

Lublin, 14.09.2021

Uczestnik postępowania i autor pisma:

Marcin Skubiszewski

Warszawa

Inny uczestnik postępowania:

Burmistrz Miasta Terespol
ul. Czerwonego Krzyża 26
21-550 Terespol

Do
Sądu Okręgowego w Lublinie
ul. Krakowskie Przedmieście 43
20-076 Lublin

Odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia

podjętej przez burmistrza miasta Terespolu w dniu 13.09.2021, dotyczącej zgromadzenia przewidzianego na 17 września br. godz. 18:30 przed Pomnikiem Niepodległości i Obrońców Ojczyzny, skrzyżowanie ulic Wojska Polskiego i Henryka Sienkiewicza w Terespolu

Wnoszę aby, o ile to możliwe, Sąd raczył wezwać mnie na rozprawę z wyprzedzeniem co najmniej dwugodzinnym i aby Sąd przekazał wezwanie na rozprawę jednocześnie pocztą elektroniczną i telefonicznie.

Wnoszę o uchylenie wyżej wymienionej decyzji w całości. Podstawę prawną decyzji stanowią bowiem następujące akty prawne:

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612) (dalej: rozporządzenie Prezydenta);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. 2021, poz. 1613) (dalej: rozporządzenie Rady Ministrów)

tymczasem rozporządzenia te, a w szczególności zawarte w nich przepisy zawieszające prawo do organizowania zgromadzeń, naruszają obowiązujące normy prawne wynikające z przepisów rangi ustawowej i wyższej i z tej przyczyny zawieszenie wolności zgromadzeń jest

bezsukuteczne. Krytykowana tu decyzja o zakazie zgromadzenia jest więc pozbawiona podstawy prawnej.

Rozporządzeniom zarzucam, co następuje:

- A. Rozporządzenie Prezydenta nie określa przyczyn wprowadzenia stanu wyjątkowego – a więc narusza art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym;
- B. Oba rozporządzenia przewidują zakaz zgromadzeń, mimo że
 - B.1. nie ogłoszono urzędowo wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego istnieniu narodu
 - B.2. Wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagrażające istnieniu narodu nie występuje
 - z tych przyczyn każde z rozporządzeń narusza art. 4 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹ (dalej: Pakt) w związku z art. 21 Paktu;
- C. Oba rozporządzenia przewidują zakaz zgromadzeń, mimo że nie doszło do wojny i nie stwierdzono innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu – a więc naruszają one art. 15 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Konwencja Europejska);
- D. Rozporządzenie Prezydenta zostało wydane, mimo że nie stwierdzono szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli ani porządku publicznego, a rzeczywistą przyczyną napiętej sytuacji na granicy jest masowe łamanie prawa przez Straż Graniczną – a więc rozporządzenie narusza art. 230 ust. 1 Konstytucji.
- E. Rozporządzenie Prezydenta zostało wydane, mimo że nie stwierdzono szczególnego zagrożenia, w którym zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające – a więc narusza art. 228 ust. 1 Konstytucji;
- F. Oba rozporządzenia uchylają prawa wynikające z Konwencji Europejskiej, z Paktu oraz z Konstytucji w zakresie wykraczającym poza to, co ściśle odpowiada wymogom sytuacji – a więc naruszają art. 15 ust. 1 Konwencji Europejskiej, art. 4 ust. 1 Paktu oraz wynikającą z Konstytucji zasadę proporcjonalności;
- G. Oba rozporządzenia, traktowane łącznie, naruszają zakaz okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania (art. 40 Konstytucji), którego w myśl art. 233 ust. 1 Konstytucji nie wolno naruszać nawet podczas stanu wyjątkowego.

¹ Dz.U. z 1977.12.29 nr 38, poz. 167

Załączniki

1. Dowód wpłaty wpisu
2. Krytykowana decyzja (decyzja burmistrza miasta Terespol z dnia 13.09.2021 r. SM.030.33.2021.JP), otrzymana przez wnioskodawcę pocztą elektroniczną
3. Druk Sejmowy nr 1512 z dnia 2 września 2021 r. pt.: *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*
4. Wystąpienie generalne RPO do Prezesa Rady Ministrów z 20 sierpnia br. po wizycie przedstawicieli Biura RPO na granicy polsko-białoruskiej w Usnarzu Górnym <http://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20generalne%20do%20PRM%2020.08.2021.pdf>
5. Wystąpienie RPO do MSWiA z 25 sierpnia br. ws. sytuacji cudzoziemców przebywających w obozie w okolicach Usnarza Górnego (po wizycie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w Usnarzu Górnym) <http://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%20ws.%20sytuacji%20cudzoziemc%C3%B3w%20przebywaj%C4%85cych%20w%20obozie%20w%20okolicach%20Usnarza%20G%C3%B3rnego%2025.08.2021.pdf>
6. Pismo RPO do Prezesa Rady Ministrów z 25 sierpnia br. w sprawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%2025.08.2021.pdf>
7. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14.12.2020, sprawa M.K. i inni p. Polsce (skargi nr 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17) w języku oryginalnym angielskim <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203840>
8. Przekład powyższego wyroku na język polski, sporządzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207580>
9. Oświadczenie prezesa zarządu Fundacji Ocalenie Piotra Bystrianina z 13 września br. (z odręcznym podpisem).
10. Raport Roboczy nr 1/08/USNARZGORNY/2021, wersja 1.1. Fundacja Ocalenie, ul. Krucza 6/14a. Opracował Piotr Bystrianin na podstawie prac zespołu w składzie Piotr Bystrianin, Anna Chmielewska, Kalina Czarnóg, Mahdiah Gholami, Bartosz Gil,

Agata Kołodziej, Tahmina Rajabova, Marianna Wartecka (z odręcznym podpisem Piotra Bystrianina).

