



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

X kadencja

Zapis
stenograficzny
ze wspólnego posiedzenia
Komisji Samorządu
Terytorialnego i Administracji
Państwowej (115.)
oraz Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (136.)

23 listopada 2021 r.

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 569, druki sejmowe nr 1754, 1756 i 1756-A).

(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Zygmunt Frankiewicz)

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Dobry wieczór państwu.

Otwieram posiedzenie połączonych komisji, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Mamy już kworum w obydwu komisjach, więc możemy zaczynać.

Czy na sali są osoby, które zawodowo trudnią się działalnością lobbingsową? Nie ma takich osób.

Informuję, że posiedzenie jest transmitowane i nagrywane.

W porządku obrad mamy zaplanowane zajęcie się ustawą o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, druk senacki nr 569.

Czy do porządku obrad ktoś z państwa senatorów ma uwagi? Nie ma uwag.

Przystępujemy do pracy.

Pozwólcie państwo, że w imieniu senatorów przywitam gości, przede wszystkim pana Bartosza Grodeckiego, ministra w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, wraz ze współpracownikami. Jest też przedstawiciel komendanta głównego Straży Granicznej, pan płk Marcin Własnowolski, a z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich jest pan Mirosław Wróblewski. Witam wszystkich gości. Jeżeli kogoś pominałem, to przepraszam.

Przejdźmy do omawiania ustawy.

Rozumiem, że przedstawi ją pan minister.

Bardzo proszę.

**PODSEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE SPRAW
WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
BARTOSZ GRODECKI**

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący, jak rozumiem, protokół jest taki, że mogę zdjąć maskę na czas czytania. Czy tak?

(Przewodniczący Zygmunt Frankiewicz: Tutaj takie obyczaje do tej pory były, w związku z tym nie mam nic przeciwko temu.)

Dziękuję, będzie mi łatwiej. Dziękuję bardzo.

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Panie i Panowie Senatorowie!

Ustawa o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw ma przede wszystkim na celu zapewnienie w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego skutecznych działań podejmowanych przez Straż Graniczną w celu ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na obecny kryzys migracyjny i obiektywną sytuację na granicy, na polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej oraz zaangażowanie w ten kryzys służb białoruskich konieczne jest przede wszystkim stworzenie odpowiednich warunków do wykonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej ich ustawowych zadań, czyli ochrony granicy państwowej.

W związku z tym ustawa zakłada dodanie w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej możliwości wprowadzenia na czas określony zakazu przebywania na określonym obszarze strefy nadgranicznej. Przedmiotowy zakaz będzie mógł zostać wprowadzony na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych

po zasięgnięciu opinii komendanta głównego Straży Granicznej, w którym zostanie określony obszar oraz czas obowiązywania zakazu. Jednocześnie projektowana ustawa powoduje szereg wyjątków od zakazu, w szczególności dotyczących mieszkańców obszaru objętego zakazem przebywania, osób wykonujących pracę zarobkową na tym obszarze, uczniów oraz osób korzystających z przejść granicznych. W ustawie przewidziano również, że właściwy miejscowo komendant placówki Straży Granicznej będzie mógł zezwolić na przebywanie na obszarze objętym zakazem m.in. dziennikarzy.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Zdecydowano się na wprowadzenie możliwości ograniczenia przebywania osób na określonym obszarze strefy nadgranicznej, uznając, że takie ograniczenie może okazać się niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie w projekcie kierowano się zasadą ograniczenia ingerencji w prawa i wolności obywateli do tego, co jest konieczne dla zwiększenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz stworzenia odpowiednich warunków do działań funkcjonariuszy Straży Granicznej w strefie nadgranicznej.

Ustawą planuje się również dokonanie zmian w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej polegających na rozszerzeniu katalogu środków przymusu bezpośredniego, których mogą używać funkcjonariusze Straży Granicznej, o plecakowe miotacze substancji obojętnej – ma to poprawić skuteczność odpięcia prób siłowego przekraczania granicy państwowej, a jednocześnie zapobiegać sytuacji, w której wystąpiłaby konieczność użycia przez Straż Graniczną bardziej inwazyjnych środków, takich jak broń palna – zniesieniu limitu wiekowego dla kandydatów do służby w Straży Granicznej oraz uregulowaniu kwalifikacji zawodowych wymaganych do mianowania funkcjonariuszy Straży Granicznej na stanowisko służbowe.

Ostatnią zmienianą ustawą jest ustawa z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na

obszarze części województwa podlaskiego i części województwa lubelskiego w 2021 r. Projektowana zmiana ma na celu umożliwienie w przypadku wprowadzenia zakazu przebywania otrzymywania rekompensaty przez podmioty wykonujące określoną działalność na obszarze objętym tym zakazem.

Pilne wejście w życie ustawy uzasadnione jest utrzymującą się sytuacją na granicy z Białorusią.

W imieniu rządu proszę o przyjęcie ustawy. Bardzo dziękuję za uwagę.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Bardzo dziękuję panu ministrowi.

Bardzo proszę pana mecenasa reprezentującego Biuro Legislacyjne Senatu o przedstawienie opinii biura.

GŁÓWNY LEGISLATOR
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
PIOTR MAGDA

Dziękuję uprzejmie.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!
Szanowni Państwo!

Przede wszystkim Biuro Legislacyjne pragnie podkreślić, że uzasadniony jest pogląd, że art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej, który ustanawia kompetencje do wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym terytorium Polski, jest niezgodny z art. 52 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji przez to, że przewiduje możliwość wprowadzenia zakazu, którego treść narusza istotę konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu na tym terytorium. Stosownie do art. 52 ust. 1 konstytucji każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Polski oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Wolność ta oczywiście nie ma charakteru absolutnego, a zatem, jak stanowi wprost art. 52 ust. 3 konstytucji, może podlegać ograniczeniom zawartym w ustawie, jednakże w świetle art. 31 ust. 3 konstytucji, który statuuje zasadę proporcjonalności, ograniczenia te nie

mogą naruszać istoty tej wolności. Zakaz naruszenia istoty prawa i wolności opiera się na założeniu, że każde prawo i każda wolność posiada pewien niezbywalny rdzeń, którego naruszenie przesądzać będzie o naruszeniu istoty prawa bądź wolności, oraz pewne elementy dodatkowe, otoczkę, która może być przez ustawodawcę zwykłego ujmowana w różny sposób i przez niego modyfikowana bez zniszczenia tożsamości danego prawa lub wolności.

Analiza treści dodawanych przepisów ustawy o ochronie granicy państwowej prowadzi do uznania, że z uwagi na następujące argumenty uzasadniony jest pogląd o naruszeniu istoty konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Polski oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Po pierwsze, art. 12a ust. 1, choć przewiduje możliwość wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, nie limituje w żaden sposób okresu jego obowiązywania. W ten sposób przewidziany w tym przepisie środek stanowi nie tyle ograniczenia w rozumieniu art. 52 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, co nielimitowane czasowo zakazy poruszania się po określonym obszarze Polski, wyboru na niej miejsca zamieszkania oraz wyboru miejsca pobytu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Po drugie, w świetle art. 12b ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej wprowadzenie zakazu będzie skutkowało w okresie jego obowiązywania albo wyłączeniem, albo nieproporcjonalnym ograniczeniem innych konstytucyjnych wolności i praw, zwłaszcza wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a w konsekwencji będzie negatywnie oddziaływać na konstytucyjne prawo jednostki dostępu do informacji publicznej. Zauważenia wymaga bowiem to, że art. 12b ust. 4 pomija dziennikarzy w katalogu podmiotów, do których nie stosuje się zakazu, przy czym zgodnie z art. 12b ust. 2 właściwy miejscowo komendant placówki Straży Granicznej może zezwolić dziennikarzom na przebywanie na obszarze objętym zakazem wyłącznie w uzasadnionych przypadkach oraz na określonych zasadach, co nadto wydaje się wysoce wątpliwe w świetle zasady określoności przepisów prawa. Nawet zatem w oderwaniu od istoty omawianej ustawy zaplanowane ograniczenia budzą zasadnicze wątpliwości w świetle

zgodności z art. 14, art. 54 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 konstytucji w związku z zasadą proporcjonalności, a także niezgodności z art. 2 konstytucji.

Po trzecie, należy zauważyć że art. 18d przewiduje, iż naruszenie zakazu będzie penalizowane m.in. karą aresztu, która w świetle art. 19 kodeksu wykroczeń polegałaby na pozbawieniu wolności osoby niestosującej się do zakazu na okres od 5 do 30 dni. Nawet w oderwaniu od istoty niniejszych rozważań wydaje się ona sankcją nieproporcjonalną w stosunku do stopnia społecznej szkodliwości popełnionego czynu, a tym samym budzi wątpliwości w świetle art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Po czwarte, zakaz ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, co w świetle jego treści, skutków obowiązywania oraz penalizacji należy uznać za naruszenie zasady odpowiedniej *vacatio legis*.

Wysoka Komisjo, niezależnie od podniesionych zastrzeżeń istnieją podstawy do uznania, że art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej jest niezgodny z art. 52 ust. 3, art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 konstytucji przez to, że przewiduje określenie okresu obowiązywania zakazu w rozporządzeniu, a zatem w drodze aktu podustawowego. Przedmiotem upoważnienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wprowadzenia w drodze rozporządzenia zakazu uczyniono bowiem nie tylko określenie obszaru, na którym będzie on wprowadzony, lecz także okresu jego obowiązywania. W tym miejscu jeszcze raz podkreślenia wymaga to, że żaden z dodawanych przepisów ustawy o ochronie granicy państwowej nie limituje okresu obowiązywania zakazu, nie przewiduje również żadnych ograniczeń co do możliwości przedłużenia okresu objętego zakazem czy ponownego wprowadzania zakazu na tym samym obszarze w drodze kolejnego rozporządzenia.

