

RAPORT  
FIPP  
1/2024



INSTYTUT NA RZECZ  
PAŃSTWA PRAWA

# Sytuacja migracyjna na granicy polsko-białoruskiej w latach 2020-2022

Raport z ochrony praw migrantów

Tomasz Sieniow

Iceland   
Liechtenstein  
Norway **Active  
citizens fund**



**SYTUACJA MIGRACYJNA NA GRANICY  
POLSKO-BIAŁORUSKIEJ W LATACH 2020- 2022**

**Raport z ochrony praw migrantów**

*Tomasz Sieniow*

**Instytut na rzecz Państwa Prawa**

**Lublin 2024**

Działania organizacji w latach 2022-24 dofinansowane z Funduszy Norweskich w ramach Programu Aktywni Obywatele - Fundusz Krajowy



© Copyright by  
**Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa**

**Autor: Tomasz Sieniow**

Wydawca: Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa  
ul. Chopina 14/70, 20-023 Lublin  
tel: +48 81 743 68 00  
fax: +48 81 743 68 01  
e-mail: [fundacja@panstwowprawa.org](mailto:fundacja@panstwowprawa.org)  
[www.panstwowprawa.org](http://www.panstwowprawa.org)

Za treść niniejszej publikacji odpowiada wyłącznie Instytut na rzecz Państwa Prawa. Program Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy nie ponosi odpowiedzialności za treść i sposób wykorzystania udostępnionych informacji.

## **Wprowadzenie**

Instytut na rzecz Państwa Prawa od ponad 20 lat zapewnia migrantom i uchodźcom dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej lub zobowiązania do powrotu. Do 2020 roku sprawy te inicjowane były zwykle w Placówce Straży Granicznej w Terespolu, gdzie przyjmowane były wnioski uchodźcze lub (rzadziej) w organach SG w całej Polsce. Szczególna kategoria spraw wszczynana była w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców w przypadku postępowań dotyczących zatrzymanych migrantów i uchodźców.

Ze względu na zawieszenie osobowego połączenia kolejowego między Brześciem a Terespołem w marcu 2020 r. i wstrzymanie w październiku 2020 r. ochrony granicy państwa białoruskiego przez służby graniczne Białorusi znaczna liczba postępowań cudzoziemskich inicjowana była przez placówki podległe Komendantowi Podlaskiego Oddziału SG. Prawnicy Instytutu na rzecz Państwa Prawa w trakcie reprezentowania cudzoziemców, którzy dotarli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przeważnie zostali umieszczeni w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców dostrzegli powtarzające się przypadki niezgodnego z prawem działania organów SG i polskich sądów (orzekających o detencji). Naruszenia prawa w opinii Instytutu na rzecz Państwa Prawa miały i mają charakter systemowy.

W latach 2022-2024 działalność statutowa Instytutu na rzecz Państwa Prawa została dofinansowana z Funduszy Norweskich w ramach Programu Aktywni Obywatele - Fundusz Krajowy. Dzięki wsparciu EOG Instytut prowadził szereg strategicznych litygacji dotyczących zapewnienia pomocy prawnej cudzoziemcom poszkodowanym przez arbitralnie działające organy państwa polskiego. Rezultatem tych działań jest kilka postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz kilkadziesiąt interwencji w sprawach detencji cudzoziemców (w tym 27 wniosków o zadośćuczynienie z tytułu niesłusznej detencji).

Jednym z efektów uzyskanego wsparcia było przygotowanie raportu z ochrony praw migrantów na granicy polsko—białoruskiej w latach 2020-2022. Raport ten w sposób syntetyczny identyfikuje dotyczące migrantów, niezgodne z prawem praktyki udokumentowane przez prawników IPP. Stanowią one podsumowanie zarzutów formułowanych w działalności przed sądami polskimi i międzynarodowymi. Ich pierwotne wersje były również opublikowane w trzech raportach tematycznych „Migrants have the right to have rights” dotyczących obszarów dostępu do ochrony międzynarodowej, detencji i zobowiązania do powrotu dostępnych na stronie [www.panstwoprawa.org/publikacje](http://www.panstwoprawa.org/publikacje). Zostały one uzupełnione i zaktualizowane o efekty działań litygacyjnych podejmowanych przez zespół Instytutu na rzecz Państwa Prawa w latach 2022-2024.

Prezentowany raport nie tylko dokumentuje przykłady naruszenia prawa, ale wskazuje obszary wymagające zmiany praktyki lub podjęcia działań legislacyjnych (usunięcie podstaw prawnych do przeprowadzania push-backów i wprowadzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach powrotowych). Ufamy, że pomogą one w krytycznym spojrzeniu na funkcjonujący system pozbawiania migrantów prawa do posiadania praw.

Tomaz Sieniow, Prezes Instytutu na rzecz Państwa Prawa

## A. GRANICA POLSKO-BIAŁORUSKA W KONTEKŚCIE DOSTĘPU DO OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ

Długość polskiej granicy państwowej z Republiką Białorusi wynosi 418,24 km. Zgodnie z danymi Straży Granicznej na odcinku tym funkcjonowało do początku 2020 roku trzynaście przejść granicznych – siedem drogowych, pięć kolejowych oraz jedno sezonowe przejście rzeczne dla kajaków. Ze względu na wysoki poziom ochrony granicy państwa przez służby białoruskie, które utrzymały funkcjonującą w Związku Radzieckim *sistiemę*<sup>1</sup>, sprawa dostępu do ochrony międzynarodowej dotyczyła do 2020 roku prawie wyłącznie przekroczeń granicy poprzez funkcjonujące kolejowe przejście graniczne w Terespolu.

Na szczelność granicy wpływ miała mieć również umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o readmisji osób przebywających nielegalnie zawarta w dniu 8 stycznia 2020 roku (weszła w życie od 1 lipca 2020).<sup>2</sup> Na mocy jej postanowień Białoruś zobowiązała się przyjmować na swoje terytorium w ramach readmisji obywateli Białorusi lub obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, co do których istniało *prima facie* domniemanie, że posiadali białoruskie dokumenty pobytowe lub wize lub którzy nielegalnie wjechali na terytorium państwa członkowskiego bezpośrednio po pobycie na terytorium Białorusi bądź po tranzyście przez jej terytorium. Umowa pozwalała również na readmisję przyspieszoną w sytuacji, gdy daną osobę zatrzymano w rejonie przygranicznym państwa składającego wniosek po tym, jak nielegalnie przekroczyła granicę, przybywając bezpośrednio z terytorium państwa rozpatrującego wniosek. W takim przypadku państwo składające wniosek może złożyć wniosek o readmisję w ciągu dwóch dni roboczych od zatrzymania tej osoby (art. 7 umowy). Umowa ta miała stać się trwałą podstawą współpracy służb granicznych, które w ramach kontaktów roboczych pełnomocników granicznych czy pomocników pełnomocników granicznych mogły uczestniczyć w przekazywaniu cudzoziemców zatrzymywanych w strefie przygranicznej po nielegalnym przekroczeniu granicy.

Umowa o readmisji obowiązywała niestety bardzo krótko. W praktyce służby graniczne Białorusi przestały ją respektować bezpośrednio po ogłoszeniu przez EU sankcji wobec funkcjonariuszy służb białoruskich odpowiedzialnych za represje wobec protestujących przeciw sfałszowanym wyborom prezydenckim. Dnia 2 października 2020 roku „Rada nałożyła sankcje na 44 osoby uznane za odpowiedzialne za represjonowanie i zastraszanie pokojowych demonstrantów, opozycjonistów i dziennikarzy po wyborach prezydenckich na Białorusi w 2020 r. oraz za nieprawidłowości w procesie wyborczym”<sup>3</sup>. Monitoring praktyki współpracy granicznej dowodzi, że bezpośrednio po tym fakcie białoruskie służby graniczne w pierwszych

---

<sup>1</sup> Sistiema to nieprzerwany system zabezpieczeń inżynierskich oddalony do linii granicy od kilkunastu do ok. 1500 m. System ten zbudowany jest wzdłuż całej granicy niezależnie od terenu w jakim przebiega (również wzdłuż rzek, w poprzek terenów bagiennych). O sistiemie po stronie białoruskiej mowa jest w serwisie Białowieży [<https://bialowieza.info.pl/sistema-czyli-zapora-w-puszczy-bialowieskiej/>].

<sup>2</sup> Białoruś-Unia Europejska. Umowa między Białorusią a Unia Europejską o readmisji osób przebywających nielegalnie. Bruksela.2020.01.08. [Dz.U.U.E.L.2020.181.3 z dnia 2020.06.09].

<sup>3</sup> Komunikat prasowy 626/20 z 2.10.2020.

dniach października 2020 roku przestały strzec swojej granicy i zaczęły odmawiać współpracy przy próbach readmisji osób, które wbrew przepisom prawa granicę państwową przekroczyły. Do formalnego zawieszenia umowy o readmisji przez Białoruś doszło jednak dopiero w październiku 2021 roku<sup>4</sup>.

Według Anny Dymer z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych „w początkach kryzysu granicznego władze Białorusi wymieniły całą załogę pograniczników białoruskich” na granicy polsko-białoruskiej, co miało doprowadzić do praktycznego zerwania roboczych kontaktów polskich i białoruskich służb granicznych<sup>5</sup>.