11. Odpisy niniejszego pisma oraz załączników 2.-10..

Uzasadnienie

1 Kontrola sądowa zgodności z prawem rozporządzeń dotyczących stanu wyjątkowego

Co do zasady, zgodność z prawem rozporządzeń podlega kognicji sądów powszechnych. Nie ma w tej sprawie poważnych wątpliwości ani kontrowersji. Na przykład Bogusław Banaszak pisze: *Podleganie sędziów ustawom oznacza też nakaz badania zgodności z ustawą aktów niższego rzędu, badania okazjonalnego, tj. tylko przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy i za skutkiem tylko dla tej sprawy.*²

W obecnej sprawie obok ogólnej zasady sądowej kontroli zgodności z prawem rozporządzeń, występują jeszcze trzy specyficzne przyczyny, dla których kontrola ta powinna być sprawowana, a nawet być szczególnie rygorystyczna.

Po pierwsze, 24-godzinny termin na wydanie postanowienia wyklucza zadanie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnego – nie ma więc w praktyce alternatywy dla kontroli zgodności rozporządzenia z prawem przez tutejszy Sąd.

Po drugie, mamy tu do czynienia z rozporządzeniami, które zawieszają stosowanie przepisów Konstytucji. Możliwość wydawania tego rodzaju rozporządzeń może łatwo przekształcić się w zagrożenie dla państwa prawa lub nawet w narzędzie jego demontażu (w przypadku, którego dotyczy niniejsza sprawa, rozporządzenie wydano w szczególności po to, aby z dała od kontroli społecznej naruszać przepisy dotyczące cudzoziemców, którzy ubiegają się o przyznanie ochrony międzynarodowej, oraz zasady humanitarnego traktowania ludzi zapisane w art. 40 Konstytucji – o tym poniżej, rozdział 5.3.2 str. 13 i rozdział 8 str. 19). Aby tego uniknąć, niezbędna jest rygorystyczna kontrola zgodności z prawem tego rodzaju rozporządzeń połączona ze ścisłą interpretacją przepisów, które zezwalają na ich wydawanie.

Po trzecie, obecna sprawa dotyczy wolności zgromadzeń, która zapisana jest m.in. w art. 11 ust. 1 konwencji europejskiej, tymczasem art. 13 tej konwencji stanowi:

Prawo do skutecznego środka odwoławczego

Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009. Art. 178, ust. 11, str. 790.

Z przepisu tego wynika prawo niżej podpisanego do tego, aby tutejszy Sąd ocenił, czy akty, które poskutkowały uniemożliwieniem przeprowadzenia zgromadzenia – a więc omawiane tu rozporządzenia – były zgodne z prawem.

2 Zarzut A.: Rozporządzenie Prezydenta nie określa przyczyn wprowadzenia stanu wyjątkowego

Art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym stanowi m. in., co następuje: „W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego określa się przyczyny wprowadzenia [...]”.

Rozporządzenie Prezydenta zawiera następujące sformułowanie dotyczące przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego:

W związku ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z obecną sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi zarządzam wprowadzenie stanu wyjątkowego [...]

Sformułowanie to określa, do jakiej szerokiej kategorii należą przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego – a mianowicie do kategorii okoliczności dotyczących granicy z Białorusią. Sformułowanie zawiera też ocenę, według której przyczyny te spełniają pewne zapisane w Konstytucji warunki – a mianowicie stanowią szczególne zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego (inny zapisany w Konstytucji warunek konieczny wprowadzenia stanu wyjątkowego nie jest wzmiankowany: rozporządzenie nie stwierdza, że zwykle środki konstytucyjne nie są wystarczające; nie wiadomo, dlaczego Prezydent w rozporządzeniu wzmiankował te, a nie inne spośród konstytucyjnych warunków koniecznych wprowadzenia stanu wyjątkowego).

Mimo to przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego – a więc jakieś konkretne wydarzenia, okoliczności czy choćby obawy – podane nie zostały.

Rozporządzenie Prezydenta, o którym tu mowa, jest aktem władzy wykonawczej wyjątkowo doniosłym, gdyż zawieszającym stosowanie praw zapisanych w Konstytucji. Przepisy konstytucyjne i ustawowe, które zezwalają na wydawanie tego rodzaju aktów, tworzą wyjątki od podstawowych zasad prawa zapisanych w Konstytucji i z tego powodu podlegają ścisłej interpretacji. Tak więc akt tego rodzaju niespełniający jednego z warunków wyraźnie zapisanych w ustawie musi być traktowany jako naruszający prawo i bezskuteczny.

3 Zarzut B.1.: nie ogłoszono urzędowo wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego istnieniu narodu

Art. 4 ust. 1 Paktu stanowi:

W przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, Państwa Strony niniejszego Paktu mogą podjąć kroki mające na celu zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że kroki te nie są sprzeczne z innymi ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego.

Zgodnie z tym przepisem, ogłoszenie wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża istnieniu narodu, jest warunkiem koniecznym zawieszenia praw wynikających z Paktu.

Omawiane tu rozporządzenia nie zawierają takiego ogłoszenia. Ich wydanie nie było też poprzedzone wydaniem takiego ogłoszenia w jakiegokolwiek formie. Po wydaniu rozporządzeń do takiego ogłoszenia także nie doszło. Doszło co prawda do opublikowania w dniu 2 września br., kiedy omawiane tu rozporządzenia już obowiązywały, na internetowych stronach Sejmu druku nr 1512 (zał 3.), który zawiera rozmaite stwierdzenia i analizy prawne dotyczące sytuacji na granicy białorusko-polskiej, ale druk ten nie zawiera ani stwierdzenia, jakoby panowało niebezpieczeństwo publiczne zagrażające istnieniu narodu, ani nic, co by pozwalało dojść do wniosku, że takie niebezpieczeństwo panuje.

Prawo do spokojnego zgromadzania się jest zapisane w art. 21 Paktu. Przepisy omawianych tu rozporządzeń, które to prawo zawieszają, zostały więc wydane z naruszeniem prawa i są bezskuteczne.