Art. 52 ust. 3 konstytucji, podobnie jak statuujący zasadę proporcjonalności art. 31 ust. 3 konstytucji, stanowi *expressis verbis*, że wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu na tym terytorium mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Z kolei zgodnie z art. 92 ust. 1 konstytucji rozporządzenia są wydawane na podstawie ustawy i w celu wykonania ustawy, co determinuje właściwy podział materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie, zwłaszcza w sprawach dotyczących ograniczenia

konstytucyjnych wolności i praw. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczania danych wolności i praw, a więc w omawianym przypadku m.in. określenie okresu, na który może być wprowadzony zakaz, tak aby na podstawie jej przepisów można było wyznaczyć kompletny zarys przewidzianych ograniczeń, zaś przedmiotem rozporządzenia mogą być kwestie o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia dla statuowanych ograniczeń wolności i praw. W tym stanie rzeczy uprawnione jest stwierdzenie, że art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej jest niezgodny z art. 52 ust. 3, art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 konstytucji, gdyż przekazuje do samodzielnego unormowania w akcie wykonawczym sprawy, które w świetle realizacji konstytucyjnych praw i wolności powinny być określone w ustawie.

Biuro Legislacyjne pragnie wreszcie zwrócić uwagę na proceduralny aspekt stanowionej ustawy. Zgodnie z art. 123 ust. 1 konstytucji Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, ale m.in. z wyjątkiem projektów ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych. Mając na uwadze to, że art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej przewiduje reglamentacyjną kompetencję ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wprowadzenia zakazu, a art. 12b ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej przewiduje reglamentacyjną kompetencję właściwych terenowych organów Straży Granicznej do wydawania zgody na przebywanie na określonych zasadach i przez określony czas na terenie objętym zakazem przez osoby do tego nieuprawnione, należy uznać, że projekt ustawy rozpatrywany w Sejmie jako projekt pilny regulował problematykę właściwości władz publicznych. Należy zwrócić uwagę na to, że niedochowanie przez Sejm trybu wymaganego przepisami konstytucji do uchwalenia ustawy skutkuje niekonstytucyjnością całej ustawy.

Reasumując, Wysoka Komisjo, chcę powiedzieć, że w świetle zakresu i charakteru podniesionych zastrzeżeń w ocenie Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu opiniowanej ustawy nie da się poprawić tak, by odpowiadała konstytucyjnym wartościom, zasadom i normom odnoszącym się do ograniczeń praw i wolności. Abstrahując od wadliwego trybu uchwalenia

ustawy, przewidziane przez nią naruszenie istoty konstytucyjnych wolności nie jest możliwe do zastosowania w okresie, w którym nie obowiązuje konstytucyjnie określony stan nadzwyczajny. Z tego względu Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu uważa, że omawiana ustawa nie powinna stać się elementem obowiązującego porządku prawnego. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Dziękuję bardzo.

No, ta opinia brzmi dość dramatycznie.

Ja za chwilę poproszę o odniesienie się do niej pana ministra, ewentualnie współpracowników.

Zgłasza się do zabrania głosu przedstawiciel rzecznika praw obywatelskich. Z dostarczonej opinii wynika, że te opinie są przynajmniej zbieżne. W związku z tym proponuję oddać głos panu Mirosławowi Wróblewskiemu, który uczestniczy w pracach zdalnie, jest z nami połączony, a później będę prosił pana ministra o odniesienie się do obydwu opinii. Dobrze?

To bardzo proszę, pan Mirosław Wróblewski.

**DYREKTOR ZESPOŁU
PRAWA KONSTYTUCYJNEGO,
MIĘDZYNARODOWEGO
I EUROPEJSKIEGO
W BIURZE RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH
MIROSŁAW WRÓBLEWSKI**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Rzecznik praw obywatelskich skierował do Wysokiej Izby swoją opinię w sprawie nowelizacji ustawy, więc ja postaram się przedstawić to krótko i podkreślić najistotniejsze elementy.

W opinii rzecznika ustawa zawiera rozwiązania, które ingerują bezpośrednio w podstawowe wolności konstytucyjne, przede wszystkim takie jak wolność poruszania się po terytorium Polski, wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, wolność wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji, a także w życie prywatne i rodzinne, w sposób, który jest konstytucyjnie niedopuszczalny.

Przede wszystkim, jeżeli chodzi o art. 12a ust. 1 i ust. 2 ustawy, zasadnicze znaczenie ma

to, żeby spełniony był konstytucyjny wymóg ograniczenia, które następuje wyłącznie w ustawie. W wypadku przepisów, które dopuszczają przekazanie ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych kompetencji do określenia w rozporządzeniu zakazu przebywania na określonym obszarze w sferze przygranicznej przyległej do granicy państwowej, trzeba podkreślić, że to upoważnienie ma charakter fakultatywny, co oznacza, że ono daje duży margines swobody ministrowi. Wtedy tym bardziej na ustawodawcy spoczywa obowiązek określenia wszystkich podstawowych elementów składających się na ograniczenie wolności konstytucyjnej, po to, żeby to uprawnienie nie było wykorzystywane w sposób nadmierny i instrumentalny. Niestety art. 12a ust. 1 nie określa... (*Zakłócenia w trakcie wypowiedzi*) ...możliwości określenia tego terminu, na jaki zakaz może zostać wydany, nie określa żadnych temporalnych granic reglamentowania konstytucyjnej wolności przemieszczania się. Minister, postępując w zgodzie z tym przepisem ustawy, mógłby ustalić czas obowiązywania zakazu zarówno na 30 dni, jak i na 3 lata i będzie spełniony wymóg czasowy. Tymczasem trzeba podkreślić – wspominał już o tym ekspert Biura Legislacyjnego – że zgodnie z ustawą o stanie wyjątkowym zakaz dotyczący tożsamej materii mógłby wynosić maksymalnie, po przedłużeniu stanu wyjątkowego, 150 dni. Zatem oczywiście jest to, że maksymalny okres obowiązywania takiego zakazu poza stanem nadzwyczajnym, a więc wprowadzonego ustawą zwykłą, musi być odpowiednio krótszy. To nie jest materia techniczna, która może być dookreślona w rozporządzeniu. Zatem przepis art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej w zakresie, w jakim nie określa maksymalnego terminu, na który może być ustanowiony ten zakaz przebywania, jest z pewnością niezgodny z konstytucją, z art. 52 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3.

Wreszcie poważne zastrzeżenie natury konstytucyjnej budzi także to, że zgodnie z art. 12a zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej może być wprowadzony w przypadku konieczności – to nie budzi wątpliwości – zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ale mowa jest o uzasadnionym ryzyku popełnienia innych czynów zabronionych. Ta pojemna kategoria innych czynów zabronionych w uwagi na to, że w grę wchodzi tutaj praktycznie wszystkie

penalizowane w polskich przepisach, zarówno kodeksowych, jak i przepisach szczególnych, czyny zabronione... Jest to konstrukcja prawna, zgodnie z którą sama okoliczność, że bliżej nieokreślone czyny zabronione są popełniane na tym obszarze, uzasadnia, bym powiedział, możliwość wprowadzenia takiego ograniczenia. Z powodu zasady określoności regulacji prawnej wymaganej przez konstytucję, w szczególności art. 2, to jest niedopuszczalne.

Rzecznik praw obywatelskich ocenił te przepisy także z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Trzeba podkreślić, że ten zakaz przebywania na terytorium... Wprawdzie podobne zakazy występują w już istniejących przepisach prawnych, np. zakaz wstępu do lasu, ale dotyczą one terenów niezamieszkałych. Tymczasem możliwość ustanowienia tego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie przygranicznej będzie ingerowała nie tylko w wolność przemieszczania się, ale w niezwykle ważne konstytucyjne prawa i wolności obywateli. To przede wszystkim będzie radykalne ograniczenie prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Wyłączenia, które znalazły się, a w zasadzie zostały powtórzone już z obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, powodują, że tylko i wyłącznie osoby, które będą małżonkiem, wstępnym, zstępny lub rodzeństwem, sprawują opiekę albo udzielają pomocy w załatwianiu bieżących spraw życia codziennego osobie zamieszkującej na obszarze objętym zakazem, będą upoważnione do wjazdu, wstępu, przebywania w tej strefie. Zatem żadne inne okoliczności, związane np. ze zbliżającymi się świętami Bożego Narodzenia, nie będą upoważniały członków rodzin do przebywania w tej strefie. Oczywiście jest wyjątek związany ze sprawowaniem kultu religijnego, więc można powiedzieć, że być może święta się tutaj akurat zmieszczą. Nowego Roku, Sylwestra z pewnością nie można zaliczyć do tej kategorii. Tutaj będzie poważny problem, bo różne osoby, rodziny nie będą mogły wjechać, nie będą mogły się odwiedzać. Umocowanie do tak głębokiego wkroczenia w sferę życia prywatnego, rodzinnego i decydowania o życiu osobistym polskich obywateli budzi nie tylko poważne wątpliwości, ale wręcz sprzeciw.

