území členských států.

63 Mimoto, pokud jde o územní konzulární působnost, z čl. 6 odst. 1 vízového kodexu plyne, že žádosti o víza musí být v zásadě podávány konzulátu příslušného státu, v jehož působnosti má žadatel povolen pobyt.

64 Nicméně z čl. 8 odst. 5 a 6 vízového kodexu ve spojení s bodem 4 jeho odůvodnění plyne, že členské státy, které nemají ve třetí zemi či oblasti třetí země vlastní konzulát, budou usilovat o uzavření ujednání o zastupování, aby bylo zajištěno, že žadatelé nebudou muset vynaložit pro dosažení konzulátu nepřiměřené úsilí.

65 Pro tyto účely článek 8 vízového kodexu výslovně stanoví, že členské státy mohou mezi sebou uzavřít dvojstranné ujednání, kterým se členský stát zaváže k zastupování jiného členského státu v rozhodování o žádostech o udělení víza.

66 Nicméně tento článek 8 počítá, pokud jde o rozsah zastupování, s různými situacemi v závislosti na zamýšleném rozhodnutí o žádosti o udělení víza, jakož i znění ujednání o zastoupení.

67 Na jedné straně pro případ, že je zamýšleno vyhovět žádosti o udělení víza, čl. 8 odst. 1 vízového kodexu stanoví, že „[č]lenský stát může souhlasit se zastupováním jiného členského státu, který je příslušný podle článku 5, pro účely posuzování žádostí a udělování víz jménem tohoto členského státu“ a dodává, že „[č]lenský stát může rovněž v omezeném rozsahu zastupovat jiný členský stát, a to výlučně pro účely přijímání žádostí a vkládání biometrických identifikátorů“.

68 Článek 8 odst. 1 vízového kodexu tedy pro případ vydávání víz upravuje dvě úrovně zastupování, a to první úroveň, která zahrnuje posouzení žádostí a vydávání víz, a omezenější druhou úroveň, která se omezuje na přijímání žádostí.

69 Na druhé straně pro případ, že je plánováno zamítnutí žádosti o udělení víza, upravuje článek 8 vízového kodexu také dvě různé úrovně zastupování, přičemž první úroveň funguje jako obecné pravidlo a druhá úroveň funguje jako zvláštní pravidlo.

70 Pokud jde o obecné pravidlo, čl. 8 odst. 2 vízového kodexu stanoví, že pokud konzulát zastupujícího členského státu zamýšlí vízum zamítnout, předloží žádost příslušným orgánům zastupovaného státu, aby přijaly konečné rozhodnutí o žádosti.

71 Pokud jde o zvláštní pravidlo, čl. 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu stanoví, že odchylně od obecného pravidla může dvoustranné ujednání o zastupování sjednané mezi dvěma členskými státy opravňovat konzulát zastupujícího členského státu k zamítnutí víza po posouzení žádosti.

72 Jinými slovy, pokud má zastupující členský stát za to, že je třeba žádost o vízum zamítnout, předloží tuto žádost orgánům zastupovaného členského státu, není-li v dvoustranném ujednání o zastupování stanoveno jinak. Přijmout konečné rozhodnut přísluší posledně jmenovaným. Naproti tomu, pokud tak stanoví dvoustranné ujednání o zastupování, přísluší zamítnout žádost o víza, a tedy přijmout konečné rozhodnutí orgánům zastupujícího členského státu.

73 Pokud tedy čl. 32 odst. 3 vízového kodexu stanoví, že odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza směřují proti členskému státu, který přijal konečné rozhodnutí o žádosti, závisí určení státu příslušného pro přijetí konečného rozhodnutí, a následně státu, proti kterému musí být podáno odvolání, na znění ujednání o zastupování, pokud mezi dvěma členskými státy takové ujednání existuje.

74 V projednávané věci, vzhledem k tomu, že území Nizozemského království představuje jediný cíl cesty žalobců v původním řízení, by žádosti o udělení víz měly být v případě neexistence ujednání o zastupování podány na základě článků 5 a 6 vízového kodexu konzulátu tohoto členského státu na Srí Lance. Nicméně jak plyne ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, Nizozemské království nemá v dané zemi vlastní konzulát, a proto dne 1. října 2014 uzavřelo ujednání o zastupování se Švýcarskou konfederací. To umožnilo žalobcům v původním řízení podat žádosti o víza ke krátkodobému pobytu v Nizozemsku u švýcarského konzulátu v Kolombu.

75 Uvedené ujednání stanoví, že při zastupování Nizozemského království má Švýcarská konfederace zejména pravomoc k „zamítnutí žádosti o udělení víza v souladu s článkem 8 odst. 4 písm. d) vízového kodexu“ a „jednání ve věcech odvolání, a to podle vnitrostátního právního řádu zastupující strany“.

