



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 06-09-2021 r.

**Marcin Wiącek**

**VII.519.7.2021.MWi**

**Pan  
Mateusz Morawiecki  
Prezes Rady Ministrów**

**ePUAP**

**Szanowny Panie Premierze,**

1. Rozporządzeniem z dnia 2 września 2021 r. (Dz. U. poz. 1621) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wprowadził – na wniosek Rady Ministrów – stan wyjątkowy na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 230 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928). Szczegółowy zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w czasie stanu wyjątkowego został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz. U. poz. 1613), wydanym na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

2. Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, „W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”. Jak stanowi art. 230 ust. 1 Konstytucji RP, stan wyjątkowy może być wprowadzony „w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”.

Jak wskazano w § 1 rozporządzenia Prezydenta RP, przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego jest „szczególne zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego”, co ma związek z „obecną sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi”. Sytuację na granicy polsko-białoruskiej oraz zagrożenia, jakie wiążą się z tą sytuacją, opisano w szczególności w uchwale Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2021 r., zawierającej skierowany na podstawie art. 230 ust. 1 Konstytucji RP wniosek do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Jak poinformowano, w sierpniu br. miało miejsce około 3000 prób nielegalnego przekroczenia granicy, co miało związek z zamierzonymi i zaplanowanymi działaniami służb białoruskich, zmierzającymi do destabilizacji sytuacji na granicy polsko-białoruskiej (a także na granicy Republiki Białoruś z Litwą i Łotwą). Rząd wyjaśnił ponadto, że wprowadzenie stanu wyjątkowego na przygranicznej części terytorium Polski jest konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli polskich przez Straż Graniczną i Wojsko Polskie. Dodatkowe informacje na temat przyczyn wprowadzenia stanu wyjątkowego podano na konferencjach prasowych z udziałem m.in. Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz innych przedstawicieli Rady Ministrów.

3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich konstytucyjne organy władzy wykonawczej zaangażowane w procedurę wprowadzenia stanu wyjątkowego (Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów) dysponują znacznym zakresem swobody oceny sytuacji z punktu widzenia niezbędności podjęcia decyzji w tej mierze. To bowiem na tych organach spoczywa w pierwszym rzędzie odpowiedzialność za zapobieganie zagrożeniom wskazanym w Konstytucji (K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 21). Decyzję w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego potwierdza Sejm RP w trybie określonym w art. 231 Konstytucji RP. W literaturze trafnie podkreśla się, że możemy w tym przypadku mówić o tzw. materialnie ograniczonym uznaniu, co jednak nie wyklucza następczych form odpowiedzialności politycznej lub prawnej osób, które doprowadziły do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 460). Cytowane wyżej przesłanki dopuszczalności wprowadzenia stanu

wyjątkowego zostały świadomie określone przez twórców Konstytucji w sposób nieostry, pozostawiając organom decydującym – jak wskazuje się w doktrynie – „ocenę rodzaju i stanu zagrożenia jako spełniających warunki stanu wyjątkowego” (K. Działocha, uwaga 1 do art. 230 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (red. L. Garlicki), t. IV, Warszawa 2005, s. 3–4; por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 980). Na margines uznania państwa w podjęciu decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego (zastosowania tzw. klauzuli derogacyjnej) wskazuje się również w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. np. wyrok ETPCz z dnia 18 stycznia 1978 r. w sprawie *Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 5310/71, pkt 207; zob. też B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008, s. 69 i nast.).

Mając na uwadze powyższy standard konstytucyjny i międzynarodowy, a także okoliczność, że ani Rzecznik Praw Obywatelskich, ani opinia publiczna mogą nie dysponować pełnią informacji co do okoliczności towarzyszących wydarzeniom na granicy polsko-białoruskiej, uwzględniając ponadto dynamiczny charakter tych wydarzeń, których następstwa mogą mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo obywateli, nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz porządek publiczny – Rzecznik Praw Obywatelskich nie dostrzega podstaw do kwestionowania zasadności wprowadzenia stanu wyjątkowego w dniu 2 września 2021 r. z punktu widzenia przesłanek, o których mowa w art. 228 ust. 1 i art. 230 ust. 1 Konstytucji RP. Tezę tę wzmacnia okoliczność, że również na Litwie i Łotwie władze – dostrzegając analogiczne zagrożenia na granicy z Republiką Białorusi – zdecydowały się na wprowadzenie stanów nadzwyczajnych.