I ostatni punkt – krótko, o tym też już była mowa – mianowicie przepis art. 12a ust. 1 wkra-
cza także w prawo do pozyskiwania informa-
cji, w wolność prasy. Wśród osób wyłączonych
z zakazu, o którym mowa w art. 12a ust. 1, nie
wymieniono dziennikarzy. Ja już pominę bardzo
szeroką argumentację, którą przedstawiliśmy
w opinii, dotyczącą roli prasy, roli pozyskiwania
informacji. Ale trzeba podkreślić to, że taki stan
rzeczy prowadzi do pozbawienia obywateli pra-
wa do rzetelnego informowania, prawa do jaw-
ności życia publicznego, prawa do kontroli i kry-
tyki społecznej. Tej krytycznej oceny nie osłabia
fakt, że zgodnie z dodawanym jednocześnie
art. 12b ust. 2 w uzasadnionych przypadkach
właściwy miejscowo komendant może zezwolić
na przebywanie innych osób niż wymienione
w ust. 1, w szczególności dziennikarzy. Nie może
być tak, że konstytucyjna wolność pozyskiwania
informacji jest reglamentowana administra-
cyjnie, dodatkowo, na podstawie przepisu, któ-
ry pozostawia temuż komendantowi całkowitą
swobodę w ustaleniu, czy, kiedy, komu i na jak
długo przyznać przywilej korzystania z tej kon-
stytucyjnej wolności. Art. 12b ust. 2 nie zawiera
żadnych przesłanek, żadnych kryteriów, na pod-
stawie których taka zgoda miałaby być wydana.
Można powiedzieć, że niebezpiecznie zbliżamy
się tu do granicy swoistej cenzury prewencyj-
nej. Oczywiście nie chodzi tu o rozpowszechnia-
nie informacji, ale żeby informacje móc rozpo-
wszechnić, trzeba ją najpierw pozyskać.

I taka uwaga proceduralna, związana z wyda-
wanymi zgodami ze strony komendanta. Jeżeli
miałyby pozostać tego typu przepisy, to trzeba po-
wiedzieć, że to jest akt o charakterze administra-
cyjnym, który z pewnością będzie podlegał kontroli
sądu administracyjnego. Zaś w przypadku możli-
wości, bym powiedział, realizacji właśnie prawa
do życia prywatnego, rodzinnego czy uprawnień
dziennikarzy zwykle terminy załatwiania spraw
przed sądami, rozstrzygania wątpliwości... No,
rozstrzygnięcie po roku czy nawet po kilku mie-
siącach nie będzie miało żadnego znaczenia dla
obywateli, nie zapewni rzeczywistej i efektywnej
ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Dłate-
go też rzecznik przedkłada Wysokiej Komisji do
rozważenia wprowadzenie jakichś reguł procedu-
ralnych przyspieszających rozpatrywanie także
przez sądy tego typu spraw. Aczkolwiek potencjal-
na masowość tych spraw pozwoli w ogóle podawać
w wątpliwość to, czy przy takich konstrukcjach

prawnych można zapewnić poszanowanie praw
obywateli, oczywiście przy pełnym zrozumieniu
przesłanek związanych z zapewnieniem bezpie-
czeństwa i porządku publicznego.

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący,
bardzo dziękuję państwu. Jestem oczywiście do
dyspozycji w przypadku pytań.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo, Panie Dyrektorze.

I teraz zgodnie z umową oddaję głos panu
ministrowi.

PODSEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
BARTOSZ GRODECKI

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowne Panie i Panowie Senatorowie! Wy-
sokie Komisje!

Spróbuję po kolei odnieść się do wątpliwości
podnoszonych zarówno przez Biuro Legislacyj-
ne, jak i przez rzecznika praw obywatelskich.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia art. 52 ust. 1
w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji dotyczą-
cy naruszenia wolności poruszania się, wyboru
miejsca zamieszkania i pobytu, pragnę poin-
formować, że ustawa o ochronie granicy pań-
stwowej w art. 9 ust. 3 już od dawna, czyli od
momentu jej uchwalenia, dopuszcza możliwość
wprowadzenia zakazu przebywania na niektó-
rych odcinkach pasa drogi granicznej. Ja przy-
pomnę, że mówimy o obszarze pasa drogi gra-
nicznej, czyli, o ile się nie mylę, 15 km w głąb...

(Głos z sali: 15 m.)

...15 m w głąb kraju.

Może to uczynić wojewoda, a ustawa nie na-
rzuca wprost określonej formy tego działania,
a jedynie przewiduje ogólne jej przesłanki.

Ten zapis, który przedstawiamy i staramy
się wprowadzić, zarówno w zakresie formy, jak
i uszczegółowionych przesłanek, można ocenić
jako adekwatny do obecnej sytuacji, jaką mamy na
granicy wschodniej, jeśli chodzi o bezpieczeństwo.

Jeżeli chodzi o wprowadzenie zakazu przeby-
wania na określonym obszarze i wprowadzenie

tych zakazów rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych i administracji, pragnę wskazać, że takie ograniczenia również już istnieją w polskim porządku prawnym. Przewiduje to ustawa uchwalona w dniu 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, a może to zrobić wojewoda na obszarze województwa lub minister zdrowia na obszarze kilku województw albo też nawet na terytorium całego kraju. Co więcej, przywołana przeze mnie ustawa wprowadziła sankcje karne i to nawet pozbawienia wolności do lat 5. Przypominam, w odniesieniu do tej sankcji, którą my wprowadzamy, że o tym, kto jaką karę poniesie finalnie decyduje sąd, a nie funkcjonariusze Straży Granicznej. W tym miejscu chciałbym też przytoczyć pogląd zaczerpnięty z opinii rzecznika praw obywatelskich, którego zdaniem zaproponowane w art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej przesłanki ograniczenia wolności określonych w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP w postaci konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej treściowo odpowiadają przesłankom materialnym określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. klauzuli bezpieczeństwa lub porządku publicznego, i nie budzą zasadniczych wątpliwości konstytucyjnych. Ponadto w swojej opinii rzecznik praw obywatelskich wskazał, że sam fakt przekazania ministrowi upoważnienia do określenia w rozporządzeniu elementów treściowych ograniczenia konstytucyjnych wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu nie przesądza o niezgodności tego rozwiązania z art. 52 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Bardzo podobną opinię wydała Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która wskazała, iż analizując uzasadnienie przedstawione przez projektodawcę, można uznać, że cel ustawy mieści się w warunkach wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji, a także w art. 2 ust. 3 protokołu nr 4 do konwencji o ochronie praw człowieka.

Teraz odniosę się do obecności dziennikarzy i do kwestii poruszania się w strefie objętej czy potencjalnie objętej zakazem. Mamy przesłankę dotyczącą załatwiania spraw życia codziennego. Jest to w naszej ocenie przesłanka tak pojemna i tak ogólna, że właściwie konsumuje wszystkie sprawy, które miałyby do załatwienia osoby chcące wjechać na teren objęty tymże zakazem.

Pragnę też wskazać, że pewne ograniczenia w przemieszczaniu się są również w rozporządzeniu granicznym, wydanym w związku z sytuacją epidemiczną, które jasno reglamentuje kwestie wjazdu do Rzeczypospolitej Polskiej. Tutaj wątpliwości konstytucyjnych w tym zakresie nie widzimy. Art. 12b w ust. 2 wskazuje wprost, że w szczególności dziennikarze mogą wjeżdżać do strefy obecnie objętej stanem wyjątkowym, a za chwilę objętej tymi ograniczeniami. Taką decyzję może podjąć komendant palcówki Straży Granicznej. My mamy tutaj na celu... My jednak priorytetowo patrzymy na kwestie bezpieczeństwa i o tych kwestiach nie muszę chyba szeroko opowiadać, one były bardzo dokładnie omawiane i przez kierownictwo resortu spraw wewnętrznych i administracji, i przez rząd, a także w materiałach publikowanych przez nasze służby mundurowe, przez Straż Graniczną, Policję oraz wojsko.

I ostatnia sprawa, która została podniesiona, kwestia trybu pilnego. Szczerze powiedziawszy, jeżeli chodzi o ten art. 123, ani rzecznik praw obywatelskich, ani Helsińska Fundacja Praw Człowieka, ani Rządowe Centrum Legislacji, ani legislatorzy sejmowi nie podnosili tej kwestii. Ja myślę, że wchodzenie w jakąś taką akademicką dyskusję dotyczącą spójnika „i” w przypadku ustaw regulujących ustroj i właściwości władz publicznych... Uznajemy, że należy czytać te przesłanki łącznie, a ta ustawa ani nie reguluje ustroju, ani w żaden sposób nie ingeruje w kwestie ustrojowe. No, właściwość władz publicznych... Właściwie nie, bo ona doprecyzowuje możliwości działania Straży Granicznej i służb podległych MSWiA, a także wojsku w tymże paśmie.

Była jeszcze uwaga dotycząca czasu obowiązywania tychże ograniczeń. Trudno nam było określić, jaki to dokładnie będzie czas, bo sytuacja na granicy rzeczywiście jest dynamiczna i uderza w bezpieczeństwo i porządek publiczny Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego wprowadziliśmy taką cezurę czasową, tzn. że wprowadzamy... Te ograniczenia czasowe nie zostaną wprowadzone na czas nieokreślony, ale bardzo trudno było określić, czy to będzie 30 dni, tak jak podnosił w swoim wystąpieniu przedstawiciel rzecznika praw obywatelskich, czy to będą 3 miesiące, czy być może będzie to trwało dłużej, jeżeli sytuacja będzie eskalowała, a kwestie bezpieczeństwa będą cały czas brane przez nas

priorytetowo pod uwagę i nie będziemy chcieli narażać osób, które nie powinny się w tej strefie znaleźć, na utratę życia i zdrowia. Dlatego też stwierdziliśmy, uznaliśmy, że wprowadzimy cezurę czasową, ale nie dookreślimy dokładnie terminu, w jakim miałyby obowiązywać te ograniczenia. Bardzo dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Dziękuję bardzo.

Teraz proponuję, żeby 2 osoby, które wyowiadały te opinie, miały szansę jeszcze krótko uzupełnić swoje wypowiedzi albo odnieść się do tego, co usłyszały. Proponuję, żeby to były już krótkie wypowiedzi. A później otworzę dyskusję.

Bardzo proszę, czy pan mecenas chciałby zabrać głos?

**GŁÓWNY LEGISLATOR
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
PIOTR MAGDA**

Dziękuję bardzo.

