



Warszawa, 24-10-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.543.262.2025.MB

Pan

Marcin Kierwiński

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

uprzejmie informuję, że otrzymuję skargi dotyczące praktyki Straży Granicznej polegającej na nieprzyjmowaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej od cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców (dalej: „SOC”), jak również od osób przebywających poza tymi ośrodkami, na terenie całego kraju. Jako podstawę prawną tych działań funkcjonariusze Straży Granicznej wskazują art. 33b ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹, odnoszący się do aktualnie obowiązującego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP².

¹ Dz.U. z 2025 r., poz. 223 t.j.; dalej: „ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony”.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 390) wraz z przedłużeniami (z 23 maja 2025 r. - Dz.U. z 2025 r., poz. 673; z 24 lipca 2025 r. - Dz.U. z 2025 r., poz. 992; z 17 września 2025 r. - Dz.U. z 2025 r., poz. 1256); dalej: „rozporządzenie zawieszające”.

W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że w pełni podtrzymuję krytyczne stanowisko wobec nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, przedstawione w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich³. Jednocześnie przyjmuję, iż od dnia 26 marca 2025 r. przepisy wprowadzone tą nowelizacją stanowią część powszechnie obowiązującego prawa, w związku z czym nie ma potrzeby ponownego przytaczania wcześniej przedstawionych argumentów.

W ramach prowadzonych na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁴ postępowań wyjaśniających ustalono, że Straż Graniczna nie przyjmuje wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP od cudzoziemców, co do których ustalono, że uprzednio dokonali oni nielegalnego przekroczenia granicy z terytorium Republiki Białorusi do Rzeczypospolitej Polskiej, w okresie obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od tego, w którym województwie została złożona deklaracja o zamiarze złożenia takiego wniosku. Podstawą do przyjęcia tej rozszerzonej interpretacji ma być stanowisko Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazane w dniu 4 lipca 2025 r. do Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej (znak pisma: DSMiM-WKPM.0751.26.2025), a następnie do placówek Straży Granicznej i do strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców.

Zgodnie z powołanym wyżej stanowiskiem MSWiA: „odmowa przyjęcia od cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie art. 33b ust. 1 powinna nastąpić w każdym przypadku, gdy właściwy organ Straży Granicznej posiada ustalenia na okoliczność nielegalnego przekroczenia granicy białorusko-polskiej przez tego cudzoziemca (nawet jeśli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został przez niego złożony w innym województwie). Taką interpretację wprowadzonego czasowego ograniczenia przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową należy uznać za zgodną z celem jakim kierował się ustawodawca wprowadzając możliwość czasowego ograniczenia przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową, aby zapobiegać

³ Zob. opinię dnia 6 lutego 2025 r., dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-02/Do_Sejmu_cudzoziemcy_ochrona_zawieszenie_projekt_6_02_2025_0.pdf (dostęp: 17.10.2025).

⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 t.j.; dalej: „ustawa o RPO”.

instrumentalizacji migracji (art. 33a ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej)”.

W mojej opinii przyjęcie ww. wykładni omawianych przepisów oraz sposób, w jaki została ona sformułowana i przekazana organom Straży Granicznej budzi poważne zastrzeżenia.

Wskazać należy, że art. 33a ust. 5-6 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony zawiera upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów, na podstawie którego może ona wprowadzić czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Rozporządzenie to ma określać m.in. odcinek granicy, na którym ma być stosowane to ograniczenie. Już w opinii⁵ dotyczącej projektu nowelizacji wprowadzającej ww. przepisy do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony podnosiłem, że tak sformułowane upoważnienie ustawowe dające Radzie Ministrów kompetencję do ograniczania konstytucyjnego prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium RP w drodze rozporządzenia narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP (tj. zasadę wyłączności ustawy). W przepisach rangi ustawowej nie zostało bowiem określone m.in. terytorium, na jakim takie ograniczenie może zostać wprowadzone, pozostawiając w tym zakresie dowolność autorom rozporządzenia.

Opisane zastrzeżenia znacznie pogłębiły się po przyjęciu ww. rozporządzenia zawieszającego. Zgodnie z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej stosuje się „na granicy państwowej z Republiką Białorusi”. Pojęcie to budziło istotne trudności interpretacyjne na etapie stosowania omawianych przepisów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Językowa wykładnia ww. przepisu prowadziła bowiem do wniosku, iż wszystkie osoby, które w jakikolwiek sposób przekroczyły linię graniczną rozdzielającą terytorium Polski i terytorium Białorusi znajdują się już na terytorium RP, a nie na „granicy państwowej”, w związku z czym nie powinno się stosować do nich ograniczenia obowiązującego wyłącznie „na granicy”. Zdaniem organów SG przyjęcie takiej interpretacji nie pozwalało na realizację celu prawodawcy stojącego za przyjęciem omawianej regulacji, w związku z czym za „granicę państwową” uznawały cały obszar objęty terytorialnym zakresem działania tych placówek SG, którym powierzono ochronę poszczególnych odcinków granicy objętych rozporządzeniem. We wspólnym wystąpieniu z dnia 5 sierpnia 2025

⁵ Pełna treść opinii dostępna pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-cudzoziemcy-ochrona-miedzynarodowa-projekt-opinia-prezydent> (dostęp: 15.10.2025).

r.⁶, wraz z Rzeczniczką Praw Dziecka, podnosiliśmy, iż niedopuszczalnym jest, aby tak istotna kwestia, jak terytorialny zakres obowiązywania ograniczenia konstytucyjnego prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową pozostawiała jakiejkolwiek wątpliwości interpretacyjne i przestrzeń do stosowania rozszerzającej wykładni omawianych przepisów.

Z odpowiedzi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na to wystąpienie⁷ wynikało, że opisana powyżej interpretacja przyjmowana przez Straż Graniczną była zgodna z intencją przyświecającą prawodawcy podczas tworzenia omawianych przepisów („stosowanie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w sposób pozwalający na wyłączenie spod tego ograniczenia osób nielegalnie przekraczających odcinek granicy państwowej, na której występuje instrumentalizacja, zaraz po jej przekroczeniu, byłoby niewystarczające z punktu widzenia realizacji podstawowych celów tego ograniczenia, jakimi są ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz zniwelowanie okoliczności, w których zjawisko instrumentalizacji może być podtrzymywane”). Jednakże choć sam fakt kompatybilności interpretacji przyjmowanej przez Straż Graniczną z celem prawodawcy nie świadczy o jej zgodności z Konstytucją, to nasz apel o doprecyzowanie przez prawodawcę terytorialnego zakresu zastosowania ww. przepisów na poziomie aktu powszechnie obowiązującego nie spotkał się z oczekiwaną reakcją Rady Ministrów.

Jak już powyżej wskazałem, obecnie (tj. od momentu otrzymania stanowiska Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) organy Straży Granicznej przyjmują, iż odmowa przyjęcia od cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie art. 33b ust. 1 powinna nastąpić w każdym przypadku, gdy właściwy organ Straży Granicznej posiada ustalenia o nielegalnym przekroczeniu granicy białorusko-polskiej przez tego cudzoziemca, nawet jeśli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został przez niego złożony w innym województwie. Taka wykładnia jeszcze bardziej rozszerza terytorialny zakres zastosowania omawianego ograniczenia z „granicy państwowej z

⁶ Pełna treść wspólnego wystąpienia RPO i RPD dostępna pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rpd-granica-ochrona-miedzynarodowa-ograniczenie-premier-mswia-odpowiedz> (dostęp: 15.10.2025).

⁷ Pełna treść odpowiedzi MSWiA na wspólne wystąpienie RPO i RPD dostępna pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rpd-granica-ochrona-miedzynarodowa-ograniczenie-premier-mswia-odpowiedz> (dostęp: 15.10.2025).

Republiką Białorusi” (obszaru objętego zakresem działania placówek Straży Granicznej odpowiedzialnych za ochronę tego odcinka granicy) na terytorium całego kraju.

