

Artur Modrzejewski

ZMIANY W PRZEDMIOCIE WIZ JEDNOLITYCH W POLSKIEJ USTAWIE O CUDZOZIEMCACH

W roku 2007 Polska stała się pełnoprawnym członkiem strefy Schengen. Skutkiem tego, a jednocześnie warunkiem przystąpienia do układu, był szereg zmian prawnych, jakie zaszły w polskim porządku prawnym. Celem niniejszego artykułu będzie analiza nowelizacji, jakie miały miejsce w polskiej ustawie o cudzoziemcach w przedmiocie wiz jednolitych. Podkreślenia wymaga fakt, że pełnoprawne wejście Polski do strefy Schengen związane było z wieloma zmianami prawnymi, mającymi na celu dostosowanie naszego prawa w zakresie ruchu granicznego do prawodawstwa unijnego. Kwestie wiz jednolitych są w zasadzie jednym z kilku znowelizowanych elementów. Tym niemniej, swój artykuł chciałbym poświęcić tematyce wiz jednolitych, jako kluczowych z punktu widzenia cudzoziemców przebywających na obszar państwa polskiego.

Przedmiotem analizy będą zmiany prawne dokonane w ustawie o cudzoziemcach po 21 grudnia 2007 r. Opisane zostaną kategorie wiz, uprawnienia i obowiązki związane z posiadaniem wizej jednolitej, przebieg procedury konsultacji w trakcie postępowania o wydanie wizej jednolitej, regulacje w zakresie przedłużenia wiz jednolitych. Chciałbym również zwrócić uwagę na decyzję odmawiającą przyznania wizej, uzasadnienie takiej decyzji oraz możliwości wniesienia środków zaskarżenia. Kwestie te, co prawda, nie uległy ostatnio nowelizacji, ale sposób

ich uregulowania budzi pewne wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw cudzoziemca.

Kategorie wiz. Uprawnienia i obowiązki związane z posiadaniem wizej jednolitej

Wejście Polski do strefy Schengen wpłynęło na zmianę klasyfikacji wiz w polskim porządku prawnym. Podstawową kategorię wiz stanowią wizej jednolite. Wiza jednolita uprawnia cudzoziemców podlegających obowiązkowi wizowemu do stawienia się na granicy zewnętrznej państwa Schengen i stosownie do kategorii wiz, do wnioskowania o tranzyt lub pobyt, o ile inne warunki wjazdu lub przejazdu zostały spełnione.¹ Należy zaznaczyć, że posiadanie wizej jednolitej nie gwarantuje prawa wjazdu.

W ramach wiz jednolitych, zgodnie ze Wspólnymi Instrukcjami Konsularnymi, wyróżniamy następujące ich rodzaje:

- a) wizej lotniskowe,
- b) wizej tranzytowe,
- c) wizej krótkoterminowe (określane również jako wizej podrózne, wielokrotne wizej wjazdowe),
- d) wizej grupowe.

Odrębne dwie kategorie wiz stanowią wizej długoterminowe oraz wizej o ograniczonej ważności terytorialnej. Klasyfikacja ta ma zostać zmieniona na mocy przyszłego Kodeksu Wizowego, zgodnie z którym do wiz jednolitych zaliczane będą jedynie wizej krótkoterminowe i wizej tranzytowe. Z kategorii wiz jednolitych wyłączone zatem zostaną wizej lotniskowe, zaś wizej grupowe mają zostać zniesione.²

Analizując klasyfikację i podziały wiz wskazane w art. 26 polskiej ustawy o cudzoziemcach, zauważyć można pewne różnice w stosunku do podziałów stosowanych we Wspólnych Instrukcjach Konsularnych.³ Punktem wyjścia dla regulacji zawartej w art. 26 ustawy o cu-

-
- 1 Wspólne Instrukcje Konsularne dla Misji Dyplomatycznych i Urzędów Konsularnych Dotyczące Wiz, Dz. Urz. UE, 2005/C326/05.
 - 2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy, Bruksela, dn. 19.07.2006, KOM(2006) 403 wersja ostateczna, 2006/0142 (COD), s. 13, Art. 2 pkt 5.
 - 3 Ustawa o cudzoziemcach z dn. 13.06.2003 r., tj. Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694.

dzwoziemcach jest uzależnienie rodzaju wizej od celu, dla jakiego została ona wydana. Wizej wyduje się, w zależności od celu wjazdu i pobytu, jako wizej: lotniskową, tranzytową, wjazdową w celu repatriacji, pobytową (dla celów wymienionych w kolejnych punktach przepisu), dyplomatyczną, służbową, kurierską, dyplomatyczną tranzytową. Dalej zaś art. 31 ustawy określa, że wiza pobytowa dzieli się na dwa rodzaje. Może być wydawana jako wiza jednolita (tzw. schengenńska) bądź jako wiza krajowa. Taka klasyfikacja sugeruje, że wiza jednolita jest jednym z rodzajów wiz pobytowych, sama zaś nie dzieli się już na dalsze kategorie, a co za tym idzie, tylko ta wiza poddana jest regulacjom wspólnotowym. Analizując rozwiązania prawne w zakresie wiz jednolitych na poziomie Unii Europejskiej, a także pozostałe przepisy polskiej ustawy, nie do końca można zgodzić się z klasyfikacją stosowaną przez ustawodawstwo polskie.

