

Warszawa, 6.09.2021

Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze



**Pełnomocnik procesowy:**

Paweł Biernacki  
Kancelaria adwokacka Paweł Biernacki



adw.biernacki@mbk-kancelaria.pl

Do  
Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście  
ul. Krucza 38/42  
00-512 Warszawa

## **Zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa**

Działając w imieniu Stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze, na podstawie art. 304 § 1 k.p.k. zawiadamiam o czynach, który polegały:

1. na uchwaleniu i złożeniu przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia br. wniosku do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu wyjątkowego;
2. na złożeniu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów pod rozporządzeniem 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);
3. na wydaniu rozporządzenia 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).

W ocenie Stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze każdy z tych czynów wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 kodeksu karnego. W imieniu Stowarzyszenia wnoszę o wszczęcie w tej sprawie postępowania przygotowawczego.

## **Wniosek o wykonanie czynności**

Wnoszę o pozyskanie z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzi na następujące pytania: czy Polska wniosowała o wsparcie Frontex w związku z obecną sytuacją na granicy polsko-białoruskiej? Czy Frontex proponował Polsce takie wsparcie?

Wnoszę o przesłuchanie Piotra Bystrianina, prezesa zarządu Fundacji Ocalenie (KRS 0000030279) (miejsce pracy: Fundacja Ocalenie, ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa), na okoliczność: jak częste są, według jego wiedzy, przypadki, w których cudzoziemiec znajdujący się na terytorium polskim lub na polskiej granicy, nie ma możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, mimo że chce taki wniosek złożyć?

Wnoszę ponadto o przesłuchanie Piotra Bystrianina na następujące okoliczności dotyczące grupy cudzoziemców, którzy od sierpnia br. znajdują się przy granicy między Polską a Białorusią, w Usnarzu Górnym (gmina Szudziałowo, powiat sokólski):

- Gdzie cudzoziemcy ci zostali znaleźni (ujawnieni) przez Straż Graniczną? W szczególności: czy zostali oni znaleźni na granicy państwa, w bezpośredniej bliskości granicy czy wewnątrz terytorium polskiego?
- Czy cudzoziemcy ci wyrazili wolę złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej? Wobec kogo i w jaki sposób ewentualnie wyrazili tę wolę? Czy informacja, że osoby te chcą złożyć wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, dotarła do Straży Granicznej? Czy Straż Graniczna lub inne służby państwowe umożliwiły im składanie takich wniosków, czy to uniemożliwiły lub utrudniały?
- Czy cudzoziemcy ci dysponowali i dysponują wodą pitną, której jakość i ilość są dostateczne dla uniknięcia niebezpieczeństwa utraty zdrowia? Czy pili oni wodę, której jakość była niebezpieczna dla zdrowia, w szczególności wodę z rowów melioracyjnych?
- Czy cudzoziemcy ci wymagali lub wymagają pomocy lekarskiej? Jakie ewentualne objawy, wskazujące na potrzebę pomocy lekarskiej, zaobserwowano? Czy były podstawy by sądzić, że cudzoziemcy ci znajdują się w położeniu groźącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu?
- Czy były próby udzielenia tym cudzoziemcom pomocy lekarskiej? Czy Straż Graniczna lub inne służby państwowe ułatwiły, umożliwiły, utrudniały lub uniemożliwiły udzielenie im pomocy lekarskiej?

Wnoszę o to, aby prokuratura powiadomiła mnie o miejscu i czasie tego przesłuchania i umożliwiła mi udział w nim.

## Pełnomocnictwo procesowe

Pełnomocnikiem Stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze ustanawiam adwokata Pawła Biernackiego (adres w nagłówku niniejszego pisma).

## Załączniki

1. 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*
2. Stanowisko RPO z 25 sierpnia br. w sprawie rozporządzenia 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 <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%2025.08.2021.pdf>
3. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 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>
4. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sprawa M.K. i inni p. Polsce (skargi nr 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17). Przekład na język polski sporządzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207580>

## Uzasadnienie

Rozporządzenie Prezydenta wydane zostało z przekroczeniem uprawnień, gdyż:

1. nie określa przyczyn wprowadzenia stanu wyjątkowego – a więc narusza art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym;
2. zostało wydane, mimo że nie doszło do wojny i nie stwierdzono innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu – a więc narusza art. 15 Europejskiej Konwencji Praw człowieka;
3. zostało wydane, mimo że nie stwierdzono szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli ani porządku publicznego – a więc narusza art. 230 ust. 1 Konstytucji.

4. zostało wydane, mimo że nie stwierdzono szczególnego zagrożenia, w którym zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające – a więc narusza art. 228 ust. 1 Konstytucji;

Wyjaśniam następnie, że rozporządzenie Prezydenta i rozporządzenie Rady Ministrów, traktowane łącznie, naruszają następujące prawa człowieka, których nie wolno naruszać nawet podczas stanu nadzwyczajnego:

5. wolność od okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania (art. 40 Konstytucji).

