



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 12-05-2020 r.

Adam Bodnar

XI.540.9.2020.MS

**Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

Z uwagą obserwuję sytuację, jaka zapanowała na polskich granicach, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych granicach strefy Schengen, w związku z pandemią COVID-19, po wejściu w życie rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. z 2020 r. poz. 434, z późn. zm.) oraz w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 435, z późn. zm.). Rozumiem, jaki był powód wprowadzenia tak daleko idących ograniczeń w przemieszczaniu się osób przez granicę państwa. Mam też świadomość, że ograniczenia te prawdopodobnie przyczyniły się do spowolnienia postępu pandemii i uchronienia systemu opieki zdrowotnej przed zapaścią spowodowaną gwałtownym wzrostem zachorowań. Z drugiej jednak strony dostrzegam, jak dalece nowe zasady przekraczania granic ingerują w sferę wolności i praw człowieka. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się zatem w obowiązku, aby przedstawić Panu Ministrowi swoje wątpliwości.

Tryb i podstawa prawna wprowadzonych ograniczeń były już przedmiotem korespondencji prowadzonej między moim Biurem a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendantem Głównym Straży Granicznej¹. Niestety, uzyskane

¹ Wystąpienia do Komendanta Głównego Straży Granicznej z 26 marca i 2 kwietnia 2020 r., wystąpienie do Dyrektora Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 marca 2020 r., ozn. XI.540.9.2020.MS.

wyjaśnienia² moich wątpliwości nie rozwiały. Dlatego też w niniejszym wystąpieniu pozwolę sobie powrócić do swoich uwag, przytoczyć wyjaśnienia uzyskane z Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA oraz Komendy Głównej Straży Granicznej, a także podjąć z nimi polemikę.

1. Stan prawny po wejściu w życie rozporządzeń w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną oraz czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych.

Pierwszym z dwóch rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanych w dniu 13 marca 2020 r. tymczasowo, począwszy od dnia 15 marca 2020 r., przywrócono kontrolę graniczną osób przekraczających granicę państwową z Republiką Czeską, Słowacją, Niemcami oraz Litwą, tworzącą granicę wewnętrzną strefy Schengen. W załączniku do rozporządzenia wymienione zostały nowo uruchomione przejścia graniczne, określono ich zasięg terytorialny oraz podano rodzaj dopuszczanego na przejściach ruchu, wskazując, czy będzie to ruch pieszy, osobowy czy towarowy. W rozporządzeniu nie zostały ustanowione żadne ograniczenia dotyczące prawa przemieszczania się osób przez granice.

Według pierwszej wersji rozporządzenia, kontrola graniczna na wewnętrznych granicach strefy Schengen obowiązywać miała do dnia 24 marca 2020 r. Po ostatniej zmianie, dokonanej rozporządzeniem z dnia 28 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. poz. 786), termin ten upływa 13 maja 2020 r.

Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 17a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1776). Zgodnie z tym przepisem, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w drodze rozporządzenia, przywraca tymczasowo, przedłuża lub znosi kontrolę graniczną osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen, określając m.in. przejścia graniczne, rodzaj ruchu dozwolonego przez te przejścia, czas ich otwarcia oraz zasięg terytorialny, a także okres, na który kontrola graniczna osób zostaje przywrócona lub przedłużona.

Kolejnym rozporządzeniem z dnia 13 marca 2020 r. całkowicie zawieszono lub ograniczono ruch graniczny na przejściach granicznych z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą, a także ograniczono ruch na granicach wewnętrznych strefy Schengen, na

² Odpowiedzi Komendanta Głównego Straży Granicznej z 30 marca i 2 kwietnia 2020 r. (ozn. KG-Cu-ZSS.057.1.2020 i KG-Cu-ZSS.057.1.2020.2), odpowiedź Dyrektora Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA z 7 kwietnia 2020 r. (ozn. DAiPM-ZPG-0748-7/2020).

przejściach utworzonych na granicy z Czechami, Słowacją, Niemcami i Litwą po przywróceniu kontroli granicznej. Wprowadzone rozporządzeniem obostrzenia obowiązują od dnia 15 marca 2020 r., od godz. 00:00, do odwołania.