Działania Białorusi doprowadziły w krótkim czasie do rozszczelnienia dobrze chronionej do tamtego momentu granicy. Wystarczy wspomnieć, iż w okresie lipiec-wrzesień 2020 roku na odcinku granicy państwowej z Białorusią straż graniczna zatrzymała/ujawniła za przekroczenie (usiłowanie) granicy państwowej wbrew przepisom na kierunku do Polski 27 cudzoziemców. Podczas gdy w ostatnim kwartale 2020 roku było to już 148 osób<sup>6</sup>. Oznacza to ponad 5 krotny wzrost przypadków nielegalnego przekraczania granicy z Białorusi do Polski mimo trudniejszych (jesiennie-zimowych) warunków pogodowych. Wiązało się to również ze skierowaniem w bardzo krótkim czasie znacznej liczby cudzoziemców (przekazywanych dotychczas w ramach readmisji na terytorium Białorusi) do Strzeżonych Ośrodków dla Cudzoziemców w Polsce.

Zmiana trendu ostatnim kwartale 2020 roku została szybko zauważona przez Instytut na rzecz Państwa Prawa, który w dniu 21.12.2020 roku skierował do Komendanta Głównego Straży Granicznej zawiadomienie, w którym wskazywał: „Instytut na rzecz Państwa Prawa zaobserwował w ostatnich miesiącach zupełnie nowe zjawisko: rozszczelnienie ochrony granicy białorusko-polskiej w wyniku wzmożonej działalności grup przemycających ludzi, a może również cichego przyzwolenia służb granicznych Białorusi. W ten sposób przez dobrze dotychczas strzeżoną granicę dostało się do Polski wiele osób (Instytut na rzecz Państwa Prawa wie o dziesiątkach uchodźców). Można mówić chyba o pojawieniu się nowego szlaku migracyjnego do Polski/UE. W naszej ocenie polskie służby graniczne wydają się nieprzygotowane na to zjawisko”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Na podstawie informacji przekazywanych przez media: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8271709,lukaszenka-zawieszenie-umowy-readmisja-z-ue.html>.

<sup>5</sup> Trzecie Śniadanie #7 - Stanowski, Dymer, Bartosiak, Zychowicz, Czukiewski dostępne na stronie: [https://www.youtube.com/watch?v=XZF1gk7y\\_j8](https://www.youtube.com/watch?v=XZF1gk7y_j8).

<sup>6</sup> Na podstawie statystyk SG publikowanych w Biuletynie Statystycznym Straży Granicznej za 2020 rok dostępnym na stronie <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>.

<sup>7</sup> Zawiadomienie Prezesa Instytutu na rzecz Państwa Prawa do Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 21.12.2020 r. ( sygn. IPP-TS-4/12/2020).

Od tego momentu Instytut na rzecz Państwa Prawa w praktyce obserwował wyzwania dla ochrony praw migrantów powstałe w wyniku ewolucji nowego szlaku migracyjnego do Europy poprzez granicę polsko-białoruską.

Do października 2020 roku głównym szlakiem dostępu do ochrony międzynarodowej dla cudzoziemców przyjeżdżających do Polski było od wielu lat przejście graniczne w Terespolu, do którego cudzoziemcy przyjeżdżali lokalnym porannym pociągiem z Brześcia. Jedynie w tym pociągu od osób przekraczających granicę (wsiadających) nie była wymagana wiza<sup>8</sup>. Nie oznaczało to jednak gwarancji przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce. Dostępne dane Agencji Frontex, jak i badania prowadzone przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dowodzą, że od 2016 roku aż do początków 2020 roku (zawieszenia połączenia kolejowego łączącego Białoruś z Polską w okresie pandemii Covid-19) prawdopodobieństwo dopuszczenia cudzoziemca do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej było bardzo niskie<sup>9</sup>. W tym czasie największą w Unii Europejskiej liczbę decyzji o odmowie wjazdu na terytorium UE wydawano na lądowej granicy polsko-białoruskiej. W rzeczywistości odmowy wjazdu należało zakwalifikować jako zbiorowe wydalenia, co potwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie M.K. i inni p. Polsce<sup>10</sup>.

W latach 2020-2022 sytuacja na granicy polsko-białoruskiej zmieniła się jednak diametralnie z kilku powodów. Po pierwsze, ograniczenia ruchu osobowego związane z obostrzeniami związanymi z wprowadzeniem stanu epidemii Covid-19 zredukowały możliwości legalnego podróżowania po świecie. Z tego też powodu w połowie marca 2020 zawieszono zostały połączenia kolejowe między Białorusią a Polską (w tym Brześciem a Terespołem). Po drugie po sfałszowanych wyborach prezydenckich, służby białoruskie od października 2020 roku zaczęły przyzwalać na nielegalne przekraczanie granicy z Polską, Białoruś zawiesiła współpracę graniczną i w praktyce przestała stosować się do zobowiązań wynikających z umowy o readmisji z UE, a co najmniej od 2021 roku białoruskie służby uczestniczyły aktywnie w organizowaniu przetrzutu migrantów do Polski, Litwy i Łotwy. Po trzecie, w roku 2021 doszło do ostatecznego wycofania się wojsk amerykańskich z Afganistanu, które spowodowało

---

<sup>8</sup> Cudzoziemcy musieli jednak kupić od razu bilet powrotny na wypadek nieprzyjęcia od nich wniosku o udzielenie ochrony.

<sup>9</sup> Dane opublikowane przez Frontex pokazują, że np. między 2015 a 2016 liczba decyzji o odmowie wjazdu na granicach zewnętrznych UE podwoiła się i było to związane z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej [[https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf)]. Równocześnie Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zawierał dowody na to, że 2 2016 roku 75% wszystkich odmów wjazdu na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej było wydanych na granicy polsko-białoruskiej [**Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Dostęp do procedury azylowej na zewnętrznych granicach Polski. Stan obecny i wyzwania do przyszłość”**, Warszawa, kwiecień 2019, s. 22. <https://hfhr.pl/upload/2022/01/doste-p-do-procedury-azylowej-v2.pdf>].

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z 23 lipca 2020 roku w połączonych sprawach 40503/17, 42902/17 I 43643/17 (M. K. i Inni) przeciwko Polsce. Trybunał uznał, że na granicy polsko-białoruskiej w Terespolu odsyłając bez przyjęcia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej Polska naruszyła art. 3 {zakaz tortur i innego niehumanitarnego i poniżającego traktowania}; art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC {Zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców}; art. 13 EKPC {prawo do skutecznego środka odwoławczego} w związku z art. 3 EKPC i art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji. Co istotne Komitet Ministrów Rady Europy nie uznał jak dotąd tego wyroku za wykonany.



konieczność ewakuacji współpracowników polskich służb w tym kraju. W ten sposób do Polski ewakuowanych zostało około 1100 obywateli Afganistanu<sup>11</sup>. Po czwarte represje wobec społeczeństwa białoruskiego nieuznającego wyników wyborów prezydenckich na Białorusi stały się podstawą do wprowadzenia wielu rozwiązań ułatwiających wjazd na terytorium Polski obywateli białoruskich powołujących się na względy humanitarne<sup>12</sup>. Po piąte, 24 lutego 2022 r., rozpoczęła się rosyjska inwazja na Ukrainę. Spowodowało to exodus kilku milionów mieszkańców Ukrainy, którzy bez względu na swój status prawny dotarli do Polski szukając ochrony przed wojną. Zjawiskiem towarzyszącym stało się zwiększone zainteresowanie ucieczką z terytorium Federacji Rosyjskiej osób zagrożonych poborem do wojska wysłanego na front ukraiński. W konsekwencji wielu obywateli rosyjskich (i rezydujących w Rosji cudzoziemców) obawiając się siłowego wcielenia do armii zdecydowało się szukać ochrony w krajach Unii Europejskiej (w tym w Polsce).

Wszystkie wskazane powyżej okoliczności sprawiły, że (przy ograniczeniu możliwości zgodnego z prawem przekraczania granicy polsko-białoruskiej<sup>13</sup>) wzrosła liczba osób, pozbawionych legalnej alternatywy a wciąż zainteresowanych przekraczaniem tej granicy poza przejściem granicznym poprzez tzw. granicę zieloną.

---

<sup>11</sup> <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8232251,przydacz-podsumowal-ewakuacje-z-afganistanu-w-14-samolotach-przetransportowano-prawie-1300-osob-w-tym-1000-do-polski.html>

<sup>12</sup> Od 22 września 2020 r. obywatele Białorusi mogą bez przeszkód wjeżdżać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem zostali ujęci w katalogu osób wymienionych w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych [Dz. U. poz. 435]. Ponadto rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 września 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych [Dz. U. poz. 1597] uzupełniono ww. § 3 ust. 2 o pkt 20, w którym wymieniono cudzoziemców przekraczających granicę państwową na podstawie wizy wydanej w celu udziału w programie Poland. Business Harbour. Natomiast na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych [Dz. U. poz. 1448] w ww. § 3 ust. 2 dodano pkt 17, w którym ujęto cudzoziemców przekraczających granicę państwową na podstawie wizy wydanej w celu przyjazdu ze względów humanitarnych, z uwagi na interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe (D21).

<sup>13</sup> Od listopada 2021 roku po zamknięciu przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej funkcjonowały tylko dwa przejścia drogowe z Białorusią (Bobrowniki i Terespol), a w dniu 10 lutego 2023 roku zamknięto dodatkowo przejście w Bobrownikach. Powody zamknięcia przejścia granicznego w Bobrownikach nie są do końca jasne, jednak media dowodzą, że nie chodziło tu o skazanie polskiego działacza na Białorusi Andrzeja Poczobuta, ale o korupcję w tym przejściu granicznym. Por. <https://wiadomosci.onet.pl/bialystok/fatalnie-wyszlo-ekspert-opowiadach-zamknienia-granicy-w-bobrownikach/vw4q21e>.

