

Rola i znaczenie środka zapobiegawczego zakazu opuszczania kraju po wejściu Polski do strefy Schengen

Słowa kluczowe: środek zapobiegawczy, zakaz opuszczania kraju, Schengen.

Środek zapobiegawczy: zakaz opuszczania kraju był odpowiedzią na lukę jaka powstała w związku z zaistniałymi w Polsce w latach 90-tych XX wieku, przemianami ustrojowymi, które umożliwiły swobodne przekraczanie granicy państwowej przez osoby legitymujące się paszportem. Został on wprowadzony do kodeksu postępowania karnego ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie kodeksu postępowania karnego, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich¹, która weszła w tym zakresie w życie 1 stycznia 1996 r. Obecnie obowiązujący przepis art. 277 kodeksu postępowania karnego jest odpowiednikiem art. 235a kodeksu postępowania karnego z 1969 r. Skuteczność egzekwowania tego środka determinowana była faktem utrzymywania stałych kontroli granicznych. W dniu 21 grudnia 2007 r. Polska przystąpiła do strefy Schengen w konsekwencji czego do końca marca 2008 r. na części granic przestały obowiązywać kontrole,

¹ Dz.U. Nr 89, poz. 443 z 1995 r.

uniemożliwiające wyjazd osobom wobec których zastosowano ten środek zapobiegawczy.

Celem tego środka zapobiegawczego jest zapobieżenie uchylaniu się przez oskarżonego od wymiaru sprawiedliwości poprzez uniemożliwienie wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a więc przekroczenia przez niego granicy państwowej².

Kodeks postępowania karnego dopuszcza możliwość zastosowania tego środka zapobiegawczego wyłącznie w razie uzasadnionej obawy ucieczki przez oskarżonego. Musi ona istnieć obiektywnie, a jej obawa musi być realna³.

Zakaz opuszczania kraju jest stosowany przez prokuratora lub sąd. Może mieć postać tzw. zakazu prostego lub złożonego. W drugim wypadku jest połączony z zatrzymaniem paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy bądź zakazem wydania takiego dokumentu⁴. Zatrzymanie paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy wynikające z zastosowania tego środka zapobiegawczego, może dotyczyć zarówno obywatela polskiego jak i cudzoziemca⁵.

W przypadku zastosowania lub uchylecia zakazu opuszczania kraju przez prokuratora, sekretariat zawiadamia osoby wskazane w postanowieniu, a także organ, który jest uprawniony do jego wykonywania lub zobowiązany do podejmowania działań w związku z jego stosowaniem. Działania sekretariatu stanowią wykonanie zarządzenia prokuratora. W wypadku zatrzymania paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy, musi on po zarejestrowaniu i uprawnomocnieniu się postanowienia w tym przedmiocie, zostać niezwłocznie przekazany organowi, który go wydał⁶.

2 R.A. Stefański, *Środek zapobiegawczy zakaz opuszczania kraju*, „Prokuratura i prawo” 11–12, 1995, s. 43–45.

3 E. Kmiecik, E. Skrętowicz, *Proces karny*, 7 wydanie, s. 276–277, Ryszard A. Stefański, *Uzasadniona obawa ucieczki podstawą stosowania zakazu opuszczania kraju*, „Prokuratura i prawo” 5, 1996. Odmiennie K. Krasny, *Zakaz opuszczania kraju – uwagi polemiczne*, „Prokuratura i prawo” 5, 1996.

4 R.A. Stefański, *Środek zapobiegawczy zakaz opuszczania kraju*, „Prokuratura i prawo” 11–12, 1995, s. 42.

5 J. Grajewski, *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2008, s. 159–160.

6 Zarządzenie Nr 165/07/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 września 2007 r., w sprawie zakresu działania sekretariatów i innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości.