## **1 Brak wyjaśnienia 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.

Mimo to przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego – a więc jakieś konkretne wydarzenia, okoliczności czy choćby obawy – podane nie zostały. Czy przyczyną jest np. zwiększona liczba migrantów? A może to, że wśród migrantów są szpiegdy lub terroryści? A może przemycane są materiały rozszczepialne? A może zmienił się profil etniczny lub religijny osób przekraczających granicę? A może w ogóle nic szczególnego się nie dzieje? Wbrew ustawowemu obowiązkowi, rozporządzenie Prezydenta nie wskazuje żadnej z tych okoliczności. Nie wiemy, co jest przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Rozporządzenie Prezydenta, o którym tu mowa, jest aktem władzy wykonawczej wyjątkowo doniosłym, gdyż częściowo zawieszającym stosowanie praw zapisanych w Konstytucji. Sama możliwość wydawania tego rodzaju aktów jest niebezpieczna dla demokracji i dla państwa prawa. Przepisy konstytucyjne i ustawowe, które zezwalają na wydawanie tego rodzaju wyjątkowych aktów, podlegają ścisłej interpretacji. Tak więc akt tego rodzaju niespełniający

jednego z warunków wyraźnie zapisanych w ustawie musi być traktowany jako wydany z przekroczeniem uprawnień – w demokratycznym państwie prawa nie ma miejsca na zabiegi interpretacyjne, które pozwalałyby na stwierdzenie, że pomimo niespełniania jednego z ustawowych warunków akt został wydany w ramach uprawnień władzy wykonawczej.

Omawiane tu rozporządzenie Prezydenta narusza cały szereg praw człowieka (m. in. prawo do zgromadzeń, prawo do swobodnego przemieszczania się, prawo do informacji).

W tej sytuacji zarówno wydanie rozporządzenia, jak i złożenie pod nim kontrasygnaty, wyczerpują znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 kodeksu karnego. Uchwalenie i złożenie przez Radę Ministrów wniosku w tej sprawie stanowi podżeganie do tego przestępstwa.

Prokuratura nie jest właściwa do ścigania czynów, których dopuścił się Prezydent Rzeczypospolitej, jest natomiast właściwa w sprawie czynów popełnionych przez wszystkie inne osoby zaangażowane w tę sprawę i Obserwatorium Wyborcze wnosi o prowadzenie postępowania przygotowawczego.

## **2 Rozporządzenia wydane mimo braku zagrożenia dla życia narodu**

Art. 15 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: konwencja) 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 (zawieszanie) praw określonych w konwencji – na przykład prawa do swobodnego poruszania się po terytorium państwa (protokół 4, art. 2 ust. 1) czy wolności zgromadzeń (art. 11 ust. 1) – może nastąpić jedynie w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu. W obecnej sytuacji ani wojna, ani tego rodzaju niebezpieczeństwo nie zostały stwierdzone. Niezależnie od tego, jak można oceniać sytuację na granicy z Białorusią, nie ma najmniejszego powodu by sądzić, że wojna lub niebezpieczeństwo zagrażające życiu narodu mają miejsce.

W tej sytuacji przepisy rozporządzenia Prezydenta i rozporządzenia Rady Ministrów, które zezwalają na zawieszenie prawa do swobodnego poruszania się po terytorium Polski i wolność zgromadzeń należy uznać za wydane z naruszeniem konwencji, a więc z przekroczeniem uprawnień. Wnioskowanie o wydanie rozporządzenia zawierającego te przepisy oraz wydanie i kontrasygnata takiego rozporządzenia wyczerpują znamiona przestępstwa z art. 231 ust. 1 kodeksu karnego (podżeganie lub sprawstwo bezpośrednie).

### **3 Rozporządzenie wydane pomimo braku 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.

#### **3.1 Brak szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa**

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

#### **3.2 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. 1 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. Jedyne związki przyczynowe 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 ich dokumentów i informacji o ich intencjach. Ta kwestia jest omówiona poniżej (rozdział 3.3).

Podsumowując: dokumenty towarzyszące rozporządzeniu Prezydenta nie wskazują żadnych powodów, dla których można byłoby uznać, że mamy do czynienia ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli.

### **3.3 Brak szczególnego zagrożenia porządku publicznego**

W uzasadnienie wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego przytoczone są niektóre dane dotyczące presji migracyjnej na granicy z Białorusią. Z danych tych uzasadnienie wysnuwa 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 migracyjna stanowi szczególne zagrożenie porządku publicznego.