Podtrzymując zastrzeżenia Biura Legislacyjnego, chciałbym jednocześnie sprecyzować, że zarzut dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności w kontekście art. 52 ust. 1 konstytucji nie był zgłaszany w aspekcie przesłanek ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, bowiem te – jak stwierdził słusznie rzecznik praw obywatelskich – są zachowane, lecz problematyki ujętej w zdaniu drugim art. 31 ust. 3 konstytucji, tzn. naruszenia istoty konstytucyjnej wolności przemieszczania się oraz pobytu na określonym obszarze terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zaś drugie zastrzeżenie dotyczyło nieadekwatnej konstytucyjnie w ocenie Biura Legislacyjnego formy prawnej wprowadzania zakazu, jakim jest rozporządzenie. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Dziękuję bardzo.

Czy pan dyrektor Wróblewski też chce krótko zabrać głos?

**DYREKTOR ZESPOŁU
PRAWA KONSTITUCYJNEGO,
MIĘDZYNARODOWEGO
I EUROPEJSKIEGO
W BIURZE RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH
MIROSŁAW WRÓBLEWSKI**

Tak. Bardzo krótko.

Bardzo dziękuję panu ministrowi.

Ja tylko powiem, że oczywiście znane są już istniejące regulacje prawne, ale zupełnie czym innym jest wprowadzanie ograniczeń dotyczących pasa przygranicznego o szerokości 15 m, a czym innym w uchwalonej ustawie ograniczenia wolności i praw obywatelskich obejmujące teren całej gminy. To po pierwsze. Po drugie, rzeczywiście rzecznik praw obywatelskich uznaje zasadność, jeżeli chodzi o materialne przesłanki, ale te wątpliwości, te szczegółowe uwagi dotyczyły zarówno formy wprowadzenia ograniczeń, czyli rozporządzenia, które ma to regulować, bo ma to nie być ustawa, oraz określoności czy też proporcjonalności.

Nadal, jeżeli chodzi o kwestię czasu określonego, który nie zawiera żadnej granicy temporalnej... To niebezpiecznie zbliża się do wskazania czasu nieokreślonego, bo to wyłącznie minister będzie o tym decydował.

Ostatnia rzecz to pojemność przesłanki. Być może jest to pewna szansa, ale oddajemy w ten sposób w ręce komendanta – tak jak tu mówiłem, a akurat do tego pan minister się nie ustosunkował – życie prywatne, rodzinne wszystkich osób tam mieszkających, wprowadzamy, bym powiedział, dla tych osób wręcz permanentne ograniczenia ich praw i wolności obywatelskich. To nie jest coś, co jest do zaakceptowania w państwie demokratycznym, brak precyzyjności tych kryteriów. Nie chcę powiedzieć, że od widzimisię, ale mimo wszystko od bardzo arbitralnej decyzji komendanta uzależnione będzie codzienne życie tych osób. A wiemy, docierają do nas takie informacje, że ludzie mieszkający w strefach zbliżonych do granicy są coraz bardziej tymi ograniczeniami zmęczeni. Przyszłość na pewno nie będzie się dla nich rysować różowo w warunkach przepisów, które naruszają konstytucję. Bardzo dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Zgłosiły się 2 osoby, panowie z mojej prawej strony.

Pan Marcin Wolny z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Bardzo proszę.

PRZEDSTAWICIEL HELSIŃSKIEJ
FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA
MARCIN WOLNY

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Adwokat Marcin Wolny, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Fundacja Helsińska w całości popiera te krytyczne uwagi, które zostały zgłoszone przez rzecznika praw obywatelskich oraz Biuro Legislacyjne. Ja nie będę powtarzał tych uwag, bo jest to absolutnie niepotrzebne, nie chodzi o to, żeby tracić na to państwa czas.

Odnosząc się do słów pana ministra, potwierdzę, że faktycznie dostrzegamy, że deklarowany przez państwa cel mieści się w wartościach, które są wymienione w art. 31 ust. 2 i które pozwalają na ograniczenie praw człowieka, ale mamy istotne zastrzeżenia co do tego, czy ten środek, który państwo proponujecie – permanentny zakaz przebywania i praktycznie bardzo, bardzo rygorystyczny pod względem kategorii wyjątków – jest proporcjonalny do tego celu, który chcecie państwo osiągnąć. Czy nie da się tego celu osiągnąć innymi drogami? Dosłownie chwili potrzebuję, żeby wymienić co najmniej kilka innych metod, które zapewnią państwu jakąś formę kontroli nad tym, kto przebywa w tej strefie, chociażby mechanizm zgłaszania wjazdu do strefy, elektronicznego zgłaszania, co pozwoliłoby zidentyfikować pojazdy i osoby, które do tej strefy wjeżdżają.

W naszym odczuciu ten zakaz jednak dosyć mocno ingeruje, na tyle mocno, że możemy już mówić, że nie jest to ograniczenie wolności przemieszczania się, ale naruszenie jej istoty. Jednak jest to sytuacja nieporównywalna z sytuacją zakazu w pasie drogi granicznej, a więc 15 m, wyjątkowo 100 m. To jest obszar długi jak boisko piłkarskie, w dodatku funkcjonalnie powiązany z granicą, służący temu, aby zabezpieczyć granicę. Trudno to jednak przyłożyć do obszaru kilku

kilometrów od granicy, strefy zamieszkania, pracy, strefy turystycznej, gdzie zakaz dotknie praktycznie każdą osobę przebywającą na tym terenie.

Odniosę się szczegółowo do kwestii zezwoleń. My mamy bardzo duże zastrzeżenia co do tego, jak ten mechanizm zezwoleń jest uregulowany. W naszym odczuciu jest to mechanizm, który ograniczy wolność prasy na tym terenie, mimo że dziennikarze są tam wymienieni z imienia i nazwiska. Chcę się tu odnieść do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, która reguluje takie kwestie. Jest to akt o charakterze *soft law*, a więc jakaś moc oddziaływania na władze krajowe tego mechanizmu jest. Rada Europy wskazuje, że tego typu mechanizmy powinny być oparte na jasnych i precyzyjnych kryteriach, a przyznawanie dziennikarzom akredytacji powinno być zasadą, a nie wyjątkiem. Tak że ten mechanizm powinien być niejako odwrotnie skonstruowany, tak żeby ewentualnie komendant Straży Granicznej na jasnych kryteriach mógł zakazać określonym osobom przebywania w strefie. Każde ograniczenie dostępu dziennikarzy do strefy powinno być wyjątkowo traktowane. Absolutnie nie jest możliwe badanie tego, co dziennikarze piszą. Wyobrażam sobie, że ten mechanizm może jednak posłużyć np. temu, że gdy dziennikarz z OKO.press napisze krytyczny materiał o sytuacji na granicy, to następnym razem już nie dostanie zezwolenia na przebywanie w strefie. Boję się również tego, że ten mechanizm pozwala na określenie zasad, na jakich dziennikarze będą do strefy mogli wkraczać. W rezultacie będzie tak, że komendant Straży Granicznej pozwoli na wjazd do strefy, ale wyłącznie w towarzystwie rzecznika prasowego Straży Granicznej w ramach zorganizowanej wycieczki od granicy do granicy i z powrotem. To nie ma nic wspólnego z kontrolą medialną sprawowania władzy publicznej.

Nieustannie – i to już jest ostania rzecz, o której chcę powiedzieć – apelujemy o to, aby dopuścić do strefy organizacje i osoby niosące pomoc humanitarną. 10 zgonów, 10 ciał to stanowczo za dużo. Mamy XXI w. i nie możemy pozwolić sobie na to, aby na granicy polskiej umierali ludzie. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo.

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (115.)
oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (136.)

(*Głos z sali:* Na białoruskiej granicy, nie polskiej...)

(*Przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Marcin Wolny:* Ciała są znajdowane również na polskiej granicy.)

Proszę.

(*Senator Marek Martynowski:* Dziękuję, Panie Przewodniczący...)

Proszę tylko się przedstawić, bo nie byłem w stanie przedstawić...

SENATOR

MAREK MARTYNOWSKI

Marek Martynowski, jestem senatorem.

(*Wesołość na sali*)

(*Przewodniczący Zygmunt Frankiewicz:* Przepraszam bardzo.)

Może dlatego, że w maseczce, to nie widać.

(*Przewodniczący Zygmunt Frankiewicz:* Mam problem z rozpoznawaniem osób w maseczkach.)

Panie Przewodniczący, ja po dokładnych wyjaśnieniach pana ministra składam wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

PRZEWODNICZĄCY

ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo.

Będziemy nad nim głosowali pod koniec posiedzenia.

Pan senator Janusz Pęcherz.

SENATOR

JANUSZ PĘCHERZ

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

Ja nie powiem nic wielce odkrywczego, jeżeli stwierdzę, że wszystkim nam zależy na obronie polskich granic. Chcemy, żeby granica była dobrze i profesjonalnie chroniona.

I teraz zadam panu ministrowi takie pytanie, ono gdzieś tam po drodze już się pojawiło, nie w takiej formie, jak ja to zarobię, ale zadam to pytanie. Czy trudno było przewidzieć, że przedłużenie stanu wyjątkowego na okres 2 miesięcy, o kolejne 2 miesiące będzie niewystarczające

do tego, żeby załatwić te problemy, z którymi mamy do czynienia w strefie przygranicznej? Wydaje się, że nawet gdybyśmy... Mieliliśmy tak naprawdę 150 dni, była taka możliwość. Nawet gdybyśmy zaplanowali to na 150 dni, to zawsze, gdy sytuacja się unormuje, można cofnąć się z tymi ograniczeniami i ich nie respektować. To jest jedno z pytań.

