



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.4.2016.AJK

**Pan
Jacek Czaputowicz
Minister Spraw Zagranicznych**

Ministerstwo Spraw
Zagranicznych
al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

W dniu 13 grudnia 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TSUE) wydał wyrok w sprawie C-403/16 *Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych* (EU:C:2017:960) dotyczącej prawa do sądu w sytuacji, gdy cudzoziemcowi (obywatelowi państwa trzeciego spoza Unii Europejskiej) odmówiono wydania wizy.

W wyroku tym, wydanym na skutek pytania prejudycjalnego wniesionego przez Naczelny Sąd Administracyjny, TSUE dokonał interpretacji art. 32 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks wizowy (dalej jako: Kodeks Wizowy)¹. Stosownie do treści tego przepisu, „osobom ubiegającym się o wizę, którym odmówiono wydania wizy, art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego przysługuje prawo do odwołania się od takiej decyzji”.

W powołanym wyroku TSUE stwierdził, że w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: Karta) art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek

¹ Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009 r., s. 1 ze zm.

ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności. Procedura ta musi gwarantować na pewnym etapie postępowania środek odwoławczy do sądu.

Z uwagi na powyższe, pragnę wskazać, że w swoim wystąpieniu z dnia 19 sierpnia 2016 r. wskazałem na problem dotyczący naruszenia praw człowieka polegający na braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom - obywatelom państw trzecich spoza Unii Europejskiej (art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; dalej jako: P.p.s.a.). W mojej ocenie art. 5 pkt 4 P.p.s.a. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 30 Konstytucji RP, jak również z art. 47 akapit pierwszy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej².

W wystąpieniu tym podkreśliłem, że **zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje również spory dotyczące odmowy wydania cudzoziemcowi - obywatelowi państwa trzeciego wizy przez konsula.** Przyznanie cudzoziemcowi prawa do uruchomienia procedury przed sądem w tym zakresie nie jest równoznaczne z gwarancją, iż każdy taki wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie. Oznacza natomiast, że niezależny, bezstronny organ, jakim jest sąd administracyjny, oceni zgodność decyzji podjętej przez konsula z prawem.

W mojej ocenie każdy, w tym cudzoziemiec – obywatel państwa trzeciego, powinien mieć możliwość zwrócenia się do sądu gdy, po pierwsze, żąda uruchomienia sankcji przewidzianych za naruszenie swojego prawa; po drugie, również w sytuacji, gdy odczuwa potrzebę definitywnego ustalenia swego statusu prawnego i potwierdzenia przebywania pod opieką prawa. Istnienie prawa cudzoziemca - obywatela państwa trzeciego do sądu, w przypadku negatywnej decyzji konsula w przedmiocie niewydania wizy, nie jest (a w każdym razie nie powinno być) determinowane uprzednim ustaleniem, że przysługuje mu „prawo podmiotowe do otrzymania wizy”. W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 5 pkt 4 P.p.s.a. zamyka dostęp cudzoziemcowi - obywatelowi państwa trzeciego do drogi

² Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, str. 389.

sądowoadministracyjnej. W związku z tym przepis ten narusza art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP i czyni to w sposób, który nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W powołanym wystąpieniu wskazałem, że **konieczne jest zapewnienie przez polskiego ustawodawcę należytej równowagi pomiędzy interesem cudzoziemców - obywateli państw trzecich a interesem państwa w zakresie kontroli imigracyjnej.** Jakkolwiek *prima facie* interesy te zdają się kolidować ze sobą to po bliższym przyjrzeniu się temu zagadnieniu i jego głębszej analizie należy stwierdzić, że przyznanie cudzoziemcowi prawa do odwołania do sądu administracyjnego nie pozostaje w związku (bezpośrednim czy pośrednim), ani w sprzeczności z realizacją celu, jakim jest swoboda państwa w zakresie kontroli imigracji oraz zapewnienie przez nie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przyznanie cudzoziemcowi - obywatelowi państwa trzeciego prawa do sądu nie należy więc utożsamiać z przyznaniem mu prawa do otrzymania wizy, czy też „wymuszeniem” przez sąd na konsulu obowiązku jej wydania. Zgodnie bowiem z polskim modelem jurysdykcji sądowoadministracyjnej, zadaniem sądownictwa administracyjnego jest kontrolowanie aktów administracji publicznej poprzez badanie ich zgodności z prawem; sąd administracyjny nie może natomiast ingerować w merytoryczną część rozstrzygnięcia organu administracji³.

W odpowiedzi⁴ na to wystąpienie zostałem poinformowany, że Minister Spraw Zagranicznych nie podziela stanowiska Rzecznika w tym względzie. W ocenie Pana Ministra, polski ustawodawca korzystając ze swobody przyznanej w ramach art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego zdecydował, że postępowanie odwoławcze, o którym mowa w tym przepisie, gdy toczy się przed polskim konsulem, polega na złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał decyzję w sprawie wizy. W ten sposób – w ocenie Ministra Spraw Zagranicznych – miała być zapewniana ponowna kontrola wydanej decyzji, a wnioskującemu o wizę umożliwiające skorzystanie ze środka o charakterze odwoławczym. Zdaniem Ministra, brak odniesienia do drogi sądowej w przepisach Kodeksu Wizowego był zabiegiem zamierzonym i celowym. Podstaw takiego rozwiązania należy upatrywać w braku materialnego prawa do wizy.

³ Por. M. Mastemak-Kubiak, *Komentarz do art. 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, LEX 2009.

⁴ Pismo z dnia 23 listopada 2016 r., znak pisma: DK.330.126.2016/2.

Jednocześnie, z uwagi na zgłaszane niedogodności związane z realizacją środka odwoławczego w postaci ponownego rozpoznania sprawy w przedmiocie odmowy wydania wizy przez konsula, Minister Spraw Zagranicznych nie wykluczył podjęcia prac legislacyjnych w powyższym zakresie.

Mając na uwadze powyższe pragnę odwołać się do powołanego na wstępie niniejszego pisma wyroku TSUE z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie C-403/16. W wyroku tym zawarte bowiem zostały argumenty przemawiające za wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy gwarantującej - na pewnym etapie postępowania - środek odwoławczy do sądu.

TSUE wskazał, że art. 47 akapit pierwszy Karty – stanowiący potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej – głosi, że: „każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule”⁵. Ponadto art. 47 akapit drugi Karty przewiduje, że: „każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd”. Poszanowanie tego prawa zakłada, że decyzja organu administracji, który sam nie spełnia wymogu niezawisłości i bezstronności, zostaje poddana późniejszej kontroli przez organ sądowy, który powinien w szczególności być właściwy w zakresie rozstrzygania każdej istotnej kwestii⁶.

Pojęcie niezawisłości, które stanowi integralny element sądenia, wymaga przede wszystkim, by organ orzekający był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję⁷. Wynika z tego, że art. 47 Karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania na pewnym etapie postępowania możliwości skierowania do sądu sprawy dotyczącej ostatecznej decyzji o odmowie wydania wizy.

Mając na uwadze treść wyroku TSUE z dnia 13 grudnia 2017 r., działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw

⁵ Zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., *Tall* C-239/14, EU:C:2015:824, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo

⁶ Wyrok z dnia 16 maja 2017 r., *Berlioz Investment Fund*, C 682/15, EU:C:2017:373, pkt 55

⁷ Wyrok z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C 506/04, EU:C:2006:587, pkt 49

Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o **podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która doprowadzi do zapewnienia cudzoziemcom - obywatelom państw trzecich możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o odmowie wydania wizy przez konsula.**

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętych w niniejszej sprawie stanowiskach.