

**Michał Gubernat**

mgr

orcid.org/0000-0001-9482-9634

gubernatm@interia.eu

## **Odwołanie od decyzji konsula RP w sprawach wizowych – podstawy właściwości rzeczowej sądów administracyjnych na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Naczelnego Sądu Administracyjnego**

### **Wprowadzenie**

Od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prawo unijne stało się częścią polskiego porządku prawnego, a w wielu przypadkach akty prawa europejskiego nie wymagają nawet implementacji, lecz stosowane są wprost. Tak ma to miejsce w przypadku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (WKW)<sup>1</sup>. To właśnie normy WKW determinują zakres regulacji prawa cudzoziemskiego w poszczególnych państwach członkowskich, także w Polsce. Odzwierciedleniem tego jest pojawienie się w wraz z wejściem w życie WKW nowej kategorii wiz wydawanych przez konsulów RP – wiz Schengen. Warto podkreślić, że sam WKW nie posługuje się takim pojęciem, lecz zostało ono ukute

---

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE L 243 z 15.09.2009.

przez legislatora polskiego jako zbiorcze określenie odnoszące się do wiz wyszczególnionych w art. 2 pkt 2–5 WKW, a więc zezwoleń na „tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie, licząc od dnia pierwszego wjazdu na terytorium państw członkowskich, tranzyt przez międzynarodową strefę tranzytową portów lotniczych państw członkowskich” (lit. a–b) oraz zezwoleń na pobyt i tranzyt, w szczególności wiz jednolitych, wiz o ograniczonej ważności terytorialnej oraz tranzytowych wiz lotniskowych. Wizy zgodnie z art. 2 pkt 6 WKW wydawane są na jednolitym formularzu wizowym, zgodnie z definicją w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1683/95 z dnia 29 maja 1995 r. ustanawiającym jednolity formularz wizowy<sup>2</sup>.

Pojawienie się wiz Schengen nie sprawiło jednak, że z polskiej przestrzeni prawnej zniknęły wiza krajowe – te były i są przedmiotem regulacji polskich ustaw o cudzoziemcach, obecnie instytucja wiz krajowych uregulowana jest normą art. 59 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>3</sup>. O zakresie tej normy, a w szczególności o okresie ważności wiza krajowej, przesądza art. 15 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r.<sup>4</sup> Norma art. 15 precyzuje, iż wiza te wydawane przez jedno z państw członkowskich są zezwoleniami na pobyt nieprzekraczający 90 dni<sup>5</sup>. Cele wydania wiz krajowych są zbieżne z celami wydania wiz Schengen, a katalog celów zawiera art. 60 u.c. Ust. 2 wprowadza jednak rozróżnienie, stanowiąc, iż w przypadku zezwoleń wydawanych cudzoziemcom przybywającym celem odbycia studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich albo kształcenia się w szkole doktorskiej, prowadzenia badań naukowych lub prac

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L 164 z 14.07.1995.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm., dalej jako: u.c.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L 239 z 22.09. 2000, dalej jako: KWUS.

<sup>5</sup> Art. 15 KWUS.

rozwojowych, odbycia stażu, udziału w programie wolontariatu europejskiego, przybycia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako członek najbliższej rodziny repatrianta, przybycia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako członek najbliższej rodziny osoby przebywającej w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt stały uzyskanego na podstawie Karty Polaka, korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka, repatriacji oraz korzystania z ochrony czasowej – wydaje się wyłącznie wizy krajowe<sup>6</sup>. Rozróżnienie to wydaje się uzasadnione i wręcz konieczne, zważywszy na związanie celu pobytu cudzoziemca z terytorium RP.

### **Możliwość zaskarżenia decyzji o odmowie wydania wizy w warunkach odrębnego względem Kodeksu postępowania administracyjnego trybu postępowania przed konsulem**

Rozstrzygnięcia w sprawach wizowych podejmowane są w formie decyzji o odmowie wydania wizy. Decyzje te, mimo że podejmowane na podstawie prawnej zawartej w ustawie materialnego prawa administracyjnego, nie podlegają w przypadku, gdy są wydawane przez konsula, pod reżim Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>7</sup>. Przesądza o tym norma art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a. Odrębność i szczególny tryb postępowania przed konsulem jest kwestią ugruntowaną w legislacji polskiej, gdyż sam fakt odrębności postępowania i delegacja skierowana do ministra właściwego do spraw zagranicznych w przedmiocie uregulowania tego trybu w formie rozporządzenia zawarta była już w ustawie z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1984 r.<sup>8</sup> W rzeczywistości materię tę regulowało aż do 2015 r. zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem z dnia 4 listopada 1985 r.<sup>9</sup> Z racji tego, że Konstytucja RP z 1997 r.<sup>10</sup> w katalogu źródeł

<sup>6</sup> Art. 60 ust. 2 u.c.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168 ze zm.), dalej jako: k.p.a.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1984 r., nr 9, poz. 34 ze zm., dalej jako: u.f.k.; zob. art. 31 ust. 1.

