



Warszawa, 29-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

II.510.1559.2025.MW

Pan

Arkadiusz Myrcha

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Sprawiedliwości

ePUAP

dot. DL-VII.401.3.2025

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 17 grudnia 2025 r., dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o dokumentach paszportowych (UD319), uprzejmie przedstawiam następujące uwagi.

Na wstępie pragnę zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich z satysfakcją przyjmuje opracowanie projektu. Prawidłowo diagnozuje on potrzebę oddzielenia zatrzymania dokumentu paszportowego lub innego dokumentu, uprawniającego do przekroczenia granicy, unieważnienie takiego dokumentu lub zakaz jego wydania od zakazu opuszczania kraju. Poza rozdzieleniem zakazu prostego i złożonego, ujętego aktualnie w treści art. 277 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.), projektodawca uznał za konieczne uzupełnienie

katalogu środków zapobiegawczych, zawartych w tym przepisie, także o zakaz opuszczania Unii Europejskiej.

W tym miejscu należy rozważyć, czy owo wyodrębnienie jest zabiegiem zasadnym. Z jednej strony, w wystąpieniu z dnia 9 marca 2025 r., sygn. II.519.1004.2024.MW/PZ, Rzecznik wskazywał na bezcelowość utrzymywania instytucji z art. 277 § 1 k.p.k. w obecnym kształcie, właśnie z uwagi na strefę Schengen. Swoboda przepływu osób, towarów i usług, gwarantowana w ramach strefy Schengen sprawiła, że wobec braku kontroli granicznych, celowość stosowania tego środka była wątpliwa. Praktyka, leżąca u podstaw wystąpienia z dnia 9 marca 2025 r. z kolei wskazywała, że nierzadko tryb administracyjny unieważnienia lub zatrzymania dokumentu paszportowego stosowano już po opuszczeniu kraju, co jeszcze bardziej poddawało w wątpliwość celowość obecnych regulacji.

Problemem wymagającym dodatkowych rozważań pozostaje to, czy ustanowienie zakazu opuszczania UE jest, w obliczu gwarantowanej swobody przemieszczania się nie tylko w samej UE, ale w strefie Schengen, zakazem trafny? Takie rozwiązanie budzi bowiem wątpliwości, ale nie przez wzgląd na standardy konstytucyjne, lecz ze względu na jego celowość i wyzwania praktyczne. Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy nie zawiera przesłanki zawężenia tego środka wyłącznie do terytorium Unii Europejskiej. Co prawda wskazano, że wyodrębnienie tej kategorii jest uzasadnione z uwagi na liczną grupę osób, wykonujących pracę zarobkową na terenie UE, wobec których zastosowanie zakazu opuszczania kraju jest zbyt dolegliwe – uniemożliwiłoby im bowiem świadczenie pracy. Projektodawca wskazuje także, że takie rozwiązanie przyczyni się do pełniejszej realizacji zasady swobodnego przepływu osób wewnątrz Unii, który wynika m.in. z art. 26 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

Projektodawca nie rozważa jednak, czy właściwszą metodą nie byłoby albo ustanowienie zakazu opuszczania strefy Schengen (wszak należą do niej także te państwa, które nie są w UE, ale również obejmuje je ruch ograniczonej kontroli, np. państwa EOG), albo całkowite zrezygnowanie z jego wyodrębnienia. Aktualna propozycja prowadziłaby bowiem do sytuacji, w której liczna grupa osób pracujących

przede wszystkim w Norwegii (od 110 do 150 tysięcy osób), ale także w Islandii oraz w Lichtensteinie (łącznie ok. 30 tysięcy osób) nie mogłaby świadczyć pracy, chociaż kraje te należą do strefy Schengen (i powinny być, tym samym, objęte normowaniem zakazu, zgodnie z uzasadnieniem odzwierciedlającym intencję projektodawcy), a także w krajach tych wykonuje się Europejskie Nakazy Aresztowania (Nordycko-Europejski Nakaz Aresztowania).

Skoro uzasadnieniem wyszczególnienia zakazu opuszczania UE była wysoka skuteczność ENA, zaś w krajach tych zasadniczo jest on wykonywany (choć pod inną nazwą), to nie do końca zrozumiałe jest, dlaczego zostały one wyłączone, oraz czy projektodawca w ogóle to rozważał. Nadto, możliwe jest połączenie zakazów opuszczania kraju lub opuszczania UE z zatrzymaniem, unieważnieniem lub odmową wydania dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy. Nie do końca zatem wiadomo, dlaczego wobec osób wykonujących pracę zarobkową na terytorium UE (lub szerzej, strefy Schengen), nie można zastosować wyłącznie pozbawienia dokumentu, aby uniemożliwić im wyjazd poza granice Unii Europejskiej oraz państw, które zawarły w tym przedmiocie stosowne porozumienia z Unią Europejską. W konsekwencji należałoby się zastanowić, czy zasadne jest wyodrębnienie zakazu opuszczania Unii Europejskiej, a także czy funkcji tej pełniej nie realizowałby jednak środek zapobiegawczy, polegający na zatrzymaniu, unieważnieniu lub odmowie wydania dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy.