76 Proto v rozsahu, v němž na základě uvedeného ujednání přísluší Švýcarské konfederaci přijmout konečné rozhodnutí o žádostech o víza ke krátkodobému pobytu v Nizozemsku podaných žalobci v původním řízení, je Švýcarská konfederace v souladu s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu rovněž příslušná k rozhodnutí o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím o zamítnutí žádostí o udělení víz.

77 S ohledem na předcházející úvahy je třeba odpovědět na druhou a třetí otázku tak, že čl. 8 odst. 4 písm. d) a čl. 32 odst. 3 vízového kodexu musí být vykládány v tom smyslu, že existuje-li dvoustranné ujednání o zastupování, které stanoví, že konzulární orgány zastupujícího členského státu jsou oprávněny zamítnout žádosti o udělení víz, přísluší rozhodnutí o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza orgánům tohoto členského státu.

Ke čtvrté otázce

78 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda je slučitelný se základním právem na účinnou soudní ochranu kombinovaný výklad čl. 8 odst. 4 písm. d) a čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, podle kterého musí být opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza podán proti zastupujícímu státu.

79 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že výklad ustanovení vízového kodexu, včetně práva na odvolání ve smyslu čl. 32 odst. 3 daného kodexu, musí být proveden, jak plyne z bodu 29 odůvodnění daného kodexu, při dodržení základních práv a zásad uznaných Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“) a Listinou.

80 Zásada účinné soudní ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývají z unijního práva, na kterou odkazuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, totiž představuje obecnou zásadu unijního práva, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům, která byla zakotvena v článcích 6 a 13 EÚLP a která je nyní potvrzena v článku 47 Listiny (rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 35).

81 V konkrétním kontextu čl. 32 odst. 3 vízového kodexu přísluší jednotlivým členským státům, aby zajistily dodržování základních práv, zejména účinné soudní ochrany, a to prostřednictvím určení povahy a konkrétních podmínek opravných prostředků proti rozhodnutím o zamítnutí žádostí o víza, při dodržení zásady rovnocennosti a zásady efektivity (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. prosince 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, body 25 a 42).

82 Z toho důvodu platí, že dodržování základních práv, zejména právo žadatelů o víza na účinnou soudní ochranu, musí být zajištěno bez ohledu na to, zda podle znění ujednání o zastoupení musí být opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza podán proti zastupujícímu státu, nebo zastoupenému státu.

83 Konkrétně na povinnost dodržovat základní práva nemá vliv skutečnost, že konečné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza bylo přijato, jako tomu bylo ve věci v původním řízení, zastupujícím členským státem.

84 V tomto ohledu, jak uvádí bod 34 jeho odůvodnění, rozvíjí vízový kodex ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu dohody o přidružení Švýcarské konfederace k schengenskému *acquis*, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě B rozhodnutí 1999/437, ve spojení s článkem 3 rozhodnutí 2008/146.

85 Podle uvedeného kodexu může Švýcarská konfederace vydávat jednotná víza platná na celém území schengenského prostoru.

86 Ačkoli Švýcarská konfederace není členským státem Evropské unie, je nejen jakožto člen Rady Evropy od 6. května 1963 stranou EÚLP, ale především přidruženým státem na základě dohody o přidružení Švýcarské konfederace k schengenskému *acquis*, která v desátém bodě odůvodnění stanoví, že „schengenská spolupráce spočívá na zásadách svobody, demokracie, právního státu a dodržování lidských práv tak, jak jsou zejména zaručena [EÚLP]“.

87 Mimoto dohoda o přidružení Švýcarské konfederace k schengenskému *acquis*, jak plyne z jejího čl. 1 odst. 2, zakládá vzájemná práva a povinnosti, takže Švýcarská konfederace musí, jak stanoví článek 2 uvedené dohody, provádět a uplatňovat veškerá ustanovení schengenského *acquis v* souladu s postupy v něm stanovenými.

88 S ohledem na uvedené úvahy je třeba na čtvrtou otázku odpovědět tak, že kombinovaný výklad čl. 8 odst. 4 písm. d) a čl. 32 odst. 3 vízového kodexu, podle kterého musí být opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza podán proti zastupujícímu státu, je slučitelný se základním právem na účinnou soudní ochranu.

K nákladům řízení

89 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) Článek 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013, musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje referenční osobě podat vlastním jménem opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza.

2) **Článek 8 odst. 4 písm. d) a čl. 32 odst. 3 nařízení č. 810/2009, ve znění nařízení č. 610/2013, musí být vykládány v tom smyslu, že existuje-li dvoustranné ujednání o zastupování, které stanoví, že konzulární orgány zastupujícího členského státu jsou oprávněny zamítnout žádosti o udělení víz, přísluší rozhodnutí o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza orgánům tohoto členského státu.**

3) **Kombinovaný výklad čl. 8 odst. 4 písm. d) a čl. 32 odst. 3 nařízení č. 810/2009, ve znění nařízení č. 610/2013, podle kterého musí být opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza podán proti zastupujícímu státu, je slučitelný se základním právem na účinnou soudní ochranu.**

Podpisy.