

Szymon Nieznański* 

Konstytucyjność rozwiązań prawnych dotyczących czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przyjętych przez Radę Ministrów 27 marca 2025 r.

Streszczenie

W artykule omówiono rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, które ma zastosowanie na granicy z Białorusią. Autor analizuje, czy takie ograniczenie, wprowadzone aktem podustawowym, jest zgodne z Konstytucją, zwłaszcza z art. 31 ust. 3 i art. 56, oraz czy nie narusza istoty prawa do azylu. Wskazano na podobieństwa tej regulacji do mechanizmów stosowanych przy stanach nadzwyczajnych, ale także na istotne różnice wynikające z hierarchii źródeł prawa. Krytyce poddano także wątpliwą precyzję legislacyjną rozporządzenia i ryzyko przekroczenia delegacji ustawowej. Autor porusza problem kolizji regulacji krajowych ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski, w tym zasadą *non-refoulement* wynikającą z Konwencji genewskiej. Wskazano, że ograniczenie prawa do azylu powinno wynikać wyłącznie z ustawy, a sądy mogą pominąć rozporządzenie jako sprzeczne z Konstytucją. Na tym tle autor formułuje wątpliwości co do zgodności rozporządzenia z Konstytucją i prawem międzynarodowym.

Słowa kluczowe: rozporządzenie, niekonstytucyjność, uchodźca, Konstytucja, azyl

* Student, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: s.nieznanski@student.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0005-0898-3480>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 10.09.2025. Verified: 19.11.2025. Accepted: 31.03.2026.

The assessment of compliance with the Constitution of the measures temporarily restricting the right to apply for international protection, adopted by the Council of Ministers on 27 March 2025

Abstract

The article discusses the Regulation of the Council of Ministers of 27 March 2025 on the temporary restriction of the right to submit an application for international protection, which applies at the border with Belarus. The author analyzes whether such a restriction, introduced by a substatutory act, is consistent with the Constitution of the Republic of Poland, particularly with Article 31(3) and Article 56, and whether it infringes upon the essence of the right to asylum. The article highlights similarities between this regulation and mechanisms applied during states of emergency, while also pointing out significant differences arising from the hierarchy of legal sources. The regulation is further criticized for its questionable legislative precision and the risk of exceeding the statutory delegation of legislative powers. The author addresses the potential conflict between domestic regulations and Poland's international obligations, including the principle of non-refoulement under the 1951 Geneva Convention. It is argued that any restriction on the right to asylum should be introduced solely by statute, and that courts may disregard the regulation on the grounds of its unconstitutionality. Against this backdrop, the author raises doubts as to the compatibility of the regulation with both the Constitution and international law.

Keywords: regulation, unconstitutionality, refugee, Constitution, asylum

1. Wprowadzenie

Przedmiotem uwag autora jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej¹ wydane na podstawie art. 33a ust. 5 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej².

Nowelizacja ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona przez Sejm 21 lutego 2025 r.³, wprowadza możliwość czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Możliwość ta powstaje, gdy zaistnieje instrumentalizacja oraz działania podejmowane w jej ramach stanowią poważne i rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa. Ponadto wprowadzenie tego ograniczenia musi być niezbędne dla wyeliminowania „poważnych

1 Dz.U. z 2025 r., poz. 390, dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r.

2 Dz.U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176.

3 Dz.U. z 2025 r., poz. 389, dalej: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

i rzeczywistych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa⁴, a inne środki nie są wystarczające do jego wyeliminowania.