<sup>9</sup> M.P. z 1985 r., nr 25, poz. 233.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

powszechnie obowiązującego prawa RP, umiejscowionego w art. 87 ust. 1, wymienia Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, nie do pogodzenia (i zarazem podstawą do podważenia konstytucyjności regulacji tego trybu postępowania przed konsulem) stało się ww. zarządzenie<sup>11</sup>. Sama niekonstytucyjność, choć mogła budzić przez lata kontrowersje, nie doczekała się formalnego ogłoszenia aż do czasu złożenia przez rzecznika praw obywatelskich wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją RP normy art. 31 u.f.k. oraz wydanego na jego podstawie zarządzenia<sup>12</sup>.

W niedługim czasie uchwalono nowy akt regulujący materię konsularną w polskim porządku prawnym. Była to obecnie obowiązująca ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne<sup>13</sup>. Ustawa ta utrzymała odrębność postępowania przed konsulem względem Kodeksu postępowania administracyjnego, a ustawodawca zdecydował się zawrzeć regulacje w Dziale III ustawy. Normy postępowania stanowią w znacznej mierze odbicie struktury Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak sama technika legislacji spotkała się z krytyką ze strony przedstawicieli doktryny<sup>14</sup>.

Wracając jednak do sedna problemu, a więc odwołania od decyzji odmownej w sprawie wizy, regulację przesądzającą o możliwości i formie odwołania zawiera norma art. 94 § 1 Prawa konsularnego. Unormowanie to przesądza, iż środkiem odwoławczym przysługującym od decyzji odmownej jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula, czego potwierdzenie znaleźć można również w art. 76 ust. 1 u.c. Jest to więc środek niedewolutywny znany polskiemu ustawodawstwu, występujący choćby w przypadku postępowania przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi czy

<sup>11</sup> Por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 7, Warszawa 2021 – komentarz do art. 3.

<sup>12</sup> Por. A. Kaźmierczyk, *Postępowanie przed konsulem w świetle ustawy – Prawo konsularne. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Polskie prawo konsularne w okresie zmian*, red. W. Burek, P. Czubik, Warszawa 2015, s. 20.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1274 ze zm.

<sup>14</sup> A. Kaźmierczyk zarzuca „niezrozumiałe wymieszanie instytucji normowanych poszczególnymi działami kodeksu, które powoduje, że całość regulacji staje się nieprzejrzysta” – por. *idem*, *Postępowanie przed konsulem...*, *op. cit.*

naczelnymi organami administracji<sup>15</sup>. Niedewolutywny charakter środka odwoławczego może jednak budzić wątpliwości z powodu ryzyka zbytnej arbitralności w procesie podejmowania decyzji i narażać na brak autorefleksji konsula podczas ponownej analizy wniosku stanu faktycznego.

Unormowania dotyczące zarówno procedur niesądowych, jak i tych sądowych pozostawione są poszczególnym państwom członkowskim w ramach zasady autonomii proceduralnej, jednak sama kwestia uregulowania możliwości odwołania od rozstrzygnięcia może być ustanowiona w prawie europejskim, a nie krajowym. Tak właśnie ma to miejsce w przypadku norm dotyczących wiz Schengen będących przedmiotem WKW. W ich przypadku materialnoprawna regulacja w zakresie typów wiz, warunków ich wydawania, cofania czy unieważniania została określona w ramach WKW, lecz sam sposób realizowania odwołań od podejmowanych przez organy wizowe decyzji został pozostawiony legislatorom krajowym. Zgodnie z art. 32 ust. 3 WKW

Osobom ubiegającym się o wizę, którym odmówiono wydania wizy, przysługuje prawo do odwołania się od takiej decyzji. Postępowanie odwoławcze jest prowadzone przeciwko państwu członkowskiemu, które podjęło ostateczną decyzję w sprawie wniosku, zgodnie z prawem krajowym tego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie udzielają osobom ubiegającym się o wizę informacji dotyczących trybu postępowania – w przypadku odwołania, jak określono w załączniku VI.

Na państwie członkowskim spoczywa więc po pierwsze obowiązek umożliwienia odwołania od decyzji (przy czym nie określono jakiego rodzaju miałyby to być środki) oraz po drugie udzielenia informacji co do trybu postępowania.