## **B. WNIOSKI Z MONITORINGU SYTUACJI MIGRACYJNEJ NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ W LATACH 2020-2022**

1. **Podlaski Oddział Straży Granicznej pod koniec 2020 roku nie był organizacyjnie przygotowany na przyjmowanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.** Posiadał w swoich jednostkach organizacyjnych zaledwie 5 urzędów EURODAC do rejestrowania danych biometrycznych deklarujących zamiar ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemców<sup>14</sup>. Dodatkowo jedno urządzenie działało w siedzibie Komendy oddziału. Biorąc pod uwagę fakt, że w strukturze Podlaskiego Oddziału SG funkcjonuje 16 placówek, dwie trzecie z nich nie miało możliwości przyjmowania na miejscu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Musiało to wydłużyć osobie aplikującej drogę do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. W naszej ocenie mogło to mieć wpływ na wydłużenie okresu detencji cudzoziemców.
  
2. **Terenowe organy SG mimo ciążącego na nich w tym zakresie obowiązku nie przyjmowały wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej od przekraczających granicę Polski wbrew przepisom prawa, co znacząco pogarszało sytuację prawną cudzoziemców. Konsekwencją tego było:**
  - a) Informowanie placówek dyplomatycznych krajów pochodzenia uchodźców o ich zatrzymaniu (również celem identyfikacji cudzoziemców, którzy nierzadko nie dysponowali oryginalnym dokumentem podróży). Sprowadzało to zagrożenie na cudzoziemców, którzy uciekali przed prześladowaniem w kraju pochodzenia<sup>15</sup>.
  - b) Uruchamiania przez Straż Graniczną postępowań w sprawie zobowiązania cudzoziemców do powrotu pomimo wynikającego z ustawy zakazu wszczynania tych postępowań administracyjnych wobec osób deklarujących zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

---

<sup>14</sup> Pisma Komendanta Głównego SG skierowane do Instytutu na rzecz Państwa Prawa o sygn. KG-OI-VIII.0180.116.2021.PS oraz KG-OI-VIII.0180.18.2021.PS.

<sup>15</sup> Instytut na rzecz Państwa Prawa zawiadomił Komendanta Głównego SG o sytuacji zawiadomienia ambasady Federacji Rosyjskiej o zatrzymaniu osoby deklarującej, że jest wolontariuszem(ką) Aleksieja Nawalnego, od którego (ej) nie odebrano wniosku o udzielenie ochrony, a wydano decyzję o zobowiązaniu do powrotu do kraju pochodzenia. Pismo interwencyjne skierowane do Straży Granicznej, Rzecznika Praw Obywatelskich i Ministra Spraw Wewnętrznych o sygn.. IPP-TS-11/7/2021, w którym przedstawione zostały dowody zignorowania zaprotokołowanych przez SG przy zatrzymaniu twierdzeń: „czuję się zagrożony(a) z uwagi na możliwość prowadzenia wobec mojej osoby postępowania karnego za posiadanie w telefonie informacje dotyczących poglądów politycznych”, „odczuwam obawę przed prześladowaniem za poglądy polityczne”, „obawiam się powrotu do Rosji. Nie chcę tam wracać”, „odmówię wykonania decyzji [deportacyjnej], wyjadę wszędzie aby nie do Rosji”. Mimo wyrażenia potrzeby ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej funkcjonariusze SG takowego wniosku nie przyjęli lecz wydali decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca(ki) do powrotu zawiadamiając równocześnie Ambasadę FR o zatrzymaniu.

- c) Wnoszenie o zatrzymanie w strzeżonych ośrodkach cudzoziemców na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, a nie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co wydłużało pobyt cudzoziemców w detencji i umożliwiało powtarzanie konstatacji, że wniosek złożony w detencji miał na celu „wyłączenie utrudnienia wykonania nieuchronnej deportacji”.
- d) Wszczywanie wobec cudzoziemców postępowań karnych<sup>16</sup> za nielegalne przekroczenie granicy (art. 264§2 kodeksu karnego) mimo zakazu penalizacji nielegalnego wjazdu wynikającego z wiążącej Polskę Konwencji Genewskiej<sup>17</sup>.

**3. Detencja (umieszczanie w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców) osób deklarujących zamiar złożenia wniosku o udzielanie ochrony międzynarodowej spowodowała arbitralne pozbawienie wolności znacznej liczby cudzoziemców, z którym łączyło się:**

**a) Nieprzyjmowanie wniosków o udzielania ochrony międzynarodowej po zatrzymaniu po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa.**

Podstawowym powodem, dla którego stosowanie detencji w Polsce należy uznać za naruszające w sposób systemowy prawa człowieka jest odwlekanie w czasie przez organy SG momentu przyjęcia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Z analizy akt znakomitej większości cudzoziemców objętych pomocą prawną IPP wynika, że algorytm postępowania Straży Granicznej obowiązujący w praktyce w latach 2020-2022 zakładał przesunięcie przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej do Strzeżonych Ośrodków dla Cudzoziemców. Oczywiście jesteśmy świadomi, że nie wszyscy cudzoziemcy deklarowali zamiar składania takiego wniosku (wielu z naszych klientów było instruowanych przez różne osoby, aby wniosków o UOM nie składać, gdyż komplikować to będzie ewentualne złożenie wniosku w państwie UE, w którym cudzoziemcy mieli rodzinę). Jednak wraz z wyczerpaniem się miejsc w ośrodkach strzeżonych i rozpoczęcia przez Straż

---

<sup>16</sup> Por. Pismo Przyjaciela Sądu Amicus Curiae skierowane przez Instytut na rzecz Państwa Prawa do Sądu Rejonowego w Augustowie ( sygn. akt II K 337/21), które doprowadziło do umorzenia postępowania w sprawie przekroczenia granicy wbrew przepisom prawa przez obywatelkę Afganistanu, która uzyskała status uchodźcy. Po uzyskaniu porady prawnej wycofała ona swój wniosek o dobrowolne poddanie się karze, co skutkowało uniewinnieniem. Niestety większość cudzoziemców w tym okresie zgadzała się na skazanie mimo, że prawo zakazywało penalizowania ich czynów.

<sup>17</sup> Por. opublikowany przez UNHCR komentarz do Międzynarodowego Prawa Uchodźczego: **E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds), Refugee Protection in International Law, Cambridge 2003**. W rozdziale zatytułowanym „Illegal entry (Art. 31)”, zawarta jest konkluzja: „To impose penalties without regard to the merits of an individual’s claim to be a refugee will likely also **violate the obligation of the State to ensure and to protect the human rights of everyone within its territory or subject to its jurisdiction. Such a practice is also a waste of national resources and an example of a bad management.** Where the penalty imposed is detention, it imposes significant costs on the receiving State, and inevitably increases delay in national systems, whether at the level refugee determination or immigration control.” (ss. 187-188).

Graniczną praktyki nielegalnych<sup>18</sup> push-backów w sierpniu 2021 roku większość migrantów zdała sobie sprawę, że uniknąć „doprowadzenia do linii granicy” można uniknąć dzięki zadeklarowaniu zamiaru ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej. W ocenie Instytutu na rzecz Państwa Prawa przyjęcie wniosku na granicy skracałoby okres detencji o około 2 miesiące. Trzeba podkreślić, że cudzoziemcy, wobec których na granicy wszczynano postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu byli umieszczani w detencji na 90 zamiast 60 dni, a następnie (po złożeniu wniosku w SOC, co następowało po okresie kwarantanny i znalezieniu tłumacza języka rzadkiego) ich pobyt w detencji był przedłużany przez sąd o 90 dni na podstawie art. 89 ust 3 uuco. Co ważne dostępne dane potwierdzają, że po umieszczeniu cudzoziemca w SOdC wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej również były przyjmowane z naruszeniem terminów ustawowych.<sup>19</sup> Konsekwencją nieprzyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej było również wszczynanie postępowań karnych sprzecznych z art. 31.1. Konwencji genewskiej z 1951 roku, jak również inicjowanie kontaktów z ambasadami państw pochodzenia cudzoziemców celem ustalenia lub weryfikacji tożsamości cudzoziemców. Proces kontaktów z przedstawicielstwami dyplomatycznymi nie był wstrzymywany mimo złożenia przez cudzoziemców wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Cudzoziemcy będący w procedurze uchodźczej byli doprowadzani na spotkania z konsulami ich państw pochodzenia. Z relacji cudzoziemców wynika, iż działało się to nawet wbrew ich woli.

**b) Przedłużanie okresu detencji mimo opieszałego prowadzenia postępowań przez Szefa UDSC.**

Zgodnie z art. 89 ust 4a uuco po upływie pierwszego okresu, na jaki cudzoziemiec został umieszczony w SOC, przedłużenie tego pobytu możliwe jest tylko wtedy, gdy

---

<sup>18</sup> Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r. ( II SA/Bk 492/22), dostępny w publikacji: T. Sieniow, Migrants have the right to have rights – dostęp do ochrony międzynarodowej, Lublin 2022, opublikowany na stronie: <https://panstwowprawa.org/publikacje/>