Nieco inaczej sprawa przechowywania paszportu lub innego dokumentu upoważniającego do przekroczenia granicy przedstawia się w toku postępowania sądowego⁷. Różnice w stosunku do sposobu postępowania z dokumentem w prokuraturze, polegają na tym, że właściwy organ paszportowy jest wyłącznie powiadamiany o zatrzymaniu dokumentu, a sam dokument przechowuje się w szafie pancernej, znajdującej się w pomieszczeniu odpowiednio zabezpieczonym, wskazanym przez prezesa sądu. Dokument ten zostaje zwrócony organowi paszportowemu lub właściwemu urzędowi konsularnemu dopiero w wypadku nieodebrania go przez osobę uprawnioną w określonym przez sąd terminie.

Odpis postanowienia o zastosowaniu środka zapobiegawczego zakazu opuszczania kraju, w wypadku gdy zakaz ten jest połączony z zatrzymaniem paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy albo z zakazem wydania takiego dokumentu, przesyła się organowi, który wydał paszport lub inny dokument albo posiada uprawnienie do jego wydania⁸.

Organem uprawnionym do wydania paszportu na terenie kraju jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, który wydaje paszporty dyplomatyczne i paszporty służbowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁹ oraz wojewoda. Ten ostatni wydaje paszporty i paszporty tymczasowe. Za granicą paszporty wydaje konsul.

Nr 7, poz. 33. Paszporty i dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy co do których zostało wydane przez prokuratora postanowienie o zakazie opuszczania kraju lub które zostały wyłącznie zatrzymane na podstawie art. 277 § 2 kpk, wpisuje się do rejestru Drz/p. Dokumenty te zostają przyjęte za pokwitowaniem odbioru. Zawiera ono: oznaczenie sprawy, nazwisko i imię osoby, której dotyczy, dokładny opis przedmiotów, numer pozycji rejestru Drz/p, pod jakim zostały wpisane. Pokwitowanie odbioru sporządza się w trzech egzemplarzach. Jeden z nich dołącza się do akt głównych, drugi doręcza się przekazującemu, a trzeci umieszcza wewnątrz opakowania przedmiotów. Zakreślenie sprawy w rejestrze Drz/p następuje z datą uchylenia środka zapobiegawczego, przekazania aktu oskarżenia do sądu w sprawie, w której środek został zastosowany, przesłania właściwemu organowi paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy.

7 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. Nr 38, poz. 249 z późn. zm.

8 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – „Regulamin urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury”, Dz.U. Nr 49, poz. 296, z dnia 30 marca 2010 r.

9 Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych. Dz.U. Nr 143, poz. 1027.

Zadania stanowiące zakres właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych nad sprawami paszportowymi wykonuje Wydział Paszportów Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Do jego kompetencji należy m.in. wydawanie paszportów w imieniu ministra, wyrażanie jego stanowiska w kwestii wydania paszportu z pominięciem właściwości miejscowej, współpraca z polskimi konsulatami w zakresie weryfikacji danych osób ubiegających się o paszport za granicą, udostępnianie danych z centralnej ewidencji wydanych i unieważnionych dokumentów paszportowych uprawnionym podmiotom.

Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Właściwość wojewody określa się ze względu na miejsce stałego pobytu osoby, która ubiega się o paszport. W wypadku jego braku jest nim ostatnie miejsce stałego pobytu tej osoby. Wobec osób w stosunku do których nie można ustalić właściwości miejscowej właściwy jest wojewoda ze względu na ich aktualne miejsce pobytu¹⁰.

W skład urzędu wojewódzkiego wchodzi m.in. wydziały – komórki organizacyjne powołane do realizacji merytorycznych zadań urzędu. Nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu w tym delegatur określa statut nadany przez wojewodę. W urzędach wojewódzkich funkcjonują wydziały spraw obywatelskich i cudzoziemców, których część stanowią oddziały paszportowe.

Do ich kompetencji należy m.in. podejmowanie czynności mających na celu unieważnienie bądź odmowę wydania paszportów.

W wypadku gdy zastosowany środek zapobiegawczy – zakaz opuszczenia kraju, jest połączony z zatrzymaniem paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy, albo z zakazem wydania takiego dokumentu, odpis postanowienia w przedmiocie jego zastosowania przesyła się właściwemu organowi paszportowemu.