W § 3 ust. 2 rozporządzenia doprecyzowano, że ograniczenia wprowadzone na przejściach z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą, których działanie nie zostało całkowicie zawieszono, oraz na przywróconych przejściach z Czechami, Słowacją, Niemcami i Litwą polegać mają na ograniczeniu ruchu osobowego, na kierunku wjazdowym do Polski, do enumeratywnie wymienionych w przepisie kategorii osób przekraczających granicę państwową. Wśród nich, poza obywatelami polskimi, znaleźli się między innymi: cudzoziemcy, którzy są małżonkami albo dziećmi obywateli RP bądź pozostają pod ich stałą opieką, cudzoziemcy posiadający Kartę Polaka, cudzoziemcy posiadający prawo do pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym także osoby przedstawiające dokumenty, z których wynika że podjęcie pracy rozpocznie się niezwłocznie po przekroczeniu granicy, czy cudzoziemcy posiadający prawo stałego lub czasowego pobytu w Polsce. Osobom nie należącym do wymienionych w rozporządzeniu kategorii, zgodnie z § 3 ust. 3 tego aktu, komendanci placówek Straży Granicznej, po uzyskaniu zgody Komendanta Głównego SG, mogą w szczególnych przypadkach zezwolić na wjazd na terytorium Polski. Rozporządzenie nie wskazuje przy tym, w jakim trybie zezwolenie takie może zostać udzielone. Jak jednak ustaliłem w korespondencji z Komendantem Głównym SG, w praktyce zastosowanie znajduje procedura określona w art. 32 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35). Na podstawie tego przepisu, komendanci placówek SG, za zgodą Komendanta Głównego tej formacji, mogą ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe zezwolić na wjazd na terytorium Polski na okres pobytu nie dłuższy niż 15 dni cudzoziemcowi, który nie spełnia określonych w ustawie warunków wjazdu.

Omawiane rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej. Na mocy tego przepisu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może w drodze rozporządzenia zarządzić czasowe zawieszenie lub ograniczenie ruchu na określonych przejściach granicznych, uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochronę przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi.

2. Uwagi dotyczące zakresu upoważnienia do wydania rozporządzenia MSWiA, zawartego w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej.

Pierwsza moja uwaga dotyczy zakresu delegacji ustawowej, zawartej w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej. Przepis ten, o czym wspomniałem wyżej, upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do czasowego ograniczenia