Drugie pytanie. Pan minister już wyjaśnił, ja tu miałem przygotowane takie pytanie, ale pan minister powiedział, co konkretnie reguluje omawiana ustawa. Otóż tak naprawdę ta ustawa nie rozwiązuje praktycznie żadnych problemów, bo wszystko, jak się przeanalizuje ustawy, na które pan minister się powołał, jest już uregulowane. Te ustawy regulują te kwestie, o których my tu mówimy, mówią o tych ograniczeniach. To jest granica państwowa, to jest zarządzanie kryzysowe możliwe do wprowadzenia przez wojewodę, to jest stan zagrożenia epidemicznego. Zatem tak naprawdę oprócz tego, że wprowadzamy tu dziennikarzy, ta ustawa niczego nie zmienia. Mogę powiedzieć, że tak naprawdę ta ustawa w moim rozumieniu reguluje jedną kwestię, to, jak selektywnie podejść do dziennikarzy, jak wybierać tych, którzy dostąpią łaski znalezienia się na obszarze przygranicznym. Tak ja to odczytuję. A pan minister bardzo mocno upewnił mnie w tym, że tylko ten problem jest tak naprawdę rozwiązywany, ale rozwiązywany nie tak, jak pewno oczekiwali tego dziennikarze i jak oczekiwała większość, nie tak, żeby był dostęp niezależnych dziennikarzy do granicy po to, żebyśmy mieli informację nie od Łukaszenki i nie od dziennikarzy, którzy zostali wpuszczeni przez Łukaszenkę, czyli dziennikarzy CNN i BBC. Te obrazy my dostajemy, ale przede wszystkim świat dostaje te obrazy, a nie dostaje obrazów z naszej strony, informacji od naszych także niezależnych dziennikarzy. I tak naprawdę o to chodziło Łukaszence. Myślę, że rząd w pewnym momencie się zreflektował, zorientował się, że ten przekaz nie jest właściwy i że trzeba dopuścić dziennikarzy, ale postanowił dopuścić tylko tych dziennikarzy, których będzie chciał. Zapisy dotyczące sytuacji, w której to komendant właściwy dla danego miejsca na odcinku Straży Granicznej będzie decydował o tym, kogo tak naprawdę wpuści i na jaki czas czy pod jakimi warunkami, są tak naprawdę nie do zaakceptowania. Ta sytuacja to jest jedna z tych sytuacji, które budzą zastrzeżenia.

Tak naprawdę to zostaliśmy jako senatorowie postawieni w bardzo trudnej sytuacji, bo oto ustawa wychodzi z Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przegłosowana większością i trafia do Senatu. Tymczasem my dzisiaj otrzymujemy – nie otrzymaliśmy tego wcześniej – ekspertyzę czy wnioski Biura Legislacyjnego Senatu takie, że my praktycznie nie powinniśmy dalej nad tym dyskutować. Ale my chcemy dyskutować, bo rozumiemy, że ochrona polskich granic jest rzeczą nadrzędną. Zauważyłem też, bo przygotowywałem się do tego posiedzenia plenarnego Senatu nie tylko w związku z tą ustawą, do wystąpienia w tej sprawie, ale także w związku z innymi ustawami, że w czasie plenarnego posiedzenia będzie procedowana ustawa – Kodeks postępowania cywilnego. To jest inicjatywa senacka przygotowana w odpowiedzi na petycję obywatelską. I jest uzasadnienie do tej ustawy, którego fragment przeczytam. To jest uzasadnienie, które jest uzasadnieniem rządowym na okoliczność tamtej ustawy. Nie będę czytał całości, bo pan legislator też już się na to powoływał.

Czytamy tu, że ponadto zgodnie z regułą wyrażoną w art. 31 ust. 3 konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. A wcześniej czytamy, że art. 92 ust. 1 konstytucji przesądza poza tym, że upoważnienie do wydania rozporządzenia ma określać organ właściwy, a zakres spraw przekazywanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, stopień precyzji wymagany przez ustawę zasadniczą wyklucza zatem tzw. upoważnienia blankietowe, tudzież niekompletne. Przepisy upoważniające obarczone tego typu wadą, czyli zwłaszcza naruszające wymóg szczególności pod względem przedmiotowym i treściowym, nie czynią zadość wyżej przywołanemu wzorcowi konstytucyjnemu.

Przywołuję fragmenty z tego uzasadnienia dlatego, że to uzasadnienie zostało dołączone do aktu prawnego wydanego przez polski rząd, tylko w innym ministerstwie. Zatem w zależności od tego, do czego nam jest potrzebna jakaś interpretacja, rozmaicie na te zagadnienia patrzymy. To tyle w tej dyskusji. Być może będę jeszcze zabierał głos. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Dziękuję bardzo.

Kto z państwa senatorów chce zabrać głos?
Bardzo proszę, pan senator Marek Komorowski.

**SENATOR
MAREK KOMOROWSKI**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

To jest niesamowite, to, co tutaj słyszymy, to jest po prostu niesamowite. Państwo chyba zapomnieli, w jakiej sytuacji się znajdujemy. Ponieważ jestem z województwa podlaskiego, to praktycznie na co dzień, może nie na co dzień, bo mieszkam trochę dalej od granicy, w każdym razie niemal na co dzień obserwuję sytuację nadzwyczajną na granicy. Jadąc dzisiaj na to posiedzenie komisji, mijalem 2 konwoje na sygnalach. Praktycznie przy okazji każdego wyjazdu z województwa podlaskiego do Warszawy mijamy jadące w drugą stronę konwoje, 2, 3 konwoje, zależy którego dnia, wszystkie na sygnale jadą na granicę, jadą bronić.

Państwo, nie wiem, chyba żyją w innym świecie, jakbyście w ogóle nie znali sytuacji, jaka jest na granicy. Mówicie – i tak to odbieram – że jesteście za, pomagacie itd. Stan wyjątkowy – nie. Ustawa o zabezpieczeniu granicy – nie. Ustawa o ochronie granicy – nie. No proszę państwa! I legislator. Proszę państwa, jak się zapoznaliśmy z opinią legislatora... Ja jej całkowicie nie podzielałam. Zarzuty dotyczące zakazu poruszania się po określonym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, wyboru miejsca zamieszkania... Gdzie tu jest naruszany jakiś zakaz wyboru miejsca zamieszkania? Czy osoby stale zamieszkujące nie mogą przebywać na tym terytorium? Przecież to jest wyłączone, mogą. Czy został wprowadzony zakaz zakupu nieruchomości na danym terytorium? Nie ma takiego zakazu. Jeśli więc ktoś sobie kupi jakąś nieruchomość, dom, mieszkanie, to może się tam zameldować i będzie tam mieszkał. Czy nie można tam otworzyć działalności gospodarczej? Czy nie można wykonywać pracy? Przecież nie ma takich ograniczeń, to w ogóle nie istnieje. Wybór miejsca zamieszkania na określonym obszarze. W ogóle tu nie ma takiego naruszenia konstytucji. Później wrócę do

jeszcze jednej kwestii. Niekonstytucyjność zapisu art. 18d. Panie Legislatorze, to pan zarzuca, niekonstytucyjność kodeksowi wykroczeń, bo w kodeksie wykroczeń... Szkoda, że pan jeszcze nie podał w opinii, jaka grzywna może być nałożona. Pan się skupił na karze aresztu. To kodeks wykroczeń stanowi, że to jest od 5 do 30 dni, nie ta ustawa. Jeżeli więc pan zarzuca... A złamanie tego zakazu jest wykroczeniem, więc z automatu wchodzi tu kodeks wykroczeń. Jak wchodzi kodeks wykroczeń, to jest tam określona wysokość grzywny czy wielkość kary aresztu. Tutaj nie można zarzucać, że to jest nieadekwatne. To do czego my mamy dojść?

Państwo cały czas zapominacie – ja o tym mówiłem, bo byłem sprawozdawcą ustawy o zabezpieczeniu granicy – o podstawowych, o pierwszych artykułach konstytucji, o tym, co na nas ciąży, a więc o preambule, o pierwszym zdaniu preambuły – jeszcze raz je przytoczę – „w trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny”. I to wszystko. To powinno determinować zachowania. Czy wy nie widzicie, co się dzieje na granicy? Art. 5 konstytucji mówi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium”. To jest podstawa do naszego działania. To my mamy patrzeć, jak mają wchodzić wszystkie... nie wiem, kogoś tam pozabijając z naszych służb mundurowych, które chronią granicy, a my w tym czasie będziemy się zastanawiać, czy tam czasami nie jest naruszona zasada zamieszkiwania, a uważam, że nie jest ona naruszona.

Jeżeli chodzi o rozporządzenie, to powiem, że właśnie techniczną kwestią jest wprowadzenie tych zasad, stąd rozporządzenie. Ustawa mówi... Pan legislator się z tym nie zgadza. Może mieć odrębne zdanie, ja mam w tym zakresie odrębne zdanie. Rozporządzenie zgodnie z art. 87 ust. 1 jest źródłem prawa. W związku z powyższym nie można tu mówić o jakichś przepisach podstawowych, nie można tu mówić o jakichś innych kwestiach. A zgodnie z art. 92 ust. 1 rozporządzenie jest wydawane w celu wykonania ustawy, ale jest źródłem prawa. To konstytucja nam gwarantuje.

Państwo się boją, przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka... Praktycznie niby nie kwestionujecie zapisów, tak to zrozumiałem, tylko się boicie tego, jak te przepisy będą realizowana. My mamy to realizować adekwatnie do sytuacji na granicy. Mamy chronić, bronić

polskiej granicy, nienaruszalności naszej granicy. To co my mamy wprowadzić? Stan wojenny? Nie możemy wprowadzić stanu wojennego, bo granica formalnie nie została przez jakieś tam nam nieprzychylne wojska przekroczone. To jest tak praktycznie na granicy. No nie ma innego wyjścia. My musimy brać pod uwagę to, że my mamy bronić Polski, mamy bronić polskiego terytorium, mamy wprowadzać takie rozwiązania, żeby ułatwić naszym służbom pilnowanie porządku. I ta ustawa do tego zmierza. Ona nie zmierza do ograniczania praw obywateli. Przecież w tej ustawie nie będą wprowadzane zakazy gdziekolwiek w kraju, bo raptem jakiś minister coś wymyśli i jakiś obszar obejmie tym zakazem.