Informacja o zastosowaniu, uchyleniu lub zmianie tego środka zapobiegawczego lub o tymczasowym zatrzymaniu dokumentu paszportowego przez uprawniony organ, jest odnotowywana w centralnej ewidencji wydanych i unieważnionych dokumentów paszportowych. Ewidencja ta jest prowadzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jest on administratorem danych w niej zgromadzonych.

Obowiązkiem organu paszportowego jest wprowadzenie niezwłocznie, najpóźniej w następnym dniu roboczym, do ewidencji paszportowej,

¹⁰ *Ibidem.*

informacji w postaci danych dotyczących tożsamości osoby wobec której zastosowano ten środek zapobiegawczy lub tymczasowe zatrzymanie dokumentu paszportowego, dane dotyczące organu, który wydał postanowienie lub zawiadomił o tymczasowym zatrzymaniu dokumentu paszportowego oraz datę wpływu postanowienia lub zawiadomienia.

W wypadku uchylecia tego środka zapobiegawczego lub zmiany na inny, organ paszportowy również niezwłocznie, najpóźniej w następnym dniu roboczym po otrzymaniu stosownego postanowienia, wprowadza do ewidencji paszportowej dane dotyczące daty wystawienia postanowienia oraz organu, który to postanowienie wydał.

Dane i informacje z ewidencji paszportowych, są niezwłocznie przekazywane przez organy paszportowe do centralnej ewidencji drogą elektroniczną¹¹.

Odpis postanowienia w przedmiocie zastosowania tego środka zapobiegawczego wobec cudzoziemca, przesyła się wraz z zatrzymanym dokumentem urzędowi konsularnemu państwa, którego jest on obywatelem.

Odpis postanowienia o zastosowaniu środka zapobiegawczego zakazu opuszczania kraju wobec obywatela polskiego jak i cudzoziemca przesyła się Komendzie Głównej Straży Granicznej. Do zadań straży granicznej należy m.in. przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa w zasięgu terytorialnym przejść granicznych oraz w środkach transportu komunikacji międzynarodowej. W zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego współdziała z organami ochrony granic innych państw. Komórką organizacyjną Komendy Głównej Straży Granicznej nadzorującą i koordynującą wykonywanie zadań przez terenowe organy Straży Granicznej jest Zarząd Graniczny. Zajmuje się on m.in. współpracą z prokuraturą i sądem w zakresie wykonywania postanowień o zakazie opuszczania kraju.

W tym miejscu należy przybliżyć pojęcie granicy państwowej. Jest nią powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi¹². Z kolei kodeks graniczny Schengen¹³

11 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji z dnia 15 lutego 2010 r., w sprawie ewidencji paszportowych i centralnej ewidencji, Dz.U. Nr 26, poz. 131.

12 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. O ochronie granicy państwowej. Tekst jednolity Dz. U. Nr 12, poz. 67.

13 Rozporządzenie (WE) Nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 105/1.

dokonyje rozgraniczenia na granice zewnętrzne i wewnętrzne Unii Europejskiej przy czym granice wewnętrzne oznaczają wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach porty lotnicze przeznaczone do lotów wewnętrznych, porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach służące do regularnych połączeń promowych. Granice zewnętrzne natomiast oznaczają granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie, a także porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem że nie stanowią one granic wewnętrznych.

