

Sygn. akt III OSK 2389/23



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 maja 2025 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Tamara Dziełakowska

Sędziowie sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 16 maja 2025 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wojewody Podlaskiego

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

z dnia 13 lipca 2023 r. sygn. akt II SA/Bk 365/23

w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich

na rozporządzenie porządkowe Wojewody Podlaskiego

z 16 lutego 2023 r. nr 1/2023

w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej

przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego

oddala skargę kasacyjną.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem*Olga Wronska*

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyrokiem z 13 lipca 2023 r. sygn. akt II SA/Bk 365/23, wydanym po rozpoznaniu sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na rozporządzenie porządkowe Wojewody Podlaskiego z 16 lutego 2023 r. nr 1/2023 w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, dalej zwanej „p.p.s.a.”) stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia porządkowego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że zaskarżonym rozporządzeniem Wojewoda Podlaski określił przepisy porządkowe obowiązujące w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego (Dz. U. Woj. Podl. z 2023 r., poz. 934). W rozporządzeniu określono, że w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi na terenie województwa podlaskiego zabrania się przerzucania, przekazywania, odbierania przerzuconych lub przekazanych przez linię granicy państwowej przedmiotów. Jednocześnie usankcjonowano naruszenie przepisów rozporządzenia karą grzywny do 500 zł, wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151, 2311, 2581 i 2600).

Zdaniem Sądu, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa, albowiem nie doszło do spełnienia wszystkich przesłanek, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r., poz. 190, dalej jako "u.w."). Zgodnie z tym przepisem w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Celem rozporządzenia było wyeliminowanie działań pomiędzy nielegalnymi migrantami znajdującymi się na terenie Białorusi a osobami znajdującymi się na terytorium RP, umożliwiającymi komunikowanie się, ułatwiające nielegalne przekraczanie granicy przez migrantów. Cel ten nie znalazł jednak odzwierciedlenia w treści rozporządzenia. Uniemożliwienie przerzucania przedmiotów przez granicę jest wystarczająco uregulowane w już istniejących

przepisach prawa, ponieważ podlega kwalifikacji jako pomocnictwo lub usiłowanie popełnienia przestępstw opisanych w art. 264 § 2 i art. 264a § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138, dalej jako „k.k.”).

Sąd I instancji podzielił także stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż usiłowanie i pomocnictwo w nielegalnym przekroczeniu granicy państwowej jest karane i podlega karze grzywny, na podstawie art. 49a § 2 w zw. z § 1 k.w. Zwrócił również uwagę na naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności prawa oraz prawidłowej (przyswoitej) legislacji. Zdaniem Sądu wprowadzony zakaz narusza powyższą zasadę przez niedostatecznie precyzyjne określenie obszaru, na którym obowiązuje wprowadzony zakaz, a także przez niesprecyzowanie pojęcia "przedmiotów", bez wskazania jakiegokolwiek celu w jakim dany przedmiot miałby zostać przerzucony przez granicę.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Sądu I instancji zaskarżone rozporządzenie porządkowe w § 1 zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 60 ust. 1 u.w. Naruszenie to skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności nie tylko § 1 rozporządzenia, ale również § 2 i 3 regulujących odpowiednio sankcję za naruszenie zakazu opisanego w § 1 jak i zasady wejścia w życie rozporządzenia.

Skargę kasacyjną wniósł Wojewoda Podlaski, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie lub błędną wykładnię (pkt I), tj.:

1) art. 60 u.w. przez uznanie, że nie zostały spełnione przesłanki do wydania rozporządzenia porządkowego nr 1/2023 Wojewody Podlaskiego z 16 lutego 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 934) w stanie faktycznym, gdy brak jest regulacji prawnej w zakresie objętym tym aktem a wprowadzenie rozporządzenia porządkowego jest niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego,

2) art. 12a ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 295, ze zm.) przez przyjęcie, że przepis ten powinien stanowić podstawę do wprowadzenia zakazu przebywania w strefie nadgranicznej w celu uniemożliwienia przerzucania i odbierania przedmiotów przez linię granicy zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego i że ta

regulacja w pełni rozstrzyga normatywnie wskazane ww. zagadnienie, podczas gdy wprowadzony zakaz przebywania nie spełniałby konstytucyjnych wymogów: niezbędności, konieczności, proporcjonalności i nie byłby adekwatny do zagrożenia oraz nie zapobiegałby możliwości popełniania wskazanych ww. czynów.