4 Zarzuty B.2. i C.: nie występuje niebezpieczeństwo publiczne zagrażające istnieniu lub życiu narodu

Art. 15 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Konwencja Europejska) brzmi, jak następuje:

W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej Konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

Z przepisu tego wynika, że uchylenie wolności zgromadzeń (zapisanej w art. 11 ust. 1 Konwencji Europejskiej) może nastąpić jedynie w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Paktu, zawieszenie tej wolności może nastąpić jedynie w przypadku niebezpieczeństwa zagrażającego istnieniu narodu.

Niezależnie od tego, jak można oceniać sytuację na granicy z Białorusią, nie ma najmniejszego powodu by sądzić, że wojna lub niebezpieczeństwo zagrażające życiu lub istnieniu narodu mają miejsce. W tej sytuacji przepisy rozporządzenia Prezydenta i rozporządzenia Rady Ministrów, które przewidują zawieszenie wolności zgromadzeń, należy uznać za wydane z naruszeniem Paktu oraz Konwencji Europejskiej.

Dla uzupełnienia powyższych rozważań warto przytoczyć fragment uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1271 (2002) z 24 stycznia 2002³. Uchwała ta mówi w szczególności, co następuje:

W języku oryginalnym angielskim:

In their fight against terrorism, Council of Europe member states should not provide for any derogations to the European Convention on Human Rights.

W przekładzie polskim (przekład autora niniejszego pisma):

W swojej walce z terroryzmem państwa członkowskie Rady Europy nie powinny wprowadzać żadnych odstępstw od Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Między tą uchwałą, a omawianymi tu rozporządzeniami zieje przepaść. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło swoją uchwałę cztery miesiące po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 w Nowym Jorku, w których zginęły ponad 3 tysiące osób i które doprowadziły do wojny w Afganistanie (w wojnie tej uczestniczyło kilka państw europejskich). I w tych okolicznościach Zgromadzenie stwierdza, że odstępstwa od Konwencji Europejskiej (czyli stosowanie art. 15 ust. 1 tej konwencji) nie powinno mieć miejsca w odpowiedzi na terroryzm – czyli na działania, które powodują śmierć wielu ludzi i prowadzą do wojny. Polska władza wykonawcza natomiast stosuje art. 15 ust. 1 z powodu sytuacji, która ogranicza się do kryzysu migracyjnego, czyli do tego, że większa niż zwykle liczba osób (liczona w tysiącach miesięcznie, nie w dziesiątkach tysięcy) przenika do Polski z pominięciem kontroli granicznych.

Drugim uzupełnieniem tych rozważań niech będzie fragment wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19 lutego 2009, 3455/05, A. and others v. The United Kingdom⁴. Wyrok ten mówi w szczególności, co następuje (§109):

W języku oryginalnym angielskim:

In spring 1984, a group of thirty-one experts in international law, convened by the International Commission of Jurists, the International Association of Penal law, the American Association for the International Commission of Jurists, the Urban Morgan Institute for Human Rights and the International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences, met in Siracusa (Italy) to consider the above provision [Article 4 § 1 of the International Covenant on Civil and Political

3 <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16978&lang=en>

4 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403>

Rights], *inter alia*. Paragraphs 39-40 of the resulting “Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights” declare, under the heading “Public emergency which threatens the life of the nation”:

“39. A State Party may take measures derogating from its obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights pursuant to Article 4 (hereinafter called ‘derogation measures’) only when faced with a situation of exceptional and actual or imminent danger which threatens the life of the nation. A threat to the life of the nation is one that:

(a) affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the State; and

(b) threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the State or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognised in the Covenant.

40. Internal conflict and unrest that do not constitute a grave and imminent threat to the life of the nation cannot justify derogations under Article 4.”

Paragraph 54 of the Siracusa Principles continues as follows:

“54. The principle of strict necessity shall be applied in an objective manner. Each measure shall be directed to an actual, clear, present, or imminent danger and may not be imposed merely because of an apprehension of potential danger.”

W przekładzie polskim (przekład autora niniejszego pisma):

Wiosną 1984 roku grupa trzydziestu jeden ekspertów prawa międzynarodowego zwołana przez International Commission of Jurists, International Association of Penal law, American Association for the International Commission of Jurists, Urban Morgan Institute for Human Rights oraz International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences spotkała się w Syrakuzach (Włochy), aby m.in. rozpatrzyć powyższy zapis [art. 4 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych]. W akapitach 39-40 powstałych “Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights” („Zasady z Syrakuz dotyczące postanowień o ograniczeniach i odstępstwach w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych”, pod nagłówkiem „Publiczna sytuacja kryzysowa zagrażająca życiu narodu” napisano:

“39. Państwo Strona może podjąć środki stanowiące odstępstwo od jego zobowiązań wynikających z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zgodnie z artykułem 4 (zwane dalej „środkami derogacyjnymi”) tylko w sytuacji wyjątkowego i rzeczywistego lub

bezpośredniego niebezpieczeństwa, które zagraża życiu narodu. Zagrożenie życia narodu, to takie zagrożenie, które:

(a) oddziałuje na całą ludność oraz na całość lub część terytorium państwa; oraz

(b) zagraża integralności fizycznej ludności, niepodległości politycznej lub integralności terytorialnej państwa lub istnieniu lub funkcjonowaniu na podstawowym poziomie instytucji niezbędnych do zapewnienia i ochrony praw uznanych w Pakcie.

40. Konflikty i niepokoje wewnętrzne, które nie stanowią poważnego i bliskiego zagrożenia dla życia narodu, nie mogą uzasadniać odstępstw na podstawie artykułu 4.”

Paragraf 54 Zasad z Syrakuz brzmi, jak następuje:

“54. Zasada absolutnej konieczności powinna być stosowana w sposób obiektywny. Każdy środek powinien być skierowany przeciwko rzeczywistemu, wyraźnemu, aktualnemu lub bliskiemu niebezpieczeństwu i nie może być podjęty jedynie z powodu obawy o potencjalne niebezpieczeństwo.”

I znów: między stanowiskiem międzynarodowej grupy ekspertów, a decyzją polskiej władzy wykonawczej zije przepaść.