Realizacja pierwszego z nich, jak pokazuje praktyka, budzi kontrowersje. Ze względu na poczucie niedostatecznego skutecznego środka odwoławczego przewidzianego w polskim systemie prawnym zdarzały się próby sforsowania przez cudzoziemców bariery legislacyjnej, polegające na zaskarżaniu decyzji o odmowie wydania wizy do sądu administracyjnego na podstawie np. Europejskiej

---

<sup>15</sup> Por. *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020 – komentarz do art. 76.

konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>16</sup>. Jedną z tych prób okazała się skuteczna i na tyle przełomowa, że odmieniła polskie ustawodawstwo w zakresie postępowania przed sądami administracyjnymi oraz wpłynęła na ograniczenie arbitralności podejmowanych przez konsula RP decyzji. Mowa tu o postanowieniu NSA II OSK 1346/16<sup>17</sup>, którego szczegóły oraz ówczesny stan prawny jest przedmiotem dalszej części pracy.

### Problem skuteczności środka zaskarżenia decyzji o odmowie wydania wizy

Przez wiele lat cudzoziemcy będący adresatami decyzji odmownych w sprawach dotyczących wydania wiz – czy to wiz Schengen, czy to wiz krajowych – byli co do zasady pozbawieni możliwości zaskarżenia tej decyzji do sądu administracyjnego, bowiem do czasu nowelizacji Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi z dnia 9 listopada 2018 r.<sup>18</sup> zgodnie z treścią art. 5 pkt 4 p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe były jedynie w sprawach

wiz wydawanych przez konsulów z wyjątkiem wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2017 r., poz. 900)<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Europejska konwencja praw człowieka, właściwie Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej jako: EKPCz.

<sup>17</sup> Postanowienie NSA z dnia z dnia 19 lutego 2018 r., II OSK 1346/16.

<sup>18</sup> Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 9 listopada 2018 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 11).

<sup>19</sup> Brzmienie to obowiązywało od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r., nr 120, poz. 818).

W innych więc przypadkach kwestia odwołania kończyła się na poziomie szczególnego postępowania przed konsulem, a więc pod rządami ustawy o funkcji konsulów PRL na etapie decyzji ministra właściwego do spraw zagranicznych<sup>20</sup>, wydanej na skutek odwołania, a po wejściu w życie ustawy Prawo konsularne, na etapie wydania przez konsula ponownej decyzji mającej charakter ostateczny. Przełomowe rozstrzygnięcie, które wpłynęło na zmianę polskiej legislacji, dotyczyło jednak innego przypadku, niemieszczącego się w ramach wyżej przytoczonego wyjątku.

Soufiane El Hassani zaskarżył do sądu administracyjnego decyzję ministra właściwego do spraw zagranicznych, wydaną na skutek odwołania od decyzji konsula RP w Rabacie<sup>21</sup>, pomimo istnienia wspomnianego wykluczenia ustanowionego normą ówczesnego art. 5 pkt 4 p.p.s.a. Zdecydował się on jednak powołać na inne podstawy prawne, wykazując naruszenie prawa materialnego, tj. art. 60 u.c. w zw. z art. 8 EKPCz oraz art. 13 i 14 EKPCz w zw. z art. 76 pkt 1 u.c. O ile pierwszy zarzut należy uznać za chybiony, wszak skarżący zarzuca organowi wizowemu „naruszenie” art. 60 u.c., czyli stwierdza, że organ odmówił mu wydania wizen, nie dostrzegając niejako w katalogu celów „odwiedzin u rodziny lub przyjaciół”, a nie iż organ ten uznał, że na podstawie informacji zawartych we wniosku wizowym nie może wydać skarżącemu wizen jako takiej, to jednak drugi zarzut mógł nawet nie tyle spotkać się z aprobatą sądu, co stanowić przyczynek do refleksji. Norma art. 13 EKPCz odnosi się bowiem do „prawa do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe” i to właśnie brak skuteczności środka był dyskusyjny i dawał szansę na podważenie podstawy prawnej stanowiącej o braku możliwości zaskar-

<sup>20</sup> W przypadku, gdy konsul nie uznał odwołania za uzasadnione, przesyłał odwołanie wraz ze swoją opinią do organu odwoławczego w kraju – por. § 36 i 37 cyt. zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem.

<sup>21</sup> W obowiązującym wówczas stanie prawnym od decyzji konsula przysługiwało odwołanie do organu odwoławczego w kraju, którym był minister właściwy do spraw zagranicznych – por. § 38 cyt. zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem oraz art. 31 ust. 2 u.f.k.

zenia decyzji do sądu administracyjnego. Refleksji tej nie wzbudził w sobie jednak orzekający w sprawie skład Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a zarzuty procesowe przedstawione przez skarżącego mogły jedynie osłabić nikłe szanse na skuteczne uargumentowanie racji skarżącego – ten bowiem powołał się m.in. na „naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niewłaściwe i niewyczerpujące przeprowadzenie postępowania dowodowego oraz dokonanie dowolnej oceny dowodów”, podczas gdy sam skarżący w treści jednego z zarzutów naruszenia prawa materialnego przyznał, iż do postępowania przed konsulem nie stosuje się Kodeksu postępowania administracyjnego. Bez aprobaty pozostały także wnioski, w tym m.in. o zbadanie konstytucyjności normy art. 5 pkt 4 p.p.s.a. przez Trybunał Konstytucyjny oraz wykładnię art. 32 ust. 3 WKW przez Trybunał Sprawiedliwości UE<sup>22</sup>, w ramach pytania prejudycjalnego.