Zgodnie z polską ustawą o cudzoziemcach, wiza jest zezwoleniem wydanym cudzoziemcowi przez organ polski lub organ, którego właściwość w tej sprawie wynika z postanowień umów międzynarodowych obowiązujących Rzeczpospolitą Polską lub organ państw obszaru Schengen, uprawniające go do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen, przejazdu przez to terytorium i pobytu na nim w czasie, w celu i na warunkach w nim określonych. Do art. 4 dodane zostały m.in. punkty 5a i 5b, określające definicje wizej jednolitej oraz wizej krajowej.⁴ Obie wizej zaliczane są do kategorii wiz pobytowych, co oznacza, że uprawniają do wjazdu i nieprzerwanego pobytu na obszarze Polski. Kolejne znowelizowane artykuły ustawy o cudzoziemcach określają zakres uprawnień, jaki wiąże się z faktem posiadania wizej danego rodzaju oraz określają sytuacje, kiedy dana wiza powinna być wydana.

Art. 31 określa, że wizej pobytową wyduje się jako wizej jednolitą lub krajową. Wiza pobytowa jednolita uprawnia do wjazdu i nieprzerwanego pobytu na terytorium państw obszaru Schengen lub kilku

4 Ustawa o cudzoziemcach z dn. 13.06.2003 r., tj. Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694: „5a) wiza jednolita – wiza, o której mowa w art. 10 Konwencji Wykonawczej z dn. 19.06.1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14.06.1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.Urz. UE L 239 z 22.09.2000, s. 19, z późn. zm.); 5b) wiza krajowa – wiza uprawniająca do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium i pobytu na nim”.

pobytów następujących po sobie, trwających przez okres nieprzekraczającą łącznie 3 miesiące w okresie 6 miesięcy, liczonych od dnia pierwszego wjazdu na to terytorium. Wiza pobytowa krajowa uprawnia do wjazdu i nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub kilku pobytów następujących po sobie, trwających przez okres nieprzekraczający łącznie roku w okresie ważności wizy.

Poddając analizie wizy jednolite z punktu widzenia uprawnień, jakie za sobą niesie ich otrzymanie, zauważyć należy, że fakt posiadania wizy jednolitej nie oznacza prawa wjazdu. Wiza taka uprawnia do stawienia się na granicy i wnioskowania, stosownie do posiadanej kategorii wizy, o tranzyt lub pobyt na terytorium Unii Europejskiej. Wcześniej w latach 60-tych posiadanie wizy utożsamiane było z prawem do wjazdu na obszar państwa, które wizę wydało. Wraz ze wzrostem fali imigracyjnej w Europie zmieniało się również podejście do wiz⁵. Obecnie to, czy cudzoziemiec zostanie wpuszczony na terytorium UE, zależy tyle od faktu posiadania wizy jednolitej oraz innych niezbędnych dokumentów, co od spełniania przesłanek, jakie umożliwiły cudzoziemcowi uzyskanie wizy. Poddawane są one na granicy ponownej weryfikacji przez funkcjonariusza straży granicznej. Wiza jednolita automatycznie nie uprawnia do wkroczenia na obszar państwa Schengen. Uprawnienie to powstaje dopiero jako konsekwencja decyzji podjętej przez funkcjonariusza straży granicznej. Jak zostało skazane powyżej, wizę należy uznać za zezwolenie, jednocześnie nie jest to zezwolenie samoistnie wywołujące uprawnienie do przekroczenia granicy.

Wiza jednolita krótkoterminowa jest dokumentem, który po wjeździe na obszar Polski stanowi uprawnienie do przebywania na jej obszarze. Nie ma obowiązku uzyskania odrębnego pozwolenia na pobyt. Dopiero w sytuacji, kiedy uzasadnione jest zamieszkiwanie przez cudzoziemca na obszarze Polski przez okres przekraczający 3 miesiące, wówczas wydawane jest zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony lub nieoznaczony. Pomimo to na cudzoziemców, jak i na obywateli polskich, nałożony jest obowiązek meldunkowy. Dokonać go należy najpóźniej przed upływem czwartej doby od momentu przybycia⁶. Jed-

5 T.W.E. Roche, *The Key in the Lock. A History of Immigration Control in England from 1066 to the Present Day*, Londyn 1969, s. 237–238 i 242.