5 Zarzut D.: Brak szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli ani porządku publicznego

W myśl art. 230 ust. 1 Konstytucji, stan wyjątkowy może zostać zarządzony „w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”, przy czym w myśl art. 228 ust. 1 Konstytucji, zagrożenie takie musi być „szczególne”.

Tu nie stwierdzono żadnego z tych zagrożeń, tak więc wprowadzenie stanu wyjątkowego nie jest prawnie dopuszczalne.

Oto wyjaśnienie, dlaczego żadne z tych zagrożeń nie zostało stwierdzone.

5.1 Brak szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa

Brak takiego zagrożenia jest bezsporny (jego istnienie nie było podnoszone w żadnych dokumentach czy wypowiedziach).

5.2 Brak szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa obywateli

Rozporządzenie Prezydenta mówi o szczególnym zagrożeniu bezpieczeństwa obywateli, nie podaje jednak żadnych okoliczności, które miałyby być źródłem tego zagrożenia czy wskazywać, że takie zagrożenie rzeczywiście istnieje. Sam tekst rozporządzenia nie daje więc żadnych powodów, by uznać, że zagrożenie takie rzeczywiście istnieje.

Uzasadnienie wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego (druk sejmowy 1512; zał. 3. do niniejszego zawiadomienia) zawiera następujące sformułowania dotyczące zagrożenia bezpieczeństwa obywateli:

„Rada Ministrów wyraża stanowisko, że przedstawione wyżej uwarunkowania stanowią szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli [...]” (str. 4)

[...]

„W analizowanym przypadku źródłem zagrożenia są wrogie działania służb obcego państwa, mające na celu wywołanie kryzysu migracyjnego i związanych z nim zjawisk, które już obecnie uderzają w poczucie bezpieczeństwa osób zamieszkujących w obszarze przygranicznym województwa podlaskiego i lubelskiego. Osoby wykorzystywane przez służby białoruskie do wywołania presji migracyjnej nie posiadają dokumentów tożsamości, a rzeczywiste intencje ich przybycia na tereny przygraniczne nie są możliwe do ustalenia.” (str. 6)

Przytoczone fragmenty uzasadnienia wskazują, że mamy do czynienia ze wzmożoną presją migracyjną, która jest efektem działania obcych służb. Jednak żadnego realnego zagrożenia dla obywateli nie stwierdzono. Jedyny związek przyczynowy między presją migracyjną a rzekomym zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli ma polegać na braku dokumentów tożsamości u imigrantów i na tym, że rzeczywiste intencje ich przybycia nie są możliwe do ustalenia.

Problemy z ustaleniem rzeczywistych intencji imigrantów i z brakiem dostępu polskich służb do ich dokumentów tożsamości wynikają z tego, że władze te umyślnie i na masową skalę odstępują od prowadzenia przewidzianych przez prawo postępowań – tych właśnie postępowań, które mają na celu pozyskanie przez władze dokumentów dotyczących migrantów i informacji o ich intencjach. Ta kwestia jest omówiona w kolejnym punkcie (rozdział 5.3).

Podsumowując: dokumenty towarzyszące rozporządzeniu Prezydenta nie wskazują żadnych przyczyn, dla których można byłoby uznać, że mamy do czynienia ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli, a tym bardziej z takim zagrożeniem, na które należy odpowiedzieć zawieszając konstytucyjne prawa obywateli.

5.3 Brak szczególnego zagrożenia porządku publicznego

W uzasadnieniu wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego przytoczone są niektóre dane dotyczące presji imigracyjnej na granicy z Białorusią. Z danych tych autorzy uzasadnienia wysnuwają dwa wnioski: po pierwsze, że „wyjątkowy charakter oraz nadzwyczajna skala presji migracyjnej mają swoje źródło w zamierzonych i zaplanowanych działaniach służb białoruskich”; po drugie, że owa presja imigracyjna stanowi szczególne zagrożenie porządku publicznego.

Pierwszy z tych punktów (dotyczący presji imigracyjnej) być może jest trafny, ale z danych cytowanych w uzasadnieniu to nie wynika. Uzasadnienie wskazuje, że w sierpniu br. miało miejsce 3000 prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusią i że obecnie na Białorusi może się znajdować 4,5 tys. imigrantów. Nie ma jednak żadnego porównania z innymi okresami. Skądinąd wiadomo, że imigracja z Białorusi do Polski (zarówno legalna, jak i nielegalna) występuje cały czas, a imigranci – w tym tacy, którzy pragną nielegalnie dostać się do Unii Europejskiej – są stale obecni na Białorusi, gdyż od kilku lat tamtejszy reżim wpuszcza wielu imigrantów drogą lotniczą w ruchu bezwizowym, bez niemal żadnej kontroli.

Na podstawie informacji zawartych w uzasadnieniu nie sposób ocenić, czy sytuacja w sierpniu br. stanowi, w porównaniu z okresami poprzednimi, ogromne zwiększenie presji imigracyjnej, jej umiarkowane zwiększenie czy może nawet presja imigracyjna nie wzrosła wcale. Podobnie nie sposób ocenić, czy liczba 4,5 tys. imigrantów, którzy według uzasadnienia mogą być dziś obecni na Białorusi, jest wyjątkowo wysoka, czy może tylko nieznacznie przekracza (lub nawet wcale nie przekracza) średnią z ostatnich kilku lat.

Jednak nawet jeśli przyjmiemy – jakże niepewną – tezę o dużym zwiększeniu presji imigracyjnej w sierpniu, to z tezy tej wcale nie wynika istnienie szczególnego zagrożenia porządku publicznego w Polsce.

Jak bowiem słusznie napisano w uzasadnieniu:

Na gruncie art. 230 ust. 1 Konstytucji RP przyjmuje się, że porządek publiczny to stan istniejący w stosunkach wewnętrznych państwa, który charakteryzuje się zgodnym współżyciem zbiorowości obywateli, gwarantowanym przez normy prawa, przestrzegane w praktyce i zapewniające bezpieczeństwo obywateli, spokój oraz ład w życiu publicznym, w tym niezakłócone funkcjonowanie instytucji publicznych. W literaturze spotykany jest także sposób pojmowania porządku publicznego jako stanu umożliwiającego normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa.