Ratio samych zmian odnosi się do sytuacji na granicy z Republiką Białorusi. Sytuacja ta wpisuje się w tzw. wojnę hybrydową przeciwko Polsce i Unii Europejskiej⁵. Zjawisko to przejawia się tym, że migranci są wykorzystywani przez państwo białoruskie w celu destabilizacji sytuacji na granicy i wywierania presji politycznej na Polskę i Unię Europejską. Migranci są zachęceni przez reżim białoruski do przylotu do ich kraju z państw Bliskiego Wschodu, a następnie próbują nielegalnie przekroczyć granicę⁶. Ochrona granicy była ważnym elementem polityki poprzedniego rządu (budowa muru) i jest kontynuowana przez obecny rząd. Tymi argumentami kierowano się podczas prac legislacyjnych i w tym kontekście należy interpretować „instrumentalizację”. Ustawa została podpisana przez Prezydenta i weszła w życie już w dniu uchwalenia, 27 marca 2025 r. Samo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. zostało wydane błyskawicznie. Weszło w życie z dniem ogłoszenia. Ustawodawca przewidział również możliwość wydłużenia okresu obowiązywania tego ograniczenia. Art. 33a ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanowi: „jeżeli pomimo zbliżającego się upływu okresu obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie ustały przyczyny wprowadzenia tego ograniczenia, okres jego obowiązywania może zostać przedłużony, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 60 dni, po wyrażeniu przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na to przedłużenie”. 21 maja 2025 r. Sejm opowiedział się za dalszym czasowym ograniczeniem prawa do składania wniosków o ochronę międzynarodową na granicy z Białorusią na kolejne 60 dni. Za takim rozwiązaniem głosowało 366 posłów. Nie można nie zauważyć korelacji konstrukcji użytej w ustawie o udzielaniu ochrony cudzoziemcom i rozwiązań dotyczących stanów nadzwyczajnych zawartych w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Przedłużenie stanu wyjątkowego może bowiem nastąpić za zgodą Sejmu i tylko jeden raz, maksymalnie na 60 dni (art. 230 ust. 2 Konstytucji RP). Wyrażenie zgody izby niższej potrzebne jest również dla prolongowania czasu trwania stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP). Konstrukcja sama w sobie jest podobna, ale istnieje zasadnicza różnica: regulacja dotycząca stanów nadzwyczajnych, a za nią (też do pewnego stopnia) możliwość ograniczenia praw i wolności jednostki jest zawarta w Konstytucji.

Wracając do samego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r., warto zwrócić uwagę na okres *vacatio legis*. Jest to, jak podaje M. Zubik, „czas po należyтым opublikowaniu aktu normatywnego, a przed jego wejściem w życie”⁸. Okres ten powinien być odpowiedni, a został całkowicie zredukowany. Zdaniem autora w ocenie terminu tego okresu powinno się uwzględnić okoliczności faktyczne. Między chwilą wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. a apogeum kryzysu migracyjnego w 2021 r.⁹ można dostrzec różnice w skali niebezpieczeństwa. W 2021 r. państwo polskie nie miało odpowiednich środków ochrony takich jak w 2025 r., do których należy zaliczyć mur na granicy z Białorusią oraz barierę elektroniczną¹⁰. Dlatego dzięki zdobytemu doświadczeniu

4 Art. 33a pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

5 Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, <https://www.pism.pl/publikacje/kryzys-graniczny-jako-przyklad-dzialan-hybrydowych> (dostęp: 8.08.2025).

6 *Przybywa prób nielegalnego przekroczenia granicy. „Brutalność wzrasta”*, <https://www.tvp.info/86010466/przybywa-prob-nielegalnego-przekroczenia-granicy-polsko-bialoruskiej-nasila-sie-operacja-ze-strony-sluzb-rosji-i-bialorusi-nielegalnych-imigrantow-nie-odstrasza-nawet-zawieszenie-prawa-do-azylu> (dostęp: 3.09.2025).

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

8 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 3, Warszawa 2022, nb. 110.

9 *Przybywa migrantów na granicy. Ten rok może być gorszy od rekordowego*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/wydarzenia-lokalne/przybywa-migrantow-na-granicy-ten-rok-moze-byc-gorszy-od-rekordowego,546330.html> (dostęp: 17.05.2025).

10 K. Szwed, *Zakończenie odbioru bariery elektronicznej na granicy polsko-białoruskiej*, Straż Graniczna, 15.06.2023, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11875,Zakonczenie-odbioru-bariery-elektronicznej-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (dostęp: 6.02.2024).

i uszczelnieniu granicy w 2025 r. okres *vacatio legis* mógł zostać ustanowiony przynajmniej na okres 7 dni – autor nie widzi potrzeby jego redukcji, pomijając w tym miejscu zasadnicze wątpliwości co do samej dopuszczalności ustanowienia tego typu aktu, o czym będzie mowa dalej.

Czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może wprowadzić Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 33a ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) i możliwość ta została zastosowana w praktyce po raz pierwszy 27 marca 2025 r. Z treści wydanego rozporządzenia wynika, że zostało wprowadzone czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na okres 60 dni, które zostało zastosowane na granicy państwowej z Republiką Białorusi.