ruchu na przejściach granicznych ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochronę przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi. Upoważnienie to jest precyzyjne wyłącznie w tej części, w której wskazuje podmiot właściwy do wprowadzenia ograniczeń, tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, i określa cel, w jakim ograniczenia takie mogą zostać ustanowione. Przepis nie zawiera natomiast żadnych wytycznych co do treści samego aktu wykonawczego, czyli *de facto* rodzaju i zakresu samych ograniczeń. Wiadomo jedynie, że ograniczenia te mają dotyczyć „ruchu na przejściach”, a ich dorozumianym skutkiem powinno być zmniejszenie natężenia tego ruchu. **Mam poważne wątpliwości, czy tak ogólnie sformułowana delegacja ustawowa rzeczywiście upoważnia Ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, kategorii osób, którym przysługiwać będzie prawo wjazdu na terytorium Polski i jednoczesnego pozbawienia tego prawa tych, którzy nie spełniają określonych w rozporządzeniu kryteriów, mimo że ich uprawnienie do wjazdu nadal wynika z przepisów obowiązujących ustaw (np. ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2020 r., poz. 35 z późn. zm., czy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1666 z późn. zm.).** Przyjęcie tak szerokiej interpretacji upoważnienia ustawowego prowadzi bowiem do sytuacji, w której **Minister, poprzez wydanie rozporządzenia, ingeruje bezpośrednio w sferę uprawnień jednostki wynikających z aktów o randze ustawy.** Zupełnie inaczej postrzegałbym natomiast sytuację, w której na podstawie omawianego przepisu ustawy o ochronie granicy państwowej wydane zostałyby rozporządzenie albo całkowicie wstrzymujące ruch na przejściach granicznych, do czego przepis rzeczywiście upoważnia, albo wprowadzające ograniczenia w samym funkcjonowaniu przejść, bez arbitralnego określania kategorii podmiotów, które zachowają bądź utracą przysługujące im obecnie prawo wjazdu do Polski. Takie ograniczenia mogłyby polegać na skróceniu czasu otwarcia przejścia, wprowadzeniu limitów dobowych odprawianych osób czy pojazdów lub ograniczeniu ruchu na określonych przejściach do jednego rodzaju, tj. ruchu osobowego bądź towarowego. Skutek takich regulacji byłby podobny do obecnego: zmniejszyłoby się natężenie ruchu granicznego i zmalałaby liczba osób wjeżdżających do Polski. Jednocześnie żadna osoba uprawniona do przekroczenia granicy na podstawie przepisów obowiązujących ustaw nie zostałaby tego prawa pozbawiona.

Podsumowując, nie podzielam stanowiska przedstawionego w piśmie Dyrektora Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej, zgodnie z którym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej skonstruowane zostało precyzyjnie. Użyte w tym przepisie sformułowanie „ograniczenie ruchu na przejściach” uważam za zbyt ogólne, aby uznać je za wytyczną co do treści aktu wykonawczego. W mojej ocenie, tak sformułowanego **upoważnienia ustawowego nie należy poddawać interpretacji rozszerzającej**, która prowadzi do uznania, że Minister może w drodze

rozporządzenia wprowadzić dowolne ograniczenia w ruchu granicznym, także polegające na pozbawieniu wybranych kategorii podróżnych prawa wjazdu do Polski.

3. Uwagi dotyczące kategorii podmiotów uprawnionych do przekroczenia granicy, wymienionych w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych.

Niezależnie od przedstawionej w poprzednim punkcie krytycznej analizy dotyczącej zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej, chciałbym również zwrócić uwagę Pana Ministra na wątpliwości związane z samą listą podmiotów uprawnionych do przekroczenia granicy, zawartą w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych.

Warto porównać tę listę z zaleceniami Rady Europejskiej z dnia 17 marca 2020 r., wydanymi na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej dla państw członkowskich w sprawie środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych (2020/C 86 I/01)³ oraz Komunikatu KE pt. *Tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE*⁴. Takie porównanie pokazuje, jak dalece zawarty w rozporządzeniu MSWiA katalog jest niekompletny. Zgodnie z zaleceniami instytucji unijnych, z **ustanawianych** przez państwa członkowskie **ograniczeń** dotyczących podróży **należało** bowiem **zwolnić** nie tylko wszystkich obywateli państw członkowskich UE i państw stowarzyszonych w ramach Schengen powracających do miejsca zamieszkania, ale **także obywateli państw trzecich, którzy są rezydentami długoterminowymi na mocy dyrektywy w sprawie pobytu długoterminowego oraz osób, których prawo pobytu wynika z innych dyrektyw UE lub z prawa krajowego, bądź które posiadają krajowe wize długoterminowe. Ograniczenia nie powinny też mieć zastosowania do osób wymagających ochrony międzynarodowej lub ochrony z przyczyn humanitarnych.** Tymczasem większości z tych podmiotów nie ma na zamieszczonej w rozporządzeniu liście.