6 Ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych z dn. 10.04.1974 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, art. 24 ust. 1.

nak w tym przypadku zameldowanie jest jedynie czynnością potwierdzającą fakt legalnego przebywania cudzoziemca na obszarze Polski. Polskie ustawodawstwo, w przypadku niewykonania tego obowiązku, przewiduje karę ograniczenia wolności, karę grzywny lub karę nagan⁷. Zgodnie z Konwencją Wykonawczą, cudzoziemiec niewykonujący tego obowiązku może, aczkolwiek nie musi, zostać wydalony z obszaru Polski. Podkreślenia jednak wymaga, że wiza krótkoterminowa jest prawnym tytułem pobytu cudzoziemca na obszarze Rzeczypospolitej.

Kolejną kategorią wizen jest wiza tranzytowa. Zgodnie z art. 28. 1. ustawy o cudzoziemcach, wiza tranzytowa uprawnia do przejazdu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen i może być wydana cudzoziemcowi, który posiada prawo wjazdu do państwa docelowego lub państwa graniczącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wizę tę wydaje się na okres pobytu nie dłuższy niż 5 dni, licząc od dnia każdego wjazdu na terytorium państw obszaru Schengen. Jeszcze przed pełnoprawnym wstąpieniem Polski do strefy Schengen wobec naszego państwa, jak i wobec innych państw członkowskich, które nie w pełni wdrożyły jeszcze dorobek Schengen, stosowane były pewne uproszczenia w ruchu tranzytowym. Wynikały one m.in. z decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14.06.2006 r., wprowadzającej uproszczony system kontroli osób na granicach zewnętrznych oparty na jednostronnym uznawaniu przez Republikę Czeską, Estonię, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Malte, Polskę, Słowenię i Słowację niektórych dokumentów za równorzędne z ich wizami krajowymi do celów przejazdu tranzytem przez ich terytoria⁸.

Niniejsza decyzja wprowadziła uproszczony system kontroli cudzoziemców na granicach zewnętrznych. Nowe państwa członkowskie miały jednostronnie uznawać za równorzędne z ich wizami krajowymi dla celów przejazdu tranzytem takich dokumentów jak: wizen jednolite, wizen na pobyt długoterminowy, zezwolenie na pobyt oraz innych dokumentów, wydanych przez stare państwa członkowskie oraz inne nowe państwa członkowskie, obywatelom państw trzecich podlegającym obowiązkowi wizowemu⁹.

7 Ustawa Kodeks wykroczeń z dn. 20.05.1971 r. Dz.U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, tj., art. 147.

8 Decyzja Nr 895/2006/WE, Dz. Urz. L 167.

9 Załącznik do decyzji Nr 895/2006/WE, Dz. Urz. L 167 zawierający wykaz dokumentów wydawanych przez nowe państwa Schengen.

Decyzja uznawała, że posiadacze dokumentów wydanych przez państwa członkowskie w pełni wprowadzające w życie dorobek Schengen oraz przez nowe państwa członkowskie nie stanowią żadnego ryzyka dla nowych państw członkowskich z uwagi na wszystkie niezbędne kontrole, jakim zostali poddani przez inne państwa członkowskie. Dlatego też, aby nie nakładać nieuzasadnionego, dodatkowego obciążenia administracyjnego na nowe państwa członkowskie, upoważnia się je do jednostronnego uznawania tych dokumentów za równorzędne z ich wizami krajowymi oraz do ustanowienia uproszczonego systemu kontroli osób na granicach zewnętrznych opartego na jednostronnym uznawaniu równorzędnego statusu dokumentów¹⁰.

Tego rodzaju konstrukcja prawna opierała się na wzajemnym zaufaniu poszczególnych państw członkowskich względem siebie. Podkreślała również przewagę starych państw członkowskich i systemu Schengen. Był to czytelny komunikat do nowych państw członkowskich, że tylko pełne stosowanie procedur wizowych daje gwarancje bezpieczeństwa i zachowania porządku publicznego. Podkreśla się również, że decyzja ta nie rozwija dorobku z Schengen, gdyż jest skierowana do nowych państw Schengen niestosujących jeszcze w pełni tego dorobku¹¹. Obecnie w Polsce w zakresie wiz tranzytowych stosuje się regulacje wynikające z wdrożenia w pełni przez Rzeczpospolitą dorobku Schengen.

„Wizy lotniskowe” uprawniają cudzoziemców podlegających obowiązkowi posiadania takiej wizeny do przebywania w trakcie międzyładowania, części przelotu lub lotów międzynarodowych w międzynarodowej strefie tranzytowej portu lotniczego, nie uprawniają jednak do wjazdu na terytorium danego państwa.¹² Wynika to między innymi stąd, że lotniskowa nie jest typem wizeny przewidzianym przez Umowę z Schengen, jest tylko wskazana we Wspólnych Instrukcjach Konsularnych i Kodeksie Granicznym Schengen jako kategoria specjalna wizeny. Ustanowiona została przez państwa członkowskie w ramach 3 filaru UE w 1996 r. na mocy wspólnego działania z dn. 04.03.1996 r., przyjętego przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europej-

10 Decyzja Nr 895/2006/WE, Dz. Urz. L 167, pkt 4.

11 Decyzja Nr 895/2006/WE, Dz. Urz. L 167, pkt 10.

12 Ustawa o cudzoziemcach z dn. 13.06.2003 r., tj. Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, ze zm., art. 27 ust. 1.

skiej w sprawie rozwiązań dotyczących ruchu tranzytowego w portach lotniczych (dalej jako wspólne działanie)¹³. W efekcie obowiązek wizy tranzytu powietrznego jest jedynie oparty na prawie międzynarodowym publicznym.