Aby ocenić, czy rzeczywiście porządek publiczny jest zagrożony przez presję imigracyjną, trzeba najpierw przypomnieć, jakie działania władz polskich w stosunku do imigrantów są przewidziane przez prawo (rozdział 5.3.1 poniżej), następnie opisać, jakie działania władze te faktycznie podejmują (rozdział 5.3.2) i w końcu wyciągnąć wnioski (rozdział 5.3.3).

5.3.1 Działania wobec imigrantów przewidziane przez prawo polskie

Art. 24 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa) pozwala cudzoziemcowi złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za pośrednictwem komendanta oddziału lub placówki Straży Granicznej. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, wniosek taki należy złożyć osobiście. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy, w przypadku, gdy z przyczyn leżących po stronie organu Straży Granicznej nie jest możliwe przyjęcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na formularzu w dniu, w którym cudzoziemiec stawił się osobiście w siedzibie tego organu i zadeklarował zamiar złożenia takiego wniosku, organ Straży Granicznej informuje cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym o terminie i miejscu przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz sporządza protokół z tej czynności.

Ustawowe prawo do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest uzależnione od tego, jaką drogą cudzoziemiec dotarł do Polski, od tego, czy przekroczył granicę legalnie, ani od tego, czy zwraca się do placówki Straży Granicznej znajdującej się na granicy, czy też do oddziału Straży Granicznej wewnątrz polskiego terytorium.

Ponadto Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 20 grudnia 1991 r. nr 119, poz. 151) (dalej: Konwencja Genewska) przewiduje udzielanie ochrony uchodźcom. W szczególności, art. 33 ust. 1 konwencji stanowi, co następuje:

Żadne Umawiające się Państwo nie wydali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., art. 3 ust. 1 brzmi, jak następuje:

Państwa członkowskie rozpatrują każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca który składa wniosek na terytorium jednego z nich, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych. Wniosek jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo, które kryteria wymienione w rozdziale III wskazują jako odpowiedzialne.

Tak więc Polska powinna przyjąć każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony w na terytorium polskim, w tym na polskiej granicy państwowej, a następnie rozpatrzyć ten wniosek lub przekazać go innemu państwu, wskazanemu jako odpowiedzialne.

5.3.2 Działania wobec imigrantów faktycznie prowadzone przez polskie władze

Faktycznie polskie władze od roku 2017 masowo łamią prawa cudzoziemców, którzy starają się o uzyskanie ochrony międzynarodowej w Polsce: Straż Graniczna uniemożliwia cudzoziemcom składanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, a ponadto w wielu przypadkach poddaje cudzoziemców nieludzkiemu traktowaniu.

5.3.2.1 Sprawa M.K. i inni przeciwko Polsce

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 lipca 2020 r. M. K. i inni przeciwko Polsce (sprawy nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17) (zał. 7. i 8.) dobitnie wskazuje, że praktyka władz polskich jest taka, jak to streszczono w poprzednim akapicie.

Jednemu ze skarżących, zidentyfikowanemu jako M. K., na przejściu granicznym w Terespolu trzydziestokrotnie bezpodstawnie odmówiono przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Każdej odmowie towarzyszyło wydanie decyzji administracyjnej zawierającej nieprawdziwe stwierdzenie ze strony Straży Granicznej, że skarżący nie prosił o udzielenie ochrony międzynarodowej. Te odmowy doprowadziły do tego, że skarżący był zmuszony wrócić do Rosji i był więziony w Czeczenii. Ponadto co najmniej raz wnioskodawcy odmówiono możliwości rozmowy z jego adwokatką. M. K. zaobserwował ponadto na przejściu granicznym w Terespolu, że odmówiono przyjęcia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej od ponad 50 innych osób, a czternastu adwokatom odmówiono na przejściu granicznym możliwości rozmowy z ich klientami, którzy byli cudzoziemcami (akapity 10-13 wyroku).

M. K. został wydany z Polski, mimo że w chwili wydalenia obowiązywał (i był już zakomunikowany Polsce) środek tymczasowy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zakazujący jego wydalenia (akapit 16). Gdy próbował wrócić, pokazując pismo z Trybunału dotyczące środka tymczasowego, nie wpuszczono go, a Straż Graniczna odebrała mu pismo (akapit 19). Po tym wydarzeniu, próbował wrócić do Polski jeszcze trzy razy i nie został wpuszczony, mimo że obowiązywał nowy środek tymczasowy Trybunału, zobowiązujący Polskę do przyjęcia od M. K. wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (akapit 22).

Inny skarżący, zidentyfikowany jako M. A., i jego rodzina spotkali się w Terespolu z dziewięcioma kolejnymi odmowami przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, każda odmowa związana była z ich wydaleniem. Siedem z tych odmów miało miejsce, podczas gdy obowiązywał środek tymczasowy Trybunału zobowiązujący Polskę do niewydalania M. A. i do przyjęcia od niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (akapity 27-43).

Jeszcze inny skarżący, zidentyfikowany jako M. K., na przejściu granicznym w Terespolu dwudziestokrotnie spotkał się z odmową przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Każda odmowa wiązała się z wydaniem decyzji administracyjnej fałszywie stwierdzającej, że M. K. nie prosił o udzielenie ochrony międzynarodowej i z

wydaleniem M. K. Spośród tych odmów, osiem miało miejsce, podczas gdy obowiązywał środek tymczasowy Trybunału zobowiązujący Polskę do niewydalania M. K. (akapity 52-66).

