Sygn. akt II SA/Bk 365/23

ODPIS
WSA w Białymstoku
2023-07-20 08:45:30
Signer:
CN=WSA w Białymstoku
C=PL
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-966085934
Public key:
RSA/2048 bits

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lipca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Grzegorz Dudar (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Elżbieta Lemańska
	asesor sądowy WSA Barbara Romanczuk
Protokolant	st. sekretarz sądowy Katarzyna Derewońko

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 lipca 2023 r.
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na rozporządzenie porządkowe Wojewody Podlaskiego
z dnia 16 lutego 2023 r. nr 1/2023
w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego

stwierdza nieważność zaskarżonego rozporządzenia porządkowego.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W BIAŁYMSTOKU 2

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Starszy sekretarz sądowy
Renata Kryńska

ODPIS

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 16 lutego 2023 r., Wojewoda Podlaski, powołując w podstawie prawnej 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 powoływana w skrócie jako „u.w.") wydał rozporządzenie porządkowe nr 1/2023 w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego (Dz.U. Woj. Podl. z 2023 r., poz. 934).

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).

Na powyższe rozporządzenie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wywiódł Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej powoływany także jako skarżący, Rzecznik), zaskarżając je w całości. Zaskarżonemu rozporządzeniu zarzucił, że zostało wydane z naruszeniem art. 60 ust. 1 i 2 u.w. w zw. z art. 94 Konstytucji RP poprzez wykroczenie poza zakres upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

W uzasadnieniu skargi, Rzecznik podkreślił, wskazując na brzmienie i rozumienie art. 60 ust. 1 u.w., że możliwość wydania rozporządzenia porządkowego została uzależniona od łącznego wystąpienia dwóch przesłanek: obiektywnej - istnienia „luki prawnej" (stanu nieuregulowania danego zagadnienia innymi przepisami powszechnie obowiązującego prawa) oraz subiektywnej - stwierdzenia zaistnienia konieczności ochrony dóbr wymienionych w art. 60 ust. 1 u.w. Zdaniem Rzecznika § 1 zaskarżonego rozporządzenia nr 1/2023 wydany został w warunkach nieziszczenia się co najmniej pierwszego z wymienionych warunków - przedmiot tej regulacji objęty jest już przepisami powszechnie obowiązującego prawa. W tym zakresie Rzecznik powołał się na ustawę z dnia 12 października 1990 r. o ochronie

granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295 ze zm., dalej powoływana w skrócie jako „u.o.g.p."), w szczególności na art. 9 ust. 3 oraz art. 12a ust. 1 i 2 tejże ustawy, zawierający delegacje ustawowe do wydania aktów wykonawczych, odpowiednio przez właściwego wojewodę lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych mających na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zdaniem Rzecznika, nie ulega wątpliwości, że deklarowane przez Wojewodę cele kwestionowanego rozporządzenia mogą być realizowane w oparciu o przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej. Dodatkowo Rzecznik wskazał na treść art. 49a § 2 w zw. z § 1 ustawy z 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r., poz. 2151 ze zm., dalej powoływany w skrócie jako „k.w."), który penalizuje pomocnictwo w nielegalnym przekraczaniu granicy państwowej.

Skarżący wskazał także, odnosząc się do treści wprowadzonego zakazu, że samo przemieszczenia towarów przez granicę państwową pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Republiką Białorusi pozostaje przedmiotem regulacji szerokorozumianego prawa celnego. Wprowadzanie ewentualnych zakazów lub ograniczeń w przywozie lub wywozie określonych towarów do lub z Unii Europejskiej pozostaje przedmiotem unii celnej i wspólnej polityki handlowej, która są wyłączną kompetencją Unii Europejskiej, a prawodawstwo Państw Członkowskich w tym obszarze dopuszczalne jest wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 3 ust. 1 lit. a i e, art. 2 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.). Treść Unijnego Kodeksu Celnego co do zasady, uzależnia dopuszczalność przywozu lub wywozu towarów na obszar celny Unii Europejskiej od złożenia stosownej deklaracji (por. tytułu IV i VIII rozporządzenia 952/2013). Z kolei w świetle art. 14 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2073), towary mogą być wprowadzane na obszar celny Unii lub wyprowadzane z tego obszaru przez przejścia graniczne otwarte dla danego ruchu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. A contrario należy przyjąć, że w obecnym stanie prawnym nie jest dopuszczalne ani wprowadzanie na, ani wyprowadzanie z obszaru celnego Unii Europejskiej towarów poza przejściami granicznymi. Tym samym z przywołanych przepisów wynika zakaz tożsamy do wprowadzonego przez Wojewodę w § 1 zaskarżonego rozporządzenia.