<sup>19</sup> Z wystąpienia pokontrolnego NIK nr D/21/506 – Przygotowanie organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski” str. 28-29 wynika, że Strzeżonym Ośrodkiem dla Cudzoziemców w Białymstoku takie wnioski w 2021 roku były przyjmowane w terminie dłuższym niż 10-dniowym 57% przypadków (173 z 305 wniosków). Powody dla których dochodziło do naruszenia prawa Straż Graniczna wyjaśniła inspektorom NIK w następujący sposób: „Żaden cudzoziemiec nie stawił się do SOdC w celu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Celem umieszczenia cudzoziemca w Ośrodku jest realizacja decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Wobec umieszczonych w SOdC cudzoziemców wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie zobowiązania ich do powrotu. Okoliczności opisane w art. 28 ustawy o udzielaniu ochrony zostałyby spełnione wówczas, gdy ww. cudzoziemcy zadeklarowaliby zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej do momentu zatrzymania lub podczas zatrzymania. (...) Wnioski były przyjmowane w najszybszym możliwym terminie. Termin przyjęcia wniosku zależał od dostępności tłumaczy języków: farsi, dari, paszto, urdu, kurdyjski sorani, kurdyjski kurmandži, somalijski itp. **Należy podkreślić, że w tym wypadku niedostępność tłumaczy była spowodowana tym, że brali oni udział we wszystkich czynnościach Placówek POSG, tj. postępowaniach karnych wszczętych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy państwowej lub organizowaniem takiego przekroczenia, postępowaniach administracyjnych w sprawie zobowiązania cudzoziemców do powrotu, jak również w posiedzeniach sądów rejonowych w sprawach dotyczących umieszczenia nielegalnych emigrantów w Ośrodkach.**”

postępowanie istotne z punktu widzenia dalszego istnienia okoliczności, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-3 i 5, nie zostało zakończone, a opóźnienie w tym postępowaniu nie wynika z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy. Niestety Straż Graniczna, nie zważając na gwarancyjny charakter tego przepisu, mimo zbliżającego się upływu 60 lub 90 dni detencji kierowała do sądów wnioski o przedłużenie pobytu w żaden sposób nie wskazując przyczyn przedłużenia postępowania zależnych od cudzoziemca. Co więcej, Organy SG komplikowały kwestię dopuszczalności przedłużenia detencji, informując sądy, że postępowanie cudzoziemca toczy się w trybie zwykłym, co oznacza, że okres detencji nie może przekroczyć 6 miesięcy. Z taką argumentacją zgadzała się początkowo większość sądów, do których kierowane były wnioski SG. Z czasem Sądy Okręgowe w Lublinie, Radomiu i Olsztynie w wyniku składanych zażaleń uznawały dalszą detencję za arbitralną. Niestety Sądy Okręgowe w Białymstoku, Przemyślu i Zielonej Górze nie stosowały w żadnym ze znanych nam przypadków art. 89 ust. 4a uucco celem skrócenia arbitralnej detencji. Doprowadzało to do sytuacji, że cudzoziemiec wobec którego Szef UDSC nie dokonał żadnych czynności weryfikacyjnych (brak przesłuchania) tkwił w SOC przez 6 miesięcy od czasu odebrania od niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Arbitralność detencji cudzoziemców przy opieszałości organów państwa została stwierdzona w wielu postępowaniach o zadośćuczynienie<sup>20</sup>.

**c) Wprowadzenie w 2021 roku praktyki obowiązkowej konsultacji z ABW wydłużała termin detencji**

Zgodnie z art. 89b ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [uucco] gdy Szef UDSC uzna, że Wnioskodawca z dużym prawdopodobieństwem spełnia warunki do udzielenia ochrony międzynarodowej, a nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego może wydać decyzję o zwolnieniu ze Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców. Do początków 2021 roku takie decyzje były wydawane natychmiast po ustaleniu, że cudzoziemiec z dużym prawdopodobieństwem spełnia warunki do objęcia ochroną (np. zaraz po przesłuchaniu). W 2021 roku zmieniono praktykę, wprowadzając etap 2-tygodniowego oczekiwania na opinię ABW. Oznaczało to, że detencja (w założeniu tak krótka, jak to możliwe) była wydłużana nawet wobec osób, co do których zachodziły poważne powody do zwolnienia przez Szefa UDSC (np. osoby traumatyzowane po przemocy ze strony przedstawicieli kraju pochodzenia). Zmianę praktyki należy ocenić bardzo krytycznie. Nie wynikała ona ze zmiany przepisów i nie została w żaden sposób publicznie zakomunikowana.

---

<sup>20</sup> Por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 19 marca 2024 roku (II AKa 31/24); wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2024 roku (II AKa 318/23); wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 29 kwietnia 2024 roku (IV Ko 895/23).

**d) Zatrzymanie w ośrodkach strzeżonych rodzin z dziećmi na niespotykaną wcześniej skalę**

Według stanu na dzień 30 listopada 2021 roku w ośrodkach strzeżonych w Polsce przebywało 518 dzieci. Stanowiły one blisko 1/3 wszystkich zatrzymanych cudzoziemców. Mimo, że długotrwała detencja dzieci w strzeżonych ośrodkach w Polsce była piętnowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Bistieva i inni p. Polsce -5 miesięcy i 20 dni; Bilalova i Inni p. Polsce – 4 miesiące, A.B. i Inni p. Polsce – 9 miesięcy) zjawisko długotrwałego przetrzymywania dzieci w ośrodkach strzeżonych jest bardzo powszechne<sup>21</sup>. Zatrzymywane w połowie 2021 roku rodziny z dziećmi podlegały w tym czasie regularnemu przenoszeniu z jednego ośrodka strzeżonego do drugiego. Ze względu na liczbę poddanych detencji cudzoziemców i niewielkie zasoby kadrowe Departamentu Postępowań Uchodźczych UDSC, brak tłumaczy oraz niestosowanie się przez organy SG i sądy do zakazu przedłużania detencji w przypadku opieszałego prowadzenia postępowań administracyjnych (ignorowania gwarancyjnego charakteru art. 89 ust. 4a uuo) rodziny te poddane były maksymalnej dopuszczalnej wobec dorosłych detencji, którą traktowano jako standardową. Dzieci kilkakrotnie przenoszone z jednego ośrodka strzeżonego do drugiego nie miały żadnej stabilności, ani nie mogły korzystać z odpowiednich do ich wieku zajęć edukacyjnych. Ze względu na brak tłumaczy (większość z nich porozumiewało się w języku arabskim, kurdyjskim lub farsi/dari) nie mogły korzystać z żadnego regularnego wsparcia psychologicznego. Przenoszenie rodzin z dziećmi między ośrodkami strzeżonymi sprawia również, że SG – przekazując statystyki detencyjne - nie sumuje łącznego okresu pobytu dzieci w detencji (podaje statystyki dotyczące pojedynczych ośrodków strzeżonych). W ten sposób ukrywana jest rzeczywista długość pozbawienia wolności dzieci.

**e) Umieszczanie w Strzeżonych Ośrodkach małoletnich bez opieki za sprawą niezgodnej z ustawą o cudzoziemcach oceną wieku dzieci**

W latach 2020-2022 Instytut na rzecz Państwa Prawa zetknął się z przykładami umieszczania wraz z dorosłymi małoletnich bez opieki. Znana nam jest dobrze sytuacja 7 chłopców z Afganistanu deklarujących wiek między 15 a 17 lat. Byli zatrzymywani w różnych miejscach i w różnym czasie. W większości przy zatrzymaniu dysponowali oni kopiami dowodów tożsamości lub paszportów.

---

<sup>21</sup> Rodzina z dwójką dzieci w wieku 3 i 5 lat zwolniona z detencji na podstawie postanowienia Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału SG nr Bi-OA/17/P-ZOS/2019 pozostawała w detencji 11 miesięcy i 2 dni. 24-letnia samotna matka z półtoraroczną córką przebywała w Strzeżonym Ośrodku w Przemyślu 12 miesięcy i 22 dni (G.R. v. Poland – Application no. 28871/18) i została deportowana 5 dni po tym, gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka zażądał wyjaśnień od Polski dlaczego matka z córką przebywa w detencji tak długo, co przeszkodziło Trybunałowi w wydaniu zarządzenia tymczasowego. Warto zaznaczyć, że decyzję o zobowiązaniu do powrotu wykonano bez zagwarantowania efektu zawieszającego skargi złożonej do WSA (w postępowaniu uchodźczym) jak i przed wystaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemki do powrotu to jej pełnomocnika.

Jednak nie były one honorowane przez Organy Straży Granicznej. W celu weryfikacji wieku byli oni doprowadzani do placówek medycznych celem ustalenia ich wieku kostnego. Zgodnie z art. 397 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach [uoc] „W przypadku wątpliwości dotyczących wieku cudzoziemca przyjmowanego do strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców, który podaje się za małoletniego, poddaje się go, za jego zgodą lub za zgodą jego przedstawiciela ustawowego, badaniom lekarskim w celu ustalenia rzeczywistego wieku cudzoziemca. Wyniki badań lekarskich powinny informować o granicy błędu.” Instytut na rzecz Państwa Prawa dotarł do zaświadczeń medycznych dotyczących ustalenia wieku kostnego (biologicznego) każdego z chłopców poddanych detencji. Na żadnym z nich nie zaznaczono granicy błędu danej metody określania wieku, mimo istnienia publikacji naukowych wskazujących na możliwość uzyskania wyników odbiegających nawet o dwa lata od rzeczywistego wieku dzieci<sup>22</sup>.

Organy Straży Granicznej korzystały w tym czasie z zaświadczeń, które nie spełniały wymagań stawianych przez art. 397 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach, a także niezgodnych z praktycznymi wytycznymi Europejskiego Urzędu Wsparcia Azylowego.<sup>23</sup> Niektórzy chłopcy zatrzymani przy granicy polsko-białoruskiej referowali prawnikom IPP, że zostali przekonani do podpisania się na dokumentach wskazujących błędną datę urodzenia (przeważnie 01.01.2003 r.) przez funkcjonariuszy SG, którzy rzekomo uzależniali od tego możliwość pozostania w Polsce, a nie odwiezienia do linii granicy Białorusi. W rezultacie większość chłopców przebywała w detencji przez pół roku od złożenia wniosku w surowych warunkach poligonu w Wędrzynie w dwudziestoosobowych salach, razem z dorosłymi mężczyznami, posądzanymi publicznie przez niektórych polityków o pedofilię i zoofilię).

