

# Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach na tle rozwiązań występujących w ustawodawstwach innych krajów

Listopad 1995

Piotr Stachańczyk

**Ekspertyza**

**Nr 63**

Zezwolenia udzielane cudzoziemcom na przebywanie na terytorium określonego kraju można podzielić na trzy kategorie: wizy, zezwolenia na pobyt czasowy i zezwolenia na pobyt stały.

W polskim systemie prawnym występowały dotychczas dwa rozwiązania: wiza i karta stałego pobytu. Projekt nowej ustawy o cudzoziemcach wprowadza kategorię zezwoleń na pobyt czasowy. Mają one pełnić rolę pośrednią pomiędzy wizą (umożliwiającą przyjazd krótkoterminowy w konkretnie określonym celu), a zezwoleniem na pobyt stały (pozwalającym korzystać z pełni praw przysługujących obywatelom polskim, z wyjątkiem praw wyborczych oraz możliwości piastowania niektórych urzędów) i stanowiącym drogę do uzyskania obywatelstwa polskiego.

**Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach na tle rozwiązań występujących w ustawodawstwach innych krajów.**

Wśród zezwoleń udzielanych cudzoziemcom na przebywanie na terytorium określonego kraju występują zwykle trzy zasadnicze kategorie. Są to: wizy, zezwolenia na pobyt czasowy i zezwolenia na pobyt stały (na osiedlenie, imigrację). Niekiedy wizy pobytowe długoterminowe zastępują zezwolenia na pobyt czasowy. Są one jednak wówczas wydawane na bardziej rygorystycznych zasadach niż wizy krótkoterminowe.

W polskim ustawodawstwie występują dotychczas jedynie dwa rozwiązania, to znaczy wiza i karta stałego pobytu.

Wizy wydawane były i są zagranicą przez polskie placówki dyplomatyczne i urzędy konsularne, natomiast w kraju do 1991 roku wydawali je komendanci wojewódzcy milicji (potem Policji), a następnie od 1991 r. wojewodowie właściwi ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Osobie, która przybyła na podstawie wizy wydanej poza granicami można przedłużyć pobyt wydając jej nową wizę w kraju. Przepisy nie precyzują, na jaki okres pobytu może być wydana wiza ani nie regulują kwestii ilości kolejno wydawanych wiz, na podstawie których cudzoziemiec może przebywać nieprzerwanie w Polsce. Należy przy tym zauważyć, że obowiązujące przepisy nie formułują żadnych warunków, które powinien spełnić cudzoziemiec ubiegający się o wizę. Ustawa wymienia jedynie cztery przesłanki, których wystąpienie spowodować winno odmowę jej wydania. Powoduje to sytuację,

w której wojewodowie, nie mający w ręku narzędzi umożliwiających prowadzenie właściwej polityki wizowej, godzą się na długotrwałą obecność cudzoziemców w kraju nie mogąc, bo nie mają do tego prawa, zainteresować się np. ich źródłami utrzymania.

Dotychczasowe regulacje w zakresie wydawania kart stałego pobytu należy uznać za dalece niewystarczające. Jakkolwiek w podaniu o kartę należy podać m.in. przyczynę ubiegania się o zezwolenie oraz wskazać, iż posiada się środki zapewniające utrzymanie i mieszkanie to jednak nie istnieje żaden przepis uzależniający od tych okoliczności wydanie decyzji pozytywnej. Brak jest też przepisu zawierającego przesłanki uniemożliwiające uzyskanie karty. Powoduje to bardzo dużą dowolność i uznaniowość decyzji wojewodów przy ich wydawaniu.

Nie istnieje także przepis określający kiedy może, lub powinna zostać wydana decyzja o cofnięciu karty. Jeżeli więc nie zachodzi żadna z przewidzianych w kpa okoliczności umożliwiających wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji, karta stałego pobytu jest praktycznie dożywotnia, niezależnie od zachowania się cudzoziemca a także niezależnie od tego, czy przebywa on w Polsce. Nie jest możliwe odebranie karty nawet gdy został naruszony interes bezpieczeństwa państwa.

Od dłuższego czasu przez osoby zajmujące się problematyką cudzoziemców był zgłaszany postulat zmiany istniejącego stanu rzeczy i określenia jasnych kryteriów przyznawania i cofania zezwoleń, a przede wszystkim wprowadzenia zezwoleń na pobyt czasowy. Powinny one pełnić rolę pośrednią pomiędzy wizą, która zasadniczo winna umożliwiać przyjazd krótkoterminowy w konkretnie określonym celu, a zezwoleniem na pobyt stały pozwalającym korzystać z pełni praw przysługujących obywatelom polskim (z wyjątkiem praw wyborczych oraz możliwości piastowania niektórych urzędów) i stanowiącym drogę do uzyskania obywatelstwa polskiego.