Art. 1 wspólnego działania stanowi, że „tranzytowa wiza lotniskowa” (ATV) oznacza zezwolenie udzielane obywatelom niektórych państw trzecich, w drodze wyjątku od zasady wolnego tranzytu ustanowionej w załączniku 9 do chicagowskiej Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym¹⁴, dla tranzytu przez międzynarodowe obszary portów lotniczych państw członkowskich.¹⁵

Zaskakująca wydawać się może niekonsekwencja w utrzymaniu jednolitego nazewnictwa tego rodzaju wizy. W polskiej wersji językowej wspólnego działania możemy znaleźć pojęcie „tranzytowej wizy lotniskowej”, zaś Wspólne Instrukcje Konsularne, jak i również ustawa o cudzoziemcach, używają pojęcia „wizy lotniskowej”. Zestawiając ze sobą angielskie wersje językowe zauważymy jednak, że zarówno wspólne działanie, jak i Wspólne Instrukcje Konsularne posługują się angielskim pojęciem „airport transit visas”. Również z porównania definicji „wizy lotniskowej” i „tranzytowej wizy lotniskowej” wynika tożsamość znaczeniowa tych pojęć. Dodatkowo zarówno wspólne działanie, jak i Wspólne Instrukcje Konsularne, w polskiej wersji językowej używają tego samego skrótu od angielskiej nazwy wizy (ATV). To niepotrzebne zamieszanie pojęciowe wynika z niekonsekwencji w tłumaczeniu Wspólnych Instrukcji Konsularnych z języka angielskiego na polski.

W przypadku Polski, wiza lotniskowa wydawana jest cudzoziemcowi, który wykaże, że pobyt w strefie tranzytowej lotniska międzynarodowego jest niezbędny do odbycia planowanej przez niego podróży lotniczej. Wizę tę wydaje się na okres pobytu nie dłuższy niż 2 dni.¹⁶ Tak jednoznaczne określenie terminu ważności wizy może powodować pewne praktyczne trudności. Jak postępować w sytuacji, gdy ze

13 Dz. Urz. UE. L 063, 13/03/1996 P. 0008–0009.

14 Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym z dn. 07.12.1944 r., Dz.U. z 1959 r., Nr 35, poz. 212, zał., weszła w życie dnia 20.11.1958 r.

15 Dz. Urz. UE. L 063, 13/03/1996 P. 0008–0009.

16 Ustawa o cudzoziemcach z dn. 13.06.2003 r., tj. Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, ze zm., art. 27.

względu na obiektywne utrudnienia, np. długotrwała blokada lotniska ze względu na trudności atmosferyczne, strajk pracowników lotniska, przeciwdziałanie zamachom terrorystycznym, pobyt na lotnisku przeciąga się poza okres wskazany w wizie?

Należałoby przyjąć, że w powyższej sytuacji powinno nastąpić przedłużenie okresu ważności wizy. Jednak polska ustawa o cudzoziemcach nie przewiduje takiej procedury względem wiz lotniskowych, nie wskazuje również organu odpowiedzialnego za ewentualne przedłużenie. Konstrukcja przedłużenia okresu ważności wizy jednolitej istnieje w polskim porządku prawnym (dotyczy to wizy jednolitej krótkoterminowej – czyli wizy uprawniającej do pobytu), przewiduje ją również prawodawstwo unijne. W przypadku, gdy zaistnieją przyczyny losowe, z powodu których nie jest możliwe opuszczenie przez cudzoziemca strefy tranzytowej lotniska międzynarodowego, organem, który powinien być odpowiedzialny za przedłużenie okresu ważności wizy wydaje się Komendant Placówki Straży Granicznej. Ten organ bezpośrednio w ustawie nie otrzymuje uprawnień do wydawania decyzji w sprawie przedłużenia wizy. Uprawnienie to ma wojewoda, jednakże dotyczy to wizy pobytowej, a nie lotniskowej czy tranzytowej. Z drugiej jednak strony szczególny charakter sytuacji, w jakiej może znaleźć się cudzoziemiec oraz krótki termin ważności wizy nie pozwoli dotrzymać wymagań proceduralnych związanych z przedłużeniem wizy przez wojewodę. Dlatego też wydaje się, że powinien mieć tutaj miejsce szczególnie rodzaj postępowania, jaki przewiduje się w nagłych przypadkach, właśnie przed Komendantem Placówki Straży Granicznej.¹⁷

Procedura konsultacji

Kolejną zmianą w polskiej ustawie o cudzoziemcach jest wprowadzenie procedury konsultacji.¹⁸ Nie zawsze decyzja podejmowana przez konsula jest decyzją samodzielną. W przypadku określonych grup cudzoziemców organ wydający wizę jednolitą ma obowiązek zasięgnię-

17 Ustawa o cudzoziemcach z dn. 13.06.2003 r., tj. Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, ze zm., art. 44, 45, 47.