**f) Długotrwała detencja wobec nierealizowania podstawowych jej celów – brak przesłuchania statusowego**

O arbitralności stosowanej na wielką skalę detencji cudzoziemców świadczy nierealizowanie w tym czasie podstawowego celu, którym SG uzasadniała konieczność umieszczania cudzoziemców w SOC. Chodziło o rezygnację w tym

---

<sup>22</sup> Przykładem błędnego potwierdzenia wieku dziecka było zaświadczenie z 3.06.2020 r. z Centrum Pediatrii im Jana Pawła II w Sosnowcu dotyczące 16 letniego chłopca, który w następstwie tego badania spędził w detencji 9 miesięcy będąc umieszczonym z dorosłymi mężczyznami. W treści zaświadczenia stwierdzono „zaświadcza się, że pacjent D.N. jest **przypuszczalnie** osobą pełnoletnią”. Nie wskazano żadnej granicy błędu zastosowanej metody badania wieku. Podobnie w żadnym z pozostałych sześciu zaświadczeń wystawionych przez placówki z województwa podlaskiego nie wskazywano na granicę błędu ustalania wieku kostnego. W dniu 07.07.2021 r. Uniwersytecki Szpital Kliniczny w Białymstoku wobec 15-letniego chłopca dysponującego dowodami potwierdzającymi jego rzeczywisty wiek wydał zaświadczenie następującej treści „Wiek kostny według Atlasu Kopczyńskiej-Sikorskiej wynosi 18 lat”.

<sup>23</sup> EASO Practical Guide on age assessment, Second edition (Wytyczne dostępne na stronie: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assesment-v3-2018.pdf>)

czasie ze zbierania informacji, na których opierał się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Co zaskakujące pracownicy Departamentu Postępowań Uchodźczych UDSC najczęściej nie przesłuchiwali osób samotnych, które w konsekwencji opuszczaly SOC po 6 miesiącach i bez żadnej merytorycznej decyzji w ich sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej. Paradoksalnie prowadziło to do dłuższej detencji przesłuchanych rodzin z dziećmi, wobec których organy państwa (Szef UDSC i Rada do Spraw Uchodźców) starały się zakończyć dwuinstancyjne postępowanie administracyjne w okresie 180 dni. Pozwalało to na dalsze kontynuowanie wobec rodzin z dziećmi detencji w oparciu o przepis ustawy o cudzoziemcach celem wydania lub wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

**g) Poddawanie długotrwałej detencji kobiet w ciąży**

W drugiej połowie 2021 roku wszystkie (poza SOC w Krośnie Odrzańskim/Wędrzynie) Ośrodki Strzeżone zostały przemianowane na ośrodki typu rodzinnego. W tym czasie wiele spośród zatrzymanych na granicy kobiet spodziewało się dzieci. Instytut na rzecz Państwa Prawa zetknął się z w tym czasie z co najmniej 7 przypadkami kobiet w ciąży, które często nie były zwalniane z trwającej wiele miesięcy detencji aż do ostatnich dni przed porodem. Niestety dwie z kobiet poroniły będąc w SOC w Białej Podlaskiej. Mimo ich kruchego stanu po poronieniu, zgłaszanych problemów natury psychologicznej detencja była kontynuowana przez wiele tygodni po poronieniu<sup>24</sup>. Zgodnie z art. 88a u st. 3 pkt 1 uuo "wnioskodawcy nie umieszcza się w strzeżonym ośrodku ani nie stosuje się wobec nich aresztu dla cudzoziemców, w przypadku, gdy mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla ich życia lub zdrowia". Niestety w praktyce polskich organów nie można dostrzec troski o zdrowie psychiczne kobiet w stanie błogosławionym, ani zdrowie dzieci, których matki noszą je w dużym stresie. Wydaje się, że niezbędne jest nowelizowanie ustawy o cudzoziemcach i bezwzględne zakazanie przetrzymywania w SOC kobiet w ciąży w podobny sposób jak art. 405 ust. 1 uo pozwala na detencję w areszcie dla cudzoziemców kobiet do 4 miesiąca ciąży.

**h) Poddawanie detencji osób wymagających szczególnego traktowania (osób z niepełnosprawnością, ofiar tortur, osób podejmujących próby samobójcze)**

W trakcie trwania projektu zespół IPP wielokrotnie zetknął się z przypadkami cudzoziemców, co do których zachodziło podejrzenie, że byli ofiarami tortur, mieli dowody świadczące o niepełnosprawności (ciężka depresja, okołoporodowe porażenie mózgowie, zespół Aspergera u dziecka, chodzenie o kulach po amputacji

---

<sup>24</sup> A.K. z Afganistanu (DPU-420-1354/SU/2021) przebywała w detencji 100 dni. Po 65 dniach detencji poroniła w 6 tygodniu ciąży. Została zwolniona 08.10.2021 po miesiącu od poronienia i skierowana do Komendanta PSG w Białej Podlaskiej formalnego wniosku o zwolnienie.



lub uszkodzenia w wyniku wybuchu miny nogi, poważne schorzenia kręgosłupa). Przepelnieniu ośrodków strzeżonych, do którego doszło w bardzo nagły sposób w połowie 2021 roku nie towarzyszyło zwiększenie obsługi medyczno-psychologicznej<sup>25</sup>.

**i) Rozdzielanie rodzin i umieszczanie ich w różnych ośrodkach strzeżonych w Polsce**

Zgodnie z art. 12 przekształconej dyrektywy recepcyjnej PE i Rady 2013/33/UE „Zapewniając zakwaterowanie wnioskodawcom, państwa członkowskie podejmują właściwe środki w celu utrzymania, w możliwie jak najszerszym zakresie, jedności rodziny w postaci, w jakiej przebywa na ich terytorium”. W raportowanym okresie nie udało się w Polsce zapewnić w praktyce tego standardu. Dzięki pomocy Prawnej IPP udało się doprowadzić do połączenia dwóch małżeństw, które mimo przybycia do Polski razem zostały rozbite i wysłane do męskich lub żeńskich ośrodków strzeżonych<sup>26</sup>. Znana jest nam również sytuacja oddzielenia od rodziców i (rodzeństwa) dorosłych synów, których też zresztą ulokowano w dwóch różnych ośrodkach<sup>27</sup>. Rodzina wystąpiła o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę i sprawy powinny zostać rozpoznane przez Sąd Okręgowy w Radomiu i Sąd Apelacyjny w Lublinie<sup>28</sup>.

**j) Warunki detencji – izolacja**

Niestosowanie wobec zatrzymywanych na granicy cudzoziemców (zwłaszcza osób należących do grup wrażliwych) środków wolnościowych (alternatyw do detencji) przyniosło skutek w postaci konieczności nagłego zapewnienia miejsc w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. W połowie 2021 roku otwarto niespełniający warunków minimalnych oddział męski w Wędrzynie, podlegający Strzeżonemu Ośrodkowi dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim. Wędrzyn był w tym czasie odcięty od świata<sup>29</sup>. Również w innych miejscach standardy zamieszkania znacznie się obniżyły. Ośrodki Strzeżone zaczęły adaptować nowe budynki (Biała Podlaska, Czerwony Bór czy Kętrzyn) oraz umieszczać cudzoziemców w nowych obiektach kontenerowych. Znacznie skomplikowało to możliwość korzystania z telefonów (które nie były zamontowane w korytarzach nowych obiektów) do kontaktu z rodziną, organizacjami pozarządowymi lub

---

<sup>25</sup> Np. w ośrodku w Krośnie Odrzańskim zatrudniony był jeden lekarz przy stanie 37 cudzoziemców na początku 2021 roku czy 700 cudzoziemców pod koniec 2021 roku.

<sup>26</sup> Pismo z 30.08.2021 do Komendantów Oddziału SG w Kętrzynie i Placówki SG w Białej Podlaskiej ( sygn.. IPP-TS-4/8/2021).

<sup>27</sup> Postępowanie ojca zarejestrowane po numerem DPU.420.2561.2021.

<sup>28</sup> Postępowanie przed Sądem Okręgowym w Radomiu o sygn.. II Ko 16/24 oraz przed Sądem Apelacyjnym w Lublinie o sygn.. II AKa 81/24.

<sup>29</sup> Mimo wielu starań prawników Instytutu na rzecz Państwa Prawa i dwukrotnych wyjazdów do Krosna Odrzańskiego Straż Graniczna lub Wojsko Polskie, któremu podlega poligon w Wędrzynie nie umożliwiło widzeń z cudzoziemcami tam umieszczonymi ani prawnikom, ani członkom rodzin. Cudzoziemcy nie mieli zapewnionego prawa do widzeń z członkami rodziny, którym Wojsko odmawiało prawa wejścia na teren poligonu jako nie obywatelom.

pełnomocnikami. Przez wiele tygodni cudzoziemcy napotykali niezwykle trudności w korzystaniu z komputerów i skanerów celem przesyłania dokumentacji ich dotyczącej organizacjom im pomagającym. Ze względu na wprowadzenie w Ośrodku w Wędrzynie rotacyjnego trybu pracy, gdzie do obsługi setek cudzoziemców na turnusy dwutygodniowe kierowani byli funkcjonariusze z całego kraju, cudzoziemcy nie wiedzieli, za pośrednictwem którego z nich mieli załatwiać swoje sprawy administracyjne. Natomiast sami niedoświadczeni funkcjonariusze nie znali się na specyfice detencji i mogli co najwyżej pełnić rolę strażników pilnujących porządku. Problemem stał się też dostęp do służby zdrowia, nie mówiąc już o braku na miejscu tłumaczy, zwłaszcza języka kurdyjskiego, arabskiego, farsi/dari, którzy mogliby pośredniczyć w dostępie do pomocy psychologicznej i medycznej. Wywoływało to ogólną frustrację wielu grup cudzoziemców, powtarzające się próby okaleczeń, a także napięcia w relacjach z personelem SOC. Wydaje się, że limity przyjęć w ośrodkach strzeżonych w połowie roku zostały faktycznie wyczerpane. Zwiększanie liczebności poszczególnych oddziałów było niebezpieczne dla cudzoziemców i funkcjonariuszy SG. Wszystko to mogło przyczynić się do przyzwolenia na dokonywanie push-backów<sup>30</sup>.