Zdaniem Rzecznika, wprowadzenie przez Wojewodę z przekroczeniem kompetencji zakazu określonego w § 1 zaskarżonego rozporządzenia, w sposób oczywisty powodować musi konieczność stwierdzenia nieważności także § 2 tego

rozporządzenia, określającego sankcję za naruszenie zakazu. Niezależnie jednak od tego należy podkreślić, że § 2 zaskarżonego rozporządzenia także samoistnie oceniany, uznany być musi za wydany z naruszeniem art. 60 ust. 2 u.w. W omawianym zakresie, rozporządzenie Wojewody wypełnia swoją treścią dyspozycję przepisu o charakterze blankietowym, jakim jest art. 54 k.w. Z art. 54 k.w. wynika, że kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 zł albo karze nagany. Jak zaś wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A z 2003 r., Nr 6, poz. 62) „w sytuacji wątpliwości interpretacyjnych organy stosujące prawo powinny wybierać wykładnię, która w najpełniejszy sposób pozwala uwzględnić wartości i normy konstytucyjne. Decydujące znaczenie ma tutaj art. 42 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Wobec jednoznacznego brzmienia tego przepisu, należy przyjąć, że organy samorządu terytorialnego oraz wojewoda nie mogą same ustanawiać kary grzywny ani nawet określać jej granic, a jedynie wskazywać na sankcje przewidziane przez szczegółowe przepisy o wykroczeniach, w szczególności w art. 54 Kodeksu wykroczeń." Dlatego w orzecznictwie sądowym wskazuje się (por. wyroki Sądu Najwyższego z 20 października 2009 r. o sygn. III KK 244/09 Lex nr 608038; III KK 266/09, Lex nr 608050; III KK 249/09, Lex nr 529597), że przepisy porządkowe wypełniające dyspozycję art. 54 k.w. powinny zawierać wyraźne odesłanie do tego przepisu. Stąd też z negatywną oceną spotykają się przepisy porządkowe, w których nie zamieszczono „bezpośredniego odesłania do przepisu wspomnianego art. 54 k.w. ani jako normatywnej podstawy ponoszenia odpowiedzialności karnej za wykroczenie, ani jako źródła określającego rodzaj i granice przewidzianych w nim sankcji - kary grzywny do 500 zł lub kary nagany, zwłaszcza, że ta ostatnia kara nie została wymieniona w uchwale porządkowej" (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., sygn. III KK 244/09). Podobnie w orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2012 r., sygn. III SA/Kr 960/11, Lex nr 1697113), że skoro przepisy porządkowe mogą zawierać sankcje w postaci grzywny wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, to w treści tych przepisów w części dotyczącej sankcji powinno być odesłanie do art. 54 Kodeksu wykroczeń, bez wskazywania kwoty grzywny. Organ wydający przepisy porządkowe nie ma bowiem uprawnienia ustawowego do

samodzielnego określenia wysokości kary za niestosowanie się do wydanych przez siebie w tym zakresie przepisów, zaś § 2 zaskarżonego rozporządzenia tych warunków nie spełnia. Przepis ten nie tylko nie zawiera bezpośredniego odesłania do art. 54 k.w., lecz modyfikuje także sankcję za popełnienie tego wykroczenia, eliminując możliwość wymierzenia kary nagany za popełnione wykroczenie.

Rzecznik poddał również w wątpliwość zaistnienie subiektywnej przesłanki wydania rozporządzenia porządkowego, tj. rzeczywistego stwierdzenia niezbędności wydania przepisów porządkowych o określonej przez Wojewodę treści i zakresie. Zakaz wprowadzony przez Wojewodę obowiązuje na obszarze „strefy nadgranicznej przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białoruś na terenie województwa podlaskiego", jednak nie precyzuje linii granicznej, przez którą zakazuje się „przerzucania, przekazywania, odbierania" przedmiotów. Lege non distinguente przyjąć należy, że przedmiotem zakazu jest dokonywanie wymienionych czynności w odniesieniu do „każdej" (z jakimkolwiek państwem) linii granicznej. W tym kontekście trzeba zauważyć, że gmina Giby, znajdująca się w strefie nadgranicznej granicy z Republiką Białoruś (przylega bezpośrednio do tej granicy), jednocześnie znajduje się w strefie nadgranicznej granicy z Republiką Litewską (przylega bezpośredni także do tej granicy). Sposób sformułowania przez Wojewodę zakazu w § 1 zaskarżonego rozporządzenia oznacza zatem, że na obszarze gminy Giby czynności w nim wymienione są zakazane (i penalizowane na mocy § 2 rozporządzenia) także w odniesieniu do granicy polsko-litewskiej.