Ponadto organ zarzucił naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy (pkt II), tj.:

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a przez uwzględnienie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich i stwierdzenie nieważności rozporządzenia porządkowego nr 1/2023 Wojewody Podlaskiego z 16 lutego 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 934), w związku z błędnym uznaniem przez Sąd, że doszło do naruszenia zasad określoności i praworządności przy jego wydawaniu,

2) art. 3 § 1 i art. 147 § 1 p.p.s.a. polegające na uwzględnieniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich i stwierdzeniu nieważności rozporządzenia porządkowego nr 1/2023 Wojewody Podlaskiego z 16 lutego 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 934), w sytuacji kiedy organ wykazał, że zaskarżone rozporządzenie porządkowe w § 1 nie zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 60 ust. 1 u.w.,

3) art. 151 p.p.s.a. przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy skarga powinna ulec oddaleniu, ponieważ rozporządzenie porządkowe nr 1/2023 Wojewody Podlaskiego z 16 lutego 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 934) jest zgodne z prawem, a organ wykazał, że zostało ono wydane w oparciu o wszystkie przesłanki wynikające z art. 60 ust. 1 u.w.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz rozpoznanie skargi i zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie skargi w całości. Ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA w Białymstoku do ponownego rozpoznania. Ponadto wniósł o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Wojewody Podlaskiego

zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości. Podkreślił, że w jego ocenie uzasadnienie kwestionowanego wyroku jest błędne w zakresie, w jakim Sąd nie podzielił argumentacji RPO. Pomimo to, samo rozstrzygnięcie odpowiada prawu, albowiem kontrolowane rozporządzenie porządkowe zostało wydane z naruszeniem prawa, w szczególności art. 60 ust. 1 u.w. oraz art. 2 Konstytucji RP. Rzecznik zwrócił uwagę na przekroczenie przez Wojewodę kompetencji do wydania rozporządzenia porządkowego. W jego ocenie nie powinno budzić wątpliwości, że rzeczywistym celem kwestionowanego rozporządzenia porządkowego jest nie tyle zapobieganie procederowi nielegalnego przekraczania granicy, czy pomocnictwu w tym procederze, co prowadzenie polityki penalnej. Organ de facto przyznaje, że deklarowane przez niego cele (zakaz nielegalnego przekraczania i pomocnictwa w nielegalnym przekraczaniu granicy) realizowane są przez przywołane normy szerokorozumianego prawa karnego, ale z uwagi na trudności w egzekwowaniu odpowiedzialności za ich naruszenie (wynikające z problemów w dowiedzeniu popełnienia stypizowanych w nich czynów zabronionych), za celowe uznał faktyczne „uproszczenie” opisu tych czynów, co w łatwy sposób pozwolić ma na wymierzanie kary grzywny ich sprawcom, bez obarczania organów ścigania koniecznością ich udowodnienia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Niezasadne są zarzuty naruszenia prawa materialnego w postaci przepisów art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie i art. 12a ustawy o ochronie granicy państwowej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na nieodpowiadającą wymogom z art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nieprawidłową konstrukcję tych zarzutów. Należy bowiem przypomnieć, że skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem zaskarżenia. W odniesieniu do wymogu przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie podkreślał, że to na autorze skargi kasacyjnej spoczywa obowiązek precyzyjnego określenia podstaw kasacyjnych wyznaczających granice orzekania sądu odwoławczego. Nie jest rolą tego sądu domyślanie się intencji stojących za złożonym środkiem zaskarżenia. Dla podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewidziano dwie formy naruszenia prawa materialnego, które mogą stanowić przedmiot zarzutu kasacyjnego: błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Formułując skargę kasacyjną, obowiązkiem autorki skargi kasacyjnej było precyzyjne wskazanie, którą formę naruszenia prawa materialnego zarzuca Sądowi I instancji. Tymczasem w rozpoznawanej skardze kasacyjnej jej autorka nie określiła precyzyjnie formy naruszenia prawa materialnego, posługując się jedynie formułą „zaskarżonemu wyrokowi zarzucam na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie lub błędną wykładnię”. Tymczasem każdej ze wskazanych wyżej postaci naruszenia prawa materialnego stawiane są inne wymogi i konieczność przedstawienia odrębnej argumentacji. Jednak opisy zarzutów podniesionych w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej, a także ich uzasadnienie zostało sporządzone łącznie dla ich wszystkich i nie daje odpowiedzi na pytanie, o jaką formę naruszenia prawa materialnego chodzi autorce skargi kasacyjnej oraz która argumentacja odnosi się do naruszenia poszczególnych przepisów. Ponadto w zarzucie I. 2) wskazano naruszenie art. 12a ustawy o ochronie granicy państwowej. W skardze kasacyjnej niezbędne jest wskazanie konkretnych przepisów, które zdaniem skarżącego zostały naruszone przez sąd pierwszej instancji. Powyższe wskazanie powinno obejmować numer artykułu, paragrafu, ustępu, punktu i innych jednostek redakcyjnych ustawy. Powołanie się na całość przepisu, który został podzielony na mniejsze jednostki redakcyjne, nie pozwala bowiem na prawidłowe ustalenie granic zaskarżenia, gdyż nie wyznacza kierunku, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny powinien dokonać kontroli zaskarżonego

