



Pani Magdalena KURUŚ
ZASTĘPCA DYREKTORA
ZESPOŁU DO SPRAW RÓWNEGO
TRAKTOWANIA
BIURA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Szanowna Pani Dyrektor,

W związku z wystąpieniem z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26 marca 2020 r., znak: XI.540.9.2020.MS, dotyczącym trybu wprowadzenia ograniczeń w ruchu na przejściach granicznych w związku z wystąpieniem poważnego zagrożenia dla zdrowia publicznego wywołanego koronawirusem SARS-CoV-2, w tym podstawy prawnej i sposobu określenia czasu obowiązywania restrykcji, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA uprzejmie przedstawia następujące stanowisko.

Na wstępie należy wskazać, że zasady przekraczania granicy państwowej określają przepisy rozdziału 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1776), zwanej dalej „ustawą o ochronie granicy państwowej” (art. 14-18b). Na podstawie przepisów ww. rozdziału ustawy o ochronie granicy państwowej możliwe jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach państwowych stanowiących granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen, a nawet czasowe zawieszenie lub ograniczenie ruchu granicznego. Zgodnie z art. 17a ustawy o ochronie granicy państwowej minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, przywraca tymczasowo, przedłuża lub znosi kontrolę graniczną osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen, określając:

- 1) odcinki granicy państwowej, na której kontrola graniczna osób zostaje przywrócona tymczasowo, przedłużona lub zniesiona;

- 2) przejścia graniczne, rodzaj ruchu dozwolonego przez te przejścia i czas ich otwarcia oraz zasięg terytorialny przejść granicznych;
- 3) okres, na który kontrola graniczna osób zostaje przywrócona tymczasowo lub przedłużona.

W oparciu o ww. upoważnienie wydane zostało, w związku z istniejącą sytuacją poważnego zagrożenia dla zdrowia publicznego, rozporządzenie 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. poz. 434, z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem dot. kontroli granicznej”. Rozporządzeniem tym przywrócono tymczasowo kontrolę graniczną na granicy państwowej

z Republiką Czeską, RFN, Republiką Litewską i Republiką Słowacką oraz w portach morskich i lotniczych stanowiących granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen. Zarazem w rozporządzeniu tym, zgodnie z wymogami upoważnienia ustawowego, określono odcinki granicy państwowej, na których przywrócono tymczasowo kontrolę graniczną osób, przejścia graniczne, rodzaj ruchu dozwolonego przez te przejścia i czas ich otwarcia oraz zasięg terytorialny przejść granicznych, a także sprecyzowano okres, na który kontrola graniczna osób została pierwotnie tymczasowo przywrócona, a następnie przedłużona (obecnie zgodnie z § 2 ust. 1a rozporządzenia dot. kontroli granicznej do dnia 13 kwietnia 2020 r.).

Równocześnie zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej drogowe, kolejowe i rzeczne przejścia graniczne oraz rodzaje ruchu dozwolonego w tych przejściach ustalane są w umowach międzynarodowych. Zarazem jednak art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej upoważnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia zarządzającego czasowe zawieszenie lub ograniczenie ruchu na określonych przejściach granicznych (przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochrony przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, a także zapobiegania szerszeniu się epidemii chorób zwierząt). Na tej podstawie wydane zostało rozporządzenie 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 i 469), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ruchu granicznego”. Na mocy § 1 rozporządzenia

w sprawie ruchu granicznego zawieszono od dnia 15 marca 2020 r. od godz. 0.00 do odwołania ruch graniczny na przejściach granicznych z Federacją Rosyjską, Republiką Białoruś oraz Ukrainą (wykaz tych przejść zawarty jest w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia).

Na mocy zaś § 2 i § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ruchu granicznego wprowadzono ograniczenia w ruchu granicznym na przejściach granicznych z Federacją Rosyjską, Republiką Białoruś oraz Ukrainą (wykaz przejść, wraz z rodzajem ruchu granicznego dozwolonego przez te przejścia, określa załącznik nr 2

do ww. rozporządzenia), a także – w związku z przywróceniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych

w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen – na przejściach granicznych z Republiką Czeską, RFN, Republiką Litewską i Republiką Słowacką. W przypadku przejść granicznych położonych zarówno na granicy zewnętrznej, jak i granicach wewnętrznych w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen ograniczenie ruchu granicznego polega – zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ruchu granicznego – na ograniczeniu ruchu osobowego na ww. przejściach granicznych, na kierunku wjazdowym do Rzeczypospolitej Polskiej (RP), do następujących kategorii osób przekraczających granicę państwową w drogowych, lotniczych i morskich przejściach granicznych: 1) obywateli RP, 2) cudzoziemców, którzy są małżonkami albo dziećmi obywateli RP albo pozostają pod stałą opieką obywateli RP, 3) cudzoziemców posiadających Kartę Polaka, 4) szefów misji dyplomatycznych oraz członków personelu dyplomatyczno-konsularnego misji, czyli osób posiadających stopień dyplomatyczny oraz członków ich rodzin; 5) cudzoziemców posiadających prawo stałego lub czasowego pobytu na terytorium RP; 6) cudzoziemców posiadających prawo do pracy na terytorium RP, czyli cudzoziemców uprawnionych do wykonywania pracy na takich samych zasadach co obywatele polscy, posiadających zezwolenie na pracę, zaświadczenie o wpisie do ewidencji w sprawie pracy sezonowej, oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium RP, którzy: a) wykonują pracę na terytorium RP lub b) przedstawiają dokumenty, z których wynika, że podjęcie pracy rozpocznie się niezwłocznie po przekroczeniu granicy; 7) cudzoziemców, którzy prowadzą środek transportu służący do przewozu osób lub towarów, a ich przejazd następuje w ramach czynności zawodowych polegających na transporcie towarów lub przewozie osób.

Analizując – w świetle przedstawionych regulacji – pierwsze z podniesionych we wskazanym na wstępie wystąpieniu zagadnień, tj. kwestię zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej, kluczowym jest ustalenie zakresu ograniczeń ruchu na przejściach granicznych, jakie mogą być wprowadzone w oparciu o ww. upoważnienie. W ww. wystąpieniu podkreślono, że art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej kwestii tej nie precyzuje. O ile bowiem bezspornym jest, że wydane na podstawie ww. upoważnienia ustawowego rozporządzenie może przewidywać wprowadzenie ograniczeń zmniejszających natężenie ruchu na danym przejściu granicznym (np. poprzez wprowadzenie dobowych limitów odprawianych osób czy pojazdów), to jako budzącą wątpliwości wskazano kwestię, czy art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanego dalej „Ministrem”) do określania kategorii osób, które zachowują prawo wjazdu na terytorium Polski.

Odnosząc się do powyższego stanowiska, należy wskazać, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej skonstruowano, jak się wydaje, w sposób prawidłowy

i precyzyjny. Określa ono bowiem zarówno podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia (którym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych), jak i przedmiot regulacji oraz wytyczne dotyczące treści ewentualnego aktu wykonawczego. Przedmiotem regulacji jest zarządzenie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu na określonych przejściach granicznych. Przepis ten przewiduje możliwość, wedle wyboru, dokonanego stosownie do okoliczności, zawieszenia ruchu na określonych przejściach granicznych (co jest równoznaczne z zamknięciem ruchu na danym przejściu) lub ograniczenia ruchu na konkretnych przejściach. Wprowadzając regulacje, przewidujące konkretne rozwiązania, Minister obowiązany jest, zgodnie z treścią wytycznych, uwzględnić konieczność zapewnienia m.in. bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochronę przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi.

Zależnie od okoliczności związanych np. z ochroną przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, za dopuszczalne w świetle zawartego w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej upoważnienia ustawowego uznać należy nawet zarządzenie w wydanym na podstawie ww. upoważnienia rozporządzeniu zawieszenia ruchu na wszystkich przejściach granicznych (co może nastąpić poprzez wymienienie w treści rozporządzenia każdego z przejść granicznych). Ograniczenie ruchu na określonych przejściach granicznych jest niewątpliwie znacznie mniejszą ingerencją w prawa i wolności jednostki.