Wątpliwości budzi także mechanizm praktycznego monitorowania wykonywania zakazu opuszczania UE. Jak wskazywano wcześniej, utrzymanie projektowanych rozwiązań prowadziłoby do sytuacji, w której przekroczenie granicy norweskiej czy luksemburskiej – ale także gibraltarskiej czy szwajcarskiej, które na podstawie oddzielnych umów bilateralnych wprowadziły zasady przepływu osób jak w strefie Schengen – wymagałoby interwencji organów ścigania. W końcu doszłoby do złamania zakazu opuszczania UE. Nie do końca jednak wiadomo, w jaki sposób będzie to monitorowane. W uzasadnieniu projektu nie wskazano, czy istnieje osobny, wewnętrzny system informatyczny, pozwalający na wymianę i wykonywanie takich krajowych postanowień. Inną metodą byłoby umieszczanie tej informacji w bazach

Europolu, ale agencja ta nie zajmuje się tego typu działaniami. To prowadzi do wniosku, że choć idea przyświecająca projektodawcy jest słuszna, to nie jest jasne, czy do końca koresponduje ona z rzeczywistością społeczną i prawną. Niejasne jest, czy projektodawca rozważał te kwestie, a także, w jaki sposób zamierza zapewnić skuteczność wykonywania zakazu opuszczania UE.

Domniemywać można jedynie założenia projektodawcy. Są bowiem takie państwa, które umożliwiają wjazd do nich na podstawie dowodu osobistego (którego nie można obywatela pozbawić), a które nie należą ani do UE, ani do EOG, a ponadto, nie posiadają na podstawie umów bilateralnych porozumień, pozwalających na wykonanie w nich Europejskiego Nakazu Aresztowania (np. Turcja czy Macedonia Północna). Tym samym, umieszczenie takiego zakazu formalnie umożliwiałoby legalną podróż do miejsca pracy w innym kraju UE, ale zakazywałoby podróży do tych państw, które nie są ani częścią UE, ani nie znajdują się w strefie Schengen, chociaż można wjechać do nich na podstawie dowodu osobistego. Orzeczenie samodzielnego środka zapobiegawczego, pozbawiającego osoby dokumentu, nie skutkowałoby zatem ograniczeniem prawa tej osoby do opuszczenia terytorium UE oraz EOG.

Mniej wątpliwości budzi projektowana nowelizacja ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1063 z późn. zm.). Można jedynie zastanawiać się, dlaczego projektodawca zdecydował się użyć dwóch różnych terminów do uregulowania tej samej sytuacji procesowej. Z uzasadnienia projektu wynika, że projektodawca dążył do umożliwienia unieważnienia lub odmowy wydania dokumentu paszportowego wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia. Nie do końca zatem jasnym jest, dlaczego w projektowanym art. 54 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.p. posłużył się zwrotem „wobec której **orzeczono** na podstawie odrębnych przepisów zakaz wydania dokumentu”, zaś w projektowanym art. 70 ust. 2 pkt 11 lit. a i b u.d.p. posłużył się zwrotem „wobec którego **zastosowano** na podstawie odrębnych przepisów unieważnienie dokumentu paszportowego”. Oba te przepisy regulują zasadniczo tożsamą sytuację, w której prokurator lub sąd wydał postanowienie na podstawie projektowanego art. 277 § 1 pkt 3 k.p.k., tj. orzekł zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci zatrzymania dokumentu paszportowego lub innego

dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy, unieważnienie takiego dokumentu lub zakaz jego wydania.

Aktualny projekt nowelizacji pozostawia pewne pole do sporów interpretacyjnych co do znaczenia zwrotu „zastosowano”. Bez wątpienia, zwrot „zastosowano” oznacza coś innego niż „orzeczono”. Zgodnie z definicją słownikową, zwrot „zastosować” oznacza „użyć czegoś w jakiejś sytuacji, żeby osiągnąć określony cel”. Tym samym, zakres pojęcia „zastosować” jest szerszy niż pojęcia „orzec”. O ile w systematyce kodeksowej zazwyczaj będzie się to wiązać z zastosowaniem środka zapobiegawczego, a tym samym, z orzeczeniem jego zastosowania, o tyle niezrozumiałym jest, dlaczego projektodawca zdecydował się na zróżnicowanie językowej warstwy przepisów. Zdecydowanie lepiej ideę oraz systematykę przepisów oddałoby posłużenie się zwrotem „wobec którego orzeczono na podstawie odrębnych przepisów unieważnienie dokumentu paszportowego”. Po pierwsze, byłoby to spójne językowo z przyjętą w projektowanym art. 54 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.p. konwencją językową. Po drugie, jednoznacznie wskazywałoby na konieczność wydania prawomocnego rozstrzygnięcia. Zwrot „zastosowano” może bowiem, na gruncie u.d.p., rodzić niepotrzebne dywagacje o tym, czy chociażby postanowienia nieprawomocne także dają możliwość unieważnienia dokumentu. Jest to szczególnie istotne w kontekście art. 70 ust. 2 pkt 11 lit. b u.d.p., który dotyczy organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze lub organu postępowania wykonawczego, którym nie zawsze musi być prokurator. Tym samym należałoby postulować, aby projektodawca ujednolicił warstwę językową projektowanych art. 70 ust. 2 pkt 11 lit. a i b u.d.p. w sposób odpowiadający przyjętej w art. 54 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.p. systematyce poprzez zamianę zwrotu „wobec którego zastosowano na podstawie odrębnych przepisów unieważnienie dokumentu paszportowego” na zwrot „wobec którego orzeczono na podstawie odrębnych przepisów unieważnienie dokumentu paszportowego”.

Uwagi te przekazuję na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.) z uprzejmą prośbą o ich rozważenie i uwzględnienie w toku dalszych prac nad projektem.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/