18 Ustawa z dn. 24.08.2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej, druk nr 1934, Art. 41, pkt 12.

cia opinii organów centralnych państwa przyjmującego cudzoziemca. Standardowo konsultacje przeprowadza się za pomocą systemu do celów przeprowadzania konsultacji z organami centralnymi. W przypadku awarii systemu technicznego – do celów konsultacji – można ograniczyć je do przypadków uważanych za niezbędne, czy skorzystać z lokalnej sieci ambasad i konsulatów zainteresowanych państw. Konsultacje mogą również odbywać się z wykorzystaniem tradycyjnych systemów komunikacji między kontaktującymi się organami, takimi jak: faks, telefon itd.

Zgodnie z nowelizacją, wydanie wizej jednolitej w przypadkach określonych przez Radę Unii Europejskiej na podstawie art. 17 ust. 2 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen wymaga uzyskania zgody Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, działającego jako centralny organ wizowy¹⁹. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, konsultuje możliwość wyrażenia zgody na wydanie wizej jednolitej w przypadkach określonych w załączniku 5A do Wspólnych Instrukcji Konsularnych, z: Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Policji, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Agencji Wywiadu, ministrem właściwym do spraw zagranicznych; w przypadkach określonych w załączniku 5B do Wspólnych Instrukcji Konsularnych – z centralnymi organami wizowymi innych państw obszaru Schengen.²⁰ Przy tym oba załączniki Wspólnych Instrukcji Konsularnych oznaczone są klauzulami „RESTREINT UE” (niejawne). Ujawnienie ich ma związek z tym, że państwa członkowskie wprowadzają procedurę konsultacji względem różnych grup cudzoziemców. Jak zostało wskazane powyżej, wiza jednolita uprawnia do poruszania się po całym terytorium Schengen, dlatego też cudzoziemiec nie może wiedzieć, czy dane państwo wydające wizej będzie stosowało wobec niego procedurę konsultacji. Ma to zapobiegać wybieraniu przez cudzoziemców państwa, które ma im wydać wizej, pod kątem tego, w którym konsulacie łatwiej ją otrzymają.

19 Dz. Urz. WE z 20.09.2000 r., L 239/19, Art. 17 ust. 2: „Komitet Wykonawczy wskazuje również przypadki, w których wydanie wizej podlega konsultacjom z władzami centralnymi Umawiającej się Strony, w której został wniesiony wniosek oraz, tam gdzie to stosowne, z władzami centralnymi innych Umawiających się Stron.”

20 Załącznik Nr 5 A i 5B do Wspólnych Instrukcji Konsularnych, Dz. Urz. UE, 2005/C326/01, s. 60.

Jeżeli wydanie wizy jednolitej przez organ wizowy innego państwa obszaru Schengen wymaga zgody centralnego organu wizowego Rzeczypospolitej Polskiej, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców działający jako centralny organ wizowy konsultuje możliwość wyrażenia zgody z organami, o których mowa wyżej. Organy te są obowiązane, w terminie 5 dni od dnia otrzymania wniosku o konsultację, przekazać opinię w sprawie zgody na wydanie wizy jednolitej. Nieprzekazanie opinii w tym terminie uznaje się za równoważne z wydaniem opinii pozytywnej. Na wniosek organów, które udzielają konsultacji, termin przekazania opinii w sprawie zgody na wydanie wizy jednolitej może być przedłużony o 5 dni, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach do 80 dni, o czym Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców zawiadamia konsula.²¹

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców informuje konsula o wyrażeniu zgody na wydanie wizy jednolitej lub braku zgody na jej wydanie w terminie 10 dni od dnia otrzymania wniosku w tej sprawie. Termin ten ulega przedłużeniu odpowiednio do przedłużenia terminu przekazania opinii w sprawie zgody na wydanie wizy jednolitej. Nieudzielenie konsulowi przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców informacji w sprawie zgody na wydanie wizy jednolitej w terminie uznaje się za wyrażenie zgody. W przypadku, gdy brak zgody na wydanie wizy jednolitej wynika ze stanowiska centralnego organu wizowego innego państwa obszaru Schengen, konsul może wydać cudzoziemcowi wizę jednolitą o ograniczonym obszarze ważności, upoważniającą tylko do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.²²

Przed wydaniem wizy organ właściwy do jej wydania może zwrócić się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wobec cudzoziemca zachodzą okoliczności, uzasadniające wydanie decyzji odmownej. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest obowiązany przekazać takie informacje w terminie 10 dni od dnia otrzymania wniosku w tej sprawie.