W mojej opinii stosowanie takiej wykładni jest sprzeczne nie tylko ze wspomnianymi w opinii do nowelizacji oraz do rozporządzenia przepisami Konstytucji, ale także z samymi regulacjami dotyczącymi ograniczenia prawa do składania wniosków o ochronę międzynarodową na terytorium RP znajdującymi się w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Zgodnie z art. 33b ust. 1 ww. ustawy „w okresie obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej organ Straży Granicznej nie przyjmuje wniosku cudzoziemca o udzielenie takiej ochrony **na odcinku granicy, na którym jest stosowane to ograniczenie**” – należy więc uznać, że **odmawianie przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez organy Straży Granicznej, których terytorialny zakres działania nie obejmuje granicy z Republiką Białorusi jest niezgodne z ustawą.**

W tym miejscu należy również zauważyć, że zobowiązanie przez MSWiA Straży Granicznej do stosowania powyższej interpretacji stanowi **przekroczenie upoważnienia ustawowego** z art. 33a ust. 5-6 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Zgodnie z art. 33a ust. 6 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony „**Rada Ministrów, w rozporządzeniu [...] określa [...] okres obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz odcinek granicy, na którym jest ono stosowane**”. Oznacza to więc, iż – po pierwsze – kompetencję do określania terytorialnego zakresu stosowania ww. ograniczenia ma Rada Ministrów, nie zaś Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji lub podległe mu jednostki organizacyjne. Po drugie, określenie terytorialnego zakresu stosowania ww. ograniczenia ma nastąpić w rozporządzeniu Rady Ministrów, tj. akcie prawa powszechnie obowiązującego, nie zaś za pośrednictwem stanowiska jednostki organizacyjnej MSWiA. Po trzecie, z art. 33a ust. 4 oraz 6 wynika, iż Rada Ministrów ma kompetencję do wprowadzenia ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej „na odcinku granicy”. Wątpliwe jest więc (szczególnie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji), aby na podstawie upoważnienia ustawowego dopuszczalne było wprowadzenie takiego ograniczenia na terytorium całego państwa.

Kolejnym punktem wartym podkreślenia jest to, że zgodnie z art. 33b ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony regulacje dotyczące ograniczenia prawa do

składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej miały zastosowanie po zrealizowaniu się przesłanki „czasu” („w okresie obowiązywania czasowego ograniczenia”) oraz przesłanki „terytorium” („na odcinku granicy, na którym jest stosowane to ograniczenie”). Obecnie stosowana interpretacja opiera zastosowanie tych regulacji na spełnieniu się przesłanki podmiotowej – przepisy są skuteczne co do wszystkich osób, co do których właściwy organ Straży Granicznej posiada ustalenia dotyczące nielegalnego przekroczenia przez nie granicy białorusko-polskiej. Takie rozumienie omawianych regulacji stanowi w rzeczywistości zupełną modyfikację treści obowiązujących norm ustawowych dokonaną bez nowelizacji przepisów zgodnie z Konstytucją, tj. przez organ ustawodawczy. W moim przekonaniu jest to działanie za godzące w art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na zakończenie pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na praktykę, w ramach której wykładnia (czy wręcz – jak w tym przypadku – brzmienie) przepisów powszechnie obowiązujących i ograniczających konstytucyjne prawa, jest określana w drodze stanowiska przekazywanego przez jednostkę organizacyjną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji podległej mu Straży Granicznej. Takie stanowisko nie jest aktem prawnie wiążącym na poziomie powszechnie obowiązującym w związku z czym w demokratycznym państwie prawnym nie może ograniczać realizacji konstytucyjnych praw jednostek.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸, zwracam się do Pana Ministra o podjęcie działań zmierzających do niezwłocznego dostosowania praktyki realizowanej przez Straż Graniczną w zakresie stosowania przepisów dotyczących czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do obowiązującego stanu prawnego.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 t.j.

Do wiadomości:

- 1) Pan Donald Tusk, Prezes Rady Ministrów
- 2) Pan Maciej Berek, Minister do spraw Nadzoru nad Wdrażaniem Polityki Rządu
- 3) Pan gen. dyw. SG Robert Bagan, Komendant Główny Straży Granicznej
- 4) Pani Monika Horna-Cieślak, Rzeczniczka Praw Dziecka