Mój **szczególny niepokój wzbudza nieuwzględnienie wśród kategorii osób, które według § 3 ust. 2 rozporządzenia zachowały prawo wjazdu do Polski, cudzoziemców poszukujących ochrony przez prześladowaniami w kraju pochodzenia, zamierzających przekroczyć granicę po to, aby ubiegać się w Polsce o ochronę międzynarodową.** Nawet w obecnych warunkach osoby te zachowują prawo do ubiegania się o taką ochronę, wynikające choćby z art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C 2007.303.1. z późn. zm.), czy art. 56 ust. 2 Konstytucji RP. Co więcej, art. 6 ust. 2 oraz motyw 25 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w

³ Zob. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1584530473994&uri=CELEX:52020XC0316\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1584530473994&uri=CELEX:52020XC0316(03)).

⁴ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1584440066689&uri=COM:2020:115:FIN>.

sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.Urz.U.E.L.2013.18.60, z późn. zm.) przyznają osobom poszukującym ochrony gwarancje możliwie najszybszego złożenia stosownego wniosku i skutecznego dostępu do właściwych procedur. Pominięcie tej kategorii osób w omawianym rozporządzeniu może zatem prowadzić do naruszenia wspomnianych gwarancji, a tym samym pozostawać w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami Karty Praw Podstawowych i Konstytucji RP.

Na powyższy problem zwróciłem uwagę Komendantowi Głównemu Straży Granicznej w wystąpieniu z dnia 2 kwietnia 2020 r. W odpowiedzi Komendant zapewnił mnie, że pomimo wprowadzenia wspomnianych wyżej ograniczeń nadal możliwe jest przyjmowanie wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej na granicy i zezwalanie cudzoziemcom – zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami – na wjazd na terytorium Polski w celu ubiegania się o taką ochronę. Jak się zatem wydaje, praktyka Straży Granicznej okazała się bliższa potrzebie poszanowania zobowiązań międzynarodowych Polski niż treść rozporządzenia, które nie uwzględniło osób poszukujących ochrony międzynarodowej w katalogu podmiotów uprawnionych do przekroczenia granicy.

4. Wątpliwości dotyczące podstawy prawnej ustanowienia ograniczeń w ruchu granicznym na granicy wewnętrznej strefy Schengen.

Rozporządzeniem w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, wydanym na podstawie art. 17a ustawy o ochronie granicy państwowej, przywrócona została kontrola na granicach z Czechami, Słowacją, Niemcami i Litwą. Następnie, omawianym już wyżej rozporządzeniem w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, którego podstawę stanowił art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy, na powstałych na granicy wewnętrznej strefy Schengen przejściach granicznych wprowadzono identyczne ograniczenia ruchu, jak na przejściach działających na granicy zewnętrznej. Stało się tak, mimo że **art. 16a ustawy o ochronie granicy państwowej w sposób wyraźny stanowi, że przepisów wydanych na podstawie art. 16 tej ustawy nie stosuje się do przejść granicznych, o których mowa w art. 17a, czyli do przejść utworzonych na przywróconej tymczasowo granicy wewnętrznej strefy Schengen.** Art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej nie mógł zatem stanowić podstawy prawnej do wydania rozporządzenia ograniczającego ruch na granicy z Czechami, Słowacją, Niemcami i Litwą.

Moje wątpliwości co do zastosowania art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej do przejść granicznych na granicach wewnętrznych strefy Schengen podzielił, jak się wydaje, Dyrektor Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej. Również jego zdaniem, z uwagi na treść art. 16a ustawy o ochronie granicy państwowej, wprowadzenie

