



Warszawa, dnia 29 października 2018 roku

BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

WPŁ. 2018 -10- 31

ZAL ..... NR .....

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 24 września 2018 roku (sygn. XI.543.13.2018.AC) dotyczące sytuacji panującej na kolejowym przejściu granicznym między Polską a Białorusią w Terespolu, po pozyskaniu stanowiska Komendy Głównej Straży Granicznej, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie pragnę zauważyć, że funkcjonariusze Straży Granicznej (SG) wykonują swoje obowiązki zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2365, z późn. zm.), natomiast nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad tą formacją dotyczy wyłącznie przestrzegania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej obowiązujących przepisów prawa.

Odnosząc się do postulatu Pana Rzecznika dotyczącego wprowadzenia regulacji, które ustanowią zasadę protokołowania rozmów przeprowadzanych na drugiej linii kontroli granicznej uprzejmie wyjaśniam, że czynności przeprowadzane na drugiej linii są czynnościami wchodzącymi w skład kontroli granicznej i nie noszą znamion postępowania administracyjnego, w którym ma zastosowanie przesłuchanie strony. Na żadnym przejściu granicznym podczas kontroli granicznej nie prowadzi się przesłuchań cudzoziemców dokumentowanych protokołem przesłuchania.

Działania realizowane wobec cudzoziemców w trakcie odprawy granicznej są uregulowane w rozdziale II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 77 z 23.3.2016, s.1), zwanego dalej „kgS”. W myśl art. 8 kgS, wszystkie osoby podlegają minimalnej odprawie mającej na celu ustalenie ich tożsamości na podstawie okazanych dokumentów podróży oraz szybką i bezpośrednią weryfikację dokumentów uprawniających posiadacza do przekroczenia granicy. W przypadku, gdy zostanie stwierdzone, że obywatel państwa trzeciego nie posiada dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, zostaje on przekazany na tzw. „drugą linię kontroli” w celu przeprowadzenia szczegółowej kontroli, która w myśl art. 8 ust. 3 lit. a tiret (iv) kgS, obejmuje m.in. weryfikację miejsca wyjazdu i miejsca docelowego danego obywatela państwa trzeciego oraz celu planowanego pobytu, poprzez sprawdzenie, jeżeli jest to konieczne, odpowiednich dokumentów uzupełniających.

Ten etap kontroli granicznej („druga linia”) polega na przeprowadzeniu zindywidualizowanej rozmowy z cudzoziemcem, efektem której jest uzyskanie wiedzy w zakresie powodów stawienia się przez niego w przejściu granicznym bez wymaganych dokumentów. W trakcie tej rozmowy funkcjonariusze SG ustalają również czy zachodzą przesłanki do uznania cudzoziemca za osobę poszukującą ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP).

Należy podkreślić, że omawiana procedura jest uregulowana wyłącznie w kgS. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2017 r. poz. 2206, z późn. zm.), która określa zasady związane z przekraczaniem granicy państwowej nie zawiera przepisów dotyczących ww. etapów kontroli granicznej.

Zgodnie z art. 30 ustawy o cudzoziemcach, do przekraczania przez cudzoziemca granicy w zakresie uregulowanym przepisami kgS nie stosuje się przepisów art. 23, art. 25, art. 34, art. 35 oraz przepisów wydanych na podstawie art. 33 ust. 5 tej ustawy.

Przepisy *kgS* dotyczą jednakowo wszystkich państw obszaru Schengen, wobec czego muszą one być jednolicie przez nie stosowane. Z tego względu niedopuszczalne jest stosowanie przepisów prawa krajowego w zakresie szerszym niż wskazane jest w *kgS*.

Tym samym organ nie ma prawa do samodzielnego uzupełniania zasad ustanowionych w *kgS* poprzez stosowanie ogólnej procedury administracyjnej i przeprowadzenia przesłuchania, którego nie przewidują przepisy tego rozporządzenia.