Przyjmując nowe rozwiązanie zawsze należy uwzględniać doświadczenia innych krajów, w których znane jest ono od wielu lat.

Dlatego też istotną częścią niniejszego opracowania jest zaprezentowanie sposobu regulacji tego problemu w niektórych krajach europejskich.

W **Danii** zezwolenie winno się posiadać, o ile nie zachodzą sytuacje szczególne, jeżeli okres pobytu przekracza trzy miesiące . Jest ono wydawane jako stałe lub czasowe. Ustawa nie precyzuje, w których przypadkach które z nich ma być wystawione. Wyłączając przypadki nadzwyczajne ( uchodźcy) zezwolenie jest wydawane jeżeli cudzoziemiec: był uprzednio obywatelem duńskim, jest członkiem najbliższej rodziny (małżonkiem, konkubentem, nieletnim dzieckiem, rodzicem w wieku powyżej 60 lat) osoby mającej prawo stałego pobytu. Przypadki wymienione tu w sposób ogólny są w przepisach duńskich bardzo szczegółowo określone.

Ponadto zezwolenie mogą uzyskać osoby, które wykażą, że są krewnymi lub w inny sposób są ściśle związane z osobą stale przebywającą w Danii, albo, że nie kwalifikując się do kategorii uchodźców powinni otrzymać to prawo ze względów humanitarnych, lub że przemawia za tym względ na ich zatrudnienie lub prowadzoną działalność gospodarczą albo inne ważne względy. W niektórych przypadkach osoba zamieszkała w Danii winna przyjąć na siebie obowiązek dostarczania osobie ubiegającej się o zezwolenie środków utrzymania w okresie pobytu..

W większości przypadków zezwolenie winno być wydane przed przyjazdem do Danii. W związku z tym należy się o niego ubiegać za pośrednictwem placówki dyplomatycznej lub konsularnej. Decyzje wydaje Dyrekcja do Spraw Cudzoziemców. Zezwolenia czasowe mogą zostać uchylone jeżeli okaże się, że przyczyny jego wydania nie istniały lub jeżeli ustały, albo jeżeli cudzoziemiec nie ma wymaganych dokumentów, bądź też nie stosuje się do nakazów określonych w zezwoleniu. Zezwolenie może być także uchylone jeżeli zostało uzyskane za pomocą oszustwa.. Zezwolenie wygasa jeżeli

zainteresowany opuści Danię albo przebywa poza jej terytorium przez określony w ustawie okres czasu (jest on zależny od okresu czasu spędzonego uprzednio w Danii). Wygasa ono również jeżeli cudzoziemiec jest wydalany z Danii z uwagi na brak środków utrzymania (niemożliwe wobec osób przebywających uprzednio ponad dwa lata w Danii).

Według przepisów norweskich zezwolenie na pobyt czasowy jest wydawane w przypadku, gdy osoba zamierza przebywać w tym kraju dłużej niż 3 miesiące. Zasadą jest, że pierwsze zezwolenie musi być wystawione przed wjazdem. Jest ono wydawane na rok, aczkolwiek z uwagi na charakter pobytu może być wydane na inny okres czasu. Warunkiem uzyskania zezwolenia jest posiadanie zapewnionych środków utrzymania oraz mieszkania, a także brak przesłanek negatywnych (takich które mogłyby stanowić podstawę odmowy wjazdu), do których zalicza się np. wcześniejsze skazanie na karę pozbawienia wolności powyżej trzech miesięcy, czy też względy bezpieczeństwa państwa. Ze względów humanitarnych lub z uwagi na szczególnie bliskie związki z Norwegią, jak również w przypadku posiadania wśród najbliższych krewnych obywateli norweskich można uzyskać zezwolenie na podstawie złagodzonych zasad. Zezwolenie może być przedłużane na kolejne okresy roczne. Decyzje w sprawach dotyczących zezwolenia wydaje Dyrekcja ds. Imigracji. Może ono być cofnięte jeżeli zainteresowany rozmyślnie podał fałszywe lub ukrył istotne informacje, bądź jeżeli występują inne przyczyny wynikające z podstawowych zasad prawa administracyjnego. Szczególnym uprawnieniem osoby posiadającej zezwolenie jest to, iż jej wydalenie może nastąpić jedynie w wypadku popełnienia czynu zagrożonego karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku. Po trzech latach pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy można uzyskać zezwolenie na osiedlenie.