Skarżący wniósł skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i tym razem spotkał się z częściową aprobatą swych zarzutów dotyczących braku skuteczności środka odwoławczego. Aprobata sprowadziła się do skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału o następującej treści:

Czy art. 32 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.Urz. z 2009 r. Nr L 243, str.1-58), z uwagi na motyw 29 preambuły do kodeksu wizowego i art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>23</sup>, należy rozumieć w ten sposób, że nakłada na państwo członkowskie obowiązek zagwarantowania środka zaskarżenia (odwołania) do sądu?

Trybunał w motywach rozstrzygnięcia C-403/16<sup>24</sup> podniósł kwestię zasady autonomii proceduralnej, w której imię legislatorzy krajowi owszem mają swobodę kształtowania procedur, jednak odbywać się to musi w poszanowaniu zasady równoważności i zasady

<sup>22</sup> Trybunał Sprawiedliwości UE (od 2009 r.), Europejski Trybunał Sprawiedliwości do 2009 r., dalej jako: Trybunał.

<sup>23</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010), dalej jako: KPP.

<sup>24</sup> Orzeczenie prejudycjalne.



skuteczności<sup>25</sup>. Ustawodawcy powinni czynić to jednak pod warunkiem, że

zasady te nie są mniej korzystne niż te odnoszące się do podobnych sytuacji podlegających prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że w praktyce nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo)<sup>26</sup>.

Potwierdzone więc przez Trybunał wątpliwości skarżącego co do skuteczności środka odwoławczego od decyzji odmownej w sprawie tzw. wiz Schengen doprowadziły do uwzględnienia skargi kasacyjnej skarżącego i odmowy zastosowania przez Naczelny Sąd Administracyjny normy z art. 5 pkt 4 p.p.s.a. jako niezgodnej z art. 32 ust. 3 WKW. Sąd powołał się w tym przypadku na art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, traktujący o pierwszeństwie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową w przypadku kolizji z ustawami. W tym miejscu należy podkreślić, że pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego w przypadku kolizji z prawem krajowym stało się zasadą<sup>27</sup>, mającą swe początki już w latach 60., kiedy to przed Trybunałem zapadł wyrok w sprawie *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*<sup>28</sup>, natomiast o pełnym jej ugruntowaniu można mówić od czasu zapadnięcia wyroku z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*<sup>29</sup>. Z tego też powodu zasada ta bywa nazywana w doktrynie regułą Simmenthal<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Pkt 27 cyt. wyroku TSUE, C-403/16.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Nazywaną niekiedy zasadą prymatu, supremacji czy nadrzędności prawa wspólnotowego – por. M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 199.

<sup>28</sup> Wyrok ETS z dnia 15 lipca 1964 r., *Flaminio Costa vs E.N.E.L.*, sprawa 6-64.

<sup>29</sup> Wyrok ETS z dnia 9 marca 1978 r., *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs Simmenthal*, sprawa 106/77.

<sup>30</sup> J. Rzucidło, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, [w.] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015.

### Nowelizacja, refleksja nad zmianą oraz uwagi *de lege ferenda*

Jak wynika z odpowiedzi na pytania prejudycjalne oraz z samego orzeczenia w ww. sprawie, ustawodawstwo polskie nie dawało skarżącemu szans na skuteczne zaskarżenie decyzji w sprawie odmowy wydania wizy Schengen, bowiem wykluczona była w takich przypadkach droga sądowa. Co więcej, istniejące w czasie wniesienia skargi przez Soufiana El Hassaniego równoległe regulacje zawarte w ustawie o cudzoziemcach nie wykluczały zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji w sprawie odmowy wydania wizy Schengen przez komendanta głównego Straży Granicznej<sup>31</sup>, wszak w ich przypadku nie istnieje wyłączenie o takim charakterze jak to zawarte w normie art. 5 pkt 4 p.p.s.a. Owa dwoistość regulacji różnicowała zatem w sposób całkowicie bezzasadny pozycję skarżących decyzje odmowne.