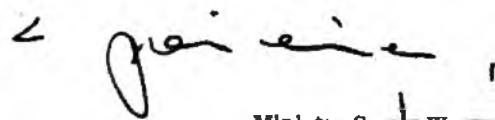
Powyższe potwierdza stanowisko doktryny<sup>1</sup>, w którym wskazano, że *ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów ustawy o cudzoziemcach, regulujących warunki wjazdu w zakresie, w jakim zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu granicznego Schengen. Z tej samej przyczyny wyłączeniu podlegają przepisy proceduralne, regulujące czynności organu Straży Granicznej, w trakcie postępowania w sprawie odmowy wjazdu na terytorium RP. Przepisy aktów krajowych nie powinny odmiennie regulować ani też powtarzać przepisów rozporządzenia. Nie ulega wątpliwości, że jest to akt wywołujący bezpośrednie skutki prawne we wszystkich państwach członkowskich, dla kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny*<sup>2</sup>.

Odnosząc się natomiast do kwestii dotyczącej sporządzania przez funkcjonariuszy SG notatek służbowych w czasie rozmów przeprowadzanych z cudzoziemcami podczas kontroli granicznej uprzejmie wyjaśniam, że taka notatka jest sporządzana wyłącznie w sytuacji, gdy cudzoziemiec stawiający się do odprawy granicznej nie posiada dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium RP i nie deklaruje chęci ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Dołączenie do akt sprawy dotyczących odmowy wjazdu na granicy notatki urzędowej z czynności podjętych wobec cudzoziemca w trakcie kontroli drugiej linii ma jedynie rolę informacyjną, dowodząc jednocześnie, że organ dochował wymaganej staranności w zakresie precyzyjnego i pełnego określenia w sposób zindywidualizowany powodu wjazdu cudzoziemca na terytorium RP.

Nawiązując do przywołanego w wystąpieniu Pana Rzecznika wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 roku należy zauważyć, że nie stanowi on źródła prawa i nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Zapadł w indywidualnej sprawie i wiąże strony postępowania w tej konkretnej sprawie.

W swoim wystąpieniu Pan Rzecznik nawiązał do przekazanych przez Komendanta Placówki SG w Terespolu, w odpowiedzi na raport przeprowadzonej w dniu 15 maja 2018 roku wizytacji tej Placówki, informacji o opuszczeniu przez większość cudzoziemców, od których w tym dniu przyjęto wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, terytorium RP. Pan Rzecznik stwierdził, że nie są znane motywy wyjazdu z Polski tych cudzoziemców i nie oznacza to, że w dniu przekroczenia granicy nie mieli oni zamiaru ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Należy wyjaśnić, że prawo do poszukiwania ochrony międzynarodowej nie jest równoznaczne z prawem wyboru państwa, które takiej ochrony może udzielić. Cudzoziemiec zmuszony do opuszczenia swojego kraju ma prawo poszukiwać ochrony w pierwszym bezpiecznym kraju, do jakiego przybywa. Tym samym nie jest to prawo do dalszej migracji, wynikającej np. z oceny realnych możliwości finansowych oferowanych przez system socjalny danego państwa. Na podstawie tej prostej zasady został oparty tzw. system dubliński umożliwiający ustalenie, które państwo w przypadku danego cudzoziemca jest państwem właściwym do rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Złożenie takiego wniosku w jednym z państw, a następnie dalsza migracja do innego państwa jest ewidentnym nadużyciem procedury uchodźczej.



Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

z up. **Renata SZCZĘCH**

Podsekretarz Stanu Komisarz

<sup>1</sup> Jacek Chlebny, *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015 r., s. 198-199.

<sup>2</sup> zob. wyr. TSUE z 12.11.1989 r. w sprawie C-244/88, *Usines coopératives de déshydratation* / *Commission v. France*, Zb. Orz. 1989, s. 03811, pkt 13; z 31.5.2001 r. w sprawie C-41/99 P, *Sadam Zucheyf i in. v. Radza*, Zb. Orz. 2001, I-04239, pkt 24; z 2.4.2004 r. w sprawie T-231/02, *Gonnelli i AIFO v. Komisja*, Zb. Orz. 2004, II-01051, pkt 29) (A. Wróbel, B. Kurcz, *Komentarz do art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, art. 223–358, Warszawa 2012.



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych  
i Administracji  
02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5

MSWiA



ARC899397

21

BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH  
WPL. 2018 -10- 31  
..... NF: .....

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH  
AL. SOLIDARNOSCI 77  
00-090 WARSZAWA

1

1329570-181902-21-R