ograniczeń w ruchu na przejściach zlokalizowanych na granicach wewnętrznych w oparciu o przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy może budzić wątpliwości. Niestety, za tym stwierdzeniem nie poszły żadne deklaracje co do zmiany rozporządzenia i zapewnienia zgodności tego aktu z przepisami ustawy o ochronie granicy państwowej, zwłaszcza z jej art. 16a. Zamiast tego Dyrektor przedstawił stanowisko, jakoby podstawę prawną do wprowadzenia ograniczeń w ruchu na granicach wewnętrznych strefy Schengen mógł stanowić art. 17a pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej, zgodnie z którym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozporządzeniu przywracającym tymczasowo kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych strefy Schengen wskazuje przejścia graniczne i określa rodzaj ruchu dozwolonego przez te przejścia. Mimo, że rozważania Dyrektora Departamentu mają w tym zakresie czysto teoretyczny charakter, gdyż to nie ten przepis został wskazany jako podstawa prawa ograniczeń ustanowionych na granicach wewnętrznych strefy Schengen, to i tak nie sposób się z nimi zgodzić. Pod pojęciem „rodzaje dopuszczalnego ruchu” co do zasady kryje się bowiem jedynie rozróżnienie ruchu granicznego na ruch osobowy, towarowy, kolejowy, pieszy, itp. W takim rozumieniu pojęcie to użyte zostało m.in. w obwieszczeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (M.P. z 2015 r., poz. 636), wydanym na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie granicy państwowej. Trudno sobie wyobrazić, aby na tej podstawie prawnej Minister ustalał, jakie kryteria prawne powinni spełniać cudzoziemcy, aby móc przekroczyć granicę państwa.

5. Wątpliwości dotyczące wskazanego w rozporządzeniu w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych terminu obowiązywania wprowadzonych obostrzeń.

Art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej dopuszcza czasowe zawieszenie lub zewnętrzn⁵ nie zobowiązują stron planujących ograniczenie bądź zawieszenie ruchu na przejściach granicznych do wskazania terminu końcowego ustanawianych ograniczeń. Tym właśnie Dyrektor Departamentu uzasadnił fakt, że w rozporządzeniu w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych nie podano dokładnego terminu zawieszenia czy ograniczenia ruchu na przejściach, poprzestając na wskazaniu, iż obostrzenia obowiązywać będą **do odwołania**.

Przyjęte rozwiązanie, podobnie, jak przedstawione przez Dyrektora wyjaśnienia, budzą jednak istotne zastrzeżenia. Wspomniane wyżej rozporządzenie wprowadza

⁵ Umowy w sprawie przejść granicznych między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a: Rządem Republiki Białoruś, sporządzona w Warszawie dnia 24 kwietnia 1992 r. (M.P. z 2003 r. Nr 37, poz. 518, z późn. zm.), Rządem Ukrainy, sporządzona w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. (M.P. z 2003 r. Nr 37, poz. 530) oraz Rządem Federacji Rosyjskiej, sporządzona w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (M.P. z 2003 r. Nr 37, poz. 528).

tymczasowe odstępstwa od obowiązujących przepisów prawa co sprawia, że zawiera ono **przepisy epizodyczne**, o których mowa w § 29a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Paragraf 29b tego rozporządzenia, który na podstawie § 132 tego aktu znajduje zastosowanie także do projektów aktów wykonawczych, jednoznacznie wskazuje, w jaki sposób należy ustalać okres obowiązywania regulacji o charakterze epizodycznym. Zgodnie z tym przepisem, należy to uczynić poprzez wymienienie roku kalendarzowego albo lat kalendarzowych, oznaczenie początku i końca obowiązywania regulacji wyrażonych dniami oznaczonymi kalendarzowo lub poprzez wskazanie liczby dni, tygodni, miesięcy albo lat, które upływają od dnia wejścia w życie regulacji. Co więcej, zgodnie z § 29b ust. 2 rozporządzenia, początku i końca obowiązywania regulacji epizodycznych nie można uzależniać od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji, ale nawet wówczas termin wystąpienia zdarzenia przyszłego musi być możliwy do ustalenia w sposób nie budzący wątpliwości. **Ustanowienie przepisów epizodycznych z czasem obowiązywania „do odwołania”, jak ma to miejsce w rozporządzeniu w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, jest zatem niezgodne z zasadami techniki prawodawczej.**

W odpowiedzi na wystąpienie Biura RPO Dyrektor Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej zgodził się, że określenie przedmiotu regulacji jako „czasowe zawieszenie lub ograniczenie ruchu na określonych przejściach granicznych” wskazuje na epizodyczny charakter przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej. Nie wyjaśnił jednak, czy w związku z tym planowane są jakiegokolwiek zmiany w tym rozporządzeniu, które uzgodnią jego treść i formę z wymogami określonymi w przywołanym wyżej rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów.