W Finlandii zezwolenie na pobyt jest wystawiane wówczas, gdy z uwagi na cel pobytu nie ma on mieć charakteru krótkoterminowego (zwłaszcza turystycznego). Może być wydane na pobyt czasowy lub stały. Zezwolenia czasowe są wydawane na co najmniej rok, chyba, że istnieją okoliczności uzasadniające ich wydanie na okres krótszy. Dla byłych obywateli Finlandii lub osób mających chociaż jedno z rodziców mających kiedykolwiek

obywatelstwo fińskie wydaje się zezwolenie na dwa lata. Zezwolenia czasowe wydawane są osobom będącym pochodzenia fińskiego, mającym bliskich krewnych zamieszkałych w Finlandii lub w inny sposób związanym z tym krajem. Otrzymują je także chętni do pobierania nauki, o ile mają zapewnione środki do życia, nadto osoby, które mają zapewnioną pracę lub uzyskanie w inny sposób środków utrzymania, wreszcie ci, którym powinno być ono wydane ze względów humanitarnych lub z innych istotnych przyczyn.

Z reguły zezwolenia wydawane są przez fińskie przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne przed przyjazdem do kraju. W szczególnych jedynie przypadkach mogą być wystawiane przez Ministra Spraw Wewnętrznych po przyjeździe. Dotyczy to tych kategorii osób określonych w ustawie, które posiadają szczególnie bliskie związki z Finlandią, albo za którymi przemawiają względy humanitarne. Przepisy zawierają także klauzulę ogólną, nakazującą wydanie zezwolenia, gdy przemawiają za tym szczególnie istotne przyczyny, albo gdyby odmowa wydania była z oczywistych względów nieuzasadniona. Na mocy decyzji Ministra zezwolenia czasowe otrzymują też azylanci i członkowie ich rodzin. Przedłużania zezwolenia dokonują natomiast lokalne władze policyjne.

Zezwolenie czasowe może być uchylone. Dokonuje tego urząd, który wydał decyzję, a w przypadku zezwolenia wystawionego poza granicami, jeżeli osoba wjechała już do kraju, Minister Spraw Wewnętrznych. Może to nastąpić jeżeli zainteresowany oszukał władze przy ubieganiu się o zezwolenie lub z innych poważnych przyczyn. Również odmowa wjazdu unieważnia zezwolenie wydane za granicą.

Zezwolenie traci ważność, jeżeli jego posiadacz został deportowany, zgłosił stały wyjazd z Finlandii lub przebywał poza jej granicami bez specjalnej zgody przez okres dwóch lat. Nieprzerwane przebywanie w Finlandii przez okres dwóch lat na podstawie zezwolenia czasowego stanowi podstawę do ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały.

Na Węgrzech cudzoziemiec może uzyskać zezwolenie na pobyt jeżeli nie

występuje żadna z określonych w ustawie przesłanek negatywnych. Nie można wydać zezwolenia, jeżeli cudzoziemiec nie potrafi udowodnić, że spełnia warunki do pobytu w kraju lub nie umie wskazać celu pobytu, albo jeżeli w czasie pobytu na Węgrzech nie przestrzegał przepisów dotyczących zdrowia publicznego, bądź jeśli występują przesłanki do wydania wobec niego zakazu wjazdu lub pobytu. Do tych ostatnich zalicza się z kolei wcześniejsze wydalenie z kraju; udział w działalności antywęgierskiej, terrorystycznej lub w przemyśle osób; podjęcie podczas pobytu pracy bez zezwolenia czy wreszcie zaistnienie możliwości, iż pobyt mógłby zagrozić bezpieczeństwu Węgier. We wniosku o pobyt należy wykazać posiadanie niezbędnych środków finansowych a także ni.in. oświadczyć, że nie cierpi się na choroby zagrażające zdrowiu publicznemu.

Zezwolenia wydają komendy policji, lokalne - jeżeli czas pobytu nie przekracza roku i wojewódzkie - jeżeli planowany jest dłuższy pobyt. Są one również właściwe w sprawach przedłużania zezwoleń, przy którym obowiązują te same warunki co przy wydawaniu. Zezwolenie na pobyt czasowy może być unieważnione jeżeli zarządzono wydalenie cudzoziemca.

Trzyletni pobyt na Węgrzech na podstawie zezwolenia czasowego stanowi jedną z przesłanek przyznania zezwolenia na imigrację.