Na skutek postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie Soufiana El Hassaniego konieczna stała się refleksja nad normami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Do zmian w prawie doszło 4 marca 2019 r., kiedy to weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wprost określonym celem nowelizacji było „kompleksowe uregulowanie spraw związanych z sądową kontrolą decyzji wizowych podejmowanych przez konsula”<sup>32</sup>. Zmiany te jednak dotyczyć miały wyłącznie wiz Schengen, gdyż autorzy projektu motywują potrzebę zmian wydanym 13 grudnia 2017 r. wyrokiem TSUE w sprawie C-403/16 Soufiane El Hassani i tego, że Trybunał w swoim rozstrzygnięciu stwierdził istnienie „konieczności zagwarantowania środka odwoławczego do sądu w sprawach odmowy wydania wizy, o której mowa w art. 32 ust. 3 [...]”<sup>33</sup>. Przesądza o tym ponadto art. 1 tejże nowelizacji.

Uzasadnienie odnosi się także do „pisma administracyjnego” wy stosowanego przez Komisję Europejską do Rządu RP<sup>34</sup>, w którym

<sup>31</sup> Organ odwoławczy od decyzji komendanta placówki Straży Granicznej – por. art. 76 ust. 1 pkt 2 u.c.

<sup>32</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 2908, s. 1.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 2–3.

zobligowała tenże Rząd do przedstawienia propozycji zmian w legislacji koniecznych na skutek ujawnienia się problemu braku możliwości odwoławczych w prawie polskim, które dotknęło skarżącego Soufiana El Hassaniego oraz terminarza wprowadzenia w życie nowelizacji w tym przedmiocie. Zaniechanie zmian w prawie groziło wszczęciem wobec Polski procedury określonej w art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE<sup>35</sup>, stąd też postulowano „pilne wdrożenie zmian”<sup>36</sup>.

Jak już wspomniano, postulowane zmiany znalazły odzwierciedlenie w nowelizacji, jednak ta zmiana może budzić ambiwalentne odczucia. Co prawda jej celem było jedynie dostosowanie prawa polskiego do normy europejskiej, a osiągnięty dzięki niej skutek usunął wątpliwości co do zbytnej arbitralności konsula i zrównał pozycję skarżących decyzje komendanta placówki Straży Granicznej w sprawie odmowy wydania wizy i skarżących decyzje odmowne wydane przez konsula w tychże sprawach, jednak ciągle nierozwiązany pozostał problem braku możliwości odwołania się od decyzji odmownej w sprawie wizy krajowej wydanej przez konsula RP. Nowelizacja ta stanowiła więc jakby doraźny środek mający jedynie na celu wyeliminowanie braku możliwości realizacji norm prawa unijnego, a nie efekt rzeczywistej refleksji nad stanem prawnym i sytuacją skarżących decyzje odmowne.

Problematyka odwołania od decyzji odmownych w sprawach wiz rozgorzała na nowo już wkrótce po nowelizacji. Stało się tak za sprawą zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego<sup>37</sup> decyzji konsula, w której ponownie odmówił on wydania wizy krajowej obywatelowi państwa trzeciego pragnącemu podjąć w Polsce studia II stopnia. Skarżący powołał się nie tylko na prawo do sądu wynikające z polskiej Konstytucji (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 185), orzecznictwo sądów<sup>38</sup>, poglądy doktryny<sup>39</sup>, lecz także

<sup>35</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [wersja skonsolidowana] (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016), dalej jako: TFUE.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>37</sup> Sprawa otrzymała sygnaturę IV SA/Wa 2903/18.

<sup>38</sup> Przywołano m.in. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99; uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r., OPS 17/00; uchwała NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13.

<sup>39</sup> Cytując literalnie: „por. P. Hofmański, *Prawo do sądu*, s. 269”.

na dictum wyroku C-403/16 w sprawie El Hassani. Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę ze względu na brak właściwości w sprawie, wynikający z art. 5 pkt 4 p.p.s.a., zaznaczając przy tym, że sprawa C-403/16 dotyczyła odmowy wizy Schengen, a nie krajowej. Skarżący skorzystał z instytucji skargi kasacyjnej. Sprawa zawisła przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, który postanowieniem z dnia 4 listopada 2019 r.<sup>40</sup> zdecydował o zawieszeniu postępowania oraz skierowaniu pytania prejudycjalnego o następującej treści:

Czy art. 21 ust. 2a [KWUS] w powiązaniu z art. 47 akapit pierwszy [karty] należy rozumieć w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wydania wizy długoterminowej i który nie może skorzystać z wynikającego z art. 21 ust. 1 [KWUS] prawa swobodnego przemieszczania się po terytoriach innych państw członkowskich, powinien mieć zapewnione prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem?