orzeczenia. Tymczasem art. 12a ustawy o ochronie granicy państwowej składa się z dwóch ustępów zawierających odmienną treść normatywną.

Niezależnie od wskazanych wyżej wad zarzutów, które dyskwalifikują ich skuteczność, Naczelny Sąd Administracyjny odnosząc się do argumentacji skarżącego kasacyjnie stwierdza, że zarzuty naruszenia prawa materialnego nie są także zasadne ze względów przedstawionych niżej. Wbrew zarzutom Wojewody, w stanie faktycznym ustalonym w sprawie nie zostały spełnione wszystkie przesłanki z art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie do wydania zaskarżonego rozporządzenia. Natomiast przepis art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej może stanowić podstawę do wydania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rozporządzenia, które będzie właściwą reakcją struktur państwa na sytuację istniejącą na granicy polsko - białoruskiej a nie rozporządzenie porządkowe Wojewody. W takiej sytuacji Wojewoda nie powinien wkraczać w kompetencje, przypisane ustawowo właściwemu ministrowi i zastępować go we właściwej reakcji na sytuację panującą na granicy.

Wojewoda Podlaski, wydał zaskarżone rozporządzenie w podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r., poz. 190) dalej jako "u.w.". W § 1 rozporządzenia porządkowego zapisano, że w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi na terenie województwa podlaskiego zabrania się przerzucania, przekazywania, odbierania przerzuconych lub przekazanych przez linię granicy państwowej przedmiotów. Natomiast w § 2 wskazano, że kto wykracza przeciwko przepisom niniejszego rozporządzenia porządkowego podlega karze grzywny do 500 zł, wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151, 2311, 2581 i 2600). Z uzasadnienia zaskarżonego rozporządzenia wynika, że głównym celem wprowadzonego zakazu było wyeliminowanie działań pomiędzy nielegalnymi migrantami znajdującymi się na terenie Białorusi a osobami znajdującymi się na terytorium RP, umożliwiającymi komunikowanie się, ułatwiające nielegalne przekraczanie granicy przez migrantów. Organ wskazywał, że przekazywane przedmioty mogą być nośnikiem informacji, inicjującym określone działania nielegalnych migrantów. W sytuacji braku środków łączności i braku zakazu przebywania w strefie nadgranicznej, taka forma przekazywania informacji jest jedyną możliwością nawiązania kontaktu cudzoziemców usiłujących nielegalnie

przedostać się na terytorium RP z osobami współpracującymi znajdującymi się po polskiej stronie granicy.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.w., w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W świetle powyższej regulacji wydanie przepisów porządkowych zostało uzależnione od kumulatywnego spełnienia określonych prawem przesłanek – braku uregulowania danego zagadnienia w przepisach powszechnie obowiązujących oraz niezbędności dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Jak to trafnie przyjął Sąd I instancji, powyższe kwestie związane z uniemożliwieniem przerzucania przedmiotów, będących nośnikiem informacji przez granicę państwa, są wystarczająco regulowane istniejącymi przepisami prawa, w szczególności instytucją pomocnictwa i usiłowania popełnienia przestępstw opisanych w art. 264 § 2 i art. 264a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138), czyli przestępstwa nielegalnego przekroczenia granicy przy użyciu przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami bądź też przestępstwa umożliwienia lub ułatwienia innej osobie pobytu na terytorium RP wbrew obowiązującym przepisom. Dodatkowo wskazać należy, na co zwrócił uwagę Rzecznik w złożonej skardze, na treść art. 49a § 2 w zw. z § 1 Kodeksu wykroczeń, z których wynika, że usiłowanie i pomocnictwo w nielegalnym przekroczeniu granicy państwowej jest karane i podlega karze grzywny.

Warto tu przytoczyć in extenso fragment uzasadnienia skargi kasacyjnej Wojewody, który argumentując za brakiem tożsamości wprowadzonego rozporządzeniem porządkowym zakazu z normami wynikającymi z art. 264a § 1 Kodeksu karnego, art. 49a § 2 w zw. z § 1 Kodeksu wykroczeń (penalizującymi nielegalne przekraczanie granicy i pomocnictwo w nielegalnym przekraczaniu granicy) wskazuje, że „rozporządzenie porządkowe nie powiela wspomnianych przepisów, lecz zgodnie z art. 60 ust. 1 u.w. (...) wypełnia lukę między tymi przepisami. Chodzi o sytuacje, gdy organ nie może ustalić, co znajdowało się w pakunku przerzuconym przez granicę, w szczególności w sytuacji przerzucenia go na terytorium Republiki Białorusi, bądź w przypadku przerzucenia przedmiotu na terytorium Polski, gdy osoba, która odebrała przedmiot zdążyła go schować lub się

go pozbyć. Organ nie jest w stanie stwierdzić, że dane zdarzenie wiązało się z pomocnictwem czy też załatwieniem nielegalnego przekroczenia granicy państwowej, jednak usankcjonowanie czynności przerzucania przedmiotów przez granicę państwową eliminuje potencjalne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia oraz służy do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Jak to trafnie podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich w odpowiedzi na skargę kasacyjną, przedmiotowy fragment uzasadnienia skargi kasacyjnej (nota bene, stanowiący powielenie argumentacji przedstawianej na wcześniejszych etapach postępowania, w szczególności podczas rozprawy przed Sądem I instancji) jednoznacznie dowodzi przekroczenia przyznanych Wojewodzie kompetencji. W jego świetle, nie powinno budzić wątpliwości, że rzeczywistym celem kwestionowanego rozporządzenia porządkowego jest nie tyle zapobieganie procederowi nielegalnego przekraczania granicy, czy pomocnictwu w tym procederze, co prowadzenie polityki penalnej. Organ de facto przyznaje, że deklarowane przez niego cele (zakaz nielegalnego przekraczania i pomocnictwa w nielegalnym przekraczaniu granicy) realizowane są przez przywołane normy szeroko rozumianego prawa karnego, ale z uwagi na trudności w egzekwowaniu odpowiedzialności za ich naruszenie (wynikające z problemów w dowodzeniu popełnienia stypizowanych w nich czynów zabronionych), za celowe uznał faktyczne uproszczenie opisu tych czynów, co w łatwy sposób pozwolić ma na wymierzanie kary grzywny ich sprawcom, bez obarczania organów ścigania koniecznością ich udowodnienia. Niejako skutkiem ubocznym dążenia Wojewody do uproszczenia karania za nielegalne przekraczanie granicy i pomocnictwo w nielegalnym przekraczaniu granicy jest jednocześnie, na co trafnie zwrócił uwagę Sąd I instancji, objęcie odpowiedzialnością wykroczeniową czynów polegających na „przerzucaniu, przekazywaniu i odbieraniu przerzuconych lub przekazanych przez linię graniczną przedmiotów wszelkiego rodzaju” i niezależnie od zamiaru osób, które tego rodzaju czynności dokonają. Gdyby nawet przyjąć, że rzeczywistym, a nie tylko deklarowanym celem rozporządzenia porządkowego Wojewody jest ochrona granicy państwowej, a nie prowadzenie polityki penalnej, to forma jego realizacji musi zostać uznana za oczywiście nieproporcjonalną.

