



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25-08-2021 r.

Marcin Wiącek

XI.540.9.2020.AS

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

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

Z niepokojem przyjąłem zmiany w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. poz. 435, z późn. zm.; dalej: rozporządzenie), wprowadzające z dniem 21 sierpnia 2021 r. (Dz.U. poz. 1536) do § 3 tego aktu ust. 2a i 2b, jako podstawę do zawracania do linii granicy państwowej osób, które nie należą do żadnej z kategorii podmiotów uprawnionych na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia do przekroczenia polskiej granicy, a znalazły się w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony, lub poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego. Taka regulacja, choć teoretycznie nie odnosi się wprost do osób, które deklarują zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, de facto uniemożliwia im przekroczenie granicy RP, a osobom, które dokonały już tego w sposób niezgodny z przepisami prawa, odbiera szansę na skuteczne złożenie wniosku o udzielenie ochrony mimo, że mają do tego prawo na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz.U. z 2021 r. poz. 1108), a gwarancje skorzystania z tego prawa wynikają z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP.

Wprowadzona zmiana jest zatem sprzeczna nie tylko z duchem Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 z późn.; dalej: Konwencja genewska), ale także z prawem krajowym, w tym z Konstytucją RP.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że mój poprzednik na stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, w wystąpieniu skierowanym w dniu 12 maja 2020 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił swoje wątpliwości co do istnienia podstawy prawnej, która upoważniałaby Ministra do wprowadzenia w drodze

rozporządzenia ograniczeń w ruchu granicznym, polegających na określeniu kategorii osób zachowujących w warunkach pandemii COVID-19 prawo przekroczenia granicy RP i jednocześnie pozbawieniu tego prawa tych osób, które nie należą do żadnej z wymienionych w rozporządzeniu kategorii, mimo że ich prawo do wjazdu na terytorium Polski wynika z przepisów rangi ustawowej. Sam katalog podmiotów zachowujących prawo do przekroczenia granicy był przy tym dalece niewystarczający. Zgodnie z ówczesnymi zaleceniami Rady Europejskiej, wytycznymi 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)¹ oraz Komunikatem Komisji Europejskiej pt. Tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE², 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 wizy długoterminowe. Ograniczenia nie powinny też mieć zastosowania do osób wymagających ochrony międzynarodowej lub ochrony z przyczyn humanitarnych.

Po analizie przywołanych wyżej uwag uznaję je za aktualne. Moje wątpliwości **nadal wzbudza nieuwzględnienie wśród kategorii podmiotów, które według § 3 ust. 2 rozporządzenia zachowały prawo wjazdu do Polski, cudzoziemców poszukujących ochrony przed prześladowaniami w kraju pochodzenia, zamierzających przekroczyć lub przekraczających granicę po to, aby ubiegać się w Polsce o ochronę międzynarodową.** Nawet w obecnych warunkach osoby te zachowują bowiem prawo do ubiegania się o taką ochronę, wynikające choćby z art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C 2007.303.1. z późn. zm.), czy przywołanego już wyżej 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 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 rozporządzeniu z 13 marca 2020 r., zwłaszcza po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem z dnia 20 sierpnia 2021 r., prowadzi do naruszenia wspomnianych gwarancji, a tym samym pozostaje w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami Karty Praw Podstawowych i Konstytucji RP oraz postanowieniami Konwencji Genewskiej.**

¹ 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)).

² Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1584440066689&uri=COM:2020:115:FIN>.

W korespondencji kierowanej do RPO w kwietniu 2020 r. Komendant Główny Straży Granicznej³ zapewnił, 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. Obecna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej pokazuje jednak, że mimo wszelkich deklaracji wprowadzone obostrzenia, w tym ograniczenia prawa wjazdu do Polski wyłącznie do osób wymienionych w ww. rozporządzeniu, wśród których nie uwzględniono osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, sprawiają, że **dostęp do procedury uchodźczej w wielu przypadkach jest fikcyjny**, co potwierdzają docierające do Biura RPO skargi.

W świetle takich okoliczności wprowadzona 20 sierpnia 2021 r. w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych zmiana jeszcze w większym stopniu może utrudniać cudzoziemcom dostęp do procedur udzielenia ochrony międzynarodowej. W tym miejscu trzeba zauważyć, że już dzień po wprowadzeniu zmian w rozporządzenia do Biura RPO dotarły pierwsze sygnały o nieprzestrzeganiu przez funkcjonariuszy Straży Granicznej konstytucyjnego prawa o ubieganie się w Polsce o status uchodźcy i próbach zawracania cudzoziemców na granicę polsko-białoruską.

Nie można także pozostawić bez komentarza tego, że upoważnienie zawarte w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1776) zawiera umocowanie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do zarządzenia, w drodze rozporządzenia, czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu na określonych przejściach granicznych, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochrony przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, a także zapobiegania szerzeniu się chorób zwierząt. **Zakres przedmiotowy tego upoważnienia obejmuje więc zawieszenie lub ograniczenie ruchu na określonych przejściach granicznych.** Jednak pomimo to, z § 3 ust. 2b rozporządzenia dodanego nowelizacją z dnia 20 sierpnia 2021 r. wynika w sposób jednoznaczny, że w przypadku ujawnienia osób, które nie należą do kategorii osób wymienionych w ust. 2, w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony oraz poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego, osoby takie zawraca się do linii granicy państwowej. **Znowelizowane rozporządzenie reguluje w związku z tym także materię, która nie została wysłowiona w treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej**, tj. materię czynności podejmowanych poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego. W tym zakresie

³ Pismo z dnia 7 kwietnia 2020 r. o sygn. KG-CU-ZSS.057.1.2020.2.

omawiane rozporządzenie jest więc nie tylko niezgodne z art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej, lecz także, jako wydane poza granicami upoważnienia ustawowego, które dotyczyło ograniczenia lub zawieszenia ruchu na określonych przejściach granicznych, pozostaje w kolizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

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, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o szczegółową analizę przedstawionego wyżej stanowiska i podjęcie działań w celu realnego zagwarantowania cudzoziemcom prawa do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Proszę o powiadomienie o podjętych czynnościach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/