Zdaniem Rzecznika istotne wątpliwości co do zasadności wprowadzenia zakazu budzi także nieokreślenie przez Wojewodę terminu obowiązywania prowadzonego zakazu. Przepisy porządkowe mają wyjątkowy i interwencyjny charakter, nie można za ich pomocą wprowadzać zwykłych regulacji. Dlatego też wprowadzanie zakazów na czas nieoznaczony nie odpowiada ratio legis przepisów porządkowych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 czerwca 2008 r., sygn. II OSK 268/08, Lex nr 465053; z 12 stycznia 2018 r., sygn. I OSK 1633/17, Lex nr 2466919).

Wskazując na powyższe, Rzecznik wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia porządkowego w całości, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329, dalej powoływana w skrócie jako „p.p.s.a.").

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda wniósł o jej oddalenie. Podkreślił, że przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej nie zawierają zakazu przerzucania i przyjmowania przedmiotów przez linię granicy państwowej, bowiem na podstawie art. 18c ww. ustawy sankcjonowane jest jedynie niszczenie infrastruktury w strefie przygranicznej. Z kolei wskazywane przez Rzecznika przepisy art. 9 i art. 12a u.o.g.p. odnoszą się do innej materii – zakazu wejścia w pas drogi granicznej i zakazu przebywania w strefie nadgranicznej (lub jej części). Zaznaczył, że na podstawie ww. przepisów oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1992), zostały wprowadzone akty wykonawcze na mocy których w strefie nadgranicznej, a następnie na obszarze 200 metrów od linii granicy państwowej obowiązywał zakaz przebywania. Powyższe akty utraciły moc z końcem 2022 r. Podkreślił jednocześnie, że zakazy przebywania na wskazanych obszarach nie były zakazami bezwzględnymi, bowiem przepisy wprost wskazywały jakich grup osób nie dotyczą. Zakazy jak i sankcje za ich naruszenie powinny być adekwatne i wprost proporcjonalne do danego zagrożenia.

Wojewoda podkreślił, że niestety pomimo prowadzenia wielu kompleksowych przedsięwzięć mających na celu ochronę państwowej granicy z Republiką Białorusi, w szczególności budowy infrastruktury technicznej oraz elektronicznej, które zabezpieczają granicę państwową na odcinku Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, sytuacja migracyjna na tym odcinku w dalszym ciągu pozostaje napięta. Dochodzi bowiem do zdarzeń nadzwyczajnych, szczególnych, których nie można było przewidzieć, m.in. przerzucania i przekazywania przez granicę różnych przedmiotów ułatwiających nielegalne przekraczanie granicy, jak też informacji, które nawołują do działań nielegalnych. Niewątpliwie przedmioty przerzucone, przekazane lub odebrane przez granicę mogą być nośnikami informacji, mogą umożliwiać komunikację, a także mogą stanowić konkretny komunikat inicjujący określone działania nielegalnych migrantów. W przypadku, gdy cudzoziemcy nie posiadają środków łączności, taka forma przekazywania informacji daje jedyną możliwość nawiązania kontaktu z osobami znajdującymi się po polskiej stronie np. kurierami. Przerzucenie przedmiotów przez granicę w sposób zorganizowany może także doprowadzić do odwrócenia uwagi służb dyżurnych i skupić siły i środki w wybranych miejscach, co w konsekwencji może ułatwić nielegalne przekroczenie granicy w miejscu gdzie nie ma patroli Straży Granicznej. Jest to także pośrednio

wykorzystywane przez służby białoruskie do dalszego stymulowania nielegalnej migracji. Zdarzenia na przejściu granicznym w Kuźnicy pokazały z jak poważnym zagrożeniem mamy do czynienia, albowiem pozornie niegroźne przerzucenie jakiegoś przedmiotu przez granicę, zawierającego np. informacje nawołujące do zebrania się w jednym miejscu, bądź określonego zachowania może zainicjować kolejną próbę masowego przekroczenia polskiej granicy. W czasie tych zajść grupa migrantów, mężczyzn, rzucała kamienie, kostkę brukową, cegły, drągi i części ogrodzenia w stronę polskich funkcjonariuszy. Stanowiło to bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia, mienia mieszkańców terenów przygranicznych oraz spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Mamy zatem do czynienia z realnym, już istniejącym zachowaniem, które zagraża ww. dobrom. Bezspornym jest, że kryzys migracyjny na polsko-białoruskiej granicy jest elementem operacji hybrydowej prowadzonej przez białoruskie służby specjalne przy nieoficjalnym udziale służb rosyjskich. Prawie każdej doby Straż Graniczna odnotowuje próby nielegalnego przedostania się na terytorium Polski, jak też wiele przypadków przerzucania różnych przedmiotów przez linię granicy, w tym nadal mają miejsce zdarzenia polegające na przerzucaniu kamieni i innych przedmiotów w celu odwrócenia uwagi, jak też zakłócenia porządku publicznego.