Podstawowa wątpliwość konstytucyjna na tle omawianego rozporządzenia związana jest ze skutkami, które wywołuje ono w sferze konstytucyjnych wolności i praw. Prawo do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w istocie odpowiada treściowo prawu do azylu. Odwołując się do argumentu systemowego, należy wskazać, że w rozdziale II Konstytucji RP został zawarty art. 56 przyznający cudzoziemcom prawo do złożenia wniosku azylowego i ochrony w Polsce. Art. 56 ust. 1 Konstytucji RP wprawdzie nie obejmuje całej ochrony międzynarodowej, ale jego treść wyraża bezpośrednio jego relewantny element prawa ochrony cudzoziemców – azyl. W ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w Dziale II zawarte są przepisy dotyczące statusu uchodźców i ochrony uzupełniającej, a dopiero w Dziale III zatytułowanym *Inne rodzaje ochrony udzielanej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* znajdują się przepisy dotyczące azylu. Pozwala to przypuszczać, że nawet ustawodawca w konstrukcji ustawy zaznaczył formę podstawową (ochrona międzynarodowa) i dopiero następnie azyl – jako prawo pochodne. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że możliwe jest odnajdywanie innych wolności, chociaż nie są wskazane bezpośrednio w Konstytucji RP, np. przez rekonstrukcję z innych przepisów¹¹. Samo umiejscowienie prawa do azylu w ustawie zasadniczej nadaje mu – zdaniem autora – walor „prawa konstytucyjnego”, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczanie praw konstytucyjnych jest możliwe tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy ograniczenia takie są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jednocześnie art. 56 Konstytucji RP doprecyzowuje, że zasady korzystania z prawa do azylu określi ustawa. Przepis ten należy rozumieć jako upoważnienie do uszczegółowienia tego prawa, a nie do jego zniesienia w praktyce.

2. Ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

Wielokrotnie w przestrzeni medialnej pojawiało się sformułowanie „ograniczenie prawa do azylu”¹², które potocznie odnoszono do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. Autor chce jednak zaznaczyć, że choć art. 56 Konstytucji RP odpowiada treściowo prawie do ochrony – o czym wyżej – to jego uwagi dotyczą ochrony międzynarodowej, czyli przepisów zawartych w Dziale II ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, a nie Działu III tego aktu, który dotyczy prawa do azylu *sensu stricto*. Akt wykonawczy – podustawowy – kształtuje i określa sytuację jednostek, mimo jego

11 Wyroki TK: z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33; z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

12 Przykładowe tytuły artykułów w mediach: *Zawieszenie prawa do azylu. Premier Tusk złożył wniosek*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/zawieszenie-prawa-do-azylu-premier-tusk-zlozyl-wniosek/z4c1v81> (dostęp: 17.11.2025); *Sejm przedłużył zawieszenie azylu dla migrantów. „Gdybyśmy zrezygnowali, wszystko by się rozsypało”*, <https://wyborcza.pl/7,75398,32122665,sejm-przedluzyl-zawieszenie-azylu-dla-migrantow-gdybysmy-zrezygnowali.html> (dostęp: 12.02.2026).

ponadustawowego waloru. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej¹³ i że do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji¹⁴. Jedykatura również podziela to stanowisko. Wyrazem powyższego jest przykładowo stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 27 października 2020 r.¹⁵, w którym wskazano że: „tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki”.

W tym miejscu należy się odwołać do wynikających z Konstytucji RP zasad wydawania rozporządzeń. Rozporządzenie powinno stanowić jedynie uszczegółowienie rozwiązań ustawowych i być wydane w granicach udzielonej delegacji. W analizowanym przypadku spełnione zostały elementy formalne, tj. istniało upoważnienie ustawowe, wskazany został podmiot i przedmiot regulacji, a także określono wytyczne w postaci zapobieżenia destabilizacji sytuacji wewnętrznej przy możliwie najmniejszym ograniczeniu praw cudzoziemców. Jednakże mimo zachowania tej formalnej poprawności, zasadniczy problem polega na przekroczeniu przez Radę Ministrów granic delegacji ustawowej. Na ten aspekt zwróciła uwagę również Fundacja Helsińska w opinii o rozporządzeniu z 27 marca 2025 r.¹⁶, wskazując, że użycie pojęcia „granica państwowa” rozszerza zakres ograniczeń także na przejścia graniczne z Białorusią, w tym na przejście w Terespolu. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z treścią samej ustawy, która w art. 33a przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń jedynie na „oznaczonym odcinku” granicy, a nie w jej całości. W konsekwencji należy uznać, że rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Drugim aspektem jest kwestia zobowiązań międzynarodowych – zgodnie z art. 9 Konstytucji Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Polska jest stroną konwencji dotyczącej statusu uchodźców, którą ratyfikowała w 1991 r.¹⁷