Przecież mamy tam budować zabezpieczenie granicy. To jak sobie wyobrażacie budowę tego zabezpieczenia? Przecież to wszystko ma być kompatybilne, to ma się spajać, to ma w końcu zapewnić nam bezpieczeństwo i ma stworzyć warunki do normalnego funkcjonowania. Ja nie widzę tu żadnych przeszkód i popieram wnioszek kolegi senatora o przyjęcie tej ustawy bez poprawek.

Spójrzmy, jak działają parlamenty sąsiednie, np. na Litwie, gdzie praktycznie wszyscy to przyjmują, bo wiedzą, że trzeba zrobić wszystko, żeby chronić granic. Będziemy czekać... Na co będziemy czekać? My się będziemy zastanawiać, tak jak w przypadku ustawy o zabezpieczeniu granicy, czy robić to w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. No, najlepiej to odłożyć na 1,5 roku, jeszcze kija... niech rozstrzygną itd., a nie wiadomo, co się dzieje na granicy. Chyba nikt z państwa rodzin... Ja tam rozmawiałem z ludźmi – bo jestem właśnie z województwa podlaskiego i przy okazji różnych spotkań rozmawiam o tym – rozmawiałem z jednym z burmistrzów i pytałem: panie burmistrzu, niech pan mi powie, jak to wygląda z pana punktu widzenia? Pierwsza rzecz, jaką powiedział, była taka: ja się cieszę, że tam nie ma nikogo z mojej rodziny. Porozmawiajcie z rodzinami żołnierzy, funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji o tym, co te rodziny przeżywają. Jeżeli będą wiedzieć, że Polska o nich dba, jeżeli będą wiedzieć, że zrobiliśmy wszystko, by tak zabezpieczyć granicę, żeby zminimalizować niebezpieczeństwa, bo nie da się ich wykluczyć i całkiem wyłączyć, to będą nam dziękować. Ja może mówię teraz tak trochę emocjonalnie, ale... Chciałbym podziękować panu ministrowi

i wszystkim służbom na granicy – nie wiem, oni pewnie też słuchają – za to, że my możemy spokojnie spać. Kiedyś się śmialiśmy, że ktoś czuwa, żołnierz itd., żeby można było spać spokojnie, ale dzisiaj faktycznie tak jest. Kiedyś nie robiłem tak, że rano od razu włączałem telewizję i patrzyłem na informacje, co się dzieje na granicy, a teraz człowiek wstaje i włącza, bo nie wie, co się tam wydarzyło w nocy. A więc pierwsza rzecz to włączenie telewizji czy radia, czy komputera, żeby sprawdzić, co się wydarzyło na granicy.

Kończę to swoje może trochę emocjonalne wystąpienie, ale naprawdę: murem za polskim mundurem i za rządem w zakresie ochrony polskiej granicy, bo uważam, że rząd się tu sprawdza. No nie wyobrażam sobie innego działania, po prostu bylibyśmy zalani różnymi niekorzystnymi sytuacjami, zjawiskami i nie wiem, co by było. Fajnie tak sobie tutaj dywagować, jak na wykładzie akademickim, jak nas to bezpośrednio nie dotyczy, ale nas to może dotyczyć bezpośrednio. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Dziękuję bardzo.

Chciałbym, żebyśmy powoli zmierzali do jakichś konkluzji. Jeden wniosek został złożony.

Zadaję pytanie, kto z obecnych tu państwa senatorów i gości oraz osób pracujących zdalnie chce jeszcze zabrać głos w dyskusji.

(Rozmowy na sali)

Jeden głos, przynajmniej o tyłu wiem.

Pan senator Janusz Gromek.

**SENATOR
JANUSZ GROMEK**

Ja tak co do tych emocji pana senatora, który przed chwilą mówił, to co mówił, to powiem, że mam wielu znajomych z Kołobrzegu, z okolic Kołobrzegu, z województwa zachodniopomorskiego, którzy tam byli, są. Rozmawiałem z nimi i to, co przedstawiali... Mam obawy o ich życie i zdrowie. To, że granica wschodnia jest daleko od Kołobrzegu, nie znaczy, że to nie jest moja granica. To jest granica Polski i cały czas

martwię się o to, co będzie dalej. W tych emocjach pan często spoglądał na nas, na opozycję, jakbyśmy my byli przeciwko...

(Senator Marek Komorowski: Nie, bo tu widzę na wprost...)

Ale często spoglądał pan na nas, Panie Senatorze, i głupio się czułem, tak jakby pan atakował nas w związku z czymś, o czym pan nie wie. Tutaj jest wniosek formalny o to, żeby głosować bez poprawek. Ja jeszcze nie znam poprawek. Jak będą jakieś poprawki, to może będą mądre i trzeba będzie wspólnie zagłosować nad tymi poprawkami.

I następne pytanie. Czy to, co jest napisane przez Biuro Legislacyjne... Czy ja albo pan senator jeden, drugi, trzeci byliśmy u pana mecenas a i mówiliśmy jemu czy zespołowi, co mają pisać? Nie. Ja to widzę pierwszy raz. No a w konkluzji czytam to, co czytam: niezgodność z zapisem najważniejszym dla Polski, z konstytucją. Mam jeszcze jedno pytanie, absolutnie niezłośliwe, do pana ministra i do pana legislatora. Czy można by było napisać, nie na lewym czy na prawym kolanie, tak od razu, żebyśmy dzisiaj wszyscy podjęli dyskusję merytoryczną i wspólnie przyjęli te zmiany, które nie będą łamały konstytucji, a będą chroniły państwo polskie? Czy można by było tak zrobić? Wiele ustaw dostarczanych nam z Sejmu do komisji czy do Senatu jest tam przegłosowanych, bo jest większość. Nasze Biuro Legislacyjne nie jest politycznie poukładane, mówię to jeszcze raz. Ja nie znam większości legislatorów, oni piszą zgodnie ze swoimi myślami i ja bardziej wierzę – przepraszam, kolego Marku, znamy się – panu legislatorowi, który zawodowo jest mecenasem i prawnikiem, niż... Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Żeby troszkę przyspieszyć tę dyskusję, ja wyręcę pytanych, dlatego że w konkluzji opinii Biura Legislacyjnego było zdanie, że biuro nie widzi możliwości poprawienia tej ustawy tak, żeby nie była niezgodna z konstytucją. W związku z tym odpowiedź na to pytanie to chyba „nie”.

Jeżeli pan minister to podtrzymuje, to chciałbym pójść dalej.

Panie Ministrze, proszę.

PODSEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
BARTOSZ GRODECKI

Przepraszam, ale my podtrzymujemy swoje stanowisko i bardzo byśmy prosili o przyjęcie tej ustawy. Ja rozumiem, że poprawki nie zostały zgłoszone, a Biuro Legislacyjne sugeruje, że ustawa całościowo jest niezgodna. Bardzo dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

To ja teraz powiem słowo komentarza, a później jednak będą poprawki, może ku niezadowoleniu pana ministra.

Zdecydowanie mamy trudną sytuację i akurat, jak rzadko kiedy, powinniśmy dobrze współpracować po to, żeby rozwiązać wspólnie problem, który nie powinien nas dzielić. Jakieś narzędzie prawne jest potrzebne i takie narzędzie zostało zaproponowane. Nie wyobrażam sobie, żeby nie było takiego narzędzia, bo sprawa jest naprawdę poważna. Dobrze by było, żebyśmy z perspektywy nie oceniali, że to jeszcze nie był trudny stan, trudna sytuacja, bo nie wiadomo, co będzie dalej. W związku z tym jestem za tym, żeby jakieś narzędzie zostało uruchomione. Proponuję, żebyśmy się nie emocjonowali i nie obrażali, jeżeli zgłaszane są jakieś krytyczne uwagi, bo jesteśmy tu po to, żeby ścierały się poglądy i żeby wybrać najlepsze rozwiązanie.

Do mnie wpłynęło sporo różnych poprawek. Przekazałem je w formie pisemnej do Biura Legislacyjnego, wiem, że zrobił to tuż przed posiedzeniem albo wcześniej, nie wiem, pan senator Marek Borowski. Z tych poprawek ja w swoim imieniu, bo inaczej się nie da, zgłoszę 5, a w zasadzie 4, dlatego że 2 się pokrywają. Te 2 poprawki, które się pokrywają, dotyczą możliwości dostępu do strefy dla dziennikarzy. Uważam, że szkodliwe dla państwa jest to, że dziennikarze nie mają tam dostępu i nie mają możliwości relacjonowania wydarzeń. To nam szkodzi na zewnątrz i wewnątrz. Myślę, że nie mamy wiele do ukrycia i należy dopuścić do strefy dziennikarzy zdefiniowanych zgodnie z prawem prasowym. Tak jak to było powiedziane, lepiej stosować

wyłączenie od tej zasady, niż żeby było w drugą stronę.

Co do określenia wielkości strefy to proponuję, aby było takie, jak obowiązuje do tej pory. To jest zdefiniowane, jest to w poprawce nr 1 zgłoszonej przez pana senatora Borowskiego. Mam nadzieję, że pan legislator ma te poprawki.