Zdaniem Wojewody, nieuzasadnione jest też stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zakres przedmiotowy regulowany rozporządzeniem mieści się w zakresie szerokorozumianej regulacji prawa celnego. Zakaz wynikający z rozporządzenia porządkowego nie mieści się bowiem w definicji przemieszczanie towarów przez granicę w kontekście regulacji celnych. Zaskarżone rozporządzenie porządkowe nie dotyczy przemytu towarów, który stanowi przestępstwo o charakterze gospodarczym. Powyższe w Polsce ścigane jest na podstawie przepisów kodeksu karnego skarbowego dotyczącego przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych przeciwko obowiązkom celnym oraz zasadom obrotu z zagranicą towarami i usługami. Natomiast celem rozporządzenia porządkowego jest ochrona innych wartości niż interes fiskalny państwa polskiego tj. ochrona życia, zdrowia, mienia, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Wojewoda zaznaczył, że skoro działania państwa powinny się ogniskować na skutecznej kontroli przepływu osób na przejściach granicznych, jak też na monitorowaniu terenu poza nimi, tj. w potencjalnych miejscach bezprawnego przekroczenia granicy państwowej, to w ramach realizacji tego zadania konieczne

jest wprowadzanie przepisów, które uniemożliwiają naruszanie integralności zewnętrznych granic Unii poprzez przerzucanie lub przekazywanie przedmiotów. W przypadku kwalifikowanego zagrożenia dla ważnych interesów wojewoda powinien reagować, aby mu zapobiec bądź przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się jego skutków, a także te skutki usuwać, w tym w formie rozporządzeń porządkowych, o ile zachodzi taka konieczność. Ustawodawca nie nakłada takiego obowiązku, posługując się zwrotem „może", zatem rozstrzygnięcie w tym zakresie pozostawia uznaniu wojewody, chociaż celem regulacji jest zabezpieczenie dóbr określonych w art. 60 ust. 1 u.w. a nie „ewentualne" ich zabezpieczenie. Niezbędność wydania ww. rozporządzenia porządkowego w celu ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego wynika z aktualnej sytuacji na granicy. Bezspornym zaś faktem jest, że zdarzenia, które mają miejsce w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi na terenie województwa podlaskiego są realne. Jednocześnie Wojewoda, zgodził się z Rzecznikiem, iż wprowadzanie przepisów służących ochronie granicy państwowej w przedmiotowym zakresie wymaga zmiany ustaw, a zatem do czasu wydania takich regulacji zachodzi potrzeba wydania w tym przedmiocie przepisów porządkowych.

Wojewoda wskazał przy tym, że również na innych obszarach Polski obowiązują zakazy przerzucania, przekazywania lub przejmowania przez linię granicy państwowej jakichkolwiek przedmiotów, wprowadzone rozporządzeniami porządkowymi wojewodów – na terenie województwa lubelskiego oraz podkarpackiego. Wprowadzone przepisy porządkowe, podobnie jak zaskarżone rozporządzenie Wojewody Podlaskiego, nie przewidują czasu obowiązywania tych przepisów, gdyż wynika to z natury tej regulacji.

Wojewoda nie zgodził się również z Rzecznikiem, jako by § 2 zaskarżonego rozporządzenia naruszał przepisy prawa, bowiem delegacja ustawowa z art. 60 ust. 2 u.w. wprost wskazuje, że przepisy mogą przewidywać za naruszenie przepisów karę grzywny, wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w ustawie Kodeks wykroczeń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

Skarga podlegała uwzględnieniu, choć nie wszystkie zarzuty i argumenty w niej podniesione, sąd uznał za zasadne.

Sądy administracyjne są właściwe w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Sąd administracyjny dokonuje wskazanej kontroli według stanu prawnego istniejącego w dacie podejmowania zaskarżonego aktu oraz nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów, w realiach niniejszej sprawy, przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. należy stosować wraz z art. 63 ust. 1 u.w., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespolonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Obok ww. osób, uprawnionymi do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego terenowego organu administracji rządowej są także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (vide np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, zob. także: Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102). Powyższe stanowisko uznać należy za aktualne, również w odniesieniu do wad aktów, w tym rozporządzeń porządkowych, wydawanych przez wojewodę, z zakresu administracji publicznej.