Pierwszy z tych punktów (dotyczący presji migracyjnej) 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 masowo wpuszcza imigrantów drogą lotniczą w ruchu bezwizowym, bez niemal żadnej kontroli.

Na podstawie informacji zawartych w uzasadnieniu nie sposób ocenić, czy sytuacja w sierpniu stanowi, w porównaniu z okresami poprzednimi, ogromne zwiększenie presji migracyjnej, jej umiarkowane zwiększenie czy może nawet presja migracyjna 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 3.3.1 poniżej), następnie opisać, jakie działania władze te faktycznie podejmują (rozdział 3.3.2) i w końcu wyciągnąć wnioski (rozdział 3.3.3).

### **3.3.1 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 Straży Granicznej albo komendanta 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) przewiduje udzielanie ochrony uchodźcom. W szczególności, art. 33 ust. 1 konwencji stanowi, co następuje:

*Żadne Umawiające się Państwo nie wydadzi 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.

### **3.3.2 Działania wobec imigrantów faktycznie prowadzone przez polskie władze**

Faktycznie polskie władze od roku 2017 masowo uniemożliwiają cudzoziemcom składanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Świadek Piotr Bystrianin może wyjaśnić, jak częsta jest ta praktyka.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 lipca 2020 r. (sprawy nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17) (zał. 3 i 4) dobitnie wskazuje, że taka jest praktyka władz polskich. Jeden z wnioskodawców w sprawie spotkał się na przejściu granicznym w Terespolu z około trzydziestoma kolejnymi całkowicie bezpodstawnymi odmowami przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Każdej odmowie towarzyszyło wydanie decyzji administracyjnej zawierającej nieprawdziwe stwierdzenie, że wnioskodawca nie prosił o udzielenie ochrony międzynarodowej. Te odmowy doprowadziły do tego, że wnioskodawca był zmuszony wrócić do Rosji i był więziony w Czeczenii. Ponadto wnioskodawca ten zaobserwował, że odmówiono przyjęcia wniosków od ponad 50 innych osób.

Drugi wnioskodawca spotkał się z dwunastoma kolejnymi odmowami przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

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, co potwierdzają docierające do Biura RPO skargi.*

Stanowisko RPO załączone jest do niniejszego zawiadomienia (zał. 2), 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>

### **3.3.3 Związek przyczynowy między naruszeniem prawa przez polskie służby a zagrożeniem porządku publicznego**

Imigrant, który ma szansę na przyjęcie przez władze wniosku o ochronę międzynarodową, a następnie na pozytywne rozpatrzenie tego wniosku, może wjechać do Polski zgodnie z prawem, przez przejście graniczne. Imigrant taki zainteresowany jest jak najdokładniejszym opisaniem i udokumentowaniem swojej sytuacji (między innymi: imigrant taki przekaze władzom swoje dokumenty tożsamości, o ile jest w ich posiadaniu).

Zupełnie inna sytuacja zachodzi, kiedy imigrant nie może liczyć na pozytywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wówczas imigrant wjedzie do Polski chowając się przez Straż Graniczną (przez „zieloną granicę”), a w jego interesie będzie nie mieć przy sobie żadnych dokumentów identyfikujących jego lub wskazujących, jaką drogą przybył do Polski – tak aby jego wypchnięcie na granicę było utrudnione przez brak wiedzy władz polskich, dokąd można go wypchnąć.

Podsumowując: obecność w Polsce osób, które przechodzą przez „zieloną granicę” i które, jak napisano w uzasadnieniu, „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 żadnego szacunku), ale niezgodne z prawem działania polskich służb są głównym czynnikiem zwiększającym tę liczbę.

## **4 Rozporządzenie wydane pomimo braku 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 i żołnierzy byłoby potrzeba, nie wiadomo też, czy ich sprowadzenie w odpowiedniej liczbie byłoby utrudnione.

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

## **5 Naruszenie wolności od 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 wprowadzenia stanu wyjątkowego jest zwiększenie skuteczności służb kosztem wyeliminowania usprawiedliwionych działań humanitarnych. Tak więc omawiane tu rozporządzenia bezpośrednio naruszają art. 40 Konstytucji, który zapewnia wolność od okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Art. 233 ust. 1 Konstytucji zabrania ograniczać podczas stanu wyjątkowego prawa zapisane w art. 40.

Świadek Piotr Bystrianin, który kierował akcją pomocy humanitarnej dla migrantów znajdujących się na granicy i zmuszony był przerwać tę akcję na skutek wprowadzenia stanu wyjątkowego może wyjaśnić, na czym polegała owa akcja i w jaki sposób jej przerwanie przez stan wyjątkowy spowodowało naruszenie praw migrantów zapisanych w art. 40 Konstytucji.

Przewodniczący Zarządu  
Stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze

Marcin Skubiszewski