W Estonii cudzoziemcom wydawane są zezwolenia na pobyt czasowy lub stały, przy czym te pierwsze mogą być wystawiane na okres do pięciu lat. Podstawą ich udzielenia może być podjęcie zatrudnienia lub studiów (na podstawie kontraktu lub wniosku uczelni), osiedlenie w Estonii u stale tam zamieszkującego członka najbliższej rodziny, wreszcie posiadanie stałego, zgodnego z prawem źródła utrzymania. Również małżonkowie osób stale zamieszkujących w Estonii w początkowym okresie małżeństwa otrzymują także czasowe zezwolenia na pobyt. Przesłankami negatywnymi do wydania zezwolenia są w tym kraju: udzielenie fałszywych informacji przy staraniu się o zezwolenie, działanie przeciwko interesom Estonii i jej porządkowi konstytucyjnemu, popełnienie poważnych przestępstw kryminalnych, wreszcie wcześniejsza lub istniejąca przynależność do służb specjalnych lub sił

zbrojnych obcego państwa. O zezwolenie na pobyt czasowy cudzoziemiec powinien starać się za pośrednictwem zagranicznych przedstawicielstw tego kraju. Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych przesłanek negatywnych stanowi podstawę do uchylecia wcześniej wydanego zezwolenia. Posiadanie zezwolenia czasowego przez co najmniej trzy lata w okresie pięciu lat poprzedzających wydanie decyzji stanowi podstawę do uzyskania zezwolenia na stały pobyt w Republice Estonii.

Na Łotwie każda osoba nie będąca obywatelem tego kraju przebywająca na jego terytorium dłużej niż trzy miesiące musi posiadać zezwolenie na pobyt stały lub czasowy. To ostatnie może być wystawione na okres nie przekraczający sześciu miesięcy i przedłużone w ten sposób, by łączny okres pobytu nie przekraczał roku. Wyjątkiem od tej reguły są pobyty związane z wykonywaniem zatrudnienia lub studiami.. W przypadku małżeństwa z obywatelem łotewskim udzielane jest zezwolenie na pobyt czasowy (pięć lat). Zezwolenie nie może być wydane osobie, która ze względów na wcześniejszą działalność albo stan zdrowia nie powinna przebywać w kraju, osobie nie posiadającej środków na utrzymanie albo takiej, która próbowała uzyskać zezwolenie podając fałszywe dane. Zezwolenie wydawane jest przez Departament do Spraw Migracji i Obywatelstwa lub przez placówki zagraniczne w porozumieniu z tym departamentem. Może ono być anulowane jeżeli zainteresowany narusza obowiązujące prawo, nie posiada środków do życia lub gdy ustała przesłanka stanowiąca podstawę uzyskania zezwolenia, wreszcie jeżeli okaże się, że zezwolenie zostało uzyskane w wyniku fałszerstwa. Zezwolenie wygasa, jeżeli osoba opuściła terytorium Łotwy na stałe lub na określony prawem okres czasu. Nie istnieje związek pomiędzy posiadaniem zezwolenia czasowego, a możliwością uzyskania zezwolenia na pobyt stały.

W Szwecji zezwolenia na pobyt są wymagane od osób przebywających dłużej niż trzy miesiące. Zezwolenie może być czasowe i na pobyt stały. Może być ono wydane osobie blisko spokrewnionej ze stałym mieszkańcem Szwecji lub w inny sposób szczególnie związanej z tym krajem, osobie za udzieleniem zezwolenia której przemawiają względy humanitarne, wreszcie osobie mającej



zezwolenie na pracę lub w inny sposób zapewnione utrzymanie. Zasadą jest, że o ile nie zachodzą szczególne, wymienione przez prawo, okoliczności, to podanie nie może być rozpatrzone pozytywnie jeżeli cudzoziemiec przebywa w Szwecji. Decyzje w sprawach zezwoleń podejmuje Urząd Imigracyjny a w szczególnych wypadkach Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Zezwolenie na pobyt ulega cofnięciu, jeżeli obcokrajowiec podał fałszywe dane, chyba, że nie miało to wpływu na decyzję. Może być ono również cofnięte, na podobnych zasadach, jeżeli udzielił innych fałszywych informacji. Jeśli obcokrajowiec wjechał do Szwecji zezwolenie może zostać cofnięte jeżeli nie ma on zgodnego z prawem źródła utrzymania bądź jeżeli na podstawie zaistniałych wcześniej okoliczności

można przypuszczać, że popełni on przestępstwo albo, że będzie zajmował się sabotażem, szpiegostwem, lub działalnością wywiadowczą w Szwecji lub innym kraju nordyckim.

W Niemczech zasady udzielania i przedłużania zezwoleń na pobyt są najbardziej skomplikowane. Zezwolenie na pobyt występuje tu w szczególnych rodzajach, takich jak pozwolenie na pobyt, bezterminowe pozwolenie na pobyt, aprobata pobytu, uprawnienie do pobytu, wreszcie pobyt stały ze względów humanitarnych. Zezwolenie na pobyt może być udzielone jako terminowe lub jako bezterminowe. Z wyżej wymienionych zezwoleń charakter czasowy mają pozwolenie na pobyt, wydawane gdy pobyt niema związku z określonym celem, aprobata pobytu udzielana jedynie dla określonego Celu oraz uprawnienie do pobytu udzielane gdy ze względów prawnomiędzynarodowych, humanitarnych oraz dla ochrony politycznych interesów Niemiec należy zezwolić na pobyt, a udzielenie pozwolenia na pobyt jest niemożliwe. Aprobata pobytu udzielana jest w zależności od jej celu na okres do 2 lat i może być przedłużana każdorazowo najdłużej o 2 lata. Również uprawnienie do pobytu może być udzielane i przedłużane na okresy dwuletnie.