Z akt sprawy wynika, że jedną z przyczyn wydania zaskarżonego rozporządzenia porządkowego na początku 2023 r. był fakt wygaśnięcia obowiązywania stosownych rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanych na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy

państwowej wprowadzających czasowy zakaz przebywania na obszarze strefy nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi, które wprowadzały powyższy zakaz w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. jak również wygaśnięcia obowiązywania rozporządzeń Wojewody Podlaskiego, wydanych na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, które wprowadzały zakaz przebywania w obszarze 200 metrów od linii granicy państwowej Polski z Republiką Białorusi na okres od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. Wprowadzenie zakazu przebywania osób w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwowej – obszarze 200 metrów od tej granicy, de facto uniemożliwiało przekazywanie czy przerzucanie jakichkolwiek przedmiotów, w tym zawierających informacje pomiędzy osobami znajdującymi się po obu stronach granicy. Opisane w art. 12a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie granicy państwowej przesłanki wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze strefy nadgranicznej są niemal identyczne jak przesłanki wprowadzenia rozporządzenia porządkowego przez Wojewodę - konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełniania innych czynów zabronionych. Jak to trafnie stwierdził Sąd I instancji, z powyższej regulacji wynika, że wolą ustawodawcy było, aby w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia wynikającym z nielegalnego przekraczania granicy, właściwą reakcją państwa było wprowadzenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zakazu przebywania osób na danym obszarze strefy nadgranicznej, a nie wydawanie rozporządzeń porządkowych przez Wojewodę obowiązujących na obszarze danego województwa. Wprowadzenie zakazu przebywania w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwowej – np. 200 metrów, skutecznie realizowało cel zaskarżonego rozporządzenia porządkowego Wojewody – uniemożliwienie przerzucania czy przekazywania przedmiotów przez granicę państwa. Zatem, jak już podano wyżej, właściwą reakcją struktur państwa na sytuację istniejącą na granicy polsko - białoruskiej winno być rozporządzenie wydane na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej a nie rozporządzenie porządkowe Wojewody. Powyższej oceny nie może zmienić podnoszona przez Wojewodę okoliczność, że

wprowadzony czasowy zakaz przebywania, w myśl art. 12b ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej nie ma charakteru bezwzględny. Wprowadzenie zakazu przebywania, jedynie w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwowej z Republiką Białorusi np. kilkusetmetrowej, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności wprowadzanego zakazu do istniejącego zagrożenia, w istotny sposób automatycznie ograniczy katalog osób, wymienionych w skardze kasacyjnej, których wprowadzony zakaz by nie obejmował.