Zarazem należy podkreślić, że w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej wyraźnie zawarto upoważnienie do zarządzenia czasowego ograniczenia ruchu na określonych przejściach granicznych (obok możliwości zawieszenia takiego ruchu), przy czym z treści ww. przepisu nie wynika, aby umocowanie to obejmowało możliwość wprowadzenia tylko niektórych rodzajów ograniczeń, takich jak np. zmniejszenie natężenia ruchu (np. poprzez wprowadzenie limitów dobowych odprawianych osób lub pojazdów) czy

w odniesieniu do tzw. wielofunkcyjnych przejść granicznych wskazanie niektórych tylko rodzajów lub nawet jednego rodzaju ruchu, jaki może się na nim odbywać. Minister może zatem wprowadzić wszelkiego rodzaju ograniczenia ruchu na przejściach granicznych, także polegające na określeniu kategorii osób, w stosunku do których ruch na danym przejściu granicznym jest dopuszczalny, przy czym o zakresie wprowadzanych ograniczeń decydować winny wymienione w wytycznych okoliczności, takie jak ochrona przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa (publicznego).

Regulacja taka, choć ogranicza uprawnienia wynikające z innych ustaw, np. prawo wjazdu na terytorium RP wynikające z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35) oraz 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.), ma charakter wyjątkowy, czasowy i może być wprowadzona wyłącznie

w przypadku zaistnienia okoliczności wymienionych w wytycznych zawartych w treści wynikającego z art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej upoważnienia ustawowego, do których to okoliczności, jak wskazano, należy ochrona przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi.

Zasadnym wydaje się zatem przyjęcie, że art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej upoważnia do wprowadzenia w wydanym na jego podstawie rozporządzeniu również ograniczeń ruchu na przejściach granicznych, polegających na określeniu kategorii osób, w stosunku do których ruch na danym przejściu granicznym jest dopuszczalny.

Odnosnie do drugiego z podniesionych zagadnień, tj. wzajemnej relacji przepisów rozporządzenia dot. kontroli granicznej (wydanego na mocy art. 17a ustawy o ochronie granicy państwowej) oraz rozporządzenia w sprawie ruchu granicznego (wydanego na mocy art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej), należy wskazać, że z uwagi na treść art. 16a ustawy o ochronie granicy państwowej, który wyłącza możliwość stosowania przepisów art. 16 ustawy o ochronie granicy państwowej (w tym regulacji art. 16 ust. 3 pkt 2) do przejść granicznych znajdujących się na granicach wewnętrznych w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen, może faktycznie budzić wątpliwości stosowanie ograniczeń ruchu granicznego w odniesieniu do przejść granicznych, zlokalizowanych na granicach wewnętrznych (w ww. rozumieniu), w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie ruchu granicznego (a konkretnie przepisów § 3 ww. rozporządzenia, które dotyczą przejść granicznych z RFN, Republiką Czeską, Republiką Litewską oraz Republiką Słowacką).

W myśl art. 17a pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej możliwe jest jednak określenie w wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 17a ustawy o ochronie granicy państwowej, rozporządzeniu „rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia graniczne”, tj. przejścia graniczne położone na granicach wewnętrznych w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen. Sformułowanie „rodzaj ruchu dozwolonego przez te przejścia graniczne” zbliżone jest do zawartego w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej sformułowania dotyczącego „ruchu na określonych przejściach granicznych”. Wydaje się zatem dopuszczalnym zawarcie w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 17a ustawy o ochronie granicy państwowej określonych ograniczeń w ruchu na konkretnych przejściach granicznych położonych na granicach wewnętrznych, w tym również ograniczeń polegających na wskazaniu kategorii osób, w stosunku do których ograniczenia takie mają (miałyby) zastosowanie. Powyższe wymagałoby wprowadzenia umieszczenia przewidzianych w regulacjach § 3 rozporządzenia w sprawie ruchu granicznego ograniczeń w przepisach rozporządzenia dot. kontroli granicznej, jednakże rozwiązanie takie wydaje się być, z uwagi na zakres przedmiotu regulacji, który przewiduje zawarte w art. 17a (zwłaszcza pkt 2) ustawy o ochronie granicy państwowej upoważnienie do wydania rozporządzenia, dopuszczalne.