Konwencja genewska gwarantuje m.in. zasadę *non-refoulement* (art. 33 – zakaz wydalania uchodźców do państwa, w którym grozi im prześladowanie). Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w Polsce zaznaczyło, że wynikająca z art. 33 ust. 1 Konwencji genewskiej zasada *non-refoulement* obowiązuje we wszystkich przypadkach związanych z migracjami, również w sytuacjach określanych mianem instrumentalizacji migrantów i uchodźców, czyli wykorzystywania ich jako narzędzia nacisku. Zasada ta zabrania odsyłania uchodźców do państw pochodzenia lub innych miejsc, gdzie groziłoby im prześladowanie lub istniałoby ryzyko wydalenia do kraju, w którym doświadczyliby poważnych naruszeń praw lub szkody¹⁸. Konwencja genewska określa enumeratywnie przypadki, w których dopuszczalne jest cofanie, i państwa-strony nie mogą ich rozszerzać. Są to sytuacje, kiedy istnieją poważne podstawy, by uznać, że dana osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub została prawomocnie skazana za wyjątkowo poważne przestępstwo, co czyni ją niebezpieczną dla społeczeństwa. Konsekwentnie, każdy przypadek składania wniosku o udzielenie ochrony

13 Wyroki TK: z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12; z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47; z 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU 2011, nr 5/A, poz. 39.

14 Wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 3.

15 Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

16 *Opinia HFPC o rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ograniczenia prawa do ochrony międzynarodowej*, <https://hfhr.pl/aktualnosci/rozporzadzenie-zawieszajace-prawo-do-ochrony-miedzynarodowej> (dostęp: 19.05.2025).

17 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515), dalej: Konwencja genewska.

18 *Komentarz UNHCR wygłoszony na wysłuchaniu parlamentarnym w sprawie proponowanych zmian w ustawie o udzielaniu ochrony cudzoziemcom*, <https://www.unhcr.org/pl/wiadomo%C5%9Bci/komentarz-unhcr-wygloszony-na-wysluchaniu-parlamentarnym-w-sprawie> (dostęp: 19.06.2025).

międzynarodowej powinien podlegać indywidualnej ocenie, nawet jeśli w warunkach masowego napływu osób może to rodzić trudności praktyczne. Okoliczność ta nie może jednak stanowić podstawy do odstąpienia od stosowania ogólnej zasady wynikającej z Konwencji genewskiej. Art. 9 Konwencji genewskiej natomiast umożliwia państwom – w sytuacjach wojny lub w innych nadzwyczajnych okolicznościach – wprowadzenie tymczasowych środków wobec konkretnej osoby, jeśli uznają to za konieczne dla ochrony bezpieczeństwa narodowego, zanim jeszcze zostanie rozstrzygnięty jej status w kontekście ochrony międzynarodowej. Do tej kwestii odniósł się również Rzecznik Praw Obywatelskich: „wyjątek uzasadniający odmowę przyznania ochrony międzynarodowej z powodu wystąpienia instrumentalizacji migracji nie jest przewidziany w Konwencji genewskiej. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań nosi znamiona nie tyle rozszerzającej interpretacji wyjątków z Konwencji genewskiej, lecz stanowi przykład stworzenia na poziomie krajowym dodatkowego, nieprzewidzianego prawem międzynarodowym, wyłączenia. Stosowanie postanowień Konwencji genewskiej nie może być wyłączone w sposób automatyczny i wymaga rozważenia w odpowiedniej procedurze”¹⁹.

3. Technika prawodawcza przy wydawaniu rozporządzenia

Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji RP wyprowadził zasady przyzwoitej legislacji, wśród których wyróżnił m.in. wymóg określoności przepisów prawa. Obszernie zagadnienie określoności przepisów prawa Trybunał Konstytucyjny podjął w orzeczeniu z 29 stycznia 1992 r.²⁰, które też dotyczy rozporządzenia. Autor podda ocenie, czy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. spełnia wymóg określoności prawa. Na tę zasadę składają się jasność, precyzyjność, poprawność legislacyjna i logiczność. Omawiane rozporządzenie nie jest skonstruowane poprawnie pod względem legislacyjnym, naruszając wymogi koniecznej precyzji regulowanej materii, gdyż zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia ograniczenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową obowiązuje na granicy państwowej z Białorusią. Pojęcie „granicy państwowej” zawarte jest w art. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej²¹. Zgodnie z tym przepisem „granicą państwową jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego”. Granica to zatem linia graniczna między Polską a krajami sąsiadującymi, w tym przypadku Białorusią, oraz przestrzeń nad i pod nią. Ograniczenie powinno obowiązywać wyłącznie na samej linii granicy, zgodnie z treścią aktu wykonawczego. Hipotetycznie, przekroczenie linii i oddalenie się o kilka metrów mogłoby spowodować brak możliwości zastosowania rozporządzenia w sposób ścisły, precyzyjny. Intencja ustawodawcy i następnie egzekutywy z pewnością była inna.