Trybunał w odpowiedzi na pytanie wydał dnia 10 marca 2021 r. wyrok<sup>41</sup>, w którym w pierwszej kolejności poddał analizie wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie potencjalnego ograniczenia możliwości realizacji przez cudzoziemca prawa do swobodnego przemieszczania się ze względu na odmowę wydania mu wizy krajowej. Trybunał skonstatował, że postanowienie art. 21 ust. 2a KWUS

dotyczy wyłącznie praw do przemieszczania się przyznanych obywatelom państw trzecich posiadającym wizę długoterminową [M.G. – a co za tym idzie:] postanowienie nie przyznaje obywatelom państw trzecich, którym odmówiono wydania takiej wizy, żadnego prawa ani żadnej swobody, które podlegałyby zasadzie skutecznej ochrony sądowej ustanowionej w art. 47 karty. W konsekwencji art. 21 ust. 2a KWUS nie nakłada na państwa członkowskie żadnego obowiązku w tym zakresie w odniesieniu do tych obywateli<sup>42</sup>.

W zakresie rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego na temat potencjalnego naruszenia prawa Unii, w szczególności art. 47 EKPCz, w przypadku stosowania norm prawa krajowego

<sup>40</sup> Sprawa oznaczona sygnaturą II OSK 2470/19.

<sup>41</sup> Sygn. sprawy C-949/19 (orzeczenie prejudycjalne).

<sup>42</sup> *Ibidem*, pkt 28–29.

uniemożliwiających odwołanie od decyzji odmownej w sprawie wizy krajowej. Trybunał wskazał, że wizy krajowe nie są przedmiotem regulacji prawa unijnego, lecz krajowego<sup>43</sup>, przez co „postanowienia karty, a w szczególności postanowienia art. 47, nie mają zastosowania do odmownego rozpatrzenia tych wniosków”<sup>44</sup>. Tym samym argument przedstawicieli polskiego rządu okazał się być przedwczesny i w rezultacie chybiony, gdyż Trybunał orzekał wyłącznie w granicach swojej właściwości, nie podejmując się wykładni prawa krajowego i jego oceny<sup>45</sup>. Powołując się jednak na utrwalone orzecznictwo, Trybunał zwrócił uwagę na to, że

okoliczność, iż sąd odsyłający zadał pytanie prejudycjalne, powołując się wyłącznie na określone przepisy prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni prawa Unii, które mogą być pomocne w rozstrzygnięciu rozpatrywanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd ten powołał się na nie w treści pytania<sup>46</sup>.

Sama ocena możliwości zastosowania danej normy prawa unijnego, a co za tym idzie prawo skarżącego do rozpatrzenia skargi na decyzję odmowną, należy do sądu krajowego. Tym samym w warunkach braku istnienia norm unijnych regulujących tryb i warunki wydawania wiz krajowych, w tym procedury odwoławczej od decyzji odmawiających wydania takich wiz<sup>47</sup>, Trybunał zwrócił uwagę Naczelnego Sądu Administracyjnego na treść dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 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>48</sup>, abstrahując jednak od oceny, czy sytuacja cudzoziemca, którego miało dotyczyć rozstrzygnięcie mieści się w granicach rzeczowej

<sup>43</sup> Potwierdza więc literalne brzmienie art. 18 KWUS.

<sup>44</sup> Pkt 35 wyroku C-949/19.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pkt 22.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pkt 31.

<sup>47</sup> Por. *ibidem*, pkt 34.

<sup>48</sup> Dz.Urz. UE L 132 z 21.05.2016; dalej jako: dyrektywa 2016/801.

dyrektywy<sup>49</sup>. Trybunał przywołał bowiem wprost art. 34 dyrektywy 2016/801, którego to norma dotyczy sytuacji, gdy cudzoziemiec

który został przyjęty do instytucji szkolnictwa wyższego i który jest przyjęty na terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia studiów w pełnym wymiarze, traktowanych jako główne zajęcie, prowadzących do uzyskania uznawanych przez to państwo członkowskie kwalifikacji w ramach szkolnictwa wyższego, w tym dyplomów, świadectw lub stopni doktora w instytucjach szkolnictwa wyższego, co może obejmować kurs przygotowawczy przed podjęciem takich studiów, zgodnie z prawem krajowym, lub obowiązkowe szkolenie<sup>50</sup>,

spotyka się z decyzją o uznaniu

wniosku o zezwolenie za niedopuszczalny lub o odrzuceniu wniosku, lub o odmowie odnowienia zezwolenia, lub o jego cofnięciu podlegają zaskarżeniu w danym państwie członkowskim zgodnie z prawem krajowym<sup>51</sup>,

bowiem wówczas przysługuje mu prawo wniesienia odwołania do organu wskazanego w decyzji. Jako że dyrektywa jest aktem prawa unijnego, w jej przypadku znajdzie zastosowanie art. 47 EKPCz, który zapewnia prawo do sądu.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął zawieszono postępowanie, a następnie wydał dnia 13 kwietnia 2021 r. postanowienie<sup>52</sup>. W uzasadnieniu sąd wskazał, że w przypadku kolizji norm prawa krajowego i prawa unijnego zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP należy uznać pierwszeństwo normy unijnej, a zgodnie z art. 267 TFUE przyjąć za właściwą wykładnię ustaloną przez Trybunał na bazie zadanego pytania prejudycjalnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził tym samym niezgodność art. 5 pkt 4 p.p.s.a. z art. 47 EKPCz w związku z art. 34 ust. 5 dyrektywy 2016/801. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie załączonych do wniosku wizowego dokumentów uznał, że rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji było przedwczesne ze względu na to, że Wojewódzki Sąd

<sup>49</sup> Pkt 39 wyroku C-949/19.