21 Ustawa o cudzoziemcach z dn. 13.06.2003 r., tj. Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694.

22 Ustawa o cudzoziemcach z dn. 13.06.2003 r., tj. Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694.

Przedłużenie okresu ważności wizy

Zgodnie z przedstawionymi powyżej uregulowaniami, okres ważności wizy jednolitej to – co do zasady – 3 miesiące. W tym czasie cudzoziemiec może poruszać się po obszarze wszystkich państw strefy Schengen. Jednakże znaleźć można rozwiązania prawne przewidujące działanie organów administracji publicznej zmierzające do zmiany okresu ważności wizy jednolitej.

Zmianie uległa treść art. 44 ust. 1; otrzymuje on brzmienie: „1. Cudzoziemiec jest obowiązany złożyć wniosek o przedłużenie wizy co najmniej 7 dni przed upływem okresu pobytu oznaczonego w posiadanej wizie jednolitej lub co najmniej 14 dni przed upływem okresu pobytu oznaczonego w posiadanej wizie krajowej.” Dotychczas w przepisie tym użyte były zwroty mówiące o wizie „krótkoterminowej” i „długoterminowej”. Zamiana, jaka zaszła, ma na celu przystosowanie używanej w ustawie terminologii do prawodawstwa unijnego. Zgodnie jednak z tym, co zostało wskazane na wstępie, wiza jednolita nie jest zawsze tożsama z wizą krótkoterminową. Pojęcie wizy jednolitej zawiera w sobie wize krótkoterminowe, ale również wize tranzytowe i w pewnym sensie wize lotniskowe (problematyczny charakter wiz lotniskowych został zasygnalizowany w początkowej części artykułu). Polska ustawa o cudzoziemcach ogranicza zakres pojęciowy rozumienia wiz jednolitych tylko do wiz krótkoterminowych.

Przedłużenie okresu ważności wizy ma miejsce na terytorium państw Schengen. W przypadku, gdy sytuacja posiadacza wizy uległa zmianie, zanim skorzystał z wydanej wizy, misja dyplomatyczna lub urząd konsularny, które wydały wizę, są w razie potrzeby odpowiedzialne za unieważnienie pierwszej wizy i wydanie nowej. Szczegółowe regulacje dotyczące tego, kiedy i w jaki sposób należy dokonać przedłużenia okresu ważności wizy, znajdują się w decyzji Komitetu Wykonawczego z dn. 14.12.1993 r. przedłużającej wizę jednolitą.²³ Decyzja ta nie została włączona do Wspólnych Instrukcji Konsularnych.

Przedłużenie okresu ważności wizy i/lub długości pobytu, do jakiego uprawnia wydana wiza krótkoterminowa lub tranzytowa, mogą

23 Decyzja Komitetu Wykonawczego z dn. 14.12.1993 r. przedłużająca wizę jednolitą, SCH/Com-ex (93)21, Dz. Urz. WE L 239/151.

uzasadniać przyczyny wynikające z siły wyższej, humanitarne, poważne przyczyny zawodowe lub osobiste. Nie jest możliwe przedłużenie wizy związane ze zmianą jej celu. Długość pobytu nie może przekraczać 90 dni. Obowiązujące prawodawstwo nie określa maksymalnej długości tranzytu w przypadku przedłużenia okresu ważności wizy. Projekt Kodeksu Wizowego wprowadza wspólne normy poprzez ustalenie maksymalnej długości tranzytu na 10 dni, co może wydawać się nadmierne, ponieważ jest podwojeniem dotychczasowego maksymalnego czasu tranzytu²⁴.

Organami właściwymi do wydawania decyzji w sprawach przedłużenia wiz są organy wskazane przez ustawodawstwo wewnętrzne państw Schengen. Ich wykaz zawarty jest w załączniku do Decyzji Komitetu Wykonawczego dotyczącej przedłużania wiz jednolitych. Jednak wyszczególnienie to nie było uaktualniane od 2000 r. Organem właściwym miejscowo do wydania decyzji w sprawie przedłużenia wizy jest organ państwa członkowskiego, na którego terenie znajduje się cudzoziemiec w momencie składania wniosku. Taką regulację wprowadza Decyzja Komitetu Wykonawczego i powtarza ją Kodeks Wizowy. Zgodnie z Decyzją Komitetu, przebywanie należy raczej rozumieć jako przebywanie stałe. Wynika to z treści art. 5: „Właściwym organem jest organ tej Umawiającej się Strony, na której terytorium znajduje się wnioskodawca w chwili składania wniosku, nawet jeśli przedłużenie wizy oznacza, że wnioskodawca musiałby udać się na terytorium innej Umawiającej się Strony.”²⁵ Interpretacja tego przepisu może stwarzać pewne trudności. Skoro konieczne jest przebywanie na obszarze państwa członkowskiego, to jaki cel miałoby przemieszczanie się na obszar innego państwa? Tego typu nieścisłość nie znajduje się już w Kodeksie Wizowym.

O ile organ wydający decyzję nie postanowi inaczej, nowa wiza pozostaje wizą jednolitą ważną na obszarze wszystkich państw Schengen. Władze administracyjne mogą również podjąć decyzję o zmianie ważności terytorialnej wydanej wizy poprzez ograniczenie jej ważno-

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy, Bruksela, dn. 19.07.2006, KOM(2006) 403 wersja ostateczna, 2006/0142 (COD), Art. 28 ust. 2.