Nie można udzielić zezwolenia jeżeli cudzoziemiec nie jest w stanie się utrzymać, albo gdy jego pobyt mógłby wpłynąć negatywnie na interesy Niemiec lub im zagrazić lub gdy istnieje podstawa do wydalenia cudzo-

ziemca, Do tych ostatnich zalicza się m.in. popełnianie przestępstw i wykroczeń, zażywanie narkotyków, prostytutkę, korzystanie ze środków opieki społecznej. Przedłużanie zezwolenia odbywa się na tych samych zasadach jak udzielanie. Obie te decyzje mogą być wydane warunkowo lub nakładać szczególne ograniczenia. Decyzje w sprawach pobytu wydają Urzędy do Spraw Cudzoziemców poszczególnych landów.

Zezwolenie na pobyt może być cofnięte m. in. jeżeli cudzoziemiec nie ma ważnego paszportu, albo gdy zmienia obywatelstwo lub gdy nie wjechał jeszcze na terytorium Niemiec. Zezwolenie wygasa jeżeli cudzoziemiec zostaje wydany, wyjeżdża na stałe lub wyjeżdża i nie wraca w ustalonym przez ustawę terminie. Zezwolenia o charakterze stałym, takie jak bezterminowe pozwolenie na pobyt, upoważnienie do pobytu i pobyt stały ze względów humanitarnych udzielane są w zasadzie tylko tym osobom, które posiadały wcześniej zezwolenie o charakterze czasowym.

We Francji również istnieje tymczasowa karta pobytu. Zobowiązana do jej posiadania jest każda osoba będąca w tym kraju z wyjątkiem przebywających na podstawie wizy i w okresie jej ważności albo-przez okres do 3 miesięcy w przypadku obywateli krajów z którymi zawarto porozumienie o ruchu bezwizowym. Istnieje kilka rodzajów kart zależnych od celu i charakteru pobytu. Są to: karta gościa udzielana osobie która wykaże, że potrafi sama się utrzymać i złożyć oświadczenie, że nie podejmie pracy zarobkowej; karta studenta wystawiana pobierającym naukę, o ile posiadają środki utrzymania; karta pobytu uprawniająca do wykonywania działalności zawodowej (wymagane jest spełnienie szeregu kryteriów w zależności od jej rodzaju); wreszcie karta „członka rodziny” wydawana cudzoziemcom przybyłym na zasadzie łączenia rodzin. Szczególne zasady uzyskiwania karty dotyczą małoletnich. Wydania karty można odmówić a wydaną anulować, gdyby pobyt cudzoziemca mógł zagrozić porządkowi lub bezpieczeństwu publicznemu.

Karta wydawana jest przez prefekta na okres zamierzonego pobytu, nie dłuższej jednak niż na jeden rok. Potem może być przez niego przedłużona na

kolejny rok, o ile spełnione są kryteria jej wydania. Ilość przedłużeń jest nieograniczona. Kartę rezydenta (stałego pobytu) uzyskuje się po co najmniej trzech kolejnych latach posiadania karty pobytu czasowego, o ile spełnia się pozostałe warunki jej otrzymania.

We Włoszech zezwolenie na pobyt muszą posiadać wszystkie osoby, które legalnie wjechały do tego kraju. Mimo posiadania wizy nie zostanie wpuszczona do niego osoba wcześniej wydalona, należąca w opinii władz do organizacji przestępczej, zagrażająca bezpieczeństwu państwa, wreszcie nie posiadająca środków na utrzymanie. Po wjeździe na podstawie wizy lub umowy o ruchu bezwizowym należy uzyskać zezwolenie w ciągu 8 dni. Jego charakter zależy od rodzaju pobytu (turystyka, praca, nauka itd.).

Zezwolenie wydaje się w przypadku przyjazdów turystycznych na okres ważności wizy (do 90 dni), natomiast w innych z zasady na dwa lata. Mogą być przedłużane na czas dwukrotnie dłuższy od okresu pierwszego zezwolenia jeżeli cudzoziemiec posiada środki na utrzymanie. Wszelkie decyzje w sprawach zezwoleń czasowych wydaje kwestor prowincji. (Jest to organ policyjny, odpowiedzialny za bezpieczeństwo, koordynujący pracą różnych rodzajów Policji.)