Dokonując kontroli zaskarżonego rozporządzenia porządkowego w oparciu o wyżej wskazane kryteria sąd stwierdził, że jest ono dotknięte istotnym naruszeniem prawa.

Kluczowe w sprawie miała treść art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, stanowiącym delegację do wydania kwestionowanego rozporządzenia porządkowego.

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. Nie budzi wątpliwości, że 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.

W ocenie sądu nie spełnione zostały wszystkie wskazane przesłanki, umożliwiające wydanie rozporządzenia porządkowego w zaproponowanym przez wojewodę kształcie – wprowadzenia zakazu przerzucania, przekazywania, odbierania przerzuconych lub przekazanych przez linię granicy państwowej przedmiotów.

Wskazać przede wszystkim należy, że z treści uzasadnienia do podjętego rozporządzenia porządkowego wynika, że 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. Niestety opisany cel wprowadzenia powyższych regulacji w ogóle nie znalazł odzwierciedlenia w treści wprowadzonego w § 1 rozporządzenia zakazu.

W ocenie sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, wbrew stanowisku Wojewody, 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, dalej powoływana jako k.k.), 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 k.w., z których wynika, że usiłowanie i pomocnictwo w nielegalnym przekroczeniu granicy państwowej jest karane i podlega karze grzywny. Podnoszona przez pełnomocnika Wojewody na rozprawie okoliczność, że wykazanie przez odpowiednie służby pomocnictwa czy też usiłowania popełnienia czy to przestępstwa czy to wykroczenia jest utrudnione i czasami niemożliwe, nie może stanowić dostatecznego uzasadnienia do wprowadzenia przepisu porządkowego, mającego znamiona kolejnego wykroczenia.

W tym miejscu należy wskazać, że art. 60 ust. 1 u.w. wskazuje, że wprowadzić przepisy porządkowe można jedynie w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Faktem powszechnie znanym, co zresztą potwierdził pełnomocnik Wojewody na rozprawie, jest to że zmiana sytuacji na granicy polsko – białoruskiej nastąpiła w połowie 2021 r., kiedy to rozpoczęły się incydenty związane z masowym, nielegalnym przekraczaniem granicy przez migrantów, jak również przerzucaniem, różnego rodzaju przedmiotów przez granicę państwa. Również z odpowiedzi na skargę wynika, że jedną z przyczyn wprowadzenia zaskarżonego rozporządzenia była niestabilna sytuacja na granicy polsko - białoruskiej. Jednakże mimo trwania takiego stanu przez ponad 18 miesięcy, Wojewoda nie zdecydował się na wprowadzenie spornego zakazu przerzucania i podejmowania przerzuconych przedmiotów, a zatem przyjąć należy, że w realiach niniejszej sprawy nie zachodziła przesłanka niezbędności wprowadzenia spornej regulacji prawnej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że „niezbędny" to taki, bez którego nie można się obejść, koniecznie potrzebny, nieodzowny (por. wyrok WSA w Lublinie z

15 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 511/07, wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 793/10). Zastanowić się zatem należy, co było głównym powodem wydania zaskarżonego rozporządzenia dopiero w dniu 16 lutego 2023 r., skoro fakt przerzucania przedmiotów przez granicę państwa miał miejsce znacznie wcześniej i wówczas Wojewoda nie dostrzegał konieczności wydania analizowanego zakazu.

Analiza akt sprawy, w tym stanowiska Wojewody zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę, jednoznacznie wskazuje, że główną przyczyną 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 u.o.g.p. wprowadzające 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.

W ocenie sądu, okoliczność wygaśnięcia obowiązywania rozporządzeń, czy to Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji czy też Wojewody Podlaskiego wprowadzających zakazy przebywania osób w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwowej z Republiką Białorusi nie może być poczytywana jako główna przesłanka do wydania rozporządzenia porządkowego, wprowadzającego zakaz przerzucania czy podejmowania przerzuconych przedmiotów przez granicę. Ze sprawy wynika, że te same cele – ochrona życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, spełniały wprowadzone rozporządzenia w przedmiocie zakazu przebywania w sąsiedztwie granicy państwowej, zatem brak było przesłanek do wydawania kolejnego aktu prawnego, o charakterze porządkowym, realizującym te same cele.