25 SCH/Com-ex (93)21), Dz. Urz. WE L 239/151.

ści do terytorium państw Schengen, w których złożono wniosek o przedłużenie okresu ważności lub do tylko niektórych państw Schengen.

W celu ustalenia ujednoczonego podejścia wprowadzono obowiązek uiszczania opłaty za przedłużenie okresu ważności wizy w wysokości 30 EUR. Ponieważ przedłużenie okresu ważności wizy nie pociąga za sobą konieczności pobrania identyfikatorów biometrycznych, opłata ta nie musi odpowiadać opłacie za wydanie wizy. Obecnie państwa Schengen mogą przedłużyć okres ważności wizy poprzez wydanie nowej naklejki wizowej lub ostemplowanie pierwotnej wizy. Przedłużenie okresu ważności wizy dokonywane jest za pomocą jednolicie wyglądającej pieczętki. Wprowadzenie jednej metody zapewnia jasność co do autentyczności wiz o przedłużonym okresie ważności, w związku z czym lokalne władze właściwe do przedłużania okresu ważności wizy nie muszą stale przechowywać dużych ilości ściśle zabezpieczonych naklejek wizowych.

Wydaje się również, że ostemplowanie już zamieszczonej w paszporcie wizy jednolitej ma jeszcze jeden cel. Otóż podkreśla się w ten sposób, że nie dochodzi tu do wydania nowej wizy, a jedynie do przedłużenia już istniejącej. Informacje dotyczące przedłużenia okresu ważności wizy są wprowadzane do systemu VIS.

Odmowa wydania wizy. Uzasadnienie i środki zaskarżenia decyzji odmawiającej wizy

Pełnoprawne wejście Polski do Schengen związane było również z zastosowaniem norm unijnych w przedmiocie wydawania decyzji odmawiającej cudzoziemcowi wydania wizy jednolitej pobytowej. Zgodnie z Art. 42a, cudzoziemcowi odmawia się wydania wizy pobytowej jednolitej, jeżeli jego dane znajdują się w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub w przypadku, gdy cudzoziemiec nie spełnia warunków wjazdu, o których mowa w art. 5 ust. 1 lit. a, c, d i e rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r.,²⁶ ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących

26 Artykuł 5: 1. W przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy w okresie sześciomiesięcznym warunki wjazdu obywateli państw trzecich są następujące: a) posiadają oni ważny dokument podróży lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy; (...)

przeptyw osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).²⁷ Przepis ten nie został zmieniony 21 grudnia 2007 r., tak jak opisywane do tej pory regulacje, ale chciałbym zwrócić na niego uwagę głównie ze względu na konieczność ochrony interesów cudzoziemców. Wydaje się, że wcześniej czy później nastąpi konieczność zmiany regulacji w zakresie wydawania decyzji odmawiających przyznania wizy i ich uzasadniania oraz możliwości wnoszenia środka zaskarżenia.

Zgodnie z regulacjami zawartymi we Wspólnych Instrukcjach Konsularnych, zarówno obowiązek uzasadniania odmownej decyzji wizowej, jak i możliwość wniesienia środka zaskarżenia, są fakultatywne i zależą jedynie od państw Schengen²⁸. Analizując raport przygotowany przez Komisję Europejską ds. Współpracy Prawnej (European Committee on Legal Co-operation) i Szwajcarski Instytut Prawnoporównawczy (Swiss Institute of Comparative Law) zauważyć można, że ogólną tendencją jest brak obowiązku uzasadniania decyzji odmawiającej przyznania wizy oraz jednoinstancyjność postępowania wizowego, co oznacza brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia decyzji odmownej nie przyznającej wizy²⁹.

W polskim systemie prawnym brak możliwości zaskarżenia odmownej decyzji wizowej wydanej przez konsula wynika z art. 46 ust. 8 ustawy prawo o cudzoziemcach, który mówi, że decyzja o odmowie wydania wizy, z wyjątkiem wizy wydanej przez wojewodę, jest ostateczna (tu odwołanie przysługuje do Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji

c) uzasadnią cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania, zarówno na czas trwania planowanego pobytu, jak i na powrót do ich państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, co do którego istnieje pewność, że uzyskają zezwolenie na wjazd na jego terytorium, lub jeżeli mają możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem; d) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS; e) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z Państw Członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych Państw Członkowskich; patrz równ. A. Modrzejewski, Przesłanki odmowy wydania wizy polskiej z art. 42 ustawy o cudzoziemcach w świetle wspólnej unijnej polityki wizowej, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 3/4, s. 93–100.