6. Wątpliwości dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych przez jednostki Straży Granicznej.

Na podstawie informacji przekazanych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej powziąłem również wątpliwości co do tego, jak w praktyce Straży Granicznej stosowane są ograniczenia wprowadzone rozporządzeniem w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, a w szczególności jak traktowani są podróżni, którzy nie należą do żadnej z wymienionych w tym rozporządzeniu kategorii podmiotów uprawnionych do wjazdu do Polski. Wydawać by się mogło, że po wejściu w życie ww. rozporządzenia osoby te, jeżeli będą próbowały przekroczyć granicę, będą mogły stawić się do odprawy granicznej, po której otrzymają

decyzję o odmowie wjazdu, zgodnie z procedurą opisaną w art. 28 ustawy o cudzoziemcach lub art. 11 i n. 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 2019 r. poz. 293). Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez komendanta właściwej miejscowo Placówki SG stronom przysługiwałoby wówczas prawo wniesienia odwołania do Komendanta Głównego Straży Granicznej, które, pomimo prawdopodobnego zawieszenia procedury w związku z pandemią COVID-19, docelowo byłoby rozpatrywane w postępowaniu odwoławczym, z możliwością poddania decyzji organu drugiej instancji kontroli sądowno - administracyjnej. Praktyka Straży Granicznej okazała się jednak inna. Jak wynika z wyjaśnień Komendanta Głównego SG, po ustanowieniu ograniczeń ruchu na przejściach granicznych, do odprawy granicznej na kierunku wjazdowym do Polski kierowane są wyłącznie osoby, które zgodnie z rozporządzeniem zachowały prawo wjazdu do kraju. Wobec pozostałych podróżnych nie dokonuje się odprawy granicznej, wobec czego decyzje o odmowie wjazdu nie są w ogóle wydawane. Weryfikacji osób, które mogą zostać skierowane do kontroli dokonują funkcjonariusze Straży Granicznej z wyprzedzeniem i w bezpiecznej odległości od miejsc, w których kontrola taka jest przeprowadzana.

Według wyjaśnień Komendanta Głównego SG, przyjęta praktyka zminimalizować ma możliwość zarażenia koronawirusem zarówno osób kontrolujących, jak i samych podróżnych. Jakkolwiek powód ten jest dla mnie zrozumiały, to jednak mam wątpliwości, czy przepisy rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych rzeczywiście upoważniają funkcjonariuszy SG do odstępowania od przeprowadzania odpraw granicznych i wydawania decyzji administracyjnych, zgodnych z przepisami ustawy o cudzoziemcach, czy ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Trudno też stwierdzić, na jakiej podstawie prawnej i w ramach jakiej procedury funkcjonariusze SG dokonują obecnie wstępnej weryfikacji podróżnych zamierzających przekroczyć granicę. Zachodzi zatem obawa, że aby zastosować w praktyce przepisy wspomnianego rozporządzenia funkcjonariusze SG zmuszeni są postępować wbrew obowiązkom wynikającym z innych przepisów prawa.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, t.j.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o szczegółową analizę przedstawionych wyżej wątpliwości, z uwzględnieniem wyjaśnień udzielonych przez Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej, nie tylko w kontekście obecnej sytuacji spowodowanej pandemią COVID-19, ale też pod kątem

dostosowania przepisów prawa, w tym omówionych wyżej delegacji ustawowych, do podobnych, być może nieuniknionych sytuacji nadzwyczajnych w przyszłości.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/