Autor dochodzi do wniosku, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. budzi poważne wątpliwości natury prawnej. Wątpliwości te dotyczą zgodności przepisów rozporządzenia z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

4. Zarzut niekonstytucyjności rozporządzenia

Przedmiot badania w kontroli konstytucyjności powinien odpowiadać rzeczywistej ingerencji w prawa i wolności jednostki. W związku z tym autor skupia się na rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r., ponieważ art. 33a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony tworzy normę kompetencyjną

19 *Zawieszenie azylu w Sejmie*. RPO: instrumentalizacja migracji to nie powód, <https://oko.press/zawieszenie-azylu-w-sejmie-rpo-instrumentalizacja-migracji-to-nie-powod> (dostęp: 19.05.2025).

20 Wyrok TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8.

21 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461).

i dopiero akt wykonawczy bezpośrednio wprowadza ograniczenia. Omówione dalej rozwiązania mogą prowadzić do usunięcia z porządku prawnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r.

Jeśli chodzi o możliwość zaskarżenia aktu wykonawczego w drodze skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji RP), trzeba pamiętać o jego ograniczonym charakterze, dlatego że ma on charakter subsydiarny. Możliwość korzystania ze skargi konstytucyjnej jest ograniczona właśnie w odniesieniu do cudzoziemców. Art. 79 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia wyjątek od zasady powszechności skargi konstytucyjnej. Wyjątek ten dotyczy praw cudzoziemców związanych z azylem i statusem uchodźcy, o których mowa w art. 56 Konstytucji RP (art. 79 ust. 2 w zw. z art. 56)²². Ustrojodawca wprowadził to ograniczenie, ale jest to wyjątek, tylko – rzecz jasna – w kontekście skargi konstytucyjnej. Nie wyklucza to konieczności i możliwości kontroli aktów dotyczących praw cudzoziemców w innych procedurach. Art. 79 ust. 2 ustawy zasadniczej, jako wyjątek, nie może być interpretowany rozszerzająco, dlatego nie wpływa na inne metody badania. Skargę konstytucyjną autor odrzuca jako sposób wyeliminowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. z obiegu prawnego, co wynika wprost z brzmienia art. 79 ust. 2 Konstytucji RP.

Prawo do azylu ujęte w art. 56 Konstytucji RP, choć nie należy w klasycznym ujęciu do podstawowych praw i wolności przysługujących obywatelom, posiada szczególną rangę ustrojową. Przedmiot niniejszego opracowania – prawo do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową – znajduje swoje podstawy w Dziale II ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Dział ten jest rozwinięciem katalogu ochrony z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP, natomiast art. 56 ust. 1 ustawy zasadniczej dotyczy azylu, czyli tego „innego” rodzaju ochrony znanego z Działu III ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Umieszczenie prawa dotyczącego cudzoziemców w rozdziale II Konstytucji – obok innych praw i wolności jednostki – nadaje mu charakter prawa konstytucyjnego w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Taki wniosek można uzasadnić nie tylko argumentem systemowym (lokalizacja przepisu w ustawie zasadniczej), lecz także powiązaniem z ochroną innych wartości konstytucyjnych. Umożliwienie cudzoziemcowi ubiegania się o ochronę międzynarodową stanowi bowiem instrument gwarancji godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 Konstytucji RP) oraz zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 40 Konstytucji RP). Ograniczenie lub pozbawienie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową może prowadzić do naruszenia tych fundamentalnych praw, ponieważ pozbawia jednostkę środków prawnych służących ich ochronie. Z tej perspektywy prawo do ochrony międzynarodowej pełni funkcję gwarancyjną – chroni przed naruszeniem innych praw konstytucyjnych, a jego ograniczanie musi spełniać rygorystyczne przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny może badać rozporządzenia, kiedy zostanie złożony stosowny wniosek w trybie kontroli przez uprawnione podmioty (art. 188 ust. 3 w zw. z art. 191 Konstytucji RP). Kiedy rozporządzenie narusza Konstytucję, to badane jest ono właśnie, a nie ustawa, na której podstawie wydano akt wykonawczy²³.

Kolejnym sposobem usunięcia z porządku prawnego jest odmowa zastosowania rozporządzenia przez sądy. Sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom, a nie rozporządzeniom – związane z tym wnioskowanie wydaje się prawidłowe. K. Zaradkiewicz słusznie wskazuje: „Zawarcie przez reżim przepisów ograniczających prawo do azylu w rozporządzeniu Rady Ministrów, a nie w ustawie (czego wymaga Konstytucja), narusza Konstytucję i spowoduje, że sądy administracyjne z dużą dozą prawdopodobieństwa uznają ten akt za niekonstytucyjny (art. 56 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a zatem nieskuteczny, i to bez konieczności zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczenie każdego prawa, w tym do azylu, musi być wprowadzone w ustawie, a sądy nie są

22 Analogicznie M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, nb. 721.

23 Zob. np. wyroki TK: z 16 lutego 2009 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119; z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 82.

związane rozporządzeniami rządowymi (każdy sąd jest związany Konstytucją i ustawami, ale już nie aktami niższej rangi, a takim jest rozporządzenie)²⁴.