Zezwolenie może być cofnięte jeżeli przestaną być spełniane wymogi niezbędne dla danego rodzaju pobytu albo gdy jest to konieczne z uwagi na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny lub wymogi sanitarne. W przypadku uzyskania zezwolenia z naruszeniem prawa może być stwierdzona jego nieważność. Nie istnieje związek pomiędzy posiadaniem tego typu zezwolenia a uzyskaniem zezwolenia na czas nieograniczony. To ostatnie wydawane jest w zasadzie na podstawie uznaniowej decyzji MSW (ściśle uregulowane jest tylko ich uzyskiwanie przez małżonków/ki obywateli włoskich).

W Belgii cudzoziemiec może przebywać do 3 miesięcy, chyba że wiza została wydana na inny okres. Na dłuższy pobyt należy otrzymać

zezwolenie. Winno ono być uzyskane za pośrednictwem belgijskiego przedstawicielstwa zagranicą. Tylko w szczególnych wypadkach można o nie występować za pośrednictwem burmistrza gminy belgijskiej na terenie której cudzoziemiec przebywa. Osoba która otrzymała zezwolenie winna po przyjeździe wpisać się do rejestru cudzoziemców w gminie w której przebywa. Prawo pobytu przyznawane jest przez Ministra Sprawiedliwości na czas oznaczony, zależny od charakteru planowanego pobytu lub na czas nieoznaczony. W pierwszym przypadku może ono być przedłużone za zgodą Ministra. Może on także unieważnić swą decyzję jeżeli cudzoziemiec nie respektuje przepisów prawa lub jego obecność stanowi zagrożenie dla porządku publicznego albo bezpieczeństwa państwa.

W Holandii zezwolenie na pobyt czasowy należy posiadać przy pobycie przekraczającym 3 miesiące. Aby go uzyskać należy do przestawić zezwolenie na pracę lub wykazać, że pozostaje się na utrzymaniu małżonka lub partnera będącego stałym mieszkańcem Holandii, utrzymującym się z pracy, a nie z pomocy społecznej. O zezwolenie należy ubiegać się w przedstawicielstwie dyplomatycznym w kraju stałego zamieszkania. Jest ono wydawane na pobyt do jednego roku z możliwością przedłużenia na kolejne okresy roczne. Przedłużenia dokonują wydziały do spraw cudzoziemców regionalnych komend Policji. Zezwolenie może być uchylone jeżeli ustała przyczyna jego udzielenia lub gdy zainteresowany naruszył prawo bądź też gdy rozwiązany został związek małżeński. Posiadanie zezwolenia na pobyt czasowy może być etapem na drodze do uzyskania zezwolenia na pobyt stały. W tym celu zainteresowany, jeżeli nie pozostaje w związku małżeńskim ze stałym mieszkańcem Holandii musi uzyskiwać zezwolenia czasowe przez okres pięciu kolejnych lat, a jeżeli pozostaje przez trzy kolejne lata. Musi także spełnić inne wymogi ustawowe.

W Austrii zezwolenie na pobyt czasowy udzielane jest osobom, które przybyły w celu podjęcia pracy lub nauki oraz członkom rodzin osób na stałe zamieszkujących na jej terytorium. Udzielane jest w postaci wizy

pobytovej na okres od 6 do 24 miesięcy w zależności od celu pobytu. Przy staraniu się o nie należy przedstawić zezwolenie na pracę lub zaświadczenie uczelni oraz podać dane o sytuacji finansowej. Zezwolenie uzyskiwane po raz pierwszy wydawane jest przez Magistrat Wiednia, a ubiegać się o niego należy za pośrednictwem placówki konsularnej. Następne decyzje wydaje organ administracji właściwy ze względu na miejsce zamieszkania.

Zezwolenie może być uchylone przede wszystkim w przypadku wejścia posiadacza w kolizję z prawem. Zezwolenie na pobyt bezterminowy można uzyskać po pięciu latach nieprzerwanego pobytu i przy spełnieniu innych ustawowych wymagań. Krótszy okres oczekiwania przewidziany jest wyłącznie dla małżonków stałych mieszkańców Austrii.

Instytucji zezwolenia na pobyt czasowy nie zna **Wielka Brytania**. Wiązać to należy ze specyfiką obowiązującego tam systemu imigracyjnego, odmiennego od znanego na kontynencie europejskim.

Podsumowując przedstawione wyżej rozwiązania należy stwierdzić, że da się naszkicować **model** instytucji zezwolenia na pobyt czasowy zawierający elementy występujące w większości krajów. Wyglądałby on następująco:

1. Zezwolenie należy uzyskać gdy pobyt ma trwać przez okres dłuższy niż niezbędny do takich celów jak odwiedziny czy turystyka, (najczęściej dłużej niż trzy miesiące).