Nie ulega przy tym wątpliwości, iż w przywołanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich dokumentach, tj.: 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)1 oraz Komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady, zatytułowanym: „Tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży do UE, zakres i czas proponowanych restrykcji”, wydanych w dniu 16 marca br., wyraźnie potwierdzono, że „Globalizacja i międzynarodowe przepływy osób stwarzają warunki sprzyjające rozprzestrzenianiu się wirusa między państwami. Za sprawą podróży kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego spowodował w kilku krajach wystąpienie dużej liczby przypadków zawleczonych z zagranicy, które stopniowo wywołują lokalne ogniska epidemiczne przez przenoszenie zakażenia w społeczności w sposób stopniowy, ale na szeroką skalę. Im łatwiej traci się z oczu związek między łańcuchem zakażeń a podróżą, tym szybciej następują wzajemne zakażenia w skali lokalnej, co powoduje znaczne obciążenie systemów opieki zdrowotnej.”. Tym samym uznano, iż należy podjąć działania zmierzające do tymczasowego ograniczenia podróży innych niż niezbędne w celu zapobieżenia dalszemu rozprzestrzenianiu się wirusa i ochrony zdrowia publicznego społeczeństw, także poszczególnych krajów UE.

Odnosząc się natomiast do trzeciego z podniesionych w ww. wystąpieniu zagadnień, tj. sposobu określenia terminu obowiązywania przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie ruchu granicznego obostrzeń w postaci zawieszenia i ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej drogowe, kolejowe i rzeczne przejścia graniczne oraz rodzaj ruchu dozwolonego w tych przejściach ustalane są w umowach międzynarodowych. Istotne jest przy tym, że 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), odpowiednio w art. 7 ust. 1 i 2, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 i 2 przewidują, że Strony mogą zawiesić lub ograniczyć ruch graniczny w poszczególnych przejściach granicznych z ważnych względów sanitarno-zdrowotnych, zagrożenia bezpieczeństwa publicznego bądź

z powodu klęsk żywiołowych, przy czym Strona zamierzająca zawiesić lub ograniczyć ruch graniczny zawiadamia o tym drugą Stronę nie później niż na 5 dni przed planowanym jego zawieszeniem lub ograniczeniem, a w przypadkach niecierpiących zwłoki nie później niż na 24 godziny.

Obowiązujące Polskę przepisy międzynarodowe dotyczące granicy zewnętrznej nie zobowiązują Strony planującej ograniczenie bądź zawieszenie ruchu w przejściu granicznym do wskazania terminu końcowego wprowadzanych ograniczeń – inaczej niż ma to miejsce w kodeksie granicznym Schengen regulującym zasady postępowania na granicach wewnętrznych. Ograniczenia w ruchu osobowym przy wjeździe do Polski dotyczą de facto obywateli innych państw, które to państwa zostały poinformowane o

zamiarze zawieszenia lub ograniczenia ruchu w określonych przejściach granicznych w drodze dyplomatycznej.

Jednocześnie należy zauważyć, że w upoważnieniu zawartym w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej mowa jest jedynie ogólnie o czasowym zawieszeniu ruchu na określonych przejściach granicznych. Przepis ten nie formułuje wprost wymogu określania terminu, na jaki wprowadzane jest dane ograniczenie.

Niemniej jednak określenie przedmiotu regulacji jako „czasowe zawieszenie lub ograniczenie ruchu na określonych przejściach granicznych” wskazuje na epizodyczny charakter przepisów wykonawczych wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej.

Z poważaniem

Jarosław Boguszyński

Dyrektor