<sup>50</sup> Por. art. 3 pkt 3 dyrektywy 2016/801.

<sup>51</sup> Por. *ibidem*, art. 3 pkt 21.

<sup>52</sup> II OSK 2470/19.

Administracyjny nie podjął się oceny, „czy wniosek skarżącego o wydanie wizy długoterminowej w celu odbycia studiów jest objęty zakresem stosowania powołanej dyrektywy (UE) 2016/801”<sup>53</sup>.

## Podsumowanie

Sytuacja prawna skarżących decyzje konsula RP w sprawie odmowy wydania wizy była w ciągu ostatnich kilkunastu lat nad wyraz zróżnicowana. Do momentu wydania przez Trybunał wyroku C-403/16, a więc do 13 grudnia 2017 r., zaskarżenie decyzji odmownej wydanej po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez konsula RP w sprawie jakiegokolwiek wizy, w tym wizy Schengen, było niemożliwe. Do 4 marca 2019 r. nie istniała w polskim prawie podstawa przesądzająca o właściwości sądów administracyjnych w sprawach decyzji dotyczących wiz Schengen<sup>54</sup>. Obecnie<sup>55</sup>, po wyroku C-949/19, istnieje podstawa do wywodzenia tej właściwości z art. 34 ust. 5 dyrektywy 2016/801 w związku z art. 47 EKPCz, jednak ogranicza się ona wyłącznie do celów, które ogólnie można nazwać naukowymi<sup>56</sup>. Ciągłe brakuje regulacji na gruncie prawa

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Co oczywiście nie negowało podstawy wynikającej z prawa unijnego oraz jego interpretacji zawartej w wyroku C-403/16.

<sup>55</sup> Stan na 8 listopada 2022 r.

<sup>56</sup> J. Chlebny wskazuje także na istnienie innego przykładu umożliwiającego zaskarżenie decyzji na podstawie prawa unijnego – „Takim przykładem może być nie tylko wiza wydawana w celu odbycia studiów, której dotyczyła powołana sprawa C-949/19, M.A., ale również wizy wydawane w innym celu, np. wiza krajowa wydawana na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 24 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm.), wydawana na pobytu czasowy w celu łączenia rodzin ze względu na dyrektywę Rady 2003/86/WE z 22.09.2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. WE L 251, s. 12), w której przewidziano prawo do wniesienia sprzeciwu przez członka rodziny rozdzielonej i/lub członka jego rodziny w przypadku, gdy wniosek o łączenie zostaje odrzucony lub gdy ważność dokumentu pobytowego nie jest przedłużona, lub gdy dokument jest cofnięty, lub gdy nakazano wydalenie”; por. *idem*, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” październik 2022, s. 29.

krajowego, tj. w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, umożliwiającej zaskarżenie decyzji w tym wąskim zakresie spraw. Zważywszy na kazuistykę przypadków, która teoretycznie może rozrastać się wraz z przyjmowaniem nowych aktów prawa unijnego zapewniających realizację prawa wynikającego z art. 47 EKPCz, autor niniejszego artykułu postuluje zrównanie pozycji skarżących we wszelkich sprawach wizowych – bez względu na organ wydający decyzję oraz bez względu na rodzaj wize. Takie rozwiązanie zapewniłoby najwyższy standard bezstronności rozstrzygnięcia, nie stanowiłoby regulacji wątpliwej pod kątem zasady równości wobec prawa, a przede wszystkim dawałoby nieskrępowaną realizację prawa do sądu jako prawa wspólnego systemowi zarówno prawa krajowego, jak i unijnego.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### Europa

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 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* (Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016).
- Europejska konwencja praw człowieka, właściwie Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010).
- Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r. (Dz.Urz. UE L 239 z 22.09.2000).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1683/95 z dnia 29 maja 1995 r. ustanawiające jednolity formularz wizowy (Dz.Urz. UE L 164 z 14.07.1995).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz.Urz. UE L 243 z 15.09.2009).



## **Polska**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1984 r., nr 9, poz. 34 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r., nr 120, poz. 818).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2015 r., poz. 1274).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 11).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem z dnia 4 listopada 1985 r. (M.P. z 1985 r., nr 25, poz. 233).
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 2908.

