



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 18 stycznia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu  
pasażera**

**(druk nr 616)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że celem nowelizacji ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera jest „wprowadzenie uregulowań zmierzających do ograniczenia negatywnych skutków finansowych dla przewoźników lotniczych wynikających z groźących im kar za naruszenie obowiązków związanych z przekazywaniem danych PNR przez stworzenie prawnych uwarunkowań umożliwiających rozłożenie w dłuższym czasie możliwości nakładania przedmiotowych kar oraz ograniczenie obowiązków administracyjnych”.

Projektodawcy wskazują w uzasadnieniu do projektu ustawy, że przedłożenie jest odpowiedzią na postulat Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników IATA, które wystąpiło do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o pomoc dla linii lotniczych na wielu płaszczyznach, w tym przez **zawieszenie** nakładania kar pieniężnych wynikających z niedopełnienia ustawowych obowiązków przekazywania danych PNR.

Nowela umożliwi nakładanie administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 64 oraz art. 66 nowelizowanej ustawy (kary pieniężne związane z naruszeniem obowiązków dotyczących przekazywania do Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach danych przewoźnika lotniczego oraz danych dotyczących przelotu pasażera), również komendantom oddziałów Straży Granicznej. Na gruncie obowiązujących przepisów kompetencja w tym zakresie przysługuje wyłącznie Komendantowi Głównemu Straży

Granicznej. Komendant oddziału Straży Granicznej będzie mógł nałożyć karę pieniężną wyłącznie w przypadku, gdy Komendant Główny Straży Granicznej przekaże mu zawiadomienie, o którym mowa w art. 18 ust. 4 nowelizowanej ustawy (zawiadomienie o niedopełnieniu przez przewoźników lotniczych obowiązku przekazywania danych PNR) – dodawany art. 67 ust. 2. Nowela nie zmienia ogólnej zasady, zgodnie z którą właściwym do nakładania kar pieniężnych jest Komendant Główny Straży Granicznej. Komendanci oddziałów Straży Granicznej będą jedynie – w sytuacji nadzwyczajnej (np. w sytuacji wystąpienia w krótkim okresie czasu znacznej liczby naruszeń) – „wpierać” Komendanta Głównego.

Od decyzji komendanta oddziału Straży Granicznej w sprawie kary pieniężnej będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (dodawany art. 67 ust. 3).

Dodawanymi art. 67 ust 4 i 5 ustawodawca umożliwi objęcie jednym postępowaniem administracyjnym w sprawie nałożenia kary pieniężnej więcej niż jednego naruszenia określonego w art. 64 albo art. 66 nowelizowanej ustawy i wydanie w tej sprawie jednej decyzji. W przypadku objęcia jednym postępowaniem administracyjnym więcej niż jednego naruszenia określonego w art. 64 albo art. 66 nowelizowanej ustawy wysokość kary będzie sumą wysokości kar pieniężnych z tytułu wszystkich stwierdzonych naruszeń. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że prowadzenie „postępowania administracyjnego obejmującego wiele naruszeń ograniczy koszty zarówno strony postępowania, jak i organu prowadzącego postępowanie, bez wpływu na poziom rzetelności obowiązujących procedur”. Podkreślono również, że „koncentracja materiału dowodowego w jednym postępowaniu oraz brak konieczności ich powielania w zbieżnych postępowaniach będzie stanowiło realizację zasady szybkości i prostoty postępowania określonej w art. 12 KPA”.

Ponadto ustawodawca zdecydował o uchyleniu art. 70 nowelizowanej ustawy. W myśl uchylanego przepisu kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęły 3 lata od dnia naruszenia, o którym mowa w art. 64 lub art. 66. W następstwie zmiany okres przedawnienia nałożenia kary pieniężnej będzie ustalany w oparciu o art. 189g § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Skutkiem noweli będzie wydłużenie o 2 lata okresu przedawnienia. W ocenie projektodawcy wydłużenie okresu przedawnienia „oprócz tego, że zabezpieczy prawidłowy tok postępowań, w szczególności w przypadku

spraw szczególnie skomplikowanych, to także rozłoży w czasie obciążenia finansowe wynikające z nakładania administracyjnych kar pieniężnych na przewoźników lotniczych, którzy dopuścili się znacznej liczby naruszeń”.

Zgodnie z art. 2 opinowanej ustawy art. 189g § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego będzie stosowany również do kar pieniężnych nakładanych za naruszenie, o którym mowa w art. 64 oraz art. 66 nowelizowanej ustawy, które nastąpiło przed dniem wejścia w życie noweli, chyba że termin przedawnienia już upłynął.

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 46. posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2022 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1891). Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu przedłożenia na posiedzeniu w dniu 11 stycznia 2022 r. rekomendowała jego przyjęcie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1899).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się w dniu 12 stycznia 2022 r. Podczas debaty zgłoszono 5 poprawek, które ostatecznie nie znalazły poparcia większości sejmowej.

Projekt w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych poparło 223 posłów, przeciw było 213 posłów, zaś 6 wstrzymało się od głosu.

W trakcie prac nad projektem w Sejmie nie dokonano w odniesieniu do niego zmian istotnych z merytorycznego punktu widzenia.

W dniu 23 grudnia 2021 r. do Sejmu wpłynęło stanowisko Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców do projektu ustawy. Rzecznik w swoim stanowisku stwierdza, że zawarte w projekcie ustawy „propozycje zmian mogą nie spełnić założeń regulacji i doprowadzić do pogłębienia negatywnej sytuacji finansowej branży przewoźników lotniczych”. W innym miejscu stanowiska można przeczytać, że proponowane zmiany „w znacznej mierze odbiegają od (...) założeń, przez co mogą wywrzeć negatywny wpływ na branżę przedsiębiorców zajmujących się przewozami lotniczymi.”.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „(b)iorąc pod uwagę pilną potrzebę nowelizacji oraz fakt, że projekt realizuje postulat IATA, odstąpiono od kierowania go do szerszych konsultacji publicznych do przewoźników lotniczych”.

### III. Uwagi ogólne

- 1) art. 1 i art. 2 – dokonywane zmiany zapewne będą miały wpływ na zwiększenie efektywności przepisów o karach pieniężnych przewidzianych w nowelizowanej ustawie. Wydłużenie okresu przedawnienia, kumulowanie postępowań i rozszerzenie katalogu organów, które będą mogły nakładać kary pieniężne spowoduje, że przewoźnicy lotniczy będą skuteczniej karani. Mając na uwadze deklarowany w uzasadnieniu projektu ustawy podstawowy cel regulacji (cel – wprowadzenie uregulowań zmierzających do ograniczenia negatywnych skutków finansowych dla przewoźników lotniczych wynikających z grożących im kar za naruszenie obowiązków związanych z przekazywaniem danych PNR), można mieć wątpliwości, czy opiniowana ustawa rzeczywiście ten cel zrealizuje.

Nie kwestionując prawa ustawodawcy do dokonywania zmian w obrębie systemu prawnego (o ile ingerencja stanowi uzasadnione naruszenie stabilności porządku prawnego) oraz rozwiązań przyjętych w opiniowanej ustawie – jako takich, należy pamiętać o tym, że dokonywane korekty nie mogą abstrahować od przyjętych na ich potrzeby założeń. Uchwalone rozwiązania wiążą się z polityką sankcyjną państwa, a nie ograniczaniem negatywnych skutków finansowych grożących przewoźnikom lotniczym kar pieniężnych. Trudno bowiem uznać za rozwiązania polepszające sytuację finansową przewoźników lotniczych: rozszerzenie katalogu organów mogących nałożyć karę pieniężną oraz wydłużenie okresu przedawnienia (również w odniesieniu do nieprzedawnionych naruszeń, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie noweli). Rozwiązania te będą skutkować raczej nieuchronnością kary pieniężnej, a w przypadku jej nałożenia *de facto* pogorszeniem sytuacji finansowej przewoźnika. Pośrednio korzystne skutki noweli dla przewoźników będą się zapewne wiązały z umożliwieniem przez ustawodawcę kumulowania postępowań.

W przypadku, gdy już na etapie dochodzenia ustawy do skutku „narzędzia” realizacji celu ustawy wydają się być nieadekwatne w przyszłości będzie trudno dokonać racjonalnej ewaluacji wprowadzonych rozwiązań, a więc oceny, czy i w jakim zakresie przyjęte rozwiązania doprowadziły/prowadzą do realizacji celu założonego

przez prawodawcę. Pojawi się bowiem pytanie, co było rzeczywistym celem ustawy – usprawnienie i zwiększenie efektywności postępowań, czy ograniczenie negatywnych skutków finansowych po stronie przewoźników lotniczych. Warto przy tym zwrócić uwagę na pkt 12 Oceny skutków regulacji załączonej do uzasadnienia projektu ustawy. W ramach ewaluacji analizie ma być poddana nie sytuacja finansowa przewoźników lotniczych a liczba nałożonych i uiszczonych kar pieniężnych (12. *W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?* – „Ewaluacja efektów projektu zostanie zapewniona przez bieżącą analizę liczby nałożonych i uiszczonych administracyjnych kar pieniężnych.”).

W związku z tym, że – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – projektodawca zrezygnował z szerokich konsultacji publicznych, trudno jest stwierdzić, jakie stanowisko w odniesieniu do przyjętych rozwiązań mają zainteresowani (przewoźnicy lotniczy). Nie jest jasne w szczególności, czy przewidują oni poprawę swojej sytuacji finansowej i czy w ich ocenie przyjęte rozwiązania ograniczą negatywne skutki finansowe wynikające z grożących im kar. Trzeba przy tym pamiętać, że konsultacje publiczne są narzędziem tworzenia dobrego prawa, tj. prawa, które jest spójne, funkcjonalne (realizuje cel), skuteczne (jest dobrym narzędziem realizacji celu) i akceptowane przez partnera społecznego (adresatów). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników IATA wystąpiło do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o pomoc dla linii lotniczych m.in. przez **zawieszenie** nakładania kar pieniężnych wynikających z niedopełnienia ustawowych obowiązków przekazywania danych PNR.

Tytułem uzupełnienia należy wskazać, że istotny z punktu widzenia skutków finansowych kar pieniężnych jest art. 72 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera nienowelizowany przez opiniowaną ustawę. Wskazany przepis wyłącza w odniesieniu do kar pieniężnych, o których mowa w art. 64 oraz art. 66 nowelizowanej ustawy stosowanie przepisów art. 189f i art. 189k ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Pierwszy z wymienionych przepisów określa zasady, na jakich można odstąpić od wymierzania kary pieniężnej, drugi zaś zasady udzielania ulg w wykonaniu kary pieniężnej (odroczenie terminu wykonania kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty, odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,

umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części, umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części).

Reasumując, Biuro Legislacyjne podziela wątpliwości Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców wskazane w jego stanowisku do projektu ustawy, dotyczące nieadekwatności deklarowanego celu ustawy i rozwiązań, które mają realizować ten cel.

- 2) art. 3 – zgodnie z tym przepisem ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, a więc *de facto* bez okresu *vacatio legis*. Trzeba pamiętać, że z art. 2 Konstytucji wynika między innymi nakaz odpowiedniej *vacatio legis*, tj. nakaz zagwarantowania adresatom odpowiednio długiego okresu dostosowawczego. Ustawodawca powinien wybrać taki moment wejścia w życie przepisów, aby nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowionych norm oraz – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do nowego prawa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *vacatio legis* musi mieć długość odpowiednią do treści i charakteru aktu (np. orzeczenie TK P 1/95). Racjonalny i odpowiedzialny ustawodawca powinien zachowywać się lojalnie wobec adresatów, zaś „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z koniecznością umożliwienia adresatom odpowiedniej reakcji na nowe przepisy. Co więcej, odpowiednią *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają zróżnicowane.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych rezygnacja z *vacatio legis* jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy **ważny interes państwa** wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Można mieć wątpliwość, czy opiniowana ustawa spełnia te warunki.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano wprawdzie, że nowela nie wprowadza zmian, które „wymagałyby dostosowania istniejących rozwiązań technicznych w zakresie przekazywania danych PNR” oraz takich, które „w jakikolwiek sposób mogłyby rzutować na konieczność modyfikacji dotychczasowego sposobu postępowania przez przewoźników lotniczych” i w związku z tym jest zasadne, aby weszła ona w życie jak

najszybciej, niemniej z uzasadnienia nie wynikają argumenty pozwalające stwierdzić, że wejście w życie ustawy z zachowaniem odpowiedniego okresu dostosowawczego stałoby na przeszkodzie realizacji (ochrony/zabezpieczenia) ważnego interesu państwa, rozumianego jako wartość uzasadniająca odstępianie od jednej z konstytucyjnych formalnych zasad tworzenia, tj. zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Nie przedstawiono również argumentów przemawiających za tym, że cel ustawy nie zostałby zrealizowany albo jego realizacja byłaby utrudniona, jeżeli ustawa weszłaby w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*.

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*