5.3.2.2 Rozporządzenie MSWiA z dnia 20 sierpnia 2021 r.

Najgroźniejszym przejawem polityki rządu polegającej na nieprzyjmowaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. 2021, poz. 1536). Zgodnie z tym rozporządzeniem, cudzoziemcy, którzy zgłaszają się na przejściach granicznych o ograniczonym ruchu lub są ujawniani przez Straż Graniczną poza przejściami granicznymi, są wypychani do granicy państwa, bez żadnego postępowania i bez możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W dniu 25 sierpnia br. Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowisko w sprawie tego rozporządzenia, w którym stwierdził niezgodność rozporządzenia z całym szeregiem przepisów rangi ustawowej i ponadustawowej. W szczególności RPO pisze:

*Wprowadzona zmiana jest zatem sprzeczna nie tylko z duchem Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [...], ale także z prawem krajowym, w tym z Konstytucją RP. [...] art. 6 ust. 2 oraz motyw 25 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.Urz.U.E.L.2013.18.60, z późn. zm.) przyznają osobom poszukującym ochrony gwarancje możliwie najszybszego złożenia stosownego wniosku i skutecznego dostępu do właściwych procedur. Pominięcie tej kategorii osób w rozporządzeniu z 13 marca 2020 r., zwłaszcza po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem z dnia 20 sierpnia 2021 r., prowadzi do naruszenia wspomnianych gwarancji, a tym samym pozostaje w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami Karty Praw Podstawowych i Konstytucji RP oraz postanowieniami Konwencji Genewskiej. [...] **dostęp do procedury uchodźczej w wielu przypadkach jest fikcyjny** [podkreślenie - Skubiszewski], co potwierdzają docierające do Biura RPO skargi.*

Stanowisko RPO załączone jest do niniejszego zawiadomienia (zał. 6.), a ponadto jest udostępnione przez RPO pod następującym URI: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%2025.08.2021.pdf>

Podsumowując: Straż Graniczna łamie prawo wobec osób, które poszukują ochrony międzynarodowej, na masową skalę i czyni to na polecenie właściwego ministra.

5.3.2.3 Działania Straży granicznej w Usnarzu Górnym w sierpniu i wrześniu 2021 r.

W sierpniu i wrześniu br. w Usnarzu Górnym na granicy polsko-białoruskiej przebywa grupa 32 Afgańczyków (ich obywatelstwo można stwierdzić na podstawie ich deklaracji oraz ich doskonałej znajomości języka dari, używanego w Afganistanie – zob. zał. 10., pod koniec str. 11).

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził na temat tej grupy, co następuje (zał. 4.) (podkreślenia pochodzą od RPO):

*[...] [w tej grupie] są osoby deklarujące zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium RP. **Deklaracje takie, jednoznaczne i wyraźne, zgłaszane były funkcjonariuszom Straży Granicznej w języku angielskim, w obecności przedstawicieli Biura RPO, a także bezpośrednio w rozmowach cudzoziemców z pracownikami Biura. W chwilach, w których deklaracje te były wygłaszane cudzoziemcy podchodzili do funkcjonariuszy SG, a ci usiłowali nie dopuścić do przekroczenia granicy, w sposób werbalny i niewerbalny wydając polecenia cofnięcia się. Nie mam zatem wątpliwości, że między funkcjonariuszami polskiej Straży Granicznej a cudzoziemcami nie tylko dochodziło do interakcji, ale też funkcjonariusze SG wykonywali wobec cudzoziemców czynności służbowe, co z kolei uzasadnia opinię, że cudzoziemcy, nawet jeżeli nie wkroczyli na terytorium Polski a jedynie próbowali tego dokonać, znajdowali się pod jurysdykcją polskiej Straży Granicznej.***

[...] Każda osoba, która przebywając na granicy RP zgłosi funkcjonariuszowi SG wykonującemu wobec niej jakiegokolwiek czynności służbowe zamiar przekroczenia granicy w celu ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, powinna zostać wpuszczona na terytorium Polski, a funkcjonariusze właściwej miejscowo Placówki Straży Granicznej zobowiązani są przyjąć od niej odpowiedni wniosek. Obowiązek ten powinien być realizowany niezależnie od tego, czy obecność cudzoziemców na granicy polsko – białoruskiej jest skutkiem celowej polityki władz białoruskich.

[...] chciałbym zwrócić uwagę Pana Premiera na szczególnie dramatyczne warunki, w jakich egzystuje wspomniana grupa cudzoziemców. Śpią na ziemi, nie mają dostępu do żadnych urządzeń sanitarnych czy bieżącej wody. Mają ograniczone ilości wody zdatnej do spożycia, żywności i środków higieny osobistej. Niezależnie od przyczyn, dla których cudzoziemcy znaleźli się na granicy polsko-białoruskiej, bez wątpienia znajdują się oni w sytuacji, która godzi w ich godność i podstawowe prawa człowieka.

W kolejnym wystąpieniu RPO pisze (zał. 5.):

[...] osoby te (27 mężczyzn i 5 kobiet – w tym najmłodsza w wieku 15 lat) są bardzo złym stanie fizycznym i psychicznym. [...] ponad tydzień spędzili na terenie bez zadaszenia, w żaden sposób niechroniącym ich przed zmiennymi warunkami atmosferycznymi. Nie mają także dostępu do sanitariatów, potrzeby fizjologiczne zaspokajać muszą w pobliżu obozowiska. Ze względów kulturowych skutkuje to

wstrzymywaniem naturalnych procesów fizjologicznych przez przebywające tam kobiety. Grupa nie ma dostępu do wody pitnej, osoby spożywają wodę z płynącego w pobliżu strumienia. Minimalne ilości pożywienia dostarczone zostały przez służby białoruskie. Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur poinformowano o braku dostępu cudzoziemców do jakiegokolwiek pomocy medycznej czy leków. Z przekazanych relacji wynika m.in., iż najstarsza z osób, 53-letnia kobieta ma poważne problemy z nerkami, ma także objawy depresji. Kobieta pomimo prób nie mogła wstać. Przebywające w obozie osoby zgłosiły również, że uniemożliwiono im kontakt z polskimi prawnikami, którym udzieli pełnomocnictw.