Dodatkowo art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Jest to zatem reguła kolizyjna – gdy organy stosujące uznają, że dochodzi do takowej kolizji, to są zobowiązane zastosować akt wyższego rzędu, tu Konwencję genewską. Jest to przepis odnoszący się *expressis verbis* do ustaw, a nie do rozporządzeń, ale zdaniem autora, korzystając z podstawowych narzędzi interpretacyjnych – *a fortiori*: skoro coś obowiązuje w stosunku do większego, to tym bardziej wobec mniejszego – ta reguła kolizyjna będzie miała zastosowanie również do rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy.

Polska przystąpiła do Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, składając dokument przystąpienia na ręce Sekretarza Generalnego ONZ w dniu 27 września 1991 r. Wynika to z oświadczenia rządowego z dnia 26 listopada 1991 r., opublikowanego w Dzienniku Ustaw. W przepisach końcowych Konstytucji RP ustrojodawca przewidział stosowanie art. 91 ust. 3 również do umów międzynarodowych przyjętych i opublikowanych zgodnie z prawem przed wejściem w życie obecnej ustawy zasadniczej, co wyraża art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem przejściowym Konwencja genewska z 1951 r. ma w Polsce rangę umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Oznacza to, że ma pierwszeństwo przed ustawą, a ustawy muszą być z nią zgodne. W konsekwencji można twierdzić, że sądy mają możliwość odmowy zastosowania rozporządzenia, powołując się nie na bezpośrednie stosowanie ustawy, lecz na bezpośrednie stosowanie Konwencji jako umowy międzynarodowej o randze wyższej niż ustawa. Należy jednak zaznaczyć, że nie wynika to wprost z treści Konstytucji RP, która nie mówi jednoznacznie o związaniu sędziów umowami ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Argument ten opiera się raczej na zasadzie nadrzędności takich umów międzynarodowych względem ustaw i na ich pierwszeństwie przed ustawodawstwem krajowym. Przedstawione przez autora rozwiązania, skupione na rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r., wykazały możliwe sposoby usunięcia go z systemu prawa.

5. Rozporządzenie w kontekście innych aktów prawnych

Analiza konstytucyjna, międzynarodowoprawna i odwołująca się do praktyki ustrojowej pokazuje, że choć państwo posiada narzędzia ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, to ograniczenia praw muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności oraz wynikającymi z Konstytucji RP minimalnymi gwarancjami. Szczególnie niepokojące są próby ograniczania prawa do ubiegania się o azyl na podstawie aktów podstawowych, co rodzi poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo do ochrony międzynarodowej, m.in. przez argument systemowy – umiejscowienie go w Konstytucji w rozdziale II, jest, zdaniem autora, prawem konstytucyjnym i jego ograniczenie wymaga formy ustawy. W. Wróbel stwierdził: „Rząd postanowił aktem wykonawczym zawiesić przepisy konstytucyjne i traktatowe w zakresie azylu dla uchodźców... Prawo azylowe jest prawem humanitarnym, właśnie wymyślonym na czas konfliktów. A Konstytucja przewiduje instytucje stanów nadzwyczajnych. Nie przewiduje natomiast zawieszania wybranych praw i wolności decyzjami rządu”²⁵.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy, a nie samodzielne regulowanie kwestii pominiętych przez ustawodawcę, a zatem upoważnienie

24 Wpis na portalu X Kamila Zaradkiewicza, https://x.com/zaradkiewicz_k/status/1905878954998665567?s=46&t=KM5dVhgXq9h4AQIOOIUwyg (dostęp: 4.06.2025).

25 Wpis na portalu Facebook Włodzimierza Wróbla w komentarzu do postu Dominika Zająca, <https://www.facebook.com/share/p/16YeQBZe5p/?mibextid=wwXlfr> (dostęp: 1.06.2025).

do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego. Dodatkowo rozporządzenie narusza prawo międzynarodowe i europejskie. Wymienić tu należy Konwencję genewską (art. 33 ust. 1), a także art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁶, w którym zapisane jest prawo do azylu. Ponadto art. 19 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej zakazuje zbiorowych wydaleń oraz deportacji osób, jeśli ich życiu zagraża niebezpieczeństwo lub inna poważna krzywda. Również Europejska Konwencja Praw Człowieka²⁷ w art. 3 obejmuje zakaz wydalania jakiegokolwiek osoby do kraju, w którym byłaby ona narażona na rzeczywiste ryzyko tortur lub nieludzkiego albo poniżającego traktowania lub karania. E. Łętowska odniosła się do sprawy zwięźle: „Nie zawiesimy prawa do azylu nawet uchwalając ustawę”²⁸.