I teraz 2 poprawki o znaczeniu gospodarczym. Proponuję, aby rozszerzyć rekompensaty, bo trudno tu mówić o odszkodowaniach, na brakujące formy działalności gospodarczej, tj. hotelarstwo, usługi kulturalne, transportowe – przesłałem tę poprawkę do Biura Legislacyjnego z pewnym wyprzedzeniem – i wykreślić zapis, który limituje wartość tej rekompensaty do poziomu de minimis. Myślę, że to nie jest mądre rozwiązanie, dlatego że w zależności od wielkości biznesu ta rekompensata może być albo niemalże całkowita, to znaczy zgodna z innymi zapisami tej ustawy, albo zupełnie marginalna, a przecież nie chodzi o wielkość biznesu, tylko o pokrycie strat ewidentnie związanych z sytuacją na granicy.

W sumie teraz są 4 poprawki. Mam nadzieję, że pan mecenas będzie nad nimi panował, jako że zostały złożone wcześniej. Mogę przedstawić na piśmie 2 pierwsze, ale nie mam na papierze tych 2 poprawek, które wymieniłem na końcu.

Bardzo proszę... Rozumiem, że damy panu ministrowi chwilę, i będę prosił o odniesienie się do tych pomysłów.

PODSEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
BARTOSZ GRODECKI

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja tych poprawek nie widziałem, ale spróbuję się odnieść do nich na szybko. Spróbuję się też odnieść do pytań, opinii, które zostały wyrażone przez panów senatorów.

Dziękuję bardzo przedstawicielom Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dziękuję bardzo rzecznikowi praw obywatelskich, dziękuję panu legislatorowi, którego akurat miałem okazję poznać i cenię sobie tę znajomość.

Szanowni Państwo, w naszej opinii, a jesteśmy przedstawicielami resortu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo państwa, mamy

do czynienia z sytuacją wyjątkową. Taka sytuacja nie była do tej pory nigdzie trenowana, żadne państwo w Europie nie podlegało takiej presji i takim działaniom ze strony swojego sąsiada. Oczywiście możemy tu przytaczać sytuację sprzed paru lat, wiadomo, o które kraje chodzi, kiedy presja migracyjna była wykorzystywana do celów politycznych, ale w naszej ocenie tutaj jest zupełnie inna sytuacja.

(Rozmowy na sali)

Przepraszam? Myślałem, że ktoś...

(Przewodniczący Zygmunt Frankiewicz: Nie, proszę kontynuować, to chyba nie był głos.)

Mamy do czynienia z zupełnie nową sytuacją. Jest zorganizowany przerzut ludzi na granicy wschodniej pod przykrywką wyjazdów turystycznych, wielokrotnie to mówiliśmy. Ci ludzie nierzadko sprzedają swoje majątki, żeby w trybie turystycznym dostać się na Białoruś, a potem są oni dowożeni, w zależności od wykupionego pakietu... Później są przerzucani na naszą granicę wschodnią. Jest to sytuacja bezprecedensowa i nikt w Europie nigdy jeszcze się nie mierzył z taką sytuacją.

Elementem tejże sytuacji, która została wykreowana, jest też forma walki z dezinformacją. Teraz państwo powiecie, że jeżeli po naszej stronie będą dziennikarze, to ta walka będzie równa. No nie, nie będzie równa, ponieważ po drugiej stronie przekaz jest manipulowany i jest zorganizowany. Nawet jeżeli tam będą media z BBC, z CCN czy jakichś innych agencji informacyjnych, czy też dziennikarze, to po drugiej stronie ten przekaz będzie manipulowany. Proszę zobaczyć, co się dzieje w momencie, kiedy druga strona obserwuje nas i widzi. Jest chociażby kwestia symbolicznego obozu w Usnarzu. Jakie były emocje wobec Usnarza w momencie, kiedy były tam media i to filmowały. Po drugiej stronie doskonale było wiadomo, że tym obozem można grać na emocjach opinii publicznej w Polsce, ale także w Europie. W momencie, kiedy nie było już tej możliwości, ten obóz z Usnarza zniknął i ci ludzie, czyli Afgańczycy, którzy, jak wynika z informacji, które posiadamy od organizacji pozarządowych, od 2 lat mieszkali w okolicach Urała, na terytorium Federacji Rosyjskiej, zniknęli z tego obozu. Proszę też zobaczyć, jak ta sytuacja ewoluuje, jeżeli chodzi o kalendarz działań drugiej strony, od sierpnia, 16 sierpnia, kiedy ostatni raz mieliśmy możliwość rozmawiania ze

stroną białoruską, do dzisiaj. Proszę zobaczyć, co się wydarzyło w ostatnich 2 tygodniach. Ta narracja się zmieniła i wyglądała zupełnie inaczej w momencie, kiedy mieliśmy do czynienia z fizyczną agresją na naszą granicę państwową. I teraz moje pytanie jest takie... Oczywiście tu jest kwestia indywidualnej oceny i ja naprawdę bardzo dziękuję za te opinie, ale zastanówmy się, czy rzeczywiście ta strefa, która jest obecnie wyłączona, jest strefą bezpieczną i czy nie jest zagrożone życie i zdrowie osób, które chcą nagrywać, kręcić materiały w tamtej strefie. Ja oczywiście znam argumenty podnoszone przez dziennikarzy: byłem na wojnie, relacjonowałem wojnę. My mamy do czynienia z zupełnie innym zjawiskiem i nie wydaje mi się, żeby te klisze, które znaliśmy do tej pory, były adekwatne, były do przyłożenia do tej sytuacji, w której jesteśmy. A więc stawiając bezpieczeństwo ponad wszystko i ponad wszelką miarę, szczególnie w ostatnich 2 tygodniach, kiedy, tak jak powiedziałem wcześniej, i Straż Graniczna, i Policja, a także sami migranci, którzy znajdują się po drugiej stronie naszej granicy państwowej, po stronie białoruskiej, i używając dostępu do social mediów, prezentują pewne nagarnia...Widzimy, jak tak na dobrą sprawę wygląda ta sytuacja.

Czy wprowadzając stan wyjątkowy, można było przewidzieć, że on będzie trwał ponad 2 miesiące? Tak. Ale można też było zakładać, że te narzędzia, które zostały przyjęte, będą wystarczające. Sytuacja diametralnie się zmieniła i obecnie nie wiemy, czy ona będzie deeskalowała, czy będzie trwała dłużej. Na dzisiaj była obiektywna sytuacja zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa na przejściu granicznym w Kuźnicy oraz zorganizowany był obóz po drugiej stronie. Kiedy przejście w Kuźnicy zostało zamknięte i kiedy strona białoruska została poinformowana, że jest możliwość wstrzymania również transportu towarowego, kolejowego tymże przejściem, sytuacja na tym przejściu nagle się uspokoiła. A więc to jest pewien konflikt, może nawet wojna hybrydowa, ale to jest też pewna gra i pewien teatr, w których musimy uczestniczyć, bo tak została wykreowana ta sztuka po drugiej stronie naszej granicy państwowej. Dlatego też zdecydowaliśmy się na wprowadzenie takich, a nie innych ograniczeń akurat w tym pasie, w tej strefie nadgranicznej. Wydaje nam się, że ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwo państwa wypełniają tę

przesłankę, o której rozmawialiśmy, czyli zasadę proporcjonalności.

Ja uważam, że dyskusja o tym, czy narzędzia, których używamy, nie są zbyt radykalne, czy zbyt mocne co do zarządzania tą sytuacją, jest po części akademicka. Zajmujemy się tym właściwie 24 godziny na dobę od paru miesięcy i uznajemy, że rozwiązania, które są prezentowane w tej ustawie, dadzą funkcjonariuszom Straży Granicznej, żołnierzom Wojska Polskiego, a także funkcjonariuszom Policji możliwość właściwego wykonywania swoich zadań. Nie widzimy żadnego problemu, żeby, gdy sytuacja związana z bezpieczeństwem będzie możliwa do zaakceptowania, uczestnicy życia publicznego, dziennikarze, przedstawiciele mediów mogli wchodzić do tego pasa i relacjonować sytuację z granicy. Ale teraz, proszę państwa, już są ranni żołnierze i funkcjonariusze. Ta sytuacja pokazuje, że to jednak nie jest tak, że my mówimy o bezpieczeństwie, zawieszając to w jakiejś tam próżni, i budujemy jakąś taką narrację potencjalnego niebezpieczeństwa. Nie, są obiektywne przesłanki, żeby twierdzić, że ta strefa jest teraz strefą niebezpieczną, dlatego też pozwoliliśmy sobie na takie, a nie inne propozycje legislacyjne.

To jest, Panie Przewodniczący, tak po części odniesienie się do tych poprawek, które pan przewodniczący był łaskaw przedstawić. Część z nich była już procedowana na poziomie Sejmu, wiem, że one były w Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji – ja akurat nie uczestniczyłem w tym posiedzeniu komisji, ale uczestniczyły w nim moje współpracownicy z Departamentu Prawnego – i nie zostały pozytywnie zaopiniowane. Tutaj nasze stanowisko jest podtrzymywane.

Jeżeli chodzi o rekompensaty, to, z tego, co na szybko sprawdziliśmy, wynika, że nie wiadomo, czy nie byłoby to sprzeczne z porządkiem unijnym, czyli z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tam jest wpisana ta zasada. A więc nie jestem przekonany, czy ta kwestia mogłaby być procedowana zgodnie z obowiązującym porządkiem. Zresztą zdaje się, że kwestia rekompensat wychodzi poza tę materię regulacyjną. Bardzo dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Rozumiem, że to ostatni głos. Pani senator Sekuła.