Prezes zarządu Fundacji Ocalenie Piotr Bystrianin pisze na temat tej grupy, co następuje (zał. 10.):

[cudzoziemcy] poinformowali, że od godziny 10 [w dniu] 19.08.2021 nie pozwalano im załatwiać potrzeb fizjologicznych (str. 2)

[...] przekazanie pomocy rzeczowej przez posła na sejm Macieja Koniecznego (z każdą kolejną porcją przekazywanej pomocy funkcjonariusze straży granicznej próbowali bardziej zagradzać drogę posłowi i stawali się bardziej zdenerwowani i agresywni łącznie z kierowaniem pod adresem posła agresywnych komentarzy) [kolejne stwierdzenia o utrudnianiu pomocy przez Straż Graniczną pojawiają się w sprawozdaniu wielokrotnie i dotyczą różnych dni]

[...] [według deklaracji członków grupy] osoby z tej grupy były już wcześniej dużo dalej na terenie Polski ale zostali zatrzymani przez policję i przekazani straży granicznej, która poinformowała ich, że trafią do ośrodka ale zostali wywiezieni pod las w Usnarzu Górnym

[...] [według deklaracji członków grupy] gdy grupa nie chciała zostać przy granicy to osoby w zielonych mundurach biły je, w tym kolbami karabinów. (str. 3)

[...] każdy z cudzoziemców w obecności funkcjonariuszy i mediów potwierdził udzielenie pełnomocnictwa a każdy z pełnomocników potwierdził umocowanie a jednocześnie mocodawcy oświadczało głośno po angielsku, że proszą o ochronę międzynarodową "I want international protection" a ich pełnomocnicy kierując swoje słowa do funkcjonariuszy straży granicznej potwierdzali po polsku złożenie wniosku o ochronę międzynarodową (str. 4)

[...] funkcjonariusze SG starali się zagłuszać komunikację [między grupą cudzoziemców a pełnomocnikami tych cudzoziemców i pracownikami Fundacji Ocalenie] poprzez: włączanie silników aut i dodawanie gazu na jałowym biegu, włączanie syren w autach, emitowanie dźwięków przez jakieś urządzenie (str. 5) [kolejne podobne stwierdzenia pojawiają się wielokrotnie w sprawozdaniu i dotyczą różnych dni]

[...] nieudana próba wezwania karetki pogotowia do 52[-letniej] kobiety – pogotowie odmówiło podając informacje, że osoby znajdują się pod opieką SG i tylko SG mogą wezwać karetkę; zwróciliśmy się z prośbą do SG o wezwanie karetki ale otrzymaliśmy odmowę; zwróciliśmy się z prośbą do SG o przekazanie przygotowanej przez Fundację pomocy rzeczowej w tym podpasek i leków (przekazanych przez obecną na miejscu lekarke na podstawie objawów zgłaszanych przez grupę w tym antybiotyków - leki zostały opisane po persku przez lekarke) – otrzymaliśmy odmowę (str. 5)

[...] jedzenie, wodę i leki próbował dostarczyć przetrzymywanym osobom poseł Franek Sterczewski (biegnąc przez polę pomiędzy funkcjonariuszami Sgb został zatrzymany przez funkcjonariuszy SG i żołnierzy, którzy fizycznie uniemożliwili mu dostarczenie pomocy); odkąd wczoraj osoby dostały chleb od Białorusinów, nic nie jadły i nie mają też żadnej wody, oprócz tej z pobliskiego kanału melioracyjnego (str. 6)

Podsumowując: grupa 32 cudzoziemców znajduje się w warunkach nieludzkich, zagrażających ich zdrowiu, a nawet życiu. Zainteresowani utrzymują, że zostali wcześniej wypchnięci z wnętrza Polski na granicę (nie jest jasne, po której stronie granicy się znajdują obecnie: według RPO są po stronie białoruskiej, według Piotra Bystrianina większość grupy jest po polskiej stronie). Osoby te żądają możliwości złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i żądania te zostały przekazane Straży Granicznej. Mimo to Straż Graniczna nie przyjmuje wniosków i jednocześnie udaremnia udzielenie im absolutnie niezbędnej pomocy, a nawet – według deklaracji migrantów – bije ich.

5.3.2.4 Inne grupy cudzoziemców, których los jest podobny do grupy w Usnarzu Górnym

Piotr Bystrianin wskazuje na doniesienia medialne, według których istnieją cztery inne grupy cudzoziemców, których los jest podobny do losu grupy w Usnarzu Górnym. Bystrianin dodaje: „podobnych grup i osób jest znacznie więcej” (zał. 9.).

5.3.3 Związek przyczynowy między naruszeniem prawa przez polskie służby a zagrożeniem porządku publicznego

Imigrant, który może liczyć na humanitarne traktowanie przez władze i na przyjęcie przez nie wniosku o ochronę międzynarodową, a następnie może mieć nadzieję na pozytywne rozpatrzenie tego wniosku, będzie mieć motywację, by wjechać do Polski przez przejście graniczne, a następnie jak najdokładniej opisać i udokumentować swoją sytuację (między innymi: imigrant taki przekaże władzom swoje dokumenty tożsamości, o ile jest w ich posiadaniu).

Zupełnie inna sytuacja zachodzi, kiedy imigrant nie może liczyć na przyjęcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a wręcz przeciwnie: na podstawie stale obserwowanego zachowania polskich służb mundurowych może oczekiwać, że służby te będą mu złośliwie przeszkadzać w kontakcie z adwokatem, zablokują dostarczanie mu żywności,

namiotu i niezbędnej pomocy lekarskiej, a nawet mogą go bić. Wówczas imigrant wjedzie do Polski przez „zieloną granicę”, chowając się przez Straż Graniczną, którą będzie słusznie postrzegać jako wroga. W jego interesie będzie nie mieć przy sobie żadnych dokumentów identyfikujących go lub wskazujących, z jakiego kraju i jaką drogą przybył do Polski – tak aby jego odesłanie za granicę było jak najbardziej utrudnione przez brak wiedzy władz polskich, dokąd można go odesłać.

Podsumowując: obecność w Polsce osób, które przechodzą przez „zieloną granicę” i które, jak napisano w uzasadnieniu wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego, „nie posiadają dokumentów tożsamości, a rzeczywiste intencje ich przybycia na tereny przygraniczne nie są możliwe do ustalenia”, jest bezsporna. Liczba takich osób jest nieznana (uzasadnienie wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego nie podaje tu żadnych liczb, nawet szacunkowych), ale niezgodne z prawem i z elementarnymi zasadami humanitarnymi działania polskich służb są głównym czynnikiem zwiększającym tę liczbę.