Podkreślić należy, że przepis art. 12a ust. 1 i 2 u.o.g.p., regulujący przesłanki wprowadzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze strefy nadgranicznej w dalszym ciągu obowiązuje. Opisane w tych przepisach przesłanki wprowadzenia takiego zakazu 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. Z powyższej regulacji wynika zatem, 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. Jak wskazano wcześniej, wprowadzenie zakazu przebywania w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwowej – np. 200 metrów, skutecznie realizowało cel zaskarżonego rozporządzenia porządkowego Wojewody – uniemożliwienie przerzucania czy przekazywania przedmiotów przez granice państwa, a zatem skoro w dalszym ciągu obowiązuje delegacja ustawowa do wydania ewentualnego rozporządzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwą reakcją struktur państwa na sytuację istniejącą na granicy polsko - białoruskiej winno być rozporządzenie wydane na podstawie art. 12a ust. 2 u.o.g.p. 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.

Powyższej oceny nie może zmienić podnoszona przez Wojewodę okoliczność, że wprowadzony czasowy zakaz przebywania, w myśl art. 12b ust. 1 u.o.g.p. nie ma charakteru bezwzględnego. Wprowadzenie zakazu przebywania, jedynie w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwowej z Republiką Białorusi, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności wprowadzanego zakazu do istniejącego zagrożenia, w istotny sposób automatycznie ograniczy katalog osób, wymienionych w art. 12b ust. 1 u.o.g.p., których wprowadzony zakaz by nie obejmował.

Dodatkowo wskazać należy, że w ocenie sądu, wprowadzony przez Wojewodę zakaz przerzucania, przekazywania, odbierania przerzuconych lub przekazanych przez linię granicy państwowej przedmiotów, narusza zasadę określoności przepisów prawa.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wywodzona jest również zasada prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, która nakazuje, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego. W doktrynie podnosi się, że zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, a także jest funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. Na prawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność (por. P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021).

Zdaniem sądu wprowadzony przez Wojewodę zakaz narusza powyższą zasadę w dwóch aspektach. Po pierwsze nie zostało w sposób precyzyjny sformułowany obszar, na którym obowiązuje wprowadzony zakaz a po drugie, objęto zakazem bliżej niesprecyzowane w języku prawnym pojęcie „przedmiotów", bez wskazania jakiegokolwiek celu w jakim dany przedmiot miałby zostać przerzucony przez granicę.

W spornym rozporządzeniu Wojewoda wskazał, że zakaz obowiązuje „w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi na terenie województwa podlaskiego". Powyższy zapis, zdaniem sądu, w świetle definicji strefy nadgranicznej zawartej w art. 12 ust. 1 u.o.g.p. jest nieprecyzyjny i może być rozumiany na kilka sposobów.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.o.g.p. strefa nadgraniczna obejmuje cały obszar gmin przyległych do granicy państwowej, a na odcinku morskim - do brzegu morskiego. Jeżeli określona w ten sposób szerokość strefy nadgranicznej nie osiąga 15 km, włącza się do strefy nadgranicznej również obszar gmin bezpośrednio sąsiadujących z gminami przyległymi do granicy państwowej lub brzegu morskiego.

W świetle powyższej definicji, wprowadzony w kwestionowanym rozporządzeniu obszar obowiązywania zakazu, może być interpretowany jako:

- cały obszar strefy nadgranicznej na terenie województwa podlaskiego, przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi, a zatem z wyłączeniem strefy nadgranicznej przyległej do granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Litwy;

- część strefy nadgranicznej na terenie województwa podlaskiego przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi, składającą się jedynie z gmin przyległych do granicy państwowej, a zatem z wyłączeniem gmin jedynie sąsiadujących z gminami przyległymi do granicy a tworzących strefę nadgraniczną.

Ze stanowiska pełnomocnika Wojewody, zaprezentowanego na rozprawie wynika, że zakaz obowiązuje jedynie w tych gminach strefy nadgranicznej, które bezpośrednio przylegają do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi, nie obejmuje gmin strefy nadgranicznej nie przylegających do granicy. Powyższe stanowisko pełnomocnika nie znajduje jednak oparcia w aktach sprawy, by nie powiedzieć, że jest z nimi sprzeczne. W uzasadnieniu do podjętego rozporządzenia porządkowego wymienione zostały bowiem wszystkie podlaskie gminy wchodzące w skład strefy nadgranicznej, również te, nie przylegające bezpośrednio do granicy państwowej z Republiką Białorusi (np. gminy Milejczyce, Orla, m. Hajnówka, Czyże). Dodatkowo, jak wskazuje § 3 spornego rozporządzenia, jako akt prawa miejscowego, podlega ono ogłoszeniu nie tylko w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, ale także w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie gmin województwa podlaskiego położonych w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi. Takie ogłoszenie miało miejsce m.in. w gminie Orla, gdzie na stronie internetowej urzędu gminy znajduje się informacja o wprowadzeniu przepisów porządkowych na terenie strefy nadgranicznej (https://www.orla.pl/images/zalaczniki/2023/Obwieszczenie_nr_2.2023_WP.pdf). Niezrozumiałym zatem jest przekazanie przez Wojewodę obwieszenia w sprawie podania do publicznej wiadomości rozporządzenia porządkowego do gminy na terenie której, według pełnomocnika tegoż Wojewody, wprowadzone rozporządzenie porządkowe nie obowiązuje. Skoro istnieją rozbieżności, co do zakresu terytorialnego obowiązywania powyższego zakazu w samym organie, trudno jest oczekiwać, że takich wątpliwości nie będą miały osoby przebywające w strefie