Kwestie dotyczące przekraczania granicy państwowej reguluje wspomniana już ustawa o ochronie granicy państwowej. W zakresie przekraczania tzw. granicy wewnętrznej, odsyła ona do przepisów rozporządzenia nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady – kodeksu granicznego Schengen. Informuje jednocześnie, że przekraczanie granicy państwowej jest dozwolone na podstawie dokumentów, które określają odrębne przepisy. Kodeks graniczny Schengen dokonuje rozgraniczenia na granice zewnętrzne i wewnętrzne Unii Europejskiej. Przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia. Ruch graniczny podlega odprawom dokonywanym przez straż graniczną. Wszystkie osoby podlegają odprawie minimalnej. Ma ona na celu wyłącznie ustalenie tożsamości na podstawie okazanych dokumentów podróży oraz ocenę samego dokumentu w zakresie jego ważności i autentyczności. Odprawa ta stanowi zasadę wobec osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się. Istnieje jednak możliwość wyrywkowego sprawdzenia krajowych i europejskich baz danych, przy czym pozytywne wyniki takiego sprawdzenia nie powinny naruszać prawa wjazdu tych osób na terytorium państwa członkowskiego. Szczegółowej odprawie przy wjeździe i wyjeździe ze strefy Schengen podlegają obywatele pozostałych państw. Nadto odprawa graniczna na granicach zewnętrznych może zostać uproszczona. Powodem pozytywnej decyzji w tym zakresie może być zwiększenie natężenia ruchu powodujące nadmierne przedłużenie oczekiwania na przejściach granicznych.

Istotą rozporządzenia jest brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne. Granice te mogą być więc przekraczane w dowolnym miejscu, niezależnie od obywatelstwa osób to czyniących. W związku z tym czynności wykonywane przez straż graniczną zarówno na granicy wewnętrznej jak i obszarze przygranicznym nie mogą być tożsame z kontrolą graniczną

ani mieć jej na celu. Istnieje możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych jednakże wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych. Jest to kompetencja ministra właściwego do spraw administracji, który w drodze rozporządzenia przywraca tymczasowo, przedłuża lub znosi kontrolę graniczną osób przekraczających granicę państwową, stanowiącą granicę wewnętrzną określoną w kodeksie Schengen¹⁴.

W okresie pomiędzy wprowadzeniem do kodeksu postępowania karnego zakazu opuszczania kraju, a wejściem Polski do strefy Schengen, skuteczność stosowania tego środka zapobiegawczego gwarantowała przede wszystkim szczelność granic państwowych. Obecnie weryfikacja przestrzegania środka zapobiegawczego zakazu opuszczania kraju przez osoby wobec których został on zastosowany jest w strefie Schengen w znacznym stopniu utrudniona. Podczas pobytu na terytorium innego państwa strefy Schengen należy posiadać ważny dokument potwierdzający tożsamość, którym poza paszportem jest dowód osobisty. W sytuacji takiej możliwe jest więc swobodne przemieszczanie osób w granicach strefy Schengen mimo zatrzymania dokumentów określonych w art. 277 § 1 kpk.

Pomijając sytuacje, w których fakt przekroczenia granicy państwowej zostaje pośrednio potwierdzony przez odpowiednie służby innych państw np. w wypadku popełnienia przez daną osobę przestępstwa na ich terytorium, ustalenia w tym zakresie w chwili obecnej mogą być realizowane poprzez dokonywanie legitymowania w ramach uprawnień policyjnych, w szczególności osób podróżujących środkami komunikacji międzynarodowej, które mają zamiar przekroczyć granicę wewnętrzną oraz podczas kontroli osób poza granicami kraju w trakcie czynności prowadzonych z funkcjonariuszami państwa sąsiedniego. Zważyć należy, że pozostawanie danej osoby w strefie nadgranicznej, na trasie dojazdowej do granicy wewnętrznej czy przy samej granicy państwa nie uprawnia do jednoznacznego wniosku, że dana osoba nosi się z zamiarem jej przekroczenia. Obecnie rola funkcjonariusza, który ujawnił, że osoba wobec której zastosowano środek zapobiegawczy zakaz opuszczania kraju, chce przekroczyć granicę ogranicza się wyłącznie do poinformowania jej o ciąży na niej obowiązku. W wypadku nieprzestrzegania zakazu poprzez

¹⁴ Rozporządzenie (WE) Nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 105/1/.

np. potwierdzenie pobytu osoby wobec której zastosowano ten środek zapobiegawczy na terenie innego państwa strefy Schengen, możliwe jest wyłącznie powiadomienie właściwego sądu lub prokuratury w zależności od tego w dyspozycji którego z organów osoba ta pozostaje. Informacja ta może stanowić podstawę do zmiany w/w środka zapobiegawczego na inny. Naruszenie tego zakazu może natomiast spowodować negatywne dla oskarżonego skutki, a to poszukiwanie go za pośrednictwem ENA połączonego z zastosowaniem tymczasowego aresztowania czy zamiany stosowanego środka na surowszy¹⁵. Nie ma natomiast możliwości egzekwowania tego środka zapobiegawczego poprzez niedopuszczenie do wyjazdu danej osoby z kraju. W tym wypadku pomocny jest pośrednio System Informacyjny Schengen¹⁶.