6 Zarzut E.: brak szczególnego zagrożenia, w którym zwykle środki konstytucyjne byłyby niewystarczające

W uzasadnieniu wniosku do Prezydenta RP wielokrotnie podkreślono, że obecność osób postronnych utrudnia pracę Straży Granicznej i że zakaz wstępu do strefy przygranicznej zwiększa skuteczność działania służb. Jednak uzasadnienie nie stwierdza, że zakaz wstępu do strefy przygranicznej jest niezbędny, że bez takiego zakazu Straż Graniczna nie byłaby w stanie prawidłowo wykonywać swoich zadań.

Art. 228 ust. 1 Konstytucji pozwala wprowadzić stan wyjątkowy jedynie „jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”. Nic w uzasadnieniu wniosku ani w innych dokumentach towarzyszących rozporządzeniu nie wskazuje, że w obecnej sytuacji zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające (w szczególności: że bez zakazu wstępu do strefy przygranicznej Straż Graniczna nie byłaby w stanie prawidłowo wykonywać swoich zadań). Z uzasadnienia można jedynie wywnioskować, że praca Straży Granicznej bez takiego zakazu wstępu wymagałaby dodatkowych osób (funkcjonariuszy Straży Granicznej lub żołnierzy); nie wiadomo, jak wielu takich dodatkowych funkcjonariuszy lub żołnierzy byłoby potrzeba, nie wiadomo też, czy ich sprowadzenie w odpowiedniej liczbie byłoby utrudnione.

Podsumowując: nie stwierdzono – nawet pośrednio – że w sytuacji, której dotyczą omawiane tu rozporządzenia, „zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”. A skoro tego nie stwierdzono, to rozporządzenia zostały wydane z naruszeniem prawa.

7 Zarzut F.: zawieszenie praw zapisanych w Konwencji Europejskiej, w Pakcie i w Konstytucji w zakresie wykraczającym poza to, co ściśle odpowiada wymogom sytuacji

Niniejsza sprawa dotyczy zgromadzenia przewidzianego w środku miasta, w miejscu oddalonym o ponad dwa kilometry od granicy, oddalonego też o ponad kilometr od stacji kolejowej, na której znajduje się kolejowe przejście graniczne. Zgromadzenie przewidziane jest na dziesięć osób.

W tej sytuacji jedyna negatywna konsekwencja dla Straży Granicznej, jaka może wyniknąć z przeprowadzenia omawianego tu zgromadzenia, to publicznie nagłośniona krytyka działań tej służby.

Niezależnie od tego, jak Sąd oceni słuszność pozostałych zarzutów zawartych w niniejszym odwołaniu, zawieszenie prawa do organizowania zgromadzeń tak daleko idące, że na jego podstawie zakazano omawianego tu zgromadzenia, jest nie do pogodzenia z zawartym zarówno w Konwencji Europejskiej (art. 15 ust. 1), jak i w Pakcie (art. 4 ust. 1) ograniczeniem, które pozwala zawieszać prawa człowieka zapisane w tych aktach prawnych jedynie w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji.

Tak daleko idące zawieszenie prawa do organizowania zgromadzeń narusza też zasadę proporcjonalności, która każe ważyć zasady prawa i zabrania ograniczać prawa konstytucyjne w sposób nieproporcjonalny.

8 Zarzut G.: Naruszenie zakazu okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania

Uzasadnienie wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego zawiera następujące wyjaśnienia (str. 4):

Możliwość skutecznej realizacji działań operacyjnych w tym zakresie jest jednak obecnie ograniczona na skutek obecności oraz działań podejmowanych w rejonie granicy polsko-białoruskiej przez osoby i podmioty, które utrudniają służbę funkcjonariuszom Straży Granicznej i żołnierzom Wojska Polskiego. Należy podkreślić, że nawet działania podejmowane z obiektywnie usprawiedliwionych pobudek natury humanitarnej - mające na celu wyłącznie niesienie pomocy osobom w potrzebie- mogą w obecnej sytuacji prowadzić do obniżenia skuteczności niezwykle trudnych działań operacyjnych, podejmowanych w reakcji na zorganizowane, wrogie działania służb obcego państwa. (str. 4).

Niezbędne jest zatem wyeliminowanie wszelkich sytuacji mogących utrudnić działania polskich służb realizujących swoją misję na granicy z Republiką Białorusi. Pozwoli to funkcjonariuszom Straży Granicznej i żołnierzom Sił

Zbrojnych na skuteczne realizowanie zadań w obszarze przygranicznym objętym sytuacją kryzysową.

Z wyjaśnień tych wynika, że jednym z celów wprowadzenia stanu wyjątkowego jest usunięcie ze strefy przygranicznej nawet takich osób, które prowadzą „działania podejmowane z obiektywnie usprawiedliwionych pobudek natury humanitarnej - mające na celu wyłącznie niesienie pomocy osobom w potrzebie”. Innymi słowy: jednym z celów stanu wyjątkowego jest zwiększenie skuteczności służb kosztem wyeliminowania uzasadnionych działań humanitarnych. Przykład grupy migrantów w Usnarzu Górnym (zob. rozdz. 5.3.2.3 powyżej) pokazuje, że w gruncie rzeczy chodzi o to, aby osoby zaangażowane w pomoc uchodźcom nie przeszkadzały Straży Granicznej w nieludzkim traktowaniu migrantów i w tworzeniu sytuacji, w której migranci zapłacą zdrowiem, a nawet życiem za chęć pozostania na polskim terytorium.

Tak więc omawiane tu rozporządzenia bezpośrednio naruszają art. 40 Konstytucji, który zakazuje okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania. Art. 233 ust. 1 Konstytucji zabrania ograniczać podczas stanu wyjątkowego prawa zapisane w art. 40.

Marcin Skubiszewski