nadgranicznej, czy też funkcjonariusze Straży Granicznej lub Policji stosujących wprowadzony zakaz w praktyce.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że sąd nie podzielił stanowiska Rzecznika zaprezentowanego w uzasadnieniu skargi dotyczącego nieprecyzyjnego wskazania linii granicznej, przez którą zakazuje się „przerzucania, przekazywania, odbierania" przedmiotów. Analiza treści wprowadzonego w § 1 rozporządzenia zakazu, w powiązaniu z jego tytułem, pozwala na jednoznaczne określenie, że zakaz odnosi się zewnętrznej granicy państwowej, a zatem wyłącznie granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. W tym zakresie sąd przyjął, że wprowadzony przepis jest dostatecznie precyzyjny i zrozumiały, bowiem skoro zakaz odnosi się do strefy nadgranicznej przyległej do granicy państwa z Republiką Białorusi, to oczywistym jest, że dotyczy linii granicy państwowej właśnie z tym krajem.

Wątpliwości sądu budzi również posłużenie się przez Wojewodę we wprowadzonym rozporządzeniu porządkowym sfomułowaniem „przedmiotów". Pojęcie to nie jest obce językowi prawnemu, jednakże odnosi się ono do „tematu, treści, wątku" danego aktu lub czynności prawnej (np. przedmiot umowy, przedmiot sprawy, przedmiot ustawy) a nie rzeczy czy bliżej niesprecyzowanego obiektu. Określenie w tak szeroki i ogólny sposób zakazu przerzucania, przekazywania, odbierania przerzuconych lub przekazanych przez linię granicy państwowej przedmiotów (rzeczy, obiektów), w oderwaniu od celu jakiemu miało służyć wprowadzone rozporządzenie porządkowe, jest nieprawidłowe. Takie generalne określenie zakazu może powodować trudności interpretacyjne i objęcie sankcją grzywny – przerzucania czy odbierania nie tylko obiektów czy rzeczy, mogących być nośnikiem jakiejkolwiek informacji pomiędzy migrantami a osobami znajdującymi się w Polsce (taki cel wskazuje uzasadnienie podjętego rozporządzenia porządkowego) ale również innych przedmiotów, chociażby związanych z pomocą humanitarną osobom tej pomocy potrzebującym - butelki wody, ciepłej odzieży czy żywności. Określenie zakazu w tak ogólny i generalny sposób, może prowadzić do kuriozalnych sytuacji, gdyż stosując literalne brzmienie wprowadzonego przepisu do odpowiedzialności za jego naruszenie może być pociągnięty również funkcjonariusz Straży Granicznej czy Policji, który podniesienie przerzucony uprzednio przez granicę jakikolwiek przedmiot, np. kamień, konar drzewa czy cegłę.

Zaznaczyć należy, że za naruszenie wprowadzonego zakazu została przewidziana kara grzywny, a zatem wprowadzony przepis wprowadza znamiona

czynu zabronionego – wykroczenia. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że powinien on być sformułowany w sposób jasny i precyzyjny, nie nasuwający wątpliwości w procesie jego stosowania. Jego adresat powinien w sposób jednoznaczny móc ocenić, czy naruszył czy też nie naruszył wprowadzonego przepisu, a w związku z tym, czy grozi mu odpowiedzialność za wykroczenie czy też nie. Powyższego warunku nie spełnia wprowadzony § 1 kwestionowanego rozporządzenia.

Sąd za niezasadne natomiast uznał zarzuty Rzecznika sprowadzające się do próby wykazania, że kwestie związane z przerzucaniem czy przekazywaniem przedmiotów przez granicę są kompleksowo uregulowane w przepisach prawa celnego czy też unijnego kodeksu celnego. Wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy, regulujące zasady przemieszczania towarów na obszar celny Wspólnoty zostały wprowadzone zupełnie w innym celu – ochrony interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich oraz ochrony Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem towarami, a nie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, związanego z szeroko pojętym nielegalnym przekraczaniem granicy przez migrantów z państw trzecich. Słusznie w tym zakresie Wojewoda wskazał, że nie można utożsamiać pojęcia „towarów", w rozumieniu przepisów celnych oraz pojęciem „przedmiotów", względem których został wprowadzony sporny zakaz.

