

**Rada Fundacji:**  
Danuta Przywara - Przewodnicząca  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Hanna Machińska  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Miroslaw Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**  
Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 04 grudnia 2024 r.

L.Dz. 496/2024

**Szanowny Pan  
Maciej Duszczyk  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych  
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra dotyczące projektu *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi* (ozn. DP-WLM.0231.86.2024.MJ) przedstawiam **jednoznacznie negatywną** opinię Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na temat samego rozporządzenia, jak i wadliwej delegacji ustawowej do jego wydania.

Przesłane Fundacji do zaopiniowania rozporządzenie przedłuża, o kolejne 90 dni, okres obowiązywania czasowego zakazu przebywania w części strefy nadgranicznej przy granicy z Białorusią. Po raz kolejny, jako podstawa prawna wydania rozporządzenia, wskazany został art. 12a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2024 r., poz. 388 ze zm.). Stało się tak mimo poważnych wątpliwości co do zgodności ww. przepisu z Konstytucją RP, zgłaszanych już wielokrotnie przez Helsińską Fundację Praw Człowieka czy Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>1</sup>. Niepokój Fundacji wzbudza przy tym zarówno fakt ponownego

<sup>1</sup> Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw, 22 listopada 2021 r., <https://archiwum.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/11/nowelizacja-ustawy-o-ochronie-granicy.pdf> ;

posłużenia się przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wadliwą podstawą prawną do wydania rozporządzenia, jak i brak odniesienia się, choćby w treści uzasadnienia projektu, do stawianych tej regulacji zarzutów.

Art. 12a, dodany do ustawy o ochronie granicy państwowej przez Parlament poprzedniej kadencji, stanowi obejście przepisów, które regulują tryb i zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych skutkujących ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. Przede wszystkim zaś godzi w art. 52 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu przysługuje wolność poruszania się po terytorium RP (art. 52 § 1), a wszelkie ograniczenia tej wolności mogą nastąpić wyłącznie w drodze ustawy (art. 52 § 3). Przepis ten koresponduje z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącym, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Nie ma wątpliwości, że konstytucyjnego wymogu ustanawiania ograniczeń praw i wolności wyłącznie w aktach o randze ustawy nie realizuje zawarcie w takim akcie samej delegacji do wprowadzenia tego typu rozwiązań w drodze rozporządzenia, która dodatkowo pozostawia ministrowi zbyt dużą uznaniowość w zakresie ustalania czasu obowiązywania, warunków i granic wprowadzanych ograniczeń.

Z uwagi na powyższe **Helsińska Fundacja Praw Człowieka podtrzymuje swoje wcześniejsze opinie co do niekonstytucyjności projektowanego rozporządzenia i powołanej w nim delegacji ustawowej**. Wprowadzone w rozporządzeniu ograniczenia, w ocenie Fundacji, naruszają standardy demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i godzą w zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Fundacja podtrzymuje też opinię, że jak dotąd rząd nie uzasadnił wprowadzenia zakazu przebywania w strefie przygranicznej w sposób, który rozwiewałby wątpliwości co do jego celowości i proporcjonalności. Wątpliwości tych nie eliminuje w żaden sposób treść uzasadnienia obecnego projektu rozporządzenia. Uzasadnienie to sprowadza się głównie do tezy, że konieczność przedłużenia czasowego zakazu wynika z samego faktu utrzymywania się presji migracyjnej na polsko-białoruskiej granicy. Tymczasem oczywistym jest, że obowiązywanie zakazu nie wpływa w żaden sposób na natężenie ruchu migracyjnego, nie powstrzymuje migrantów i migrantek przed podejmowaniem kolejnych dramatycznych prób przekroczenia granicy, ani nie wpływa na postępowanie władz i służb białoruskich, które traktują te osoby instrumentalnie, ryzykując ich życiem i zdrowiem w celu wywarcia presji politycznej na Polskę czy UE.

---

Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi z czerwca i września 2024 r., <https://hfhr.pl/aktualnosci/stanowisko-hfpc-czasowy-zakaz-przebywania-w-strefie-nadgranicznej>, <https://hfhr.pl/aktualnosci/nie-dla-przedluzenia-zakazu-przebywania-w-strefie-prygranicznej> ;

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Senatu z 22.11.2021 r. o ustawie o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw (druk senacki nr 569), [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/Do\\_Senatu\\_granica\\_panstwowa\\_22.11.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/Do_Senatu_granica_panstwowa_22.11.2021.pdf)

Przedstawione w dokumencie opisy mające świadczyć o agresywnych zachowaniach osób migrujących są mało obiektywne i powielają jedynie narrację, która służy podsycaniu lęków społecznych i ma rzekomo uzasadniać stosowanie przez rząd niekonstytucyjnych rozwiązań w radzeniu sobie z presją migracyjną. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia na próżno szukać jakiegokolwiek odniesienia do humanitarnej strony kryzysu czy wiarygodnych danych dotyczących liczby osób potrzebujących pomocy, które doświadczają przemocy po polskiej czy białoruskiej stronie granicy<sup>2</sup>. Nie można przy tym nie zauważyć pewnych celowych manipulacji w stosowanym w uzasadnieniu języku: w tekście usiłuje się przedstawić osoby migrujące jako jednolitą i dobrze zorganizowaną grupę regularnie dopuszczającą się napaści na polskie patrole. Kraje pochodzenia migrantów określa się zaś mianem „państw wysokiego ryzyka migracyjnego”, ignorując fakt, że w rzeczywistości w większości są to „kraje uchodźcze”, czyli takie, z których migracje powodowane są wojną, konfliktem wewnętrznym czy prześladowaniami (Erytrea, Somalia, Syria, Etiopia, Sudan, Jemen czy Afganistan).

Drugim argumentem przedstawianym w uzasadnieniu projektu jest teza, jakoby istnienie strefy zakazu przebywania ograniczało działalność grup przemytniczych po polskiej stronie granicy. W tym przypadku jednak w dokumencie brak jest jakichkolwiek danych potwierdzających skuteczność wprowadzonego ograniczenia. Nie wiadomo bowiem, jaka była wcześniej ani jaka jest obecnie skala rzeczywistego procederu przemytniczego na granicy polsko-białoruskiej i czy faktycznie jedynym, a zatem proporcjonalnym sposobem przeciwdziałania temu procederowi jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności.

Podsumowując – obowiązywanie niekonstytucyjnej strefy zakazu przebywania pozostaje bez wpływu na liczbę przekroczeń granicy z Białorusi do Polski (na tę liczbę wpływ mają inne czynniki, w tym np. warunki pogodowe czy sposób działania służb białoruskich). Nie wiadomo, czy strefa rzeczywiście ogranicza działalność grup przemytniczych, ale też nie ma dowodów na to, że ograniczenie konstytucyjnej swobody przemieszczania się jest jedynym sposobem na walkę z tego rodzaju przestępczością. To, co natomiast jest pewne, to fakt, że obowiązywanie zakazu przebywania utrudnia niesienie pomocy humanitarnej osobom potrzebującym, zwiększa ryzyko śmierci czy zaginięcia, a także ogranicza możliwość monitorowania przestrzegania prawa przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i innych formacji działających w rejonie granicy, czy też dokumentowania nadużyć i naruszeń praw człowieka.

Odizolowanie strefy przygranicznej pogłębia też kryzys praworządności i poszanowania praw człowieka, zwłaszcza że towarzyszy temu niekonstytucyjne (tj. sprzeczne z zasadą jednolitości państwa wyrażoną w art. 3 Konstytucji RP) de facto wyzbycie się przez Polskę jurysdykcji nad częścią swojego terytorium – pasem ziemi położonym po zewnętrznej stronie zapory granicznej na całej jej długości – oraz stosowanie niezgodnej z prawem praktyki pushbacków, czyli zawracania cudzoziemców do linii granicy na podstawie niezgodnego z prawem krajowym i

---

<sup>2</sup> Takie dane i informacje można znaleźć na stronie Stowarzyszenia We Are Monitoring: <https://wearemonitoring.org.pl/raport/>

międzynarodowym § 3 ust. 2b rozporządzenia MSWiA w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (tzw. Rozporządzenia Granicznego).

Na koniec pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na **pozorność konsultacji społecznych**, jakim poddawane są i były ten oraz poprzednie projekty rozporządzeń dotyczących zakazu przebywania w strefie nadgranicznej. Jak do tej pory, moment przesłania projektów do konsultacji zbiegał się z wypowiedziami przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych, które świadczyły o podjętej już decyzji ustanowienia czy przedłużenia obowiązywania zakazu przebywania. **Fakt ten nie tylko stwarza wrażenie nieliczenia się przez MSWiA ze stanowiskiem sektora pozarządowego, ale też daje podstawy, aby posądzać rząd o ignorowanie niezwykle poważnych zarzutów dotyczących naruszenia zasady praworządności i niezgodności projektu z Konstytucją RP.** Do tych zarzutów, o czym była mowa wyżej, nie odnosi się także uzasadnienie obecnego projektu. Zastrzeżenia budzi też termin, jaki wyznaczony został organizacjom pozarządowym na przedstawienie stanowiska co do projektu, który liczył jedynie trzy dni robocze. Jest to o tyle zaskakujące, że upływ 90-cio dniowego terminu obowiązywania poprzedniego zakazu był oczywisty, co powinno dać rządowi czas na przygotowanie nowych rozwiązań, zgodnych z Konstytucją RP, a następnie poddanie ich odpowiednio długim konsultacjom społecznym.

w imieniu Zarządu HFPC

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu