



Warszawa, 25-06-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.543.224.2025.MB

Pan

gen. dyw. SG Robert Bagan

Komendant Główny Straży Granicznej

ePUAP

Szanowny Panie Komendancie,

w dniu 25 kwietnia br. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka przeprowadzili wizytację Placówki Straży Granicznej w Terespolu, w ramach której spotkali się m.in. z Komendantem Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, jego Zastępcą oraz Komendantem Placówki Straży Granicznej w Terespolu¹.

W trakcie wizytacji przedstawiciele Straży Granicznej przedstawili pogląd, zgodnie z którym środki tymczasowe² (interim measures), wydane przez Europejski Trybunał

¹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rpd-wspolna-wizyta-granica-bialorus> (dostęp: 18.06.25).

² Tj. środki wydane na podstawie art. 39 Regulaminu ETPC.

Praw Człowieka (ETPC) ³ i czasowo zakazujące polskim władzom wydalenia wskazanych w nich osób z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązują wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym stanowiskiem, osoby stawiające się na przejściu granicznym w Terespolu, wobec których Trybunał zastosował wymieniony środek, nie spełniają tego kryterium, ponieważ nie przeszły odprawy paszportowej i nie zostały formalnie wpuszczone na terytorium Polski. W ocenie funkcjonariuszy Straży Granicznej o faktycznym przebywaniu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – w kontekście realizacji środka tymczasowego ETPC – decyduje moment skutecznego przeprowadzenia odprawy paszportowej z jego udziałem. Dopiero od tego momentu, zgodnie z przekazanymi w trakcie wizytacji wyjaśnieniami – organ uznaje się za zobowiązany do zastosowania środka tymczasowego wobec cudzoziemca.

Analogiczne stanowisko wyraził Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w jednej z indywidualnych spraw prowadzonych przez moje Biuro, wskazując, że środek tymczasowy nie został zastosowany wobec osób stawiających się na przejściu granicznym, gdyż formalnie nie przebywały one na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

W tym miejscu należy zauważyć, że przedstawiony powyżej pogląd – zgodnie z którym osoby, które przekroczyły granicę polsko-białoruską, lecz nie przeszły jeszcze odprawy paszportowej, nie znajdują się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem Polska nie jest zobowiązana do realizacji wobec nich środków tymczasowych ETPC – był już prezentowany przez Straż Graniczną w Terespolu wiele lat temu. Kwestia ta była przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 czerwca 2017 r. do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie cudzoziemca M.K., którego funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej w Terespolu dwukrotnie zawrócili na terytorium Białorusi, pomimo obowiązywania wobec niego środka tymczasowego wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zakazującego stronie polskiej

³ Dalej: „ETPC” lub „Trybunał”.

⁴ Pismo z dnia 14 maja 2025 r., sprawa nr NA-NK.052.7.2025.

jego wydalenia. W tym wystąpieniu RPO powoływał się na stanowisko uzyskane od Komendanta Placówki Straży Granicznej w Terespolu, według którego zarządzony przez ETPC środek tymczasowy nie miał wpływu na czynności kontroli granicznej wobec cudzoziemca, ponieważ formalnie nie przebywał on na terytorium Polski – nie został bowiem wpuszczony przez przejście graniczne⁵.

W tym kontekście podkreślić należy ocenę prawną wyrażoną w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce⁶. Trybunał zdecydowanie odrzucił prezentowaną przez funkcjonariuszy polskiej Straży Granicznej interpretację, potwierdzając obowiązek realizacji środków tymczasowych wobec cudzoziemców znajdujących się na terytorium Polski, niezależnie od momentu formalnego przejścia odprawy paszportowej. Zgodnie z argumentacją przedstawioną przez ETPC w ww. wyroku, kwestia tego, czy osoba objęta środkiem tymczasowym czasowo zakazującym wydalenia jej z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została wpuszczona przez przejście graniczne, jest nieistotna z punktu widzenia zobowiązania Polski do zrealizowania ww. środka tymczasowego. Zgodnie z art. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, państwa-strony zobowiązują się do „zapewniania” każdemu człowiekowi, który podlega ich „jurysdykcji”, praw i wolności określonych w rozdziale I Konwencji⁷. W rozumieniu tego przepisu jurysdykcja ma zasadniczo charakter terytorialny. Jednak Trybunał w swoim orzecznictwie prezentuje jednolity pogląd, zgodnie z którym zawsze, gdy państwo sprawuje kontrolę i władzę nad jednostką poprzez swoich przedstawicieli działających poza jego terytorium – a tym samym sprawuje nad nią jurysdykcję – ma ono

⁵ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 czerwca 2017 r. do Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz późniejszą polemikę, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-zwraca-sie-do-strazy-granicznej-o-respektowanie-zobowi%C4%85zan-mi%C4%99dzynarodowych-polski>.

⁶ Wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce, nr skargi 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17.

⁷ Tamże, p. 126-132.

obowiązek zapewnienia tej osobie praw i wolności określonych w rozdziale I Konwencji⁸.

Oznacza to, że sam fakt, iż dany cudzoziemiec nie przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (lub gdy ten fakt jest kwestionowany), nie zwalnia organów publicznych państwa-strony z obowiązku realizacji środka tymczasowego. Odnosząc powyższe zasady do omawianego stanu faktycznego, Trybunał uznał, że osoby stawiające się w punktach odprawy granicznej prowadzonych przez jednostki polskiej Straży Granicznej bez wątpienia podlegają jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 1 EKPC⁹.

Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 39 ust. 1 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zastosowanie przez ETPC środka tymczasowego ma miejsce w sytuacjach, gdy istnieje bezpośrednie ryzyko nieodwracalnej szkody dla prawa konwencyjnego, w razie zaistnienia której, ze względu na jej charakter, niemożliwe jest jej naprawienie, przywrócenie stanu poprzedniego lub zapewnienie odpowiedniego odszkodowania oraz gdy jest to konieczne w interesie stron lub właściwego przebiegu postępowania przed ETPC. Oznacza to, iż zastosowanie się przez państwo-stronę Konwencji do decyzji Trybunału o zastosowaniu środka tymczasowego bez wątpienia mieści się w zakresie zobowiązania państwa do „zapewniania” każdemu człowiekowi podlegającemu jego jurysdykcji praw i wolności określonych w rozdziale I Konwencji.

Cudzoziemcy, którzy podejmując próbę dostania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Białorusi zwracają się do ETPC o wydanie środka tymczasowego czasowo zakazującego ich wydalenia. Jako okoliczność uzasadniającą ww. wniosek najczęściej podnoszą, iż w kraju pochodzenia grozi im realne ryzyko traktowania

⁸ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 w sprawie Hirsi Jamaa i inni p. Włochom, nr skargi 27765/09, p. 74.

⁹ Zob. Wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce, nr skargi 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17, p. 130, 132.

niezgodnie z art. 3 EKPC¹⁰ lub realne ryzyko, że zostaną oni deportowani z Białorusi do państwa pochodzenia, w którym będą traktowani niezgodnie z art. 3 EKPC. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału¹¹, jeżeli twierdzenia te okażą się uzasadnione, państwo-strona Konwencji, które mimo wszystko wydało daną osobę, samo naruszy w ten sposób art. 3 EKPC. Warto więc podkreślić, iż wydawane przez ETPC interim measures mają na celu nie tylko ochronę praw jednostek podlegających jurysdykcji państw-stron Konwencji, ale także ochronę samego państwa-strony przed naruszeniem EKPC i poniesieniem ewentualnej odpowiedzialności z tego tytułu. Niewydalenie osoby przez określony czas z terytorium państwa ma dać odpowiednim organom państwa-strony czas na szczegółową ocenę sytuacji cudzoziemca i podjęcie decyzji nienaruszającej art. 3 Konwencji.

W przywołanym wyżej wyroku w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce ETPC orzekł, iż Polska naruszyła art. 3 EKPC narażając skarżących na ryzyko niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz tortur w kraju pochodzenia. Zgodnie z argumentacją przedstawioną przez Trybunał, w momencie dopuszczenia się naruszeń omawianych w ww. wyroku Białoruś nie posiadała skutecznego systemu azylowego, w związku z czym odesłanie skarżących na jej terytorium mogło z dużym prawdopodobieństwem skutkować tzw. łańcuchowym refoulement, czyli deportacją cudzoziemców do państwa pochodzenia, w którym najprawdopodobniej groziłyby im tortury, niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo karanie¹². Pozwolę sobie zauważyć, iż na dzień sporządzania niniejszego pisma białoruski system azylowy wydaje się być co najmniej

¹⁰ „Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.”.

¹¹ M.in. wyrok ETPC z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie B. i C. przeciwko Szwajcarii, skargi połączone nr 889/19 i 43987/16; wyrok ETPC z dnia 06 czerwca 2013 r. w sprawie M.E. przeciwko Francji, skarga nr 50094/10; wyrok ETPC z dnia 16 października 2012 r. w sprawie Bakoyev przeciwko Francji, skarga nr 49747/11; wyrok ETPC z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie N. przeciwko Szwecji, skarga nr 23505/09; wyrok ETPC z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom, skarga nr 47287/15.

¹² Zob. Wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce, nr skargi 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17, p.77.

równie niepewny pod kątem tego, czy osoby, które powinny otrzymać ochronę międzynarodową, faktycznie są w stanie ją uzyskać.

W ww. wyroku ETPC orzekł również, że Polska nie wywiązała się z obowiązków spoczywających na niej na podstawie art. 34 Konwencji¹³ przez niezastosowanie wydanych wobec skarżących zaleconych interim measures¹⁴. ETPC wydał następnie kolejne dwa wyroki w sprawach A.B. i inni przeciwko Polsce¹⁵ oraz D.A. i inni przeciwko Polsce¹⁶, które dotyczyły analogicznych stanów faktycznych (także dotyczyły przejścia granicznego w Terespolu), zawierały tożsamą treść i stwierdzały naruszenia tych samych artykułów Konwencji. Z przykrością muszę zauważyć, że wskazane wyroki Trybunału nie zostały właściwie wdrożone w działalności Straży Granicznej, w szczególności przez placówkę w Terespolu. Prowadzi to do wniosku, iż w ciągu ostatnich (co najmniej) 8 lat problem ten nie został odpowiednio rozwiązany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendę Główną Straży Granicznej.

Pozwolę sobie również zauważyć, iż podczas wspólnej wizytacji przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Biura Rzecznika Praw Dziecka przekazano też informację, że środki tymczasowe wydawane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka obowiązują wyłącznie wobec cudzoziemców wyrażających wyraźną wolę ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Podobne stanowisko zostało wyrażone w toku monitorowanego przez RPO ww. postępowania skargowego prowadzonego przez Komendanta Nadbużańskiego

¹³ „Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa.”.

¹⁴ Zob. Wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce, nr skargi 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17, p. 235-238.

¹⁵ Wyrok ETPC z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie A.B. i inni przeciwko Polsce, skarga nr 42907/17.

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie D.A. i inni przeciwko Polsce, skarga nr 51246/17.

Oddziału Straży Granicznej w Chełmie¹⁷. Należy podkreślić, że taka interpretacja nie znajduje oparcia w przepisach prawa, ani w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Realizacja środka tymczasowego nie może być uzależniona od uprzedniego złożenia deklaracji dotyczącej ubiegania się o ochronę międzynarodową.

Obowiązek wykonania interim measure wynika z samego faktu objęcia danej osoby jurysdykcją państwa-strony Konwencji. W przypadku, gdy osoba objęta środkiem tymczasowym po przekroczeniu granicy nie zdecyduje się na złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwo może zapewnić jej ochronę przed wydaleniem do państwa, w którym zostałaby naruszone jego prawo chronione artykułem 3 EKPC, np. poprzez zastosowanie wobec niej instrumentu zgody na pobyt humanitarny¹⁸.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ww. ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o odniesienie się do przedstawionych wyżej uwag oraz o podjęcie działań mających na celu zapewnienie, że Placówka Straży Granicznej w Terespolu będzie realizować zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające ze środków tymczasowych wydawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wobec cudzoziemców stawiających się na przejściu granicznym Terespol–Brześć.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹⁷ Sprawa nr NA-NK.052.7.2025, pismo SG z dnia 14 maja 2025 r.

¹⁸ Dział VIII, Rozdział 3 ustawy o cudzoziemcach.

Do wiadomości:

1. Pan Tomasz Siemoniak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (ePUAP)
2. Pan Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych (ePUAP)
3. Pani Monika Horna-Cieślak, Rzeczniczka Praw Dziecka (ePUAP)