O tym, czy zostały spełnione konstytucyjne przesłanki, uzasadniające wprowadzenie stanu wyjątkowego, przede wszystkim powinien rozstrzygnąć Sejm RP, rozpatrując w trybie art. 231 Konstytucji RP rozporządzenie Prezydenta. Aby decyzja Sejmu RP była oparta na rzetelnych podstawach faktycznych, Rada Ministrów – jako podmiot inicjujący wprowadzenie stanu wyjątkowego – zobowiązana jest dostarczyć posłom wszelkie niezbędne informacje, umożliwiające podjęcie decyzji respektującej konstytucyjne warunki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

4. Zgodnie z art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, „Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. Przepis ten, wyrażający zasadę proporcjonalności działania państwa, ogranicza – można powiedzieć, równoważy – wspomnianą wyżej względną swobodę polityczną organów władzy we wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego (por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 256). Wskazana wyżej regulacja konstytucyjna została potwierdzona w art. 15 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym. Przepis ten stanowi, że rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniu Prezydenta RP o wprowadzeniu (lub przedłużeniu) stanu wyjątkowego „powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa”. Nie ulega wątpliwości, że reguła ta stosuje się również do rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 22 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto wskazany ostatnio przepis nakazuje, aby rozporządzenie Rady Ministrów uwzględniało „w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości”. Również warto wskazać, że klauzula derogacyjna zawarta w art. 15 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) stanowi o tym, że środki uchylające stosowanie niektórych zobowiązań wynikających z Konwencji mogą być wprowadzane tylko „w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji”. Zbliżoną formułą posługuje się art. 4 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP).

Z przedstawionych wyżej przyczyn szczegółowe zasady funkcjonowania państwa, a przede wszystkim zakres wprowadzonych ograniczeń wolności lub praw człowieka, podlegają ocenie z punktu widzenia niezbędności z punktu widzenia realizacji celów, które uzasadniają wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Należy bowiem z całą mocą podkreślić, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego – jakkolwiek łagodzi obowiązujące w „normalnych” okolicznościach warunki dopuszczalności ograniczania wolności i praw konstytucyjnych (określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) – to z uwagi na brzmienie

art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, jak również wskazanych wyżej postanowień prawa międzynarodowego i ustawy o stanie wyjątkowym, nie wyłącza oceny wprowadzanych na czas stanu nadzwyczajnego regulacji z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Należy ponadto zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, iż nawet w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 15 EKPCz, państwa muszą pamiętać, że wszelkie podjęte środki powinny mieć na celu ochronę demokratycznego porządku przed zagrożeniami dla niego i dołożyć wszelkich starań, aby chronić wartości społeczeństwa demokratycznego, takie jak pluralizm, tolerancja i otwartość (por. art. wyrok ETPC z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie *Mehmet Hasan Altan przeciwko Turcji*, nr 13237/17, pkt 210; czy wyrok ETPC z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie *Şahin Alpay przeciwko Turcji*, nr 16538/17, pkt 180).

5. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niektóre przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. mogą rodzić pewne wątpliwości co do zgodności z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 228 ust. 5 Konstytucji, art. 15 ust. 1 EKPCz i art. 4 ust. 1 MPPOiP.

5.1. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w czasie stanu wyjątkowego na obszarze, na którym wprowadzono ten stan, obowiązuje całodobowy „zakaz przebywania”. Wyjątki od tego zakazu wylicza § 2 rozporządzenia. O ile zakaz, o którym mowa, sam w sobie nie powinien budzić wątpliwości w warunkach stanu wyjątkowego, o tyle lektura powyższych przepisów rozporządzenia prowadzi do wniosku, że na wskazanym obszarze bezwzględnie niedopuszczalne jest przebywanie dziennikarzy w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914), jak również innych przedstawicieli środków społecznego przekazu w rozumieniu art. 14 Konstytucji RP. W szczególności osób tych nie obejmuje „system przepustek”, wydawanych przez komendanta placówki Straży Granicznej na podstawie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia.

Wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o której to wartości mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, może być przedmiotem nadzwyczajnych ograniczeń w czasie stanu wyjątkowego. Nie wymieniono jej bowiem w katalogu tzw. praw niederogowalnych, zawartym w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Niezależnie jednak od tego, ograniczenie ww. wolności – fundamentalnej dla państwa demokratycznego – może nastąpić tylko w takim stopniu, jaki „odpowiada stopniowi zagrożenia”, i tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenie zmierza „do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega racje, dla których dziennikarze i inni przedstawiciele środków społecznego przekazu nie powinni mieć swobodnego wstępu na obszar, na którym wprowadzono stan nadzwyczajny, oraz nieograniczonego prawa do relacjonowania zdarzeń na granicy polsko-białoruskiej. Powstaje jednak pytanie, z jakiego powodu prawodawca nie przewidział wyjątkowej możliwości objęcia ww. osób „mechanizmem przepustkowym”, umożliwiającym – np. na podstawie decyzji właściwego komendanta placówki Straży Granicznej – udzielenie niektórym dziennikarzom choćby ograniczonej i kontrolowanej przez odpowiednie służby państwowe możliwości wstępu na obszar objęty stanem wyjątkowym. Należy przypomnieć o tym, że art. 10 EKPCz przyznaje każdemu człowiekowi wolność otrzymywania informacji bez ingerencji władz publicznych, zaś rolą dziennikarzy w państwie demokratycznym jest informowanie społeczeństwa o sprawach budzących istotne zainteresowanie społeczne (por. np. wyrok ETPCz z dnia 23 września 1994 r. w sprawie *Jersild przeciwko Danii*, nr 15890/89, pkt 31). Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej bez wątpienia należy do wskazanej kategorii spraw. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich oczekuje wyjaśnienia, **czy prawodawca rozważał tego typu rozwiązanie, jak objęcie dziennikarzy i innych przedstawicieli środków społecznego przekazu „mechanizmem przepustkowym”, a jeśli tak – dlaczego nie zdecydowano się na jego wprowadzenie.** Kwestia ta jest istotna zwłaszcza z tego powodu, że – zgodnie z ustaleniami Rzecznika Praw Obywatelskich – na Litwie, w której z uwagi na analogiczne zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego wprowadzono stan nadzwyczajny, funkcjonuje system przepustek dla dziennikarzy, którzy wyrażają wolę przedostania się na teren objęty stanem nadzwyczajnym.

5.2. Kolejną kwestią jest wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów istotne ograniczenie – a wręcz w pewnym zakresie wyłączenie – prawa dostępu do informacji publicznej, wyrażonego w art. 61 Konstytucji RP. Chodzi o § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów, zgodnie z którym w czasie stanu wyjątkowego obowiązuje „ograniczenie dostępu do informacji publicznej przez odmowę udostępnienia w sposób określony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 oraz z 2021 r. poz. 1598) informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji”.

Również w tym przypadku Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że dostrzega racje przemawiające za ograniczeniem w stanie wyjątkowym dostępu do informacji publicznej z uwagi na konieczność ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Prawo to nie jest wymienione w katalogu tzw. praw niedogodnych, zawartym w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Powstaje jednak pytanie, dlaczego nie rozważono zastosowania środków łagodniejszych niż generalny i abstrakcyjny, bezwzględny zakaz udostępniania informacji, o których mowa w ww. przepisie rozporządzenia. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP porządek publiczny i bezpieczeństwo państwa są (również w „normalnych” okolicznościach) wartościami, których ochrona może prowadzić do ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Ochrona tych wartości może jednak być realizowana w indywidualnych postępowaniach, w których każde żądanie informacji publicznej jest oceniane przez właściwy organ dysponujący informacją pod kątem tego, czy ujawnienie jej nie zagrozi porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu państwa. Odmowa zaś udostępnienia informacji publicznej, wydawana w formie decyzji administracyjnej, podlega niezależnej kontroli sądowej, realizowanej przez sąd administracyjny. Jest to bez wątpienia mechanizm lepiej odpowiadający zasadzie proporcjonalnej ingerencji w prawo dostępu do informacji publicznej.

Przypomnieć przy tym należy, że zgodnie z art. 3a Prawa prasowego w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy o dostępie do

informacji publicznej. Przyjęte więc we wskazanym wyżej zakresie rozwiązania mają również wpływ na możliwość wykonywania pracy przez dziennikarzy. Ścisły związek prawa dostępu do informacji publicznej z wolnością słowa i wolnością mediów powoduje, że połączenie zakazu przebywania dziennikarzy na terenach objętych stanem wyjątkowym z całkowitym wyłączeniem prawa dostępu do informacji publicznej może – również w warunkach stanu wyjątkowego – budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Takie skumulowanie mechanizmów wyłączających jawność prowadzi bowiem do wyłączenia spod wszelkiej w zasadzie społecznej kontroli działań organów publicznych na danym obszarze, co może prowadzić do obniżenia zaufania obywateli do państwa. Sytuacja ta budzi wątpliwości Rzecznika z uwagi na fakt, że działania podejmowane obecnie na obszarach objętych stanem wyjątkowym wiążą się bezpośrednio z podstawowymi prawami człowieka. Warto również zwrócić uwagę na to, że całkowite wyłączenie dostępu do informacji publicznej dla profesjonalnych dziennikarzy zwiększa ryzyko niekontrolowanego rozprzestrzeniania się nieprawdziwych i niezweryfikowanych informacji lub spekulacji, w szczególności w mediach społecznościowych, co paradoksalnie może w efekcie prowadzić do dodatkowego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także do osłabienia zaufania obywateli do organów państwa, które zdecydowały o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

W konsekwencji proszę uprzejmie o wyjaśnienie, **czy prawodawca rozważał wprowadzenie łagodniejszych środków ograniczających prawo dostępu do informacji publicznej, a jeśli tak – to z jakich przyczyn ze środków tych zrezygnowano na rzecz takiego rozwiązania, jak przyjęto w § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów.**

7. Z dostępnych Rzecznikowi informacji prasowych wynika, że Rzeczpospolita Polska dokonała notyfikacji stanu wyjątkowego Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych, zgodnie z art. 15 ust. 3 EKPCz, art. 4 ust. 3 MPPOiP oraz z art. 7 ustawy o stanie wyjątkowym. Ponieważ art. 7 ustawy o stanie wyjątkowym wymaga dokonania notyfikacji również względem Sekretarza Generalnego Rady Europy proszę o informację, czy również ten organ został powiadomiony zgodnie z prawem o wprowadzeniu w Polsce stanu wyjątkowego.



8. Podsumowując, Rzecznik Praw Obywatelskich nie dostrzega podstaw do kwestionowania zasadności wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze wskazanym w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. Jest to działanie co do zasady spójne z decyzjami podjętymi przez władze Republiki Litewskiej i Republiki Łotewskiej. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę na to, że rozwój wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej jest niezwykle ważnym problemem budzącym powszechne zainteresowanie społeczne. Rolą prasy i innych środków społecznego przekazu jest – w świetle art. 14, 54 i 61 Konstytucji RP oraz art. 10 EKPCz – informowanie obywateli o tego typu problemach. Stąd też – jakkolwiek nawet daleko idące ograniczenia wolności i praw wyrażonych w powyższych przepisach są dopuszczalne w stanie wyjątkowym – to powstaje pytanie, czy ograniczenia w postaci wprowadzonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r., zakładające w zasadzie całkowite wyłączenie jawności co do działań polskich służb oraz sytuacji na granicy polsko-białoruskiej, są rzeczywiście absolutnie niezbędne i adekwatne do zaistniałej sytuacji.

Z przedstawionych wyżej powodów, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie kwestii wskazanych w niniejszym wystąpieniu.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w dniu dzisiejszym skierowałem również wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przesłane także Ministrowi Obrony Narodowej, w sprawie nieprzerwanej realizacji kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego (nr pisma: VII.604.20.2021.MW). Wystąpienie to przesyłam Panu Premierowi w załączeniu.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

**Załącznik 1** (wystąpienie RPO do MSWiA z dnia 02.09.2021 r.).

Do wiadomości (ePUAP):

**Pani Elżbieta Witek**

**Marszałek Sejmu RP**

**Mariusz Kamiński**

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji**

**Mariusz Blaszczak**

**Minister Obrony Narodowej**