Brak było także podstaw do przyjęcia, że § 2 kwestionowanego rozporządzenia wskazujący, że wykroczenie przeciwko przepisom niniejszego rozporządzenia porządkowego podlega karze grzywny do 500 zł, wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w k.w., został wydany z naruszeniem upoważnienia ustawowego. Rozporządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzane w trybie i na zasadach określonych w ustawie - Kodeks wykroczeń (art. 60 ust. 2 u.w.) Powyższe odesłanie nie powinno budzić żadnych wątpliwości, rozporządzenie porządkowe może ale musi przewidywać karę grzywny za naruszenie jego przepisów, zaś odesłanie odnosi się do trybu i zasad wymierzania kary grzywny określonych w całym kodeksie wykroczeń. Dlatego też w tym zakresie niezasadnym jest stanowisko i podniesione argumenty Rzecznika, wskazujące, że odwołanie powinno dotyczyć bezpośrednio art. 54 k.w.

Wskazać w tym miejscu należy, że art. 54 k.w. odwołuje się do przepisów porządkowych regulujących zachowanie w miejscach publicznych. Tymczasem wprowadzony przez Wojewodę zakaz nie jest takim typem przepisu porządkowego,

bowiem odnosi się on do wszystkich miejsc, bez względu czy mają charakter publiczny czy też prywatny, położonych w obszarze strefy nadgranicznej graniczącej z granicą państwową Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. Za jego naruszenie można ponosić odpowiedzialność, również wówczas gdy zakaz zostanie naruszony na prywatnej działce. Słusznie w tym zakresie wskazywał Wojewoda, że odpowiedzialność za naruszenie wprowadzonego w § 1 rozporządzenia porządkowego zakazu nie będzie następowała na podstawie art. 54 k.w., lecz stanowi on samodzielną podstawę odpowiedzialności o czym świadczy chociażby § 2 pkt 1 i 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Granicznej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 662).

Jednocześnie należy podkreślić, że wskazanie w kwestionowanym rozporządzeniu wprost wysokości kary grzywny i ograniczenie jej wysokości do kwoty 500 zł nie może być poczytywane jako działanie na niekorzyść ewentualnego sprawcy wykroczenia. Zgodnie z art. 24 § 1 k.w. grzywna za wykroczenie, co do zasady może być nałożona w wysokości od 20 do 5000 zł. Gdyby we wprowadzonym rozporządzeniu nie przewidziano maksymalnej kwoty grzywny 500 zł a jedynie generalne odesłanie do trybu i zasad wymierzania grzywny na podstawie k.w. wówczas maksymalna wysokość kary grzywny wynosiłaby 5000 zł.

Za niezasadne sąd uznał także zarzuty skargi związane z brakiem wskazania czasookresu obowiązywania wprowadzonego przepisu porządkowego. Takiego wymogu nie zawiera delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia porządkowego, zaś Wojewoda słusznie argumentował, że mogą wystąpić w praktyce takie sytuacje, w których nie istnieje możliwość z góry przewidzenia stanu zagrożenia dla dóbr chronionych wprowadzanym przepisem porządkowym. Owszem, zgodzić się należy z Rzecznikiem, że przepisy porządkowe wprowadzane przez Wojewodę powinny mieć wyjątkowy i interwencyjny charakter, jednakże powyższe nie oznacza, że w każdym wypadku należy zakreślać okres ich obowiązywania. Słusznie argumentował Wojewoda, że trudno jest przewidzieć jak długo będzie istniało zagrożenie na granicy polsko - białoruskiej związanej z jej nielegalnym przekraczaniem przez migrantów, dlatego też dopuszczalnym było wprowadzenie spornego zakazu na czas nieokreślony. Powyższe należy interpretować w ten sposób, że Wojewoda na bieżąco powinien monitorować czy istnieje zagrożenie dla życia, zdrowia lub mienia czy też zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa

publicznego i z chwilą ustania takiego zagrożenia wydane rozporządzenie porządkowe powinno być uchylone.

Podzielając zatem stanowisko Rzecznika, sąd doszedł do wniosku, że zaskarżone rozporządzenie porządkowe w § 1 zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 60 ust. 1 u.w. Naruszenie przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości lub w części. Powyższe 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.

Mając to wszystko na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia porządkowego w całości, o czym orzeczono w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Starszy sekretarz sądowy
Renata Kryńska