SENATOR
JOANNA SEKUŁA

Panie Ministrze, Panie Przewodniczący, cały czas mówimy o tej części, która wyczerpuje porządek, o zmianie w ustawie o ochronie granicy państwowej, a ja chciałabym zapytać o zmianę w ustawie o Straży Granicznej, bo zwyczaj jest taki, że przy okazji zmienia się również inne ustawy. Rozumiem, że pan minister jest mi w stanie odpowiedzieć ogólnie, ale chciałabym zapytać o 1 konkretny przepis, który mówi tak: w szczególnie uzasadnionych przypadkach funkcjonariusz, który nie spełnia wymogów w zakresie wykształcenia lub kwalifikacji etc., etc., może być, za zgodą komendanta głównego Straży Granicznej, mianowany na wyższe stanowisko służbowe.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Poproszę o krótką odpowiedź. Myślałem, że zakończyliśmy dyskusję, ale proszę bardzo.

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Bartosz Grodecki: Przepraszam, jest przedstawiciel Straży Granicznej, więc pozwolę sobie oddać mu głos w tym zakresie.)

To bardzo proszę.

DYREKTOR BIURA PRAWNEGO
W KOMENDZIE GŁÓWNEJ
STRAŻY GRANICZNEJ
MARCIN WŁASNOWOLSKI

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Te przepisy w większości, w części dotyczącej zmian w ustawie o Straży Granicznej są recypowaniem obecnych przepisów zawartych w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji. Wyjątkiem są kwestie związane z likwidacją limitu wieku przyjęcia do służby, o których nie było tutaj mowy, w pozostałym

zakresie wszystkie te regulacje praktycznie w 100% są recypowane z obecnie funkcjonujących przepisów. Obecnie komendant główny ma uprawnienia tego rodzaju, że w niektórych sytuacjach, ze względu na umiejętności, wiedzę specjalistyczną, doświadczenie posiadane przez funkcjonariusza, może skrócić swego rodzaju ścieżkę kariery tego funkcjonariusza. Przy czym zawsze muszą być spełnione wszelkie dodatkowe normy, np. w przypadku takiego przyspieszonego mianowania ten funkcjonariusz musi być od razu skierowany na szkolenie, którego mu akurat brakuje w zakresie normalnego przygotowania zawodowego.

SENATOR
JOANNA SEKUŁA

Czyli generalnie możemy odbywać te promocje w zupełnie dowolnym...
(*Brak nagrania*)

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo.
Przechodzimy do głosowań.

W pierwszej kolejności – mam nadzieję, że pan mecenas mi tutaj pomoże – powinno odbyć się głosowanie nad wnioskiem najdalej idącym, czyli o przyjęcie ustawy bez poprawek. Rozumiem, że pan mecenas zgadza się z takim postępowaniem.

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Piotr Magda: Jak najbardziej.*)

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem ustawy bez poprawek?

(*Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 5 senatorów na sali.*)

Kto jest przeciw?

(*Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 6 senatorów na sali.*)

Kto się wstrzymał?

(*Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Nikt się nie wstrzymał na sali.*)

Proszę o doliczenie osób pracujących zdalnie.

(*Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Renata Rucińska: 6 senatorów – za, 8 – przeciw i nikt się nie wstrzymał od głosu.*)

Dziękuję bardzo.

Wniosek nie uzyskał większości.

Przechodzimy do głosowania nad poprawkami.

Zostały zgłoszone chyba 4 poprawki. Bardzo proszę pana mecenasa o ich krótkie przedstawienie i będziemy kolejno nad nimi głosowali.

(*Senator Robert Mamątow: Panie Przewodniczący, chciałbym zgłosić wniosek mniejszości.*)

Proszę bardzo. Pan będzie sprawozdawcą?

(*Senator Robert Mamątow: Zgłaszam z panem Markiem Komorowskim. Sprawozdawcą będzie pan senator Marek Komorowski.*)

Pan Marek Komorowski się zgadza. Dziękuję bardzo. Zostało to zaprotokołowane.

Bardzo proszę, pan mecenas.

GŁÓWNY LEGISLATOR
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
PIOTR MAGDA

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to chciałbym odwzajemnić bardzo miły komplement pana ministra i powiedzieć, że dotychczasowa współpraca zawsze układała się wzorowo.

Co do poprawki pierwszej, zgłoszonej przez pana senatora Zygmunta Frankiewicza, to ona polega na tym, aby w art. 12a w ust. 1 wyrazy „na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen” zastąpić wyrazami „na obszarze, o którym mowa w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1612) albo jego części”. Odnosząc się do tej propozycji, chciałbym jednakowoż wskazać, że nie eliminuje ona zastrzeżeń Biura Legislacyjnego i może być traktowana jako swoiste przedłużenie stanu wyjątkowego, bowiem przepis w takim brzmieniu wyraźnie wskazywałby ten sam obszar, który jest ujęty w rozporządzeniu prezydenta. Dziękuję.

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (115.)
oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (136.)

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo.

Po tej uwadze przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem poprawki?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 6 senatorów na sali.)

Kto jest przeciw?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 5 senatorów na sali.)

Kto się wstrzymał?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Nikt się nie wstrzymał.)

To teraz proszę o łączne wyniki.

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Renata Rucińska: 7 głosów – za, 6 głosów – przeciw, 1 senator się wstrzymał.)

Czyli poprawka uzyskała większość.

Bardzo proszę pana mecenasa.

GŁÓWNY LEGISLATOR
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
PIOTR MAGDA

Poprawka nr 2 zmierza do uzupełnienia katalogu wyjątków od zakazu, tak aby nie miał on zastosowania do osób wykonujących zawód dziennikarza w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo prasowe. Dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo.

Kto jest za przyjęciem poprawki?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 6 senatorów na sali.)

Kto jest przeciw?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 5 senatorów na sali.)

Kto się wstrzymał?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Nikt się nie wstrzymał.)

I teraz łącznie.

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Renata Rucińska: 8 głosów – za, 6 – przeciw, nikt się nie wstrzymał.)

8 – za, 6 – przeciw, nikt się nie wstrzymał.

Poprawka uzyskała większość.

Następna poprawka, bardzo proszę.

GŁÓWNY LEGISLATOR
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
PIOTR MAGDA

Kolejna poprawka dotyczy już nowelizacji ustawy o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. Ona polega na tym, aby w art. 1 tej ustawy, który nie jest objęty nowelizacją, dodać ust. 3 i 4. Ust. 3: Rekompensata przysługuje także przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie przewozu turystów, w tym transportu rekreacyjnego, którzy realizują usługi na obszarze obejmującym obręb ewidencyjne wymienione w załączniku do rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, w czasie stanu wyjątkowego. Ust. 4: Rekompensata przysługuje także przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą związaną z kulturą, rozrywką i rekreacją, którzy realizują usługi na obszarze obejmującym obręb ewidencyjne wymienione w załączniku do rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, w czasie stanu wyjątkowego.

Pozwolę sobie zwrócić uwagę, że w ocenie Biura Legislacyjnego poprawka ta wykracza poza materię ustawy.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Takich problemów mamy dzisiaj więcej.

Kto jest za przyjęciem poprawki?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 6 senatorów na sali.)

Kto jest przeciw?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 5 senatorów na sali.)

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (115.)
oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (136.)

Kto się wstrzymał?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Na sali nikt się nie wstrzymał.)

Proszę o łączne wyniki.

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Renata Rucińska: 8 głosów – za, 6 głosów – przeciw, nikt się nie wstrzymał.)

Poprawka uzyskała większość.

I ostatnia z poprawek.

**GŁÓWNY LEGISLATOR
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
PIOTR MAGDA**

Ostatnia poprawka zmierza do skreślenia w ustawie o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego art. 6, który również nie jest przedmiotem nowelizacji. Ten przepis w aktualnym brzmieniu stanowi, że rekompensata stanowi pomoc de minimis i może być udzielana w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa unijnego dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis. Poprawka ta z całą pewnością wykracza poza materię ustawy, na dodatek w ocenie Biura Legislacyjnego budzi wątpliwości co do tego, czy jest zgodna z prawem Unii Europejskiej w aspekcie problematyki pomocy publicznej. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGUNT FRANKIEWICZ**

Dobrze. Poddaję ją pod głosowanie.

Kto jest za przyjęciem poprawki?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Nie ma głosów popierających poprawkę.)

Kto jest przeciw?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 5 senatorów na sali.)

Kto się wstrzymał?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 6 senatorów na sali.)

I teraz wyniki łączne.

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Renata Rucińska: 2 senatorów – za, 6 – przeciw, 6 wstrzymało się od głosu.)

Czyli poprawka nie uzyskała większości.

Przechodzimy do głosowania nad ustawą w całości z poprawkami.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem ustawy z poprawkami?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 6 senatorów na sali.)

Kto jest przeciw?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Nie ma głosów przeciw.)

Kto się wstrzymał?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: 6 senatorów.)

Proszę o łączne wyniki.

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Renata Rucińska: ...Nikt nie był przeciw i 6 osób się wstrzymało.)

8 – za, 0 – przeciw, 6 się wstrzymało.

Ustawa z poprawkami została przyjęta.

Potrzebujemy teraz kandydata na sprawozdawcę. Czy pan Marek Komorowski... Jako przedstawiciel mniejszości.

Czy są propozycje dotyczące sprawozdawcy komisji? Czy pan senator Janusz Pęcherz, nasz etatowy sprawozdawca od trudnych spraw...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czyli sprawozdawcą Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej będzie pan Janusz Pęcherz.

Dziękuję wszystkim państwu za udział w posiedzeniu, panu ministrowi, współpracownikom, państwu senatorom. Zamykam posiedzenie.

Dla członków Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej mam ważną informację, proszę o uwagę. Jutro o godzinie 8.00 odbędzie się posiedzenie naszej komisji wraz z Komisją Nauki, Edukacji i Sportu i dotyczyć będzie rozpatrzenia ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r., druk senacki nr 571. Powtórzę: 8.00 rano jutro, w tej sali, w sali nr 176/179.

Dziękuję państwu za udział.

Posiedzenie zostało zamknięte.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy