



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa /elektroniczny znacznik czasu/

DKPL.WK.060.2.218.2021.AF

RM-060-218-21

Pan Andrzej DUDA
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

WNIOSEK

o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego
oraz części województwa lubelskiego

W związku ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z obecną sytuacją na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi, na podstawie art. 230 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928), w imieniu Rady Ministrów wnoszę o wprowadzenie stanu wyjątkowego, na okres 30 dni, na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, obejmującym obręby ewidencyjne wymienione w wykazie stanowiącym załącznik do niniejszego wniosku.

Jednocześnie, w imieniu Rady Ministrów, wnoszę o zastosowanie następujących rodzajów ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela:

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

- 1) zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, zgromadzeń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631);
- 2) zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171) oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi;
- 3) obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osoby, które ukończyły 18 lat, przebywające w miejscach publicznych na obszarze objętym stanem wyjątkowym, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat – legitymacji szkolnej;
- 4) zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach;
- 5) zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów;
- 6) ograniczenie prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez wprowadzenie zakazu ich noszenia;
- 7) ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji.

UZASADNIENIE

Podstawowym problemem, z jakim obecnie zmagają się polskie służby, w tym Straż Graniczna, na granicy polsko-białoruskiej, są zintensyfikowane w ciągu ostatnich tygodni próby nielegalnego przekroczenia odcinka granicy chronionego przez Podlaski Oddział Straży Granicznej oraz Nadbużański Oddział Straży Granicznej. Łączna długość granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi wynosi 418 km. Ochroniana jest przez

20 placówek SG (13 placówek w Podlaskim OSG i 7 placówek w Nadbużańskim OSG). Mając na względzie bezprecedensowy charakter działań podejmowanych przez Białoruś na ww. odcinek granicy państwowej zostali skierowani dodatkowi funkcjonariusze z innych oddziałów Straży Granicznej oraz ponad tysiąc żołnierzy Wojska Polskiego. Granica państwowa jest stale monitorowana przez patrole piesze i przy użyciu pojazdów oraz statków powietrznych będących na wyposażeniu Straży Granicznej. Dodatkowo, do ochrony granicy państwowej wykorzystywane są m.in. wieże obserwacyjne wyposażone w kamery termowizyjne o dużym zasięgu, pojazdy obserwacyjne, przenośne kamery termowizyjne oraz gogle noktowizyjne. Ponadto na niektórych odcinkach granicy państwowej – w miejscach gdzie pozwala na to ukształtowanie terenu – utrzymywany jest pas orny, umożliwiający szybkie stwierdzenie nielegalnego przekroczenia granicy. Do tej pory ogrodzeniem spiralnym typu *concertina* zabezpieczono ponad 100 km granicy na odcinku ochranianym przez Podlaski Oddział Straży Granicznej.

Mimo tak szeroko podjętych działań i zastosowanych środków w sierpniu tego roku (według danych Straży Granicznej na dzień 25 sierpnia 2021 r.) na polsko-białoruskiej granicy miało miejsce ponad 3000 prób nielegalnego przekroczenia granicy.

Wyjątkowy charakter oraz nadzwyczajna skala presji migracyjnej na granicy polsko-białoruskiej mają swoje źródło w zamierzonych i zaplanowanych działaniach służb białoruskich, ukierunkowanych na destabilizację sytuacji na granicy z Polską oraz innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, tj. Litwą i Łotwą. Przedmiotowe działania przybierają postać „wojny hybrydowej” prowadzonej przez białoruski reżim w odwecie za sankcje nałożone przez Unię Europejską po uprowadzeniu samolotu linii Ryanair i aresztowaniu białoruskiego dziennikarza Ramana Pratasiewicza w dniu 23 maja 2021 r. Jako instrument działań odwetowych wykorzystywane są głównie osoby pochodzące z Afganistanu oraz Iraku. Białoruskie władze ułatwiają takim osobom przybycie na terytorium Białorusi, a następnie podejmują skoordynowane działania zmierzające do ich masowego przetrzucania na obszar przylegający do granicy z państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Obecnie, po zrealizowaniu przez Litwę i Łotwę zamierzeń utrudniających nielegalne przekraczanie granic tych państw przez osoby przybywające z terytorium Białorusi, imigranci przetrzucani są głównie na odcinek granicy z Polską. Według posiadanych informacji w chwili obecnej na terytorium Białorusi może znajdować się 4,5 tysiąca imigrantów. W tym kontekście warto zauważyć, że w związku z kryzysem migracyjnym wywołanym przez działania służb

białoruskich, władze Łotwy zdecydowały o wprowadzeniu na terenach przygranicznych stanu wyjątkowego na okres od dnia 11 sierpnia 2021 r. do dnia 10 listopada 2021 r.

Rada Ministrów wyraża stanowisko, że przedstawione wyżej uwarunkowania stanowią szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, co czyni koniecznym zapewnienie pełnej skuteczności działań podejmowanych przez Straż Graniczną, a także Wojsko Polskie, w celu ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. 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.

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.

Rada Ministrów podnosi, że w zaistniałej sytuacji spełnione zostały przesłanki określone w art. 230 ust. 1 Konstytucji RP, pozwalające na wprowadzenie stanu wyjątkowego, tj. szczególne zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego.

W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że podstawowe przesłanki ogłoszenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych zostały unormowane w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, a należą do nich: powstanie sytuacji „szczególnego zagrożenia” w państwie oraz nieskuteczność bądź niewystarczająca skuteczność działań organów władzy publicznej w ramach normalnych rozwiązań prawnych („jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”). Są to ogólne klauzule, które podlegają interpretacji w określonych okolicznościach faktycznych i siłą rzeczy są także zrelatywizowane do sprawności organizacji i funkcjonowania państwa w danym miejscu i czasie. Przesłanki zaistnienia „sytuacji szczególnych zagrożeń” są uzupełniane przez dalsze przepisy Konstytucji RP odnoszące się do poszczególnych stanów nadzwyczajnych (art. 229–230, art. 232). Regulacje te należy zatem odczytywać łącznie; dopiero wspólne zastosowanie przesłanek z przepisu ogólnego i przepisów

szczególnych pozwala ustalić, czy in casu zaistniały okoliczności wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 228).

Art. 230 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje trzy sytuacje, w których możliwe jest wprowadzenie stanu wyjątkowego. Są to: zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. W świetle poglądów prezentowanych w nauce prawa konstytucyjnego wystarczające jest zaistnienie jednej z nich, choć nie można wykluczyć, że jednocześnie zaktualizuje się więcej niż jedna lub nawet wszystkie łącznie (por. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016). W analizowanym przypadku mamy do czynienia z łącznym spełnieniem dwóch z trzech możliwych przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, tj. zagrożenia bezpieczeństwa obywateli oraz zagrożenia porządku publicznego.

W literaturze podkreśla się, że wszystkie przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego zostały określone przez ustrojodawcę w sposób dość ogólny, co może stwarzać problemy interpretacyjne i pozostawiać pewien zakres uznaniowości organom podejmującym decyzję w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego (zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 75–76). Tym samym należy przyjąć, że przedmiotowy zakres uznaniowości w podjęciu decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego stanowi zamierzony zabieg ustrojodawcy, który konstruując przepisy wyznaczające konstytucyjne ramy poszczególnych stanów nadzwyczajnych nie był w stanie precyzyjnie skatalogować uwarunkowań stanowiących podstawę ich wprowadzenia.

Bezpieczeństwo obywateli jest jednym z dóbr, które zgodnie z art. 5 Konstytucji RP stanowią przedmiot ochrony ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. Za cytowanym wcześniej komentarzem do Konstytucji RP pod redakcją M. Safjana oraz L. Boska można wskazać, że w świetle poglądów doktryny omawiana przesłanka obejmuje *zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli oraz ich mienia, które nie może być zniwelowane za pomocą zwykłych środków konstytucyjnych*. *Zagrożenie to powinno mieć charakter powszechny, przynajmniej na określonym terytorium, to znaczy że powinno potencjalnie odnosić się do nieokreślonej liczby obywateli*. *Źródłem takiego zagrożenia mogą być przede wszystkim zbiorowe akty przemocy wymierzone we wskazane dobra prawne, takie jak choćby masowe rozruchy uliczne, jak również działania o charakterze terrorystycznym (np. skoordynowane ataki terrorystyczne na*

instytucje użyteczności publicznej), co znajduje potwierdzenie w treści art. 2 ust. 1 ustawy z 2002 r. o stanie wyjątkowym.

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. Jednocześnie powszechnie wiadomo – czego świadomość ma także ludność zamieszkująca tereny dotknięte sytuacją kryzysową – że osoby próbujące przedostać się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez granicę polsko-białoruską są celowo transportowane do rejonów przygranicznych przez służby białoruskiego reżimu w ramach zorganizowanych działań o charakterze „wojny hybrydowej”, zaś proceder nielegalnego przekraczania granicy może być także wspomagany przez grupy przestępcze. W tych warunkach istnienie zagrożenia bezpieczeństwa obywateli nie może budzić wątpliwości.

Omawiając przesłankę zagrożenia **porządku publicznego** można zauważyć, iż Konstytucja RP używa pojęcia „porządek publiczny” również w innych przepisach: art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3 i art. 146 ust. 4 pkt 7.

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* (por. rozważania dot. pojęcia „porządku publicznego” w opracowaniu pod red. M. Safjana i L. Boska, *op. cit.*, wraz z powołaną tam literaturą). Jako przykłady sytuacji uzasadniających wprowadzenie stanu wyjątkowego z uwagi na zagrożenie porządku publicznego autorzy powołanego wyżej opracowania wskazują *zjawiska cechujące się szczególnym nasileniem, które uniemożliwiają funkcjonowanie instytucji publicznych, takie jak: blokady linii kolejowych, dróg, pracy urzędów komunalnych i naczelnych organów administracji rządowej, jeżeli ich likwidacja nie jest możliwa za pomocą zwykłych środków prawnych*. Ci sami autorzy prezentują także pogląd, że za zagrożenie porządku publicznego należy uznać również zagrożenie dotyczące gospodarki kraju i finansów publicznych państwa,

a więc zagrożenie kryzysem gospodarczym na szeroką skalę, wskazując jednak, że z uwagi na ograniczone ramy czasowe stanu wyjątkowego, jego wprowadzenie zazwyczaj nie będzie mogło doprowadzić do całkowitego rozwiązania problemów gospodarczych, a jedynie do doraźnego zażegnania najostrzejszej fazy kryzysu.

W świetle powyższego można stwierdzić, że zagrożenie porządku publicznego w rozumieniu art. 230 ust. 1 Konstytucji RP należy rozumieć szeroko, zaś charakter i rodzaj zagrożeń chronionego dobra prawnego, jakim jest porządek publiczny, mogą mieć różną postać. W ocenie Rady Ministrów nie może budzić wątpliwości, że wywołanie kryzysu migracyjnego poprzez zorganizowane, wrogie działania służb obcego państwa, w sposób bezpośredni godzi w porządek publiczny w ujęciu konstytucyjnym.

Nawiązując jednocześnie do podstawowej przesłanki wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych, jaką jest nieskuteczność działań organów władzy publicznej w ramach normalnych rozwiązań konstytucyjnych (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP), należy stwierdzić, że zaistniałe zagrożenie związane z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków, bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Skuteczność realizowanych przez służby państwowe czynności operacyjnych związanych z ochroną granicy państwowej doznaje bowiem ograniczeń na skutek działań podejmowanych przez osoby przebywające w rejonie granicy polsko-białoruskiej zgodnie z prawem. Osoby te realizują swoje konstytucyjne prawa i wolności, takie jak prawo do swobodnego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czy wolność zgromadzeń. Utrzymująca się obecność osób postronnych utrudnia realizację zadań służbowych przez funkcjonariuszy i żołnierzy rozmieszczonych w tym rejonie. Ponadto zainteresowanie, jakie wśród osób postronnych wywołuje zaistniała sytuacja, sprzyja incydentom wymagającym interwencji funkcjonariuszy, którzy przez to nie mogą w należyty sposób realizować swoich zadań, związanych z ochroną granicy państwowej w warunkach kryzysu migracyjnego.

Zatem dla zapewnienia pełnej skuteczności działań podejmowanych obecnie przez polskie służby w celu ochrony granicy państwowej z Republiką Białorusi, niezbędne jest stworzenie rozmieszczonym na granicy funkcjonariuszom i żołnierzom możliwości spowodowania, aby osoby postronne, których obecność nie jest pożądana z punktu widzenia celu realizowanych działań operacyjnych, niezwłocznie opuściły teren, na którym działania te są prowadzone.

W chwili obecnej funkcjonariusze Straży Granicznej oraz żołnierze Sił Zbrojnych RP rozmieszczeni na granicy polsko-białoruskiej nie posiadają instrumentów pozwalających na osiągnięcie ww. celu. W odniesieniu do funkcjonariuszy Straży Granicznej jedynym środkiem pozostającym w ich dyspozycji wobec osób postronnych przebywających w rejonie działań operacyjnych na terenie przygranicznym – o ile tylko osoby te nie dopuszczają się bezpośrednich aktów agresji ani nie naruszają porządku prawnego w inny sposób – pozostaje wylegitymowanie tych osób na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1486). Zastosowanie jakiegokolwiek dalej idącego środka wymaga spełnienia określonych przesłanek uregulowanych przepisami prawa – np. kontrola osobista może być przeprowadzona jedynie w przypadkach określonych w art. 11 ust. 1 pkt 2 wspomnianej ustawy, w tym m.in. *gdy jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa innych osób, w tym funkcjonariuszy realizujących czynności służbowe* (art. 11 ust. 1 pkt 2 lit. e przywołanej ustawy). Ani jednak wylegitymowanie, ani nawet kontrola osobista nie prowadzą do osiągnięcia celu polegającego na spowodowaniu, aby osoba postronna opuściła miejsce, w którym prowadzone są działania operacyjne przez Straż Graniczną.

Zamierzonego celu nie można także osiągnąć w przypadku stwierdzenia, że zachowanie osoby postronnej przebywającej w rejonie działań operacyjnych Straży Granicznej wypełnia znamiona wykroczenia stypizowanego w art. 65a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281, z późn. zm.). Wykroczenie to popełnia osoba, która *nie stosując się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się, uniemożliwia lub istotnie utrudnia wykonanie czynności służbowych*. Nawet uznając, że zachowanie osoby postronnej utrudnia realizowanie przez funkcjonariusza czynności służbowych, fakt ten sam w sobie nie pozwala na skuteczne skłonienie czy zmuszenie takiej osoby do opuszczenia miejsca, w którym się znajduje. Z formalnego punktu widzenia funkcjonariusze mogą bowiem w takim przypadku dokonać jedynie określonych czynności procesowych w postępowaniu wykroczeniowym, które jednak nie mogą zagwarantować osiągnięcia zamierzonego celu. Wprost przeciwnie – czynności te dodatkowo angażują funkcjonariuszy, uniemożliwiając im realizację podstawowej misji związanej z ochroną granicy państwowej w obliczu kryzysu migracyjnego. Aby zmusić osobę postronną do oddalenia się, niezbędne są zatem środki ograniczające choćby przysługującą jej swobodę przebywania na określonym obszarze.

W powyższym kontekście – poszukując instrumentów mogących potencjalnie prowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu w normalnych warunkach konstytucyjnych – można także poddać analizie rozwiązanie, jakie zostało przewidziane w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1776). Zgodnie z tym przepisem, jeżeli wynika to bezpośrednio z potrzeb związanych z ochroną granicy państwowej lub kontrolą ruchu granicznego, wojewoda, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej, może wprowadzić *zakaz przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej* m.in. na granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen, jaką niewątpliwie jest granica polsko-białoruska. Niemniej jednak należy pamiętać, że stosownie do art. 9 ust. 1 przywołanej ustawy pasem drogi granicznej jest obszar o szerokości zaledwie 15 metrów (licząc w głąb kraju od linii granicy państwowej), gdy tymczasem rejon działań operacyjnych prowadzonych obecnie na granicy polsko-białoruskiej, na którym stwierdza się obecność osób postronnych, rozciąga się na znacznie większym obszarze, obejmującym pas liczący nawet kilka kilometrów od linii granicy państwowej. Zatem omawiany instrument, pozostający w dyspozycji organów państwowych w normalnych warunkach konstytucyjnych, nie pozwala na osiągnięcie zamierzonego celu polegającego na stworzeniu możliwości niezakłóconego wykonywania obowiązków służbowych w ramach działań operacyjnych realizowanych m.in. przez Straż Graniczną w warunkach obecnego kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej.

Określając wnioskowany katalog ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności kierowano się bezwzględną zasadą wprowadzenia tylko takich środków, które są niezbędne dla usunięcia zagrożeń leżących u podstaw wprowadzenia stanu wyjątkowego, tj. zagrożenia bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego. Spośród przewidzianych przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym możliwych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw wybrano środki możliwie najmniej dolegliwe dla osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest umożliwienie skutecznej realizacji zadań przez właściwe służby państwowe, w szczególności funkcjonariuszy Straży Granicznej. Zaproponowane ograniczenia zmierzają zatem głównie do ograniczenia obecności osób postronnych w rejonie działań operacyjnych.

Wspomnianemu wyżej celowi służy przede wszystkim wnioskowany zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach. Środek ten może być postrzegany jako cechujący się znaczną dolegliwością, dotyka bowiem jednej z podstawowych wolności obywatelskich, tj. wolności poruszania się po terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP). Jak już jednak wyjaśniono, jedynie ten środek może skutecznie doprowadzić do osiągnięcia celu polegającego na opuszczeniu miejsca czynności operacyjnych Straży Granicznej przez osoby postronne. Jedynie bowiem przy ograniczeniu tej podstawowej wolności w warunkach stanu nadzwyczajnego możliwe jest spowodowanie, aby osoba postronna, choćby wbrew swej woli, opuściła określone miejsce, w którym przy normalnych warunkach konstytucyjnych, tj. w braku przedmiotowego zakazu, mogłaby zgodnie z prawem przebywać. W analogiczny sposób należy uzasadnić potrzebę wprowadzenia innych przewidzianych w niniejszym wniosku ograniczeń związanych z przemieszczaniem się i aktywnością osób, tj. zawieszenia praw: do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń, imprez masowych oraz imprez artystycznych i rozrywkowych niebędących imprezami masowymi.

Uwzględniając współczesne standardy państwa demokratycznego, jako środek dolegliwy niewątpliwie można również postrzegać przewidziane niniejszym wnioskiem ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji. Przedmiotowy środek, podobnie zresztą jak zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów, znajduje jednak uzasadnienie w nadzwyczajnych i bezprecedensowych uwarunkowaniach związanych z prowadzeniem przez obce państwo zorganizowanych działań zmierzających do wywołania sytuacji kryzysowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tych uwarunkowaniach przenikanie nadmiernej ilości informacji związanych z podejmowanymi działaniami operacyjnymi do przestrzeni publicznej – które w obecnej sytuacji należy traktować jako informacje o charakterze wrażliwym – może obniżyć skuteczność działań polskich służb, podejmowanych bądź planowanych celem odparcia ataków kierowanych w ramach „wojny hybrydowej” prowadzonej przez białoruski reżim. Czasowe ograniczenie dostępu opinii publicznej do tych informacji jest zatem uzasadnione.

Poza tym obecna skala zjawiska polegającego na kierowaniu do organów Straży Granicznej wniosków o udostępnienie informacji publicznej – związana z zainteresowaniem, jakie wywołuje sytuacja na granicy polsko-białoruskiej – prowadzi do nadmiernego obciążenia struktur Straży Granicznej zadaniami związanymi z realizacją dostępu do informacji publicznej. Tymczasem w obecnych, nadzwyczajnych okolicznościach jednostki organizacyjne tej formacji, zwłaszcza zlokalizowane na terenie objętym sytuacją kryzysową, powinny mieć możliwość całkowitego skoncentrowania posiadanych sił i środków na pracy operacyjnej.

Pozostałe ograniczenia nie stanowią istotnej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności. Celem ich wprowadzenia jest ułatwienie realizacji zadań przez służby państwowe rozmieszczone na terenie wystąpienia sytuacji kryzysowej – temu celowi służy nakaz posiadania przy sobie dokumentów tożsamości przez osoby przebywające w miejscach publicznych – a także ograniczenie ryzyka dodatkowych zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, związanych z posługiwaniem się bronią palną – temu celowi ma służyć m.in. zakaz jej noszenia.

W świetle powyższego, zaproponowany katalog ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jest dostosowany do stopnia i charakteru zagrożeń występujących na obszarze objętym wnioskiem.

Stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, których rodzaje wskazano w niniejszym wniosku, ma zostać określony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

Należy zaznaczyć, że określając obszar, na którym miałyby zostać wprowadzony stan wyjątkowy, kierowano się przede wszystkim tym, aby konsekwencje jego wprowadzenia były odczuwalne dla jak najmniejszej liczby osób. Stąd Rada Ministrów wnioskuje o wprowadzenie stanu wyjątkowego jedynie na obszarze położonym bezpośrednio przy granicy z Republiką Białorusi.

Z kolei zaproponowany czas trwania stanu wyjątkowego (30 dni) znajduje uzasadnienie w przeprowadzonej przez Straż Graniczną analizie uwarunkowań związanych z dynamiką rozwoju sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Obecne nasilenie działań podejmowanych przez władze białoruskie w ramach prowadzonej „wojny hybrydowej” wskazuje, że skutki tych działań najprawdopodobniej nie ustaną w ciągu najbliższych kilku tygodni. Można natomiast zakładać, że w przypadku skutecznej ochrony granicy przez polskie służby działania podejmowane przez białoruskie władze mogą być z czasem mniej intensywne. Ponadto można oczekiwać, że niesprzyjające warunki klimatyczne panujące we wschodniej Europie mogą z czasem w naturalny sposób zredukować presję migracyjną, sprawiając że próby nielegalnego przekroczenia granicy Unii Europejskiej w tym rejonie będą nie tylko trudniejsze, ale także bardziej ryzykowne i kosztowne.

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów wnosi jak na wstępie.