2. Gdy idzie o kategorie osób, które mogą otrzymać zezwolenie spotkać można dwa modele. W pierwszym ustawodawca określa w sposób wyraźny grupy, które uprawnione są do jego uzyskania. Najczęściej są tu wymieniani bliscy krewni lub małżonkowie osób stale zamieszkujących w danym kraju oraz osoby w inny sposób blisko z nim związane. Mogą to być także podejmujący naukę lub pracę na podstawie zezwolenia. Wreszcie występują tu osoby, za którymi przemawiają

względy humanitarne i to rozumiane szerzej niż ujmują to przepisy o uchodźcach. Natomiast w drugim modelu mamy do czynienia ze wskazaniem przesłanek negatywnych, uzasadniających odmowę wydania zezwolenia. Zalicza się do nich przede wszystkim zaistnienie okoliczności uzasadniających odmowę wjazdu do kraju. W tej grupie najczęściej spotykamy: brak środków utrzymania, zagrożenie dla zdrowia publicznego, popełnienie poważnego przestępstwa, udział w działalności antypaństwowej lub terrorystycznej, zagrożenie bezpieczeństwa państwa.

3. Uchylenie zezwolenia może nastąpić z reguły na podstawie tych samych przesłanek negatywnych, które uzasadniają odmowę jego wydania. Do innych okoliczności uzasadniających cofnięcie zezwolenia należy wprowadzenie w błąd organów państwowych. Również wyjazd na stałe lub na przewidziany przez ustawę okres czasu poza granice kraju, który udzielił zezwolenia powoduje z reguły jego wygaśnięcie. Oczywiście zezwolenie wygasa zawsze z upływem terminu jego ważności.

4. Organem wydającym zezwolenie jest najczęściej specjalny organ do spraw cudzoziemców (lub imigracji). Znacznie rzadziej są to władze policyjne (różnych szczebli), albo Ministrowie Spraw Wewnętrznych, Zagranicznych lub Sprawiedliwości.

5. O zezwolenie należy ubiegać się przebywając poza granicami kraju, za pośrednictwem przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego. Uzyskanie zezwolenia w kraju jest możliwe tylko w szczególnych okolicznościach. Przedłużyć zezwolenie można natomiast w kraju. Następuje to na czas oznaczony i może być wielokrotnie ponawiane.

6. Posiadanie zezwolenia na pobyt czasowy przez określony okres (najczęściej 3 lub 5 lat) Stanowi jedną z istotnych przesłanek uzyskania zezwolenia na pobyt stały (imigrację).

Należy także podkreślić, że występujące w niektórych krajach rozwiązania odmienne od zarysowanego wyżej modelu wynikają z ich specyficznej sytuacji wewnętrznej. Wystarczy wspomnieć przepisy estońskie za-

kazujące udzielania zezwolenia osobom służącym kiedykolwiek w obcej armii (celem ich jest uniemożliwienie uzyskania obywatelstwa przez byłych lub obecnych żołnierzy ZSRR lub Federacji Rosyjskiej).

W projekcie ustawy o cudzoziemcach przewidziano możliwość uzyskania przez cudzoziemca **zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony** (art. 15 i następne). Zgodnie z projektowanym art. 16 cudzoziemcowi można udzielić zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony jeżeli wykaże, że zachodzą wymienione w tym przepisie okoliczności uzasadniające jego zamieszkiwanie na terytorium RP przez okres dłuższy niż rok. Należy przy tym podkreślić, że wyliczenie zawarte w ww. artykule ma jedynie charakter przykładowy („w szczególności”) i nie może być traktowane jako wyczerpujące. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapis pkt 4 w tym artykule, który wyraźnie przewiduje, że małżonek obywatela polskiego może otrzymać jedynie tego typu zezwolenie. Trzeba jednak mieć na względzie, że cudzoziemka wychodząca za mąż za Polaka może nabyć obywatelstwo polskie w bardzo uproszczonym trybie (art. 10 ust.1 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim; Dz.U. Nr 10 poz.49), tym bardziej, że w chwili obecnej nie stosuje się możliwych ograniczeń przewidzianych w ust. 2 tego przepisu.

Uzyskanie zezwolenia nie jest jednak możliwe, jeżeli zachodzi którakolwiek z okoliczności uzasadniających odmowę wydania wizy lub wjazdu (art. 21 ust.1 pkt 2). Należą do nich zgodnie z art. 12: wcześniejsze wydalenie lub skazanie, podejrzenie prowadzenia różnego typu działalności przestępczej, przyjazd w celu innym niż deklarowany, zagrożenie zdrowia publicznego, wreszcie podejrzenie, iż wjazd byłby z innych względów niepożądany. W przypadku, gdy cudzoziemiec nie wykaże, iż spełnia wymogi określone w art. 16 lub gdy okaże się, że zachodzi którakolwiek z okoliczności z art. 12 - należy odmówić mu zezwolenia.

Szczególny przypadek, odmiennie uregulowany stanowi udzielanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony osobie, która uzyskała status uchodźcy i członkom jej rodziny (art.41 i 42).

Omawiane zezwolenie jest zawsze wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 2 lata, z możliwością przedłużenia, nie dłużej jednak niż do 10 lat (art. 17 ust.1). Przedłużenia dokonuje się jeżeli nie ustała przyczyna, dla której zostało udzielone oraz jeżeli nie zachodzi żadna ze wskazanych wyżej przesłanek negatywnych wymienionych w art. 12. W takim bowiem przypadku przedłużenia należy odmówić, albo cofnąć zezwolenie (art.21). Ustawa nie przewiduje sytuacji, w których następowaloby wygaśnięcie zezwolenia z mocy prawa, dlatego też należy uznać, że wygasa ono jedynie z chwilą upływu jego okresu ważności.

Dokumentem wydawanym cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie jest **karta czasowego pobytu** stwierdzająca jego tożsamość i umożliwiająca przekraczanie granicy państwowej bez wizy (art.20).

Decyzje w sprawie zezwoleń na zamieszkiwanie przez czas oznaczony wydaje wojewoda, właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca, po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji. W ten sam sposób wydawane są decyzje o przedłużeniu lub cofnięciu zezwolenia (art. 71 ust 1, 3 i 4). Jedynie w przypadku wydawania zezwolenia uchodźcy właściwy jest Minister Spraw Wewnętrznych (art.74 ust.6). Wydanie decyzji następuje wówczas bez zasięgnięcia opinii komendanta wojewódzkiego.

Postępowanie we wszystkich sprawach związanych z wydaniem zezwolenia, o którym mowa toczy się zgodnie z art.65 projektu według przepisów kpa, co oznacza, że od decyzji wojewody przysługuje odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych (art.87 ust.1), a następnie skarga do NSA. W przypadku decyzji wydawanej w pierwszej instancji przez Ministra można wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skargę do NSA, albo bezpośrednio odwołać się do sądu. Opinia komendanta wojewódzkiego Policji wydawana jest w trybie art. 106 kpa tzn. w formie postanowienia, na które służy zażalenie. Odstępstwem od procedury kpa jest przewidziany w art.71 obowiązek składania wniosku przez cudzoziemca przebywającego za granicą za pośrednictwem polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego. Ma to umożliwić placówce



dołączenie do wniosku informacji o zainteresowanym które nie są możliwe do uzyskania w kraju! Należy także zwrócić uwagę na specyficzną treść decyzji w sprawie zezwolenia, a także specyficzny charakter decyzji o jego przedłużeniu lub cofnięciu co omawia szczegółowo w swej opinii prof. J. Jagielski.

Wreszcie należy wskazać, że posiadanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony jest ściśle powiązane z możliwością uzyskania zezwolenia na osiedlenie się, stanowiąc jedną z trzech przesłanek jego uzyskania (art. 18 projektu).

Porównując projektowane rozwiązania z zaprezentowanym wyżej - modelowym kształtem instytucji zezwolenia na pobyt czasowy, można przedstawić następujące wnioski:

1. Odmiennie od rozwiązań dominujących w Europie zezwolenie wymagane jest dopiero przy pobycie powyżej roku, podczas gdy regułą w innych krajach jest pobyt powyżej 3 miesięcy.

2. Uzyskanie zezwolenia rozwiązane jest w projekcie poprzez dokładne wskazanie przesłanek negatywnych, inaczej mówiąc szczegółowo określone są sytuacje, gdy należy go odmówić. Równocześnie przesłanka pozytywna, wskazująca kiedy należy wydać zezwolenie ujęta jest w sposób ogólny, przerzucający ciężar dowodu na cudzoziemca. Jest to wyraźny wybór jednego z dwóch modeli istniejących w Europie. Oddaje on większe kompetencje wydającym zezwolenia, nakładając na nich równocześnie zwiększone wymagania. Muszą bowiem samodzielnie ocenić wniosek i uznać, czy pobyt cudzoziemca jest uzasadniony. Przepisy wskazują im jedynie, kiedy nie mogą udzielić zezwolenia. Mamy tu więc do czynienia z niepełną uznaniowością przy wydawaniu decyzji..

3. Podkreślenia wymaga, że proponowane rozwiązania nie zawierają przepisu, na podstawie którego można by żądać od cudzoziemców wykazania, iż mają zagwarantowane środki na utrzymanie. Jest to o tyle niekon-