Odnosząc się do twierdzenia Wojewody, że zakaz wprowadzony na mocy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy, będzie bardziej uciążliwy niż zakaz wydany na podstawie rozporządzenia porządkowego Wojewody, należy stwierdzić, że ograniczenie obowiązywania tego pierwszego do kilkusetmetrowego obszaru przy granicy zminimalizuje tą różnicę, skutkiem czego wprowadzony zakaz przebywania spełniałby konstytucyjne wymogi, niezbędności, konieczności i proporcjonalności oraz byłby adekwatny do występującego zagrożenia. Szersze odniesienie się do tej kwestii, wobec braku zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji RP jest zbędne.

Racje należy natomiast przyznać Wojewodzie, że Sąd I instancji niezasadnie wskazał, że zaskarżone rozporządzenie było spóźnione. Jednak okoliczności przytaczane przez Sąd I instancji na potwierdzenie tej tezy, były jedynie argumentacją posiłkową, przedstawioną na potwierdzenie braku niezbędności wydania tego rozporządzenia. Pominięcie tej argumentacji Sądu I instancji nie podważa stanowiska Sądu, że należy stwierdzić jego nieważność, bowiem rozporządzenie to zostało wydane z istotnym naruszeniem przepisów art. 60 ust. 1 u.w. i art. 2 Konstytucji RP.

Oczywiście niezasadny jest zarzut naruszenia przepisów postępowania (nr II. 1)) tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Przepis ten ma zastosowanie w sytuacji uwzględnienia skargi na decyzje lub postanowienia. Tymczasem przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie było rozporządzenie porządkowe Wojewody. Sąd I instancji uwzględnił skargę na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Zatem przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. nie miał zastosowania w niniejszej sprawie, a tym samym nie mógł być naruszony przez Sąd I instancji.

Naruszony nie został także przepis art. 3 § 1 p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Nie budzi wątpliwości, że Sąd I instancji

przeprowadził kontrolę rozporządzenia Wojewody będącego organem administracji i zastosował środek przewidziany w ustawie, tj. stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. To czy wynik przeprowadzonej kontroli okazał się prawidłowy czy nie, nie stanowi o naruszeniu art. 3 § 1 p.p.s.a.

Niezasadne są także zarzuty naruszenia przepisów postępowania tj. art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 151 p.p.s.a. (nr II. 2) i 3)). Są to przepisy wynikowe i co do zasady są nieskuteczne bez powiązania ich z innymi naruszonymi przepisami i wykazania naruszenia tych drugich. Jak już wyżej wykazano, wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie Wojewody, nie wykazał on, że zaskarżone rozporządzenie porządkowe w § 1 nie zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozporządzenie to jest niezgodne z prawem bowiem nie zostało wydane w oparciu o przesłanki wskazane w art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dlatego Sąd I instancji z braku przesłanek z art. 151 p.p.s.a. do oddalenia skargi, nie naruszając tego przepisu, prawidłowo na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia.

Ubocznie należy tylko zauważyć, że argumentacja Wojewody mająca wykazać naruszenie przepisów postępowania (tzw. wynikowych) zawarta na stronie 9-11 skargi kasacyjnej, dotycząca naruszenia zasady określoności przepisów rozporządzenia oraz wątpliwości interpretacyjnych użytego w rozporządzeniu pojęcia „przedmiotu”, z braku ich powiązania z naruszeniem przepisów prawa materialnego, co do których de facto odnosi się ta argumentacja, nie mogła odnieść zamierzonego przez organ skutku. Jak to trafnie wskazał Sąd I instancji naruszenie zasady określoności przepisów stanowiło naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Jednak w skardze kasacyjnej ani nawet w jej uzasadnieniu nie sposób doszukać się zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP. Tymczasem naruszenie to, obok omawianego wyżej naruszenia art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, stało się jednym z zasadniczych motywów stojących za stwierdzeniem nieważności zaskarżonego rozporządzenia. Niepodważanie w skardze kasacyjnej naruszenia przez przepisy rozporządzenia art. 2 Konstytucji RP, dodatkowo wzmacnia stanowisko o zgodności z prawem zaskarżonego wyroku.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. ją oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Olga Wronska

starszy sekretarz sądowy