Nie uległy zmianie przesłanki dotyczące egzekwowania realizacji tego środka zapobiegawczego na polskich granicach stanowiących granice zewnętrzne w rozumieniu kodeksu Schengen. Osoba wobec której zastosowano ten środek zapobiegawczy nie może przekroczyć granicy państwowej. O próbie przekroczenia granicy informowane są odpowiednie organy.

W tym miejscu warto przypomnieć, że Polska przystąpiła do strefy Schengen 21 grudnia 2007 r. Wtedy to kontrole przestały obowiązywać na granicy lądowej i morskiej. Z końcem marca 2008 r. kontrole przestały obowiązywać w portach lotniczych. W okresie obejmującym lata 2007 i 2008, w postępowaniach przygotowawczych dał się zauważyć niewielki spadek stosowania środka zapobiegawczego zakazu opuszczania kraju w stosunku do ogółu zastosowanych środków zapobiegawczych (z 11,7% w 2007 r. do 9,95% w 2008 r.). Zwiększeniu w tym czasie uległo stosowanie dozoru policji oraz poręczenia majątkowego. W kolejnych latach stosowanie zakazu opuszczania kraju utrzymywało się na podobnym poziomie (11,2% w 2009 r. i 11,4% w 2010 r.). Zaskakujący jest natomiast spadek stosowania tzw. złożonego zakazu opuszczania kraju. W pierwszym półroczu 2007 r. stanowił on 41% ogółu postanowień o zastosowaniu zakazu opuszczania kraju, by na koniec drugiego półrocza tego roku spaść do 35,6% (2311 zastosowanych środków w I połowie 2007 r. i 1888

15 Post. S.A. w Katowicach z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. II AKz 238/08, Prokuratura i Prawo nr 11 z 2008 r.

16 Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dz. U. z 2007 r. Nr 165, poz. 1170, z późniejszymi zmianami.

– w II połowie tego roku). Istnieje tendencja spadkowa złożonego zakazu opuszczania kraju (38,4% ogółu postanowień o zakazie opuszczania kraju w 2007 r. 26,3% w 2008 r. 26,1% w 2009 r. i 23% w 2010 r.)¹⁷.

W chwili obecnej nie jest zasadne stosowanie tzw. prostego zakazu opuszczania kraju. Środek ten skutecznie uniemożliwia wyjazd wyłącznie przez granicę Polski stanowiącą granicę zewnętrzną strefy Schengen. Natomiast zakaz opuszczania kraju połączony z zatrzymaniem dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy lub z zakazem wydania takiego dokumentu, skutecznie uniemożliwia opuszczenie osobie wobec której został zastosowany granic zewnętrznych. Do ich przekroczenia niezbędne jest bowiem posiadanie paszportu, a w przypadku wyjazdów do niektórych z państw trzecich również wizy. Dla wzmocnienia roli tego środka zapobiegawczego pomocny mógłby okazać się skutecznie działający system informacyjny, pozwalający na weryfikację osób w stosunku do których ten środek zapobiegawczy został zastosowany.

¹⁷ Opracowano w zakresie obejmującym stosowanie środków zapobiegawczych przez prokuratury rejonowe, okręgowe i apelacyjne na podstawie sprawozdań MS-P1k z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury dotyczących ewidencji spraw, czynności procesowych prokuratora w sprawach karnych oraz wnoszonych i rozpoznawanych w tych sprawach środków odwoławczych za lata 2007–2010. Sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2010 roku, Informacji statystycznej o działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w I półroczu 2008 roku.