W duchu teorii Ronald Dworkina można postawić pytanie, czy w tym przypadku doszło do rzeczywistego „ważenia zasad”²⁹ – tj. oceny ich moralnej siły i stosowania ich w sposób spójny z ideą rządu prawa – czy też mamy do czynienia z sytuacją, w której pewna zasada (ochrona cudzoziemca przed prześladowaniem) została arbitralnie wykluczona z obszaru stosowania, co godzi w ideę prawa jako *integrity*³⁰. Kategoria *integrity* odnosi się do koncepcji prawa jako spójnego systemu norm i zasad, który powinien być interpretowany i stosowany w sposób zapewniający wewnętrzną koherencję oraz moralną legitymizację rozstrzygnięć prawnych. W ujęciu Dworkina integralność prawa wymaga, by organy stosujące prawo traktowały wszystkich obywateli zgodnie z tymi samymi, konsekwentnie realizowanymi zasadami, wynikającymi z dotychczasowego dorobku prawnego rozumianego jako całość.

W świetle powyższych uwag autor dostrzega poważne wątpliwości natury konstytucyjnej oraz systemowej, jakie rodzi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. Niezależnie od intencji ustawodawcy i władzy wykonawczej, prawo do azylu, będące istotnym elementem międzynarodowej ochrony praw człowieka, nie może być ograniczane w sposób arbitralny ani w drodze aktu podustawowego. Pominięcie wymogu ustawowego wprowadzenia ograniczeń, wynikającego wprost z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stawia omawiane rozporządzenie w kolizji zarówno z normami konstytucyjnymi, jak i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Warto zauważyć, że ochrona praw cudzoziemców wynika nie tylko z polskiej ustawy zasadniczej, lecz także z licznych zobowiązań międzynarodowych, których Polska jest stroną. Wprowadzenie ograniczeń o tak doniosłym znaczeniu dla praw i wolności jednostki powinno być przedmiotem debaty parlamentarnej oraz regulacji ustawowej, a nie decyzji organu wykonawczego. Rozporządzenie, jako akt prawa wykonawczego, powinno jedynie uszczegóławiać kwestie techniczne, nie zaś kształtować istotę prawa do azylu. Niedochowanie standardów przyzwoitej legislacji, w tym wymogów przewidywalności prawa, godzi w porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatecznie należy podkreślić, że tworzenie takich regulacji, które w praktyce pozbawiają prawo realnej treści, pozostaje sprzeczne z istotą państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Konstytucja winna gwarantować nie iluzoryczne, lecz rzeczywiste prawa, których realizacja nie może być dowolnie ograniczana przez organy władzy wykonawczej.

26 Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 1 ze zm.

27 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

28 *Zawieszenie praw azylowych? Prof. Ewa Łętowska: Donald Tusk tego zrobić nie może*, <https://www.rp.pl/polityka/art41294191-zawieszenie-praw-azylowych-prof-ewa-letowska-donald-tusk-tego-zrobic-nie-moze> (dostęp: 30.06.2025).

29 R. Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge, MA 1985.

30 R. Dworkin, *Law's Empire*, Cambridge, MA – London 1986, rozdział 6 i 7.

6. Podsumowanie

Relacja między bezpieczeństwem państwa a prawami człowieka ujawnia jedno z najbardziej zasadniczych napięć nowoczesnego konstytucjonalizmu. W kontekście polityki migracyjnej i azylowej pytanie to nabiera szczególnej ostrości: czy państwo, powołując się na rację stanu, może zawiesić działanie podstawowych gwarancji prawnych? Czy suwerenność, rozumiana jako zdolność do stanowienia i egzekwowania prawa, może sięgać tak daleko, by wyłączać jednostki spod ochrony praw człowieka?