## **Orzecznictwo**

- Postanowienie NSA z dnia 19 lutego 2018 r., II OSK 1346/16.
- Postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2019 r., II OSK 2470/19.
- Postanowienie NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r., II OSK 2470/19.
- Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r., OPS 17/00.
- Uchwała NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13.
- Wyrok ETS z dnia 15 lipca 1964 r. *Flaminio Costa vs E.N.E.L.*, sprawa 6-64.
- Wyrok ETS z dnia 9 marca 1978 r. *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs Simmenthal*, sprawa 106/77.
- Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99.
- Wyrok TSUE (orzeczenie prejudycjalne), C-403/16.
- Wyrok TSUE (orzeczenie prejudycjalne), C-949/19.

## **Literatura**

- Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” październik 2022, s. 29–34.
- Każmierczyk A., *Postępowanie przed konsulem w świetle ustawy – Prawo konsularne. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Polskie prawo konsularne w okresie zmian*, red. W. Burek, P. Czubik, Warszawa 2015, s. 20–32.

- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 7, Warszawa 2021.
- Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020.
- Rzucidło J., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 325–349.
- Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

## Streszczenie

### **Odwołanie od decyzji konsula RP w sprawach wizowych – podstawy właściwości rzeczowej sądów administracyjnych na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Artykuł stanowi efekt analizy polskiego i europejskiego porządku prawnego w zakresie wiz oraz możliwości zaskarżenia decyzji odmownych wydanych przez organy wizowe, w szczególności przez konsula RP. Autor przybliży istniejące do niedawna regulacje prawa konsularnego, uchylone na skutek wątpliwości co do ich konstytucyjności, potwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny, a także porusza kwestię odrębności postępowania przed konsulem RP będącego przedmiotem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne. Wraz ze wskazaniem odrębności postępowania przed konsulem autor zwraca uwagę na normę przesądzającą o wyłączeniu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego „w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych” (art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a.) oraz na normę zawartą art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, odwołującą się bezpośrednio do braku właściwości sądów administracyjnych w sprawach dotyczących wcześniej wszelakich wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów, a obecnie jedynie wiz krajowych w większości celów, dla których takowe można wydać. Autor przybliży także treść cyt. postanowienia NSA z dnia 19 lutego 2018 r. oraz wyroku TSUE będącego odpowiedzią na pytanie prejudycjalne zapadłe w związku ze sprawą Soufianna El Hassaniego, które to pospołu doprowadziły do refleksji na temat pierwszeństwa stosowania prawa europejskiego oraz gwarancji

w nim zawartych, które nie mogą doznawać ograniczeń przez prawo państwa członkowskiego, a ostatecznie stały się katalizatorem zmian w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, umożliwiającymi odwołanie od decyzji odmownej konsula RP do sądu administracyjnego. W podsumowaniu następującym po analizie wyroku TSUE C-949/19, który potwierdził właściwość sądów administracyjnych w sprawach niektórych wiz krajowych, autor przedstawił uwagi *de lege ferenda*.

**Słowa kluczowe:** konsul, wiza, możliwości odwoławcze, postępowanie przed konsulem

### Abstract

**Appeal against the decision of the consul of the Republic of Poland in visa matters – grounds for material competence of administrative courts against the background of the judgments of the Court of Justice of the European Union and the Supreme Administrative Court**

The article is the result of an analysis of the Polish and European legal order in the field of visas and the possibility of appealing against refusals issued by visa authorities, especially by the consul of the Republic of Poland. The author takes a closer look at the regulations of consular law existing until recently, repealed as a result of doubts about their constitutionality, confirmed by the Constitutional Court, and also raises the issue of the distinctiveness of proceedings before the consul of the Republic of Poland being the subject of the Act of 25 June 2015 – Consular Law. Along with pointing out the distinctiveness of proceedings before the consul, the author draws attention to the norm prejudging the exclusion of the application of the Code of Administrative Procedure “in cases belonging to the jurisdiction of Polish diplomatic representations and consular offices” (art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a.) and to the norm contained in art. 5 pkt 4 of the Act of 30 August 2002. Law on Proceedings before Administrative Courts (PPSA), referring directly to the lack of jurisdiction of administrative courts in cases concerning previously all visas issued by the minister in charge of foreign affairs or consuls, and now only national visas for most purposes for which such can be issued. The author also takes a closer look at the content of the decision of the Supreme Administrative Court (NSA) II OSK 1346/16 and the judgment of the CJEU in response to the prelim-

inary question in the Soufianne El Hassani case, which together led to a reflection on the primacy of the application of European law and the guarantees contained therein, which cannot be restricted by the law of a Member State, and ultimately became the catalyst for changes in the PPSA allowing an appeal against a refusal decision of a Polish consul to an administrative court. In the conclusion following the analysis of judgment of the CJEU C-949/19, which confirmed the jurisdiction of administrative courts over certain national visas, the author made de lege ferenda comments.

**Key words:** consul, visas, appeal possibilities, procedure before the consul