27 Dz. Urz. UE L 105 z 13.04.2006, s. 1.

28 Wspólne Instrukcje Konsularne Dotyczące Wiz, Dz. Urz. UE, 2005/C326/01.

29 Working Party on Freedom of Movement of the European Committee on Legal Co-operation: Council of Europe member states' practice with regard to visas, A study prepared by the Swiss Institute of Comparative Law, Working Document, Strasbourg, CDCJ-GT-MOV (2004) 5, 23.09.2004 r., tłum. własne.

i Cudzoziemców)³⁰. Zaznaczyć przy tym należy, że sytuacje, w których wojewoda wydaje decyzje wizową, należą do wyjątków. Brak jest tu również uwzględnienia szczególnej drogi odwoławczej względem odmownych decyzji wizowych wydanych cudzoziemcom spokrewnionym z osobami będącymi obywatelami państw Schengen. Istnieje jedynie obowiązek ustnego uzasadniania decyzji odmawiającej wydania wizy, jednakże również od tej czynności można odstąpić, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa.

W uchylonej już ustawie z dn. 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym istniała regulacja, zawarta w art. 19 pkt 5, wyłączająca właściwość sądu nie tylko w sprawach wizowych, ale w zakresie znacznie szerszym³¹. Możliwość wyłączenia kontroli sądowej negatywnych decyzji wizowych wydawanych przez konsula badana była przez Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP. TK w wyroku z dn. 15.11.2000 r. orzekł, że art. 19 pkt 5 ustawy o NSA jest zgodny z art. 45 Konstytucji RP³². W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że ograniczenie prawa do sądu wynikające z art. 19 pkt 5 ustawy o NSA jest legitymowane konstytucyjnie przez brzmienie art. 37 ust. 2, który dopuszcza możliwość określenia w drodze ustawy wyjątków od zasady korzystania z wolności i praw wymienionych w Konstytucji RP w odniesieniu do cudzoziemców. Ustrojodawca, przewidując w art. 37 ust. 2 możliwość odstępstwa od zasady nie dokonał wyłączenia któregośkolwiek z wymienionych w Konstytucji RP praw i wolności. Cudzoziemiec, który w wyniku decyzji negatywnej konsula nie otrzymał wizy, nie może być traktowany jako legalnie przebywający na terytorium Polski, z czego między innymi wynika brak prawa odwołania się od odmownej decyzji wizowej.

Obowiązek uzasadniania decyzji odmawiającej przyznania wizy jednolitej i możliwość wniesienia środków zaskarżenia decyzji odmownej są elementami stanowiącymi istotny instrument zapewniający poszanowanie praw cudzoziemców. Państwa Schengen rzadko decydują się na stosowanie takich rozwiązań prawnych, które prawidłowo zabezpieczyłyby interes cudzoziemca. Wagę i złożoność tego zagadnie-

30 Dz.U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.

31 Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

32 OTK 2000, z. 7, poz. 260.

nia dostrzeżono w Kodeksie Wizowym³³, gdzie wprowadza się obowiązek uzasadniania decyzji odmawiających przyznania wizy. Służyć temu ma ujednolicony formularz, na którym organ zamieszczał będzie uzasadnienie. Znaleźć też tam można przepisy dające cudzoziemcom prawo do wniesienia odwołania od decyzji odmownej. Taka konstrukcja prawna wymusi na państwach Schengen zmiany legislacyjne, a także wpłynie na poprawę standardów postępowania w przedmiocie wydania wizy jednolitej.

Wnioski

Wydaje się, że część zmian dokonanych w polskiej ustawie o cudzoziemcach, głównie w przedmiocie systematyki podziału wiz, zamiast porządkować warstwę pojęciową, wprowadza niepotrzebne zamieszanie. Tym bardziej, że podział wiz jednolitych przyjęty w polskiej ustawie o cudzoziemcach nie odpowiada klasyfikacji zastosowanej we Wspólnych Instrukcjach Konsularnych. Wydają się, że na pozytywną ocenę zasługuje wyodrębnienie z kategorii wiz jednolitych wiz lotniskowych. Takie działanie zgodne jest z charakterem prawnym tych wiz i podstawami prawnymi ich powstania. Zresztą taką samą tendencję zauważyć można w Kodeksie Wizowym. W przypadku wiz lotniskowych doprecyzowania wymaga, co zostało wskazane powyżej, określenie możliwości przedłużenia wizy i przyjęcie jednego rodzaju tłumaczenia nazwy wizy z języka angielskiego (być może bardziej właściwe byłoby zastosowanie nazwy „tranzytowa wiza lotniskowa”). Pozostałe nowelizacje ustawy o cudzoziemcach dokonane 21 grudnia 2007 r. w większości odpowiadają unijnym rozwiązaniom prawnym w zakresie wiz jednolitych. Wydaje się również, że przyszłe kroki ustawodawcy powinny zmierzać w kierunku zmiany przepisów określających warunki, na jakich odbywa się wydanie decyzji odmawiającej cudzoziemcowi prawa wjazdu na obszar Polski, a co za tym idzie – wszystkich państw obszaru Schengen.

33 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy, Bruksela, dn. 19.07.2006, KOM(2006) 403 wersja ostateczna, 2006/0142 (COD).