Biorąc pod uwagę powyższe, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z 27 marca 2025 r. wprowadzające czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową powinno zostać poddane krytycznej ocenie nie tylko z perspektywy zgodności z Konstytucją RP, ale także z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego. Analiza ta powinna uwzględniać fundamentalne wartości demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę ochrony praw człowieka i zakaz ich arbitralnego ograniczania. W dłuższej perspektywie działania ustawodawcze oraz wykonawcze powinny się koncentrować na poszukiwaniu rozwiązań, które z jednej strony zabezpieczają interes publiczny i bezpieczeństwo państwa, a z drugiej – szanują niezbywalne prawa i godność każdego człowieka. Obecnie autor, biorąc pod uwagę prawo krajowe, łącznie z Konstytucją Rzeczypospolitej, oraz zobowiązania międzynarodowe, nie dostrzega środka, który uwzględniłby jednocześnie wszystkie interesy, w tym przede wszystkim bezpieczeństwo państwa. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga działań na arenie międzynarodowej, łącznie być może ze zmianami konkretnych umów międzynarodowych, *ergo* wcześniej dyskusji na temat odpowiedzialnej polityki migracyjnej przez poszczególne rządy. Nie jest to na pewno proces krótki, ale z drugiej strony nie wiemy, za jaki czas takie przepisy przydadzą się innym państwom, np. stronom Konwencji genewskiej. Tylko takie optymalne rozwiązanie zmienionych już przepisów – z punktu idealizmu prawniczego – spowoduje, że możliwe będzie utrzymanie spójności polskiego porządku prawnego z konstytucyjnymi standardami ochrony praw i wolności jednostki oraz zobowiązaniami międzynarodowymi. Autor dostrzega możliwość zastosowania *in concreto* nieprzyjęcia cudzoziemca do państwa, co jest jak najbardziej możliwe (na podstawie art. 9 Konwencji genewskiej³¹), ale nie zbiorowo, jak w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r.

Bibliografia

- Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, wyd. 4, Warszawa 2023.
 Dworkin R., *A Matter of Principle*, Cambridge, MA 1985.
 Dworkin R., *Law's Empire*, Cambridge, MA – London 1986.
 Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 3, Warszawa 2022.

Źródła internetowe

- Komentarz UNHCR wygłoszony na wysłuchaniu parlamentarnym w sprawie proponowanych zmian w ustawie o udzielaniu ochrony cudzoziemcom*, <https://www.unhcr.org/pl/wiadomo%C5%9Bci/komentarz-unhcr-wygloszony-na-wysluchaniu-parlamentarnym-w-sprawie> (dostęp: 19.06.2025).
Opinia HFPC o rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ograniczenia prawa do ochrony międzynarodowej, <https://hfhr.pl/aktualnosci/rozporzadzenie-zawieszajace-prawo-do-ochrony-miedzynarodowej> (dostęp: 19.05.2025).

31 Przepis ten dotyczy sytuacji wojny lub zaistnienia innych poważnych i wyjątkowych okoliczności.

- Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, <https://www.pism.pl/publikacje/kryzys-graniczny-jako-przyklad-dzialan-hybrydowych> (dostęp: 8.08.2025).
- Przybywa migrantów na granicy. Ten rok może być gorszy od rekordowego*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/wydarzenia-lokalne/przybywa-migrantow-na-granicy-ten-rok-moze-byc-gorszy-od-rekordowego,546330.html> (dostęp: 17.05.2025).
- Przybywa prób nielegalnego przekroczenia granicy. „Brutalność wzrasta”*, <https://www.tvp.info/86010466/przybywa-prob-nielegalnego-przekroczenia-granicy-polsko-bialoruskiej-nasila-sie-operacja-ze-strony-sluzb-rosji-i-bialorusi-nielegalnych-imigrantow-nie-odstrasza-nawet-zawieszenie-prawa-do-azyłu> (dostęp: 3.09.2025).
- Szwed K., *Zakończenie odbioru bariery elektronicznej na granicy polsko-białoruskiej*, Straż Graniczna, 15.06.2023, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11875,Zakonczenie-odbioru-bariery-elektronicznej-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (dostęp: 6.02.2024).
- Wpis na portalu X Kamila Zaradkiewicza, https://x.com/zaradkiewicz_k/status/1905878954998665567?s=46&t=KM5dVhgXq9h4AQIOOIUwyg (dostęp: 4.06.2025).
- Zawieszenie azylu w Sejmie. RPO: instrumentalizacja migracji to nie powód*, <https://oko.press/zawieszenie-azyłu-w-sejmie-rpo-instrumentalizacja-migracji-to-nie-powod> (dostęp: 19.05.2025).
- Zawieszenie praw azylowych? Prof. Ewa Łętowska: Donald Tusk tego zrobić nie może*, <https://www.rp.pl/polityka/art41294191-zawieszenie-praw-azylowych-prof-ewa-letowska-donald-tusk-tego-zrobic-nie-moze> (dostęp: 30.06.2025).

Akty prawne

Akty międzynarodowe

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1 ze zm.).

Akty krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2025 r., poz. 389).
- 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).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8.

Wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.

Wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47.

Wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 3.

Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33.

Wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

Wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 82.

Wyrok TK z 16 lutego 2009 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

Wyrok TK z 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU 2011, nr 5/A, poz. 39.

Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.