



## dr Paweł Dańczak

Autor jest adiunktem w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9716-9985>).

# Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości na kształtowanie niektórych ograniczeń w zakresie wjazdu na terytorium Unii Europejskiej obywateli z państw trzecich w celu odbycia studiów\*

**Słowa kluczowe:** obywatele państw trzecich, studenci, wiza krajowa, ograniczenie prawa do sądu, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego

Kształtowanie wspólnej polityki imigracyjnej UE polega m.in. na ustalaniu warunków wjazdu i pobytu różnych – z punktu widzenia określonych wartości – kategorii osób, w tym studentów, a także określaniu niezbędnych procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie wpływu orzecznictwa TS na kształtowanie zasad dotyczących ograniczeń wjazdu studentów z państw trzecich, zarówno w aspekcie przeszkód o charakterze materialnoprawnym, wynikających z powołania się przez władze państwa przyjmującego na względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i w aspekcie procesowym, związanym z określeniem ram prawnych dostępu cudzoziemców do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem w przypadku uzyskania decyzji odmawiającej wydania wizy krajowej w celu odbycia studiów.

### 1. Wprowadzenie

Jednym z zadań spoczywających na Unii Europejskiej jest, w świetle art. 79 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup>, rozwijanie wspólnej polityki imigracyjnej mającej na celu zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich UE. Zgodnie zaś z ust. 1 i 2 lit. a i b wspomnianego wyżej przepisu realizacja tego zadania polega m.in. na ustalaniu przez Unię warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium UE, jak również norm dotyczących procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, a także na określeniu praw

obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich. W ramach tak zarysowanej polityki imigracyjnej mieści się przyjmowanie w państwach członkowskich studentów z państw trzecich. Trzeba jednak podkreślić, że problematyka ta ma dłuższą historię, ponieważ jeszcze na gruncie postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>2</sup> przyjęto dyrektywę Rady 2004/114/WE z 13.12.2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie<sup>3</sup>, której postanowienia transponowano następnie do polskiego porządku krajowego w ramach stosownych przepisów ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach<sup>4</sup>.

\* Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego „Ograniczenia prawne dotyczące wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w sytuacjach kryzysowych w Unii Europejskiej”, nr 2020/37/B/H55/00975, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

1 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

2 Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37 – art. 63 ak. 1 pkt 3 lit. a i pkt 4.

3 Dz.Urz. UE L 375, s. 12 – dalej dyrektywa 2004/114/WE.

4 Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm. – dalej u.c. Szerzej o przedmiocie i celach dyrektyw: I. Wróbel, *Reforma zasad przyjmowania studentów z państw trzecich w państwach członkowskich Unii Europejskiej na podstawie*

Praktyka wdrażania tego dokumentu przez państwa członkowskie ujawniła jego liczne mankamenty, wzbudzając wątpliwości, czy obowiązujące ówczesnie unormowania w należytym stopniu gwarantują sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przy jednoczesnym zabezpieczeniu ochrony interesów państwa przyjmującego<sup>5</sup>. Skutkiem tej oceny było przyjęcie nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z 11.05.2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*<sup>6</sup>.

## 2. Ograniczenia w zakresie dostępu do skutecznego środka prawnego

Dyrektywa 2016/801 zakłada, że w celu przyjęcia obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego musi on łącznie spełniać zarówno warunki ogólne wynikające z katalogu określonego w art. 7 ust. 1, jak i warunki szczególne właściwe jednej z kategorii osób, do których odnoszą się postanowienia dyrektywy, czyli w przypadku studentów chodzi o warunki wymienione w art. 11 ust. 1. Spełnienie wymagań określonych tymi przepisami kreuje po stronie wnioskodawcy uprawnienie do otrzymania stosownego zezwolenia, przy czym gdy państwo członkowskie wydaje dokumenty pobytowe wyłącznie na swoim terytorium, a wszystkie warunki przyjęcia zostały spełnione, wówczas jest ono zobowiązane wydać takiej osobie wymaganą wizę. Powyższą kwestię podniesiono w dyrektywie 2016/801 do rangi zasady rządzącej problematyką przyjmowania cudzoziemców na terytorium państw członkowskich UE, uwzględniając tym sposobem w prawodawstwie unijnym wyrok C-491/13, Ben Alaya<sup>7</sup>. Orzeczenie to zostało wydane jeszcze na gruncie art. 12 dyrektywy 2004/114/WE, a jego szczególna waga polegała na ograniczeniu i uznaniu za sprzeczną z celami dyrektywy praktyki krajowych organów władzy publicznej polegającej na nieuprawnionym poszerzaniu granic przysługującej im władzy dyskrecyjnej poprzez wprowadzanie przy ocenie wniosków wizowych nowych, nieznanych dyrektywie warunków przyjęcia, leżących w istocie w gestii

instytucji szkolnictwa wyższego, bo dotyczących zdolności przyjęcia cudzoziemca na dane studia<sup>8</sup>. W konsekwencji więc przyjęcie na gruncie dyrektywy 2016/801 wspomnianych wcześniej rozwiązań miało zagwarantować jednolity standard oceny spełniania kryteriów przyjmowania obywateli państw trzecich w przypadku stosowania przez dane państwo członkowskie zarówno wiz krajowych, jak i dokumentów pobytowych<sup>9</sup>.

W literaturze zwracano uwagę na konsekwencję wyroku w sprawie C-491/13, Ben Alaya, dla prawa polskiego, sygnalizując, że w jego świetle zastrzeżenia może budzić przesłanka odmowy wydania wizy krajowej przewidziana w art. 65 ust. 1 pkt 9 u.c., zgodnie z którą powodem takiego rozstrzygnięcia mogą być uzasadnione wątpliwości co zamiaru opuszczenia przez cudzoziemca terytorium<sup>10</sup>. Problem z powyższą, jak również określoną w pkt 10 powołanego przepisu<sup>11</sup> przesłanką, może wiązać się z ich dostatecznym, praktycznym uzasadnieniem oraz właściwą kontrolą wydanych na ich podstawie decyzji. Obie operują bowiem sformułowaniami o dużym stopniu uznaniowości, niosąc ryzyko interpretacji wykraczającej poza ramy warunków wskazanych prawem unijnym. Z tych względów cudzoziemiec powinien mieć możliwość dowiedzenia się z decyzji, jakie okoliczności stanęły na drodze do uzyskania przez niego wizy, ponadto decyzja taka powinna podlegać kontroli nie tylko w kontekście istnienia jakiegokolwiek uzasadnienia odmowy, ale także ewentualnego przekroczenia granic uznania administracyjnego.

Przepis art. 5 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>12</sup> co do zasady wyłącza kognicję sądów administracyjnych w sprawach wiz wydawanych przez konsulów oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych. W rezultacie w sprawach wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium RP, w tym w celu podjęcia studiów, obowiązuje dwiistość standardu sądowej kontroli przysługującej ich stronom. Mimo bowiem tego, że zarówno w odniesieniu do wizy krajowej, jak i uregulowanego w art. 144 u.c. zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach rozstrzygnięcie przybiera formę decyzji, to kontrola legalności tych aktów w pierwszym przypadku kończy się na ponownym rozpatrzeniu sprawy co do zasady przez konsula, natomiast w drugim mamy do czynienia nie tylko z klasycznym dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym, ale także zagwarantowanym art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. prawem skargi do sądu administracyjnego. Ten rozdzwięk dotyczący prawa do sądu jest dyskusyjny, jeśli weźmie się pod uwagę, że w świetle dyrektywy 2016/801 wydawanie wiz i dokumentów pobytowych uzależnione jest

dyrektywy (UE) 2016/801, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/3, s. 25 i powołana tam literatura. Por. R.S. Stefanicki, *Warunki przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów w świetle dyrektywy 2004/114/WE*, „Państwo i Prawo” 2016/8, s. 20–21. Por. motywy 16 oraz art. 1 lit. b i art. 18, 19 oraz 20 dyrektywy 2004/114/WE.

5 Jednym z takich problemów była kwestia krajowych unormowań procesowych w zakresie odpowiedniego uzasadniania przez właściwe organy decyzji odmawiających przyznania wizy. Zob. m.in. sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania dyrektywy 2004/114/WE w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie, COM(2011) 587 *final*. Zob. także uzasadnienie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu za wynagrodzeniem i bez wynagrodzenia, wolontariacie lub pracy w charakterze *au pair*, COM(2013) 151 *final*.

6 Dz.Urz. UE L 132, s. 21 – dalej dyrektywa 2016/801. Implementowana ustawą z 22.02.2019 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 577).

7 Wyrok TS z 10.09.2014 r., C-491/13, Mohamed Ali Ben Alaya przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2014:2187 – dalej wyrok C-491/13, Ben Alaya.

8 Mowa w tym przypadku o takich kwestiach jak: niedostateczny charakter uzyskanych wcześniej ocen, słaba znajomość języka, w którym prowadzone są studia, na które aplikował cudzoziemiec, czy brak dostatecznego związku między planowanym kierunkiem studiów a planami zawodowymi cudzoziemca.

9 COM(2013) 151 *final*, s. 7 i 11.

10 Szerzej I. Wróbel, *Zezwolenie na pobyt obywatela państwa trzeciego w celu odbywania studiów. Glosa do wyroku TS z dnia 10 września 2014 r., C-491/13*, LEX 2015.

11 Art. 65 ust. 1 pkt 10 u.c. stanowi, że podstawą odmowy wydania wizy mogą być uzasadnione wątpliwości co do wiarygodności złożonych przez cudzoziemca oświadczeń odnośnie do celu jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na dostępne organowi dowody lub obiektywne okoliczności wskazujące na to, że cel pobytu cudzoziemca mógłby być inny niż deklarowany.

12 Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) – dalej p.p.s.a.

od spełnienia przez aplikującego dokładnie tych samych warunków. Trudno w tej sytuacji znaleźć dostateczne uzasadnienie, dlaczego tylko w jednym przypadku przewiduje się podwyższony standard kontroli, zwłaszcza że powierzenie wydawania tych dokumentów właściwości różnych organów nie wydaje się być wystarczającym ku temu argumentem<sup>13</sup>. Co więcej, należy zauważyć, że w świetle art. 76 ust. 4 pkt 5a u.c. decyzja o odmowie wydania wizej krajowej nie zawiera klasycznego uzasadnienia, lecz jedynie określenie powodów negatywnego rozstrzygnięcia. W praktyce sprowadza się to do lakonicznego wskazania jednej z ustawowych przesłanek odmowy, bez szerszego odniesienia się do stanu faktycznego sprawy i jakiegokolwiek oceny organu w tym zakresie. Ustawodawca wymaga jednocześnie, aby tylko w przypadku decyzji utrzymującej w mocy decyzję o odmowie wydania wizej Schengen organ uzasadnił swoje stanowisko, wskazując istotne fakty odnoszące się do powodów odmowy (art. 76 ust. 5 pkt 1 u.c.). *A contrario* obowiązku tego nie ma w przypadku odmowy wydania wizej krajowej, a więc władza dyskrecyjna przysługująca organom administracji pozostaje praktycznie poza kontrolą sądu. Rodzi to więc wątpliwość, czy na gruncie spraw dotyczących odmowy wydania wizej krajowej polskie prawodawstwo nie narusza gwarantowanego art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>14</sup> prawa do skutecznego środka prawnego na drodze sądowej<sup>15</sup>.

Wątpliwości te stały się impulsem do skierowania przez Naczelny Sąd Administracyjny pytania prejudycjalnego do TS<sup>16</sup>. Wprawdzie NSA sformułował je w kontekście wykładni art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu Schengen<sup>17</sup> w powiązaniu z art. 47 KPP i prawem do swobodnego przemieszczenia się przez cudzoziemca po terytorium UE na podstawie udzielonej wizej, jednak faktyczne sedno sprawy sprowadzało się do dokonania przez TS oceny, czy prawo Unii wymaga ustanowienia dla jednostki takiego samego poziomu ochrony prawnej w przypadku wiz krajowych, jaki w odniesieniu do wiz Schengen wynika z orzeczenia C-403/16, El Hassani<sup>18</sup>, w świetle którego obowiązek przewidzenia w prawie krajowym możliwości skierowania do sądu sprawy dotyczącej ostatecznej decyzji o odmowie wydania takiej wizej wywodzi się z określonej w art. 47 KPP zasady skutecznej ochrony sądowej. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył przy tym, że choć procedura

wydawania wiz długoterminowych, w odróżnieniu od wiz Schengen, nie została uregulowana w prawie unijnym, a więc do rozpatrywania wniosków o wydanie wiz długoterminowych, w tym w celu odbycia studiów, zastosowanie znajdzie prawo krajowe, to jednak oba rodzaje wiz dotyczą tożsamoego uprawnienia swobodnego przemieszczania się przez cudzoziemca.

Odpowiadając na to pytanie, TS stwierdził, że art. 21 ust. 2a Konwencji nie znajduje zastosowania do obywatela państwa trzeciego, któremu odmówiono przyznania wizej długoterminowej<sup>19</sup>, zwracając uwagę, że co do zasady wnioski o wydanie wiz długoterminowych nie są regulowane prawem Unii i dlatego postanowienia KPP, w tym jej art. 47, nie mają zastosowania w przypadku odmownego rozpatrzenia takich wniosków. Biorąc jednak pod uwagę treść art. 51 ust. 1 KPP, w myśl którego postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii, TS nie wykluczył ewentualnej konieczności zagwarantowania cudzoziemcowi prawa do skutecznego środka prawnego na drodze sądowej w przypadku odmownego rozpatrzenia jego wniosku wizowego. Przyjął bowiem, że prawo Unii, w szczególności art. 34 ust. 5 dyrektywy 2016/801 regulującej warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, m.in. w celu odbycia studiów, w świetle art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizej w celu odbycia studiów, w rozumieniu tej dyrektywy, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności, przy czym procedura ta musi gwarantować na pewnym etapie środek prawny przed sądem. Trybunał Sprawiedliwości wskazał jednocześnie, że obowiązkiem sądu jest zbadanie, czy wniosek o wydanie wizej krajowej w celu odbycia studiów objęty jest zakresem stosowania wspomnianej dyrektywy.

Przedstawiciele piśmiennictwa zgodnie przyjmują, że użyte w art. 51 ust. 1 KPP wyrażenie „wyłącznie w zakresie, w jakim [państwa członkowskie] stosują prawo Unii”, interpretowane w zw. z art. 47 tego aktu, powinno obejmować wszystkie sytuacje, kiedy państwa realizują zobowiązanie narzucone prawem unijnym, a więc wynikające zarówno bezpośrednio z traktatów, jak i prawa uchwalonego na ich podstawie<sup>20</sup>. Karta ma bowiem zastosowanie we wszystkich przypadkach wprowadzania przez państwa członkowskie środków służących realizacji takich zobowiązań, także wtedy, gdy służy to zagwarantowaniu pełnej skuteczności uprawnień, jakie prawo unijne przyznaje poszczególnym osobom<sup>21</sup>.

Odmienne niż w przypadku orzeczenia C-403/16, El Hassani, wyrok M.A., C-949/19, nie doprowadził do nowelizacji

13 W sprawach wiz krajowych organem właściwym w obu instancjach jest konsul, natomiast w przypadku spraw związanych z udzieleniem zezwolenia na pobyt w celu kształcenia się na studiach właściwym organem w pierwszej instancji jest wojewoda, natomiast organem odwoławczym jest Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców.

14 Dz. Urz. UE C 302 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

15 W piśmiennictwie zwracano już uwagę na mankamenty dywersyfikacji trybów proceduralnych w zakresie wydawania przez organy konsularne różnego rodzaju wiz. Por. R. Rogala [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020, art. 76, s. 218–219.

16 Postanowienie NSA z 4.11.2019 r., II OSK 2470/19, LEX nr 2734961.

17 Konwencja wykonawcza do układu Schengen z 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 2000 r., s. 19) – dalej Konwencja.

18 Wyrok TS z 13.12.2017 r., C-403/16, Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych, EU:C:2017:960 – dalej wyrok C-403/16, El Hassani. Trybunał wyraźnie wskazał, że gdy państwo członkowskie przyjmuje decyzję o odmowie wydania wizej na mocy art. 32 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13.07.2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243, s. 1), przepisy KPP mają zastosowanie.

19 Wyrok TS z 10.03.2021 r., C-949/19, M.A. przeciwko Konsulowi Rzeczypospolitej Polskiej w N., EU:C:2021:186 – dalej wyrok M.A., C-949/19.

20 Szerzej o zakresie stosowania KPP m.in. N. Półtorak, *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/12, s. 12–18; N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/9, s. 17–28; K. Lenaerts, *Aby Karta praw podstawowych Unii Europejskiej była rzeczywistością dla wszystkich: 10 lat, odkąd Karta jest prawnie wiążąca*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/2, s. 4–8; M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 72–98; M. Wróblewski, *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/2, s. 17–23.

21 K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/1, s. 5 i 7.



art. 5 p.p.s.a.<sup>22</sup> Jest to zresztą zrozumiałe, gdyż treść tego judykatu na taką konieczność nie wskazywał<sup>23</sup>. Nie oznacza to jednak, że w indywidualnych przypadkach dotyczących odmowy wydania wize w celu odbycia studiów skargi na takie ostateczne decyzje nie będą dopuszczalne, o ile tylko przeprowadzony przez sąd – zgodnie ze wskazaniami TS – swoisty test wykaże, że wniosek o wydanie takiej wize objęty jest zakresem stosowania dyrektywy 2016/801, co w istocie powinno się sprowadzać do zbadania, czy wnioskodawca zadeklarował chęć przyjęcia na podstawie celu wskazanego tym aktem i jednocześnie cudzoziemiec nie mieści się w jednej z kategorii obywateli państw trzecich wymienionych w art. 2 ust. 1 powołanej dyrektywy, *ex lege* wykluczonych z zakresu jej stosowania. Nie może ponadto podlegać dyskusji, że stosując postanowienia przedmiotowej dyrektywy, państwa członkowskie realizują jedno z zadań traktatowych Unii. W każdym zatem przypadku, gdy wniosek o wydanie wize krajowej służy realizacji celu tego dokumentu, należy to uznać za przejaw stosowania przez państwo członkowskie prawa Unii. Konsekwentnie standard ochrony w takich okolicznościach powinien więc wyznaczać art. 47 KPP, czyli cudzoziemcowi – wbrew art. 5 pkt 4 p.p.s.a. – należy zagwarantować odpowiednie prawo ochrony sądowej. Koncepcja ta wpisuje się w pogląd, że cel skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 47 KPP wymaga od sądu, aby był uprawniony do orzekania merytorycznego nawet wówczas, gdy dla skuteczności środka prawnego i faktycznej ochrony praw podmiotowych jednostki zmusza to do odstąpienia od zastosowania przepisów prawa krajowego<sup>24</sup>.

### 3. Ograniczenia wynikające z konieczności zapewnienia ochrony i porządku publicznego

Generalny obowiązek wydania obywatelowi państwa trzeciego wize krajowej, w tym w celu odbycia studiów, gdy wnioskodawca spełnia określone art. 7 ust. 1 i art. 11 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2016/801 warunki ogólne i szczególne, ma o tyle bezwzględny charakter, o ile przyjęciu takiego cudzoziemca nie stoją na przeszkodzie względy dotyczące zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (tzw. klauzula bezpieczeństwa i porządku publicznego)<sup>25</sup>. Zagadnie to w kontekście ograniczenia prawa wjazdu i pobytu cudzoziemca z państwa trzeciego, chcącego odbyć studia w państwie członkowskim UE, analizował TS w sprawie C-544/15, Fahimian<sup>26</sup>. Stan faktyczny sprawy sprowadzał się do tego, że w toku postępowania głównego władze publiczne Niemiec odmówiły wydania wize krajowej w celu odbycia studiów doktoranckich na jednym z niemieckich uniwersytetów obywatelce Iranu, argumentując to okolicznością uprzedniego ukończenia przez nią studiów na irańskim uniwersytecie umieszczonym, na mocy

rozporządzenia nr 1202/2014<sup>27</sup>, w wykazie podmiotów objętych środkami ograniczającymi zawartymi w załączniku IX do rozporządzenia nr 267/2012<sup>28</sup>. Z tego faktu wywodzono, że przyjęcie cudzoziemki mogłoby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju przyjmującego, ponieważ ukończona przez wnioskodawczynię uczelnia ściśle współpracuje z irańskim reżimem, m.in. przy projektach służących uzyskaniu dostępu do poufnych informacji w państwach zachodnich. Zdaniem organów zachodziło więc ryzyko, że wiedza uzyskana przez cudzoziemkę w toku studiów mogłaby zostać użyta do zdobywania przez reżim irański poufnych informacji, jak również do celów wewnętrznych represji, lub ogólniej, w związku z naruszeniem praw człowieka. Odmawiając wize, organy władzy publicznej nie przedstawiły jednak żadnej konkretnej okoliczności dotyczącej dotychczasowego zachowania czy kontaktów świadczących o rzeczywistym zainteresowaniu cudzoziemki wykorzystaniem zdobytej wiedzy w powyższy sposób, co wzbudziło wątpliwości sądu rozpoznającego sprawę, czy na gruncie prawa unijnego dopuszczalne jest interpretowanie klauzuli bezpieczeństwa i porządku publicznego w sposób przyjęty przez organy niemieckiej administracji.

Wypada zauważyć, że ani w dyrektywie 2016/801, ani poprzedzającej ją dyrektywie 2004/114/WE nie scharakteryzowano elementów składowych przedmiotowej klauzuli. W motywie 14 dyrektywy 2004/114/WE zawarto jednak pewne przykładowe wskazówki ukierunkowujące ich właściwą interpretację. Wskazano w nim bowiem, że zagrożenie porządku publicznego może obejmować skazanie za popełnienie poważnego przestępstwa. Ponadto zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego obejmuje przypadki, gdy obywatel państwa trzeciego należy lub należał do organizacji wspierającej terroryzm, wspiera lub wspierał taką organizację bądź ma poglądy ekstremistyczne. Z tej perspektywy zrozumiałe jest zatem stanowisko TS uznające za zasadniczo zgodne z prawem unijnym prawo odmowy przyjęcia obywatela państwa trzeciego, będącego absolwentem uniwersytetu objętego środkami ograniczającymi Unii ustanowionymi ze względu na istotny poziom zaangażowania tej uczelni we współpracę na rzecz reżimu w określonych dziedzinach, a ponadto gdy prowadzone przez cudzoziemca badania i pozyskana w trakcie studiów wiedza uzasadniałyby obawę, że zostaną wykorzystane do celów sprzecznych z bezpieczeństwem publicznym. Trybunał uznał przy tym, że właściwe organy krajowe dysponują w takim przypadku szerokim zakresem uznania w celu zweryfikowania – w świetle istotnych okoliczności charakteryzujących sytuację wnioskującego o wizę cudzoziemca – czy stanowi on zagrożenie, nawet jedynie potencjalne, dla bezpieczeństwa publicznego.

Orzeczeniem w sprawie C-544/15, Fahimian, Trybunał Sprawiedliwości w istocie przesądził, że ocena przyczyn uznania cudzoziemca za zagrażającego porządkowi lub bezpieczeństwu publicznemu powinna uwzględniać szerszy kontekst, obejmujący nie tylko przynajmniej bezpośrednio dotyczące wnioskującego o wizę, jak cechy osobowości czy dotychczasowe zachowania, ale także analizę innych aspektów, w tym przebieg dotychczasowej kariery w kraju pochodzenia, uwzględniając też sytuację polityczną, społeczną i gospodarczą panującą w tym kraju. Oceny takie wymagają sporządzenia prognoz co do przewidywalnego zachowania, a przy tym powinny opierać się na rozległej wiedzy o państwie

22 Skutkiem sprawy C-403/16, El Hassani, była nowelizacja art. 5 pkt 4 p.p.s.a. (ustawa z 9.11.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r. poz. 11) i włączenie spraw wydawania wize Schengen do kognicji sądów administracyjnych.

23 Por. J. Chlebny, *Prawo do sądu w sprawach cudzoziemców* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejursdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 557–558.

24 Por. P. Iżycki, *O merytorycznym orzekaniu sądów administracyjnych w świetle standardu europejskiego. Glosa do wyroku TS z dnia 29 lipca 2019 r., C-556/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/4, s. 39.

25 Art. 7 ust. 6 dyrektywy 2016/801 oraz motyw 36.

26 Wyrok TS z 4.04.2017 r., C-544/15, Sahar Fahimian przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2017:255 – dalej wyrok C-544/15, Fahimian.

27 Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 1202/2014 z 7.11.2014 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.Urz. UE L 325, s. 3).

28 Rozporządzenie Rady (UE) nr 267/2012 z 23.03.2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 961/2010 (Dz.Urz. UE L 88, s. 1).

zamieszkania cudzoziemca, analizie różnych dokumentów oraz składanych przez niego oświadczeń<sup>29</sup>. Na takiej bowiem podstawie będzie można dopiero uznać, że przyjęcie cudzoziemca w celu odbywania studiów stwarza choćby potencjalne zagrożenie dla państwa członkowskiego UE. Krajowym organom władzy publicznej przysługuje zatem szeroki margines uznania, gdy chodzi o ocenę ww. okoliczności, ale odmawiając wydania wizy krajowej z powołaniem się na klauzulę bezpieczeństwa i porządku publicznego, muszą one swoje obawy skonkretyzować i należycie uzasadnić, aby uniknąć zarzutu arbitralności oraz dowolności interpretacji.

#### 4. Podsumowanie

Mimo niemal dwóch dekad obowiązywania kolejnych dyrektyw regulujących problematykę wjazdu i pobytu cudzoziemców z państw trzecich na terytorium UE w celu odbycia studiów, związane z nią szczegółowe zagadnienia doczekały się relatywnie nielicznych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Można to pochylić za dowód efektywnej harmonizacji prawodawstw krajowych z prawem unijnym oraz transparentności ustanowionych w tym zakresie przepisów. Można też przypuszczać, że ze względu na obiektywnie krótki okres, z jakim wiąże się tok studiów, obywatele państw trzecich, chcący odbyć studia w jednym z krajów UE, zwyczajnie nie są zainteresowani wkłaniem się w długotrwały, skomplikowany i przekraczający czas samego studiowania spór prawny z organami państwa odmawiającego przyjęcia, którego zwieńczeniem jest skarga do Trybunału w Luksemburgu, skoro w chwili jego zakończenia będą już na zupełnie innym etapie życia niż studia.

Niezależnie od tego, co faktycznie stoi za skromną liczbą orzeczeń TS odnoszących się do podjętej w opracowaniu tematyki, należy podkreślić, że odegrały one fundamentalną rolę z perspektywy kształtowania podstaw ochrony interesów państwa członkowskiego poprzez sformułowanie szerokich ram interpretacyjnych dla rozumienia oraz stosowania przez władze publiczne w przypadku odmowy wjazdu konstrukcji klauzuli bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto wpłynęły na zwiększenie przysługujących studentom z państw trzecich gwarancji procesowych, w szczególności poprzez otwarcie, nawet jeśli w sposób niezbyt oczywisty i czytelny, drogi sądowej kontroli decyzji konsula odmawiającej przyznania wizy krajowej. Na marginesie tej kwestii rodzi się zresztą pytanie, na ile – w obliczu wyłączenia dotyczącego wiz Schengen oraz wiz wydawanych w celach przyjazdu określonych w dyrektywach unijnych – zasadne jest dalsze utrzymywanie w obecnym brzmieniu art. 5 p.p.s.a. przewidującego generalne wykluczenie spod kognicji sądów administracyjnych spraw wizowych, zwłaszcza że budzi to niejasności, kiedy cudzoziemcowi przysługuje standard ochrony prawnej na poziomie sądowym, a w jakich przypadkach już nie. Oczywiście wątpliwości te wymagają znacznie bardziej pogłębionej analizy i nie rozstrzygnie się ich w tym miejscu, niemniej ich istnienie wypada choćby odnotować.

#### Bibliografia / References

Chlebny J., *Prawo do sądu w sprawach cudzoziemców* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021.

Izyski P., *O merytorycznym orzekaniu sądów administracyjnych w świetle standardu europejskiego. Glosa do wyroku TS z dnia 29 lipca 2019 r., C-556/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/4.

Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019.

Lenaerts K., *Aby Karta praw podstawowych Unii Europejskiej była rzeczywistością dla wszystkich: 10 lat, odkąd Karta jest prawnie wiążąca*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/2.

Lenaerts K., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/1.

Półtorak N., *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/12.

Półtorak N., *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/9.

Rogała R. [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020.

Stefanicki R.S., *Warunki przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów w świetle dyrektywy 2004/114/WE*, „Państwo i Prawo” 2016/8.

Wróbel I., *Reforma zasad przyjmowania studentów z państw trzecich w państwach członkowskich Unii Europejskiej na podstawie dyrektywy (UE) 2016/801*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/3.

Wróbel I., *Zezwolenie na pobyt obywatela państwa trzeciego w celu odbywania studiów. Glosa do wyroku TS z dnia 10 września 2014 r., C-491/13*, LEX 2015.

Wróblewski M., *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015/2.

#### Abstract

dr Paweł Dańczak

The author is an assistant professor at the Department of Administrative Procedure and Judicial Review of Administration, Faculty of Law and Administration, University of Lodz, Poland, a judge of the Provincial Administrative Court in Lodz, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9716-9985>).

#### Influence of Case Law of the Court of Justice on Introduction of Certain Restrictions on Entry into the Territory of the European Union of Third-Country Nationals for Study Purposes

**Keywords:** *third-country nationals, students, national visa, limitation of the right to a tribunal, protection of public security and public order*

*The common immigration policy of the Union consists, among other things, in establishing different conditions of entry and residence, with regard to specific values, for different categories of persons, including students, and in defining the procedures necessary for the issue by Member States of long-term visas and residence permits. The purpose of this study is to illustrate the effect of case law of the CJ on the rules relating to restrictions on entry of third-country students, both with regard to obstacles of a substantive nature, resulting from reliance by the host country authorities on protection of public safety and public order, and with regard to the definition of the legal framework for access of foreign nationals to an effective judicial remedy if they obtain a decision refusing them the issue of a national visa for the purpose of studies.*

<sup>29</sup> Por. I. Wróbel, *Reforma...*, s. 28 oraz powołane tam orzecznictwo.