**k) Usprawiedliwianie detencji kwestiami bezpieczeństwa państwa i posługiwanie się manipulacją dla osiągnięcia celów politycznych**

Od kryzysu związanego w Usnarzu Górnym, gdzie przez kilka tygodni polscy funkcjonariusze SG, policjanci i wojsko nie pozwalali przekroczyć granicy państwa i złożyć wniosków o udzielenie ochron kilkudziesięciu cudzoziemcom, sprawa przyjmowania uchodźców czy ochrony granic i bezpieczeństwa państwa stała się polem politycznej bitwy<sup>31</sup>. W bitwie tej rząd posługiwał się argumentacją obrzydającą osoby uciekające przez Białoruś do Polski i prezentując je jako oczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i broń hybrydową stosowaną przez reżim białoruski. Wydaje się, że jedyne skrupulatnie prowadzone postępowania dotyczyły pociągnięcia uchodźców do odpowiedzialności karnej z tytułu przekroczenia granicy państwa wbrew przepisom prawa (mogło to ograniczyć dostępność tłumaczy w postępowaniach uchodźczych) oraz weryfikacja migrantów przez służby pod kątem bezpieczeństwa. Cudzoziemcy w trakcie detencji byli przesłuchiwanymi przez służby, które wymagały również dostępu do

---

<sup>30</sup> Funkcjonariusze placówek granicznych SG przyznawali w nieoficjalnych rozmowach, że w początkach sierpnia 2021 roku często nie mieli możliwości znalezienia miejsc dla zatrzymywanych na granicy dużych grup cudzoziemców. Wydaje się, że nie wolno im było odstąpić od składania wniosku o umieszczenie w strzeżonych ośrodkach (poza oczywistymi przypadkami zagrożenia życia lub zdrowia, gdy cudzoziemcy trafiali do szpitala lub obiektu Fundacji Dialog w Białymstoku), a równocześnie w pewnym okresie nie mieli ich dokąd skierować. W tym czasie właśnie rozpoczęły się wywózki.

<sup>31</sup> Ocena dopuszczalności push-backów zostanie dokonana przez ETPc w sprawie R.A. i inni przeciwko Polsce (nr 42120/21) dotyczącej 32 obywateli Afganistanu, którzy w sierpniu 2021 r. przekroczyli w sposób nieuregulowany granicę polsko-białoruską i byli wypychani w Usnarzu Górnym na terytorium Białorusi.

zabranych im aparatów telefonicznych. Zawartość telefonów była następnie wykorzystywana do prowadzenia medialnej kampanii anty-uchodźczej. Insynuowanie pedofilii i zoofilii wśród uchodźców, przedstawianie zdjęć i nagrań obrazujących ofiary przemocy i działania oddziałów zbrojnych, przed którymi prawdopodobnie większość uchodźców z Afganistanu uciekała, było wykorzystane do manipulowania społeczeństwem<sup>32</sup>. Instytut na rzecz Państwa Prawa reprezentował co najmniej trzech z cudzoziemców prezentowanych na konferencjach prasowych przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych. Sposób prezentacji dowodów ich dotyczących był stroniczy i mógł również sprowadzić zagrożenie dla ich bezpieczeństwa. Cudzoziemcy w postępowaniu uchodźczym byli zapewniani o poufności składanych zeznań i przedkładanych dowodów. Tymczasem dzięki równoległej działalności służb ujawniano dane osób i rozpowszechniano insynuacje dotyczące prowadzonej przez nie działalności lub wyznawanych przez nich wartości. W naszej ocenie konferencje prasowe sprowadzały realne niebezpieczeństwo na osoby poddane detencji lub godzące się na powrót do kraju pochodzenia<sup>33</sup>. Gdyby niektóre z podawanych przez polityków informacji były prawdziwe, jeszcze bardziej naganne było przyzwolenie na umieszczenie małoletnich bez opieki (których wiek był wadliwie zbadany przy zatrzymaniu) w męskich ośrodkach strzeżonych<sup>34</sup>.

## I) Problemy systemowe Departamentu Postępowania Uchodźczych UDSC

Urząd do Spraw Cudzoziemców w ciągu 30 lat obowiązywania w Polsce Konwencji Genewskiej rozpatrywał rocznie wnioski uchodźcze obejmujące średnio ok. 6100 osób. W 2013 roku było aż 15 tys. osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. W 2021 roku wnioski skierowane do Szefa UDSC obejmowały 7699 osób ubiegających się o ochronę (a w 2022 roku nawet 9933)<sup>35</sup>. Ta ilość

---

<sup>32</sup> Najbardziej obrzydliwe insynuacje padły w trakcie konferencji prasowej transmitowanej w mediach publicznych w dniu 27.09.2021 r. [<https://www.tvp.info/56071419/zoofilia-wsrod-imigrantow-zgwalcil-krowe-chcial-dostac-sie-do-polski-szczegoly-ujawniaja-polskie-sluzby-konferencja-mon-i-mswia-27092021>].

<sup>33</sup> Jaskrawym przykładem politycznej manipulacji była konferencja prasowa rzeczniczki Straży Granicznej oraz rzecznika Ministra Koordynatora Służb Specjalnych zorganizowana w dniu 20.12.2021 r.. W jej trakcie wyjawiono nieprawdziwe informacje dotyczące reprezentowanego przez IPP cudzoziemca, który po 6 miesiącach detencji zwrócił się do polskich organów o odesłanie go do kraju pochodzenia. W trakcie konferencji rzecznik Ministra ujawnił dane osobowe cudzoziemca pozwalające na jego identyfikację, insynuując równocześnie jego radykalne poglądy, które nie były w jakikolwiek sposób potwierdzone w aktach sprawy. Wyjawienie personaliów osoby (wraz z datą jej deportacji i obywatelstwa), która po zakończeniu postępowania uchodźczego poprosiła o powrót do kraju pochodzenia z równoczesnym wskazaniem, że według „Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego była to osoba zradykalizowana religijnie” sprowadziło na cudzoziemca wielkie niebezpieczeństwo. W państwie do którego 20-latek został deportowany autorytarny i skorumpowany rząd brutalnie zwalcza każdy przejaw religijności, nie mówiąc o religijności radykalnej. Niestety po deportacji nie można było nawiązać kontaktu z cudzoziemcem.

<sup>34</sup> Jeden z małoletnich, którego dane były wyjawione w trakcie tej niesławnej konferencji prasowej uzyskał 40 tys. PLN zadośćuczynienia za arbitralne pozbawienie wolności [nieprawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Radomiu z dnia 20 grudnia 2023 roku, sygn.. akt II Ko 7/23].

<sup>35</sup> Dane statystyczne upublicznione przez Szefa UDSC na podstawie strony <https://www.gov.pl/web/udsc/statystyki-migracyjne>.

wniosków nie odbiegała znacząco od średniej, jednak wpływ na wpływ na czas rozpatrywania wniosków miało kilka nowych czynników. W porównaniu z 2020 rokiem nastąpiła zmiana profilu osób ubiegających się o udzielenie ochrony. Wtedy aplikanci z krajów byłego związku Radzieckiego posługujący się językiem rosyjskim lub ukraińskim stanowili 75% wszystkich ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wnioski osób, w których postępowaniach potrzebni byli tłumacze języków innych niż angielski obejmowały w 2020 roku ok. 800 osób. W roku 2021 liczebność tej grupy wzrosła do 5000 osób. Najwięcej nierosyjskojęzycznych aplikantów pochodziło z Afganistanu (1781 osób) i Iraku (1400 osób). Kolejną okolicznością mającą wpływ na stwierdzenie przewlekłości postępowania była bezprecedensowa liczba cudzoziemców poddanych w 2021 rok detencji administracyjnej (4052 wobec 837 zatrzymanych cudzoziemców w 2020 roku). Co ważne zatrzymanie cudzoziemców w Strzeżonych Ośrodkach implikuje konieczność sprawniejszego procedowania wniosków o ochronę. Z przepisu art. 89 ust. 4a uuc wynika jasno, że w sytuacji gdy SzeF UDSC nie rozpatrzy wniosku o ochronę aplikanta w terminie 60 lub 90 dni (a opóźnienie to nie jest wynikiem działania wnioskodawcy) cudzoziemca zwalnia się z SOC<sup>36</sup>. Dotrzymanie ustawowych terminów o charakterze gwarancyjnym nie było możliwe bez znalezienia tłumaczy<sup>37</sup> języków rzadkich i skierowania większej ilości pracowników DPU UDSC do zbadania wniosków złożonych przez zatrzymanych aplikantów. Tymczasem Wydział III Departamentu Postępowań Uchodźczych UDSC zatrudniał w tym czasie kilka osób zajmujących się nierosyjskojęzycznymi aplikantami. Z obserwacji Instytutu na rzecz Państwa Prawa wynika, że większość doświadczonych pracowników odeszła w okresie tego kryzysu z pracy<sup>38</sup>. W naszej opinii wpłynęło to na jakość sposobu prowadzenia postępowań uchodźczych. Wydłużył się okres oczekiwania na pierwsze przesłuchanie statusowe, co skutkowało pośpiechem w fazie następującej po przesłuchaniu. Ceną jaką trzeba było zapłacić za dokończenie postępowania w okresie pierwszych 60 lub 90 dni detencji było zrezygnowanie ze zlecenia opracowań weryfikujących zeznania wnioskodawców i wydawanie jeszcze bardziej szablonowych decyzji przez organ I Instancji, w których właściwie wszystkich aplikantów z Iraku uważano za migrantów ekonomicznych.

---

<sup>36</sup> Polskie sądy działając na wniosek organów SG naruszyły ten przepis w trakcie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej setki razy.

<sup>37</sup> Niestety znalezieni tłumacze języków rzadkich (często native speakerzy) nie zawsze znali język polski na tyle dobrze, aby prawidłowo tłumaczyć bardzo istotne pojęcia. Dla przykładu prawnicy IPP uczestniczyli w przesłuchaniach, gdzie tłumacz nie rozumiał terminu „prześladowanie” tłumacząc je jako śledzenie. Zresztą ta pomyłka jest dość częsta w przypadku cudzoziemców przesłuchiwanym z tłumaczeniem na język przez nich zrozumiały (nie będący ich językiem ojczystym).

<sup>38</sup> Zanim do tego doszło, obserwowaliśmy też bezprecedensowe wysiłki sprawnego i szybkiego rozpatrywania wniosków osób uciekających z Afganistanu. Zaangażowanie niektórych pracowników DPU w pomoc osobom ewakuowanym z Afganistanu lub nawet zatrzymanym po przekroczeniu polsko-białoruskiej zasługiwało na wielki szacunek.

#### **4. Naruszanie gwarancji przysługujących cudzoziemcom w postępowaniach powrotowych**

Sytuacja osób szukających ochrony po przekroczeniu polsko-białoruskiej granicy warunkowana była również praktyką organów w postępowaniach w sprawie zobowiązania cudzoziemców do powrotu<sup>39</sup>. Wydaje się, że w tym obszarze Polska nie zapewniała cudzoziemcom gwarancji proceduralnych wynikających z przepisów dyrektywy powrotowej 2008/115. Najpoważniejsze naruszenia prawa to:

- a) Brak rejestracji (przyjęcia) wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP w momencie zakomunikowania przez cudzoziemca deklaracji o zamiarze jego złożenia ma negatywny wpływ na dalszą sytuację prawną cudzoziemca w Polsce, gdyż w pierwszej kolejności prowadzi do wszczęcia, a w większości przypadków w okresie 2020-2022, do bezzwłocznego (tego samego dnia) wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.
- b) Przyjęcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej dopiero w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, niosło ze sobą negatywne dla cudzoziemca skutki. Zdarzało się, że Szef UDSC rozpatrując wniosek takiej osoby uznawał, że fakt, iż złożyła wniosek dopiero w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców (najczęściej po ok. 2-3 tygodniach od wjazdu do Polski), a nie od razu po przekroczeniu granicy potwierdza, że nie miała takiego zamiaru od początku. W takich sytuacjach Szef UDSC interpretuje złożenie wniosku jako próbę utrudnienia postępowania powrotowego.
- c) W postępowaniach powrotowych w I instancji nacisk kładzie się na przesłanki przemawiające za wydaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu, często z pominięciem wnikliwej analizy sytuacji faktycznej cudzoziemca, w szczególności sytuacji w kraju pochodzenia, która mogłaby prowadzić do wydania zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany.
- d) Z analizy akt kilkudziesięciu spraw powrotowych wszczynanych na granicy polsko-białoruskiej wynika, iż w trakcie przesłuchań cudzoziemców w ramach postępowania powrotowego obowiązek pouczenia cudzoziemca przez funkcjonariuszy SG o możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 304 ustawy o cudzoziemcach) nie prowadził zwykle do zadania pytania, czy zamierza ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce. Wydaje się, że był to sposób na uniknięcie obowiązku wszczynania postępowań uchodźczych i metoda na umieszczenie cudzoziemców w detencji na dłuższy czas (90 zamiast 60 dni).

---

<sup>39</sup> Problematyka została omówiona szerzej w raporcie: I. Kozak-Balaniuk, T. Sieniow, Migrants have the right to have rights – zobowiązanie cudzoziemca do powrotu, Lublin 2022, dostępnym na stronie: <https://panstwoprawa.org/publikacje/>.

- e) Wobec znacznej liczby osób umieszczonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, zastanawiająco mała była liczba złożonych odwołań od decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu. Miały na to wpływ:
- ograniczony dostęp do pomocy prawnej,
  - nieadekwatna pomoc tłumaczy (często działających zdalnie i dokonujących zbiorowych pouczeń),
  - praktyka odbioru pisemnych oświadczeń sporządzanych w języku polskim o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji, oraz
  - poddawanie cudzoziemców długotrwałej kwarantannie covidowej w trakcie biegu dwutygodniowego terminu na złożenie odwołania od decyzji.
- f. W postępowaniach powrotowych wciąż aktualną pozostaje potrzeba wprowadzenia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na wzór chociażby tej, uregulowanej w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>40</sup>. Z naszych obserwacji wynika, że w zdecydowanej większości przypadków konsultacje i interwencja pełnomocnika znajdującego się na postępowaniach powrotowych mogą przesądzić o wyniku sprawy. Natomiast sam cudzoziemiec bez znajomości języka polskiego oraz przepisów prawnych nie jest w stanie sporządzić odwołania lub złożyć odpowiedniego wniosku o udzielenie prawa pomocy przed WSA.
- g. Zakaz ponownego wjazdu na terytorium Polski i innych państw strefy Schengen jest równie istotną częścią decyzji o zobowiązaniu do powrotu, co sam obowiązek powrotu. W naszej opinii, niepokojącą jest tendencja orzekania o zakazie ponownego wjazdu do Polski i innych państw strefy Schengen na maksymalny możliwy okres. Niedopuszczalnym jest jednak sytuacja, w której orzeka się o 5-letnim zakazie ponownego wjazdu z powodu względów bezpieczeństwa państwa (zagrożenie dla zdrowia publicznego w okresie stanu epidemii Covid-19), kiedy sytuacja faktyczna cudzoziemca nie uzasadnia zastosowania tej przesłanki<sup>41</sup>.
- h. Nieprzestrzeganie przez Polskę standardu potwierdzonego wyrokiem TSUE w sprawie Sadikou Gnandi, zgodnie z którym w okresie biegu terminu na złożenie skargi do sądu dotyczącej odmowy udzielenia ochrony międzynarodowej i rozpoznania owej skargi przez sąd zawieszono powinny być wszystkie skutki

---

<sup>40</sup> Por. T. Sieniow, Wstydliva rocznica przyjęcia dyrektywy powrotowej [ANALIZA], Dziennik Gazeta Prawna z 9 stycznia 2024 r.

<sup>41</sup> Por. Decyzja Komendanta PSG w Augustowie z dnia 16.08.2022 r. nr 03-078/35/D-ZDP/2022 orzekająca 5-letni zakaz wjazdu ze względu na wymogi względów obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 302 ust 1 pkt 9 uoc) uchylona w tej części przez Szefa UDSC decyzją DL.WIPO.412.805.2022/MMa.

wydanej decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu oraz niemożliwe jest wykonanie takowej decyzji.

- i. Przewlekłość postępowań odwoławczych w sprawach powrotowych przed Szefem UDSC powinna stać się przedmiotem analizy i działań naprawczych. Brak prawa do wykonywania pracy w trakcie kilkuletniego oczekiwania na rozpatrzenie odwołania w sprawie zobowiązania do powrotu, „wpycha” cudzoziemców powtórnie w kolejne postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, gdyż jest to jedyny sposób na podjęcie legalnego zatrudnienia.

## **5. Rozporządzenie graniczne w okresie pandemii Covid-19 (zawracanie do linii granicy państwowej)**

Praktycznym ograniczeniem dostępu do ochrony międzynarodowej na granicy polsko-białoruskiej skutkowały zmiany wprowadzone w okresie pandemii Covid-19. Dnia 13 marca 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał Rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych<sup>42</sup>. W wyniku wydania rozporządzenia od dnia 15 marca 2020 r. do odwołania ograniczony został ruch graniczny na przejściach granicznych z Federacją Rosyjską oraz Republiką Białorusi (w tym między innymi wstrzymano ruch osobowy na przejściu kolejowym Brześć-Terespol). Ponadto Rozporządzenie wskazało kategorie osób uprawnionych do wjazdu na terytorium Polski. Rozporządzenie w żaden sposób nie wymieniało wśród uprawnionych osób ubiegających się o uzyskanie ochrony międzynarodowej. Wprawdzie już w dniu 17 marca 2020 r. dodano ust. 3 w § 3 w brzmieniu „W szczególnie uzasadnionych przypadkach komendant placówki Straży Granicznej, po uzyskaniu zgody Komendanta Głównego Straży Granicznej, może zezwolić cudzoziemcom, innym niż wymienieni w ust. 2, na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>43</sup>. Przepis ten mógł stać się podstawą dopuszczenia do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemców docierających do zewnętrznej granicy Polski. Dopiero 24 sierpnia 2020 r. w § 3 w ust. 2 dodano pkt 17 będący podstawą do wpuszczenia na terytorium Polski cudzoziemców przekraczający granicę Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wydanej w celu przyjazdu ze względów humanitarnych, z uwagi na interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra *Spraw Wewnętrznych i Administracji* z dnia 13 marca 2020 r. w *sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych* (Dz.U.2020.435) [dalej jako Rozporządzenie graniczne].

<sup>43</sup> Dodany przez [§ 1 pkt 1 lit. b](#) rozporządzenia z dnia 17 marca 2020 r. (Dz.U.2020.469) zmieniającego Rozporządzenie graniczne z dniem 17 marca 2020 r.

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra *Spraw Wewnętrznych i Administracji* z dnia 24 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U.2020.1448).

Niestety rozporządzenie graniczne stało się furtką, którą rządzący postanowili wprowadzić przepisy legitymizujące push-backi osób docierających do Polski przez granicę polsko-białoruską. W dniu 20 sierpnia 2021 r. § 3 dodano ust 2a i ust. 2b. Zgodnie z § 3 dodano ust 2a znowelizowanego rozporządzenia<sup>45</sup> „osoby, które nie należą do kategorii osób wymienionych w ust. 2, poucza się o obowiązku niezwłocznego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast w przypadku ujawnienia osób, o których mowa w ust. 2a, w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony oraz poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego, osoby takie zawraca się do linii granicy państwowej. Znowelizowane rozporządzenie graniczne zostało uznane przez Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim za wydane bez wystarczającej delegacji ustawowej<sup>46</sup>. W dniu 15 września 2022 roku również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku orzekł o nielegalności praktyki zawracania cudzoziemców przez funkcjonariuszy SG do linii granicy państwowej na podstawie przepisów rozporządzenia granicznego<sup>47</sup>.

## **6. Nowelizacja ustawy o cudzoziemcach – Postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

Zmiany rozporządzenia granicznego w zakresie zawracania cudzoziemców do linii granicy państwa, co do których nie można było mieć wątpliwości o ich niekonstytucyjności były rozwiązaniem tymczasowym. Reagując na rozwój wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej (czy jak zostało to wskazane w projekcie nowelizacji „dostosowując przepisy prawa krajowego do aktualnej sytuacji migracyjnej występującej na granicy zewnętrznej”) Rada Ministrów wniosła do Sejmu nowelizację ustawy o cudzoziemcach<sup>48</sup>. Nowelizacja dodała do polskiego porządku prawnego nową instytucję - Postanowienie o opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium RP w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy. Zgodnie z art. 303b ust 1. uoc w przypadku zatrzymania cudzoziemca niezwłocznie po przekroczeniu granicy zewnętrznej

---

<sup>45</sup> Przepisy § 3 ust. 2a oraz 2b dodane zostały przez [§ 1](#) rozporządzenia z dnia 20 sierpnia 2021 r. (Dz.U.2021.1536) zmieniającego Rozporządzenie graniczne z dniem 21 sierpnia 2021 r.

<sup>46</sup> Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim VII Zamiejscowy Wydział Karny w Hajnówce w wyroku z dnia 28.03.2022 r. (VII Kp 203/21) uznał, że krótkotrwałe zatrzymanie obywateli Afganistanu, którzy przekroczyli granicę z Białorusi do Polski, było niezasadne i zostało dokonane z naruszeniem prawa. Zdaniem Sądu funkcjonariusze SG powinni byli prowadzić wobec cudzoziemców czynności na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (o ile zadeklarowali złożenie wniosków o ochronę co wynikało z nagrań) lub ustawy cudzoziemcach (wszczynając postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu). W ocenie sądu działanie Straży Granicznej polegające na wywiezieniu cudzoziemców w środku nocy na teren ścisłego rezerwatu przyrody bez odpowiedniego ekwipunku było wysoce niehumanitarne. Sąd uznał, że znowelizowane w sierpniu 2021 r. rozporządzenie MSWIA zostało wydane z przekroczeniem ustawowego upoważnienia i nie powinno być stosowane. [Treść postanowienia dostępna na stronie <https://konstytucyjny.pl/tresc-postanowienia-sadu-w-hajnowce-stwierdzajacego-niezasadnosc-nielegalnosc-i-nieprawidlowosc-zatrzymania-cudzoziemcow-przez-straz-graniczna/>].

<sup>47</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., sygn. II SA/Bk 492/22) (którego obszernie fragmenty uzasadnienia dołączone są w aneksie do niniejszego raportu); Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., sygn.. II SA/Bk 493/22); Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., sygn.. II SA/Bk 494/22.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021.1918).



wbrew przepisom prawa<sup>49</sup> komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy sporządza protokół przekroczenia granicy oraz wydaje postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje zażalenie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Złożenie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia.

Mimo krótkiego czasu obowiązywania ww przepisów sądy administracyjne kilkakrotnie dokonały już ich wykładni<sup>50</sup>. Uchylając postanowienia o opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium RP wydane przez organy Straży Granicznej na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy o cudzoziemcach, Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Warszawie i Białymstoku uznały, że zostały one wydane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego. W każdym przypadku doszło do nieprawidłowego zebrania materiału dowodowego, który nie pozwalał na wydanie postanowienia o opuszczeniu RP. Na podstawie nieprawidłowo zebranego materiału dowodowego nie sposób było przesądzić, czy cudzoziemcy wyrazili chęć złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski, czy nie. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika, że tylko prawidłowo przeprowadzone postępowanie jest w stanie zagwarantować przestrzeganie zasady non-refoulement oraz obowiązków wynikających z konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, prawa UE oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. WSA w Białymstoku orzekł, iż jeżeli cudzoziemiec został zatrzymany niezwłocznie po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 kodeksu granicznego Schengen, to z racji na obowiązującą, z mocy art. 33 ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców oraz z mocy art. 19 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, tzw. zasadę non-refoulement, Organ SG w postępowaniu winien także pouczyć zatrzymanych cudzoziemców o możliwości złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz dodatkowo zbadać ich sytuację w kontekście zagrożeń opisanych w tej zasadzie.

## **7. Pozostawienie wniosku o udzielenia ochrony międzynarodowej bez rozpoznania**

Sposobem utrudniania cudzoziemcom dostępu do ochrony międzynarodowej było znowelizowanie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nowelą z 14 października 2021 roku w art. 33 uuo po ust. 1 dodany został ust. 1a w brzmieniu: "1a. Szef Urzędu może pozostawić bez rozpoznania wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który został złożony przez cudzoziemca zatrzymanego niezwłocznie po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego

---

<sup>49</sup> Art. 303 ust. 1 pkt 9a uoc.

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.04.2022 r., sygn. IV SA/Wa 420/22; Wyrok WSA w Warszawie z dn. 27.04.2022 r., sygn. IV SA/Wa 471/22; Wyrok WSA w Warszawie z dn. 20.05.2022 r., sygn. IV SA/Wa 615/22; Wyrok WSA w Warszawie z dn. 27.05.2022 r., sygn. IV SA/Wa 772/22; wyroku WSA w Warszawie z dnia 5.10.2022 r., sygn. IV SA/Wa 1031/22; wyroku WSA w Białymstoku z dn. 27.10.2022 r., sygn. II SA/Bk 558/22.

i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016, str. 1, z późn. zm.), chyba że cudzoziemiec ten przybył bezpośrednio z terytorium, na którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy, oraz przedstawił wiarygodne przyczyny nielegalnego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej niezwłocznie po przekroczeniu granicy".

Wydaje się, że wprowadzonej do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zmiany nie da się pogodzić ze standardami wynikającymi z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona). Na mocy art. 10 ust 1 Dyrektywy „Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej nie były ani odrzucane, ani pozostawiane bez rozpatrzenia wyłącznie z powodu niewystąpienia z nimi w najkrótszym możliwym terminie”. Ponadto wymaganie, aby cudzoziemiec przybył bezpośrednio z terytorium, na którym zagrażało mu niebezpieczeństwo prześladowania bez wątpienia ignoruje dorobek doktryny międzynarodowego prawa uchodźczego i stanowisko UNHCR<sup>51</sup>. Według wytycznych UNHCR „Uchodźca nie musi przybywać bezpośrednio ze swego państwa pochodzenia i art. 31 ma zastosowanie również do tych osób, które były w krótkotrwałym tranzycie lub nie mogą uzyskać adekwatnej ochrony w państwie przejazdu”<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Porównaj opublikowany przez UNHCR komentarz do Międzynarodowego Prawa Uchodźczego: *E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds), Refugee Protection in International Law, Cambridge 2003*, s. 218-219.

<sup>52</sup> Wytyczna nr 4 dotycząca traktowania nielegalnego wjazdu opublikowana w *E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds), Refugee Protection in International Law, Cambridge 2003*, s. 218-219.

## **DR TOMASZ SIENIOW**

Doktor nauk prawnych, pracownik naukowy Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Absolwent KUL oraz Chicag Kent College of Law (LL.M. in International and Comparative Law). Autor publikacji z zakresu prawa europejskiego i migracyjnego. Sekretarz Lubelskiej Regionalnej Sieci Wsparcia Imigrantów. Jeden z fundatorów i prezes zarządu Instytutu na rzecz Państwa Prawa.

## **FUNDACJA INSTYTUT NA RZECZ PAŃSTWA PRAWA**

jest organizacją pozarządową utworzoną przez polskich i amerykańskich prawników związanych z Wydziałem Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Powstała na przełomie 2001 i 2002 roku, w celu wspierania inicjatyw zmierzających do podnoszenia świadomości prawnej społeczeństwa, doskonalenia kwalifikacji zawodowych prawników, promowania prawa europejskiego i idei integracji europejskiej, działania na rzecz ochrony praw człowieka i reformy systemu edukacji prawniczej. Misją Instytutu na rzecz Państwa Prawa jest podejmowanie działań prowadzących do pełniejszej realizacji zasady państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Poprzez polski przykład chcemy wspierać również wprowadzenie tych standardów w innych krajach, w których trwają przemiany demokratyczne.

### **Obecnie działania Instytutu podejmowane są w ramach czterech programów:**

- Poradnictwo prawne
- Azyl, migracja i integracja
- Badania i analizy
- Edukacja prawna i szkolenia

[www.panstwoprawa.org](http://www.panstwoprawa.org)

