

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 27 października 2021 r.

**w sprawie ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 14 października 2021 r. ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 4 w ust. 4 w zdaniu drugim skreśla się wyrazy „nie później niż”;
- 2) w art. 5:
  - a) skreśla się ust. 1,
  - b) w ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Do zadań Zespołu do spraw przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, zwanego dalej „Zespołem”, należy:”;
- 3) w art. 5 w ust. 3 w pkt 2:
  - a) w lit. e użyty po raz pierwszy wyraz „albo” zastępuje się wyrazem „lub”,
  - b) w lit. g wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;
- 4) w art. 5 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. W pracach Zespołu, w charakterze obserwatorów, uczestniczą przedstawiciele klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych, z prawem zabierania głosu, bez prawa udziału w głosowaniu. Zgłoszenie uczestnictwa wraz ze stosowną uchwałą klubu lub koła, przewodniczący klubu lub koła przesyła na piśmie przewodniczącemu. Przewodniczący niezwłocznie umożliwia zgłoszonemu

obserwatorowi zapoznanie się z pełną dokumentacją prac związanych z inwestycją. Obserwatorzy mają prawo bieżącego zapoznawania się z dokumentacją, o której mowa z zdaniu poprzedzającym.”;

5) w art. 6 w ust. 2 skreśla się wyrazy „nie później niż”;

6) skreśla się art. 7;

7) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. 1. Jeżeli wynika to bezpośrednio z potrzeb związanych z realizacją inwestycji, wojewoda właściwy ze względu na lokalizację inwestycji, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii komendanta oddziału Straży Granicznej właściwego ze względu na lokalizację inwestycji, może wprowadzić zakaz przebywania na określonym obszarze nie szerszym niż 200 m od linii granicy państwowej.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, wojewoda określi obszar objęty zakazem przebywania oraz czas trwania zakazu, mając na względzie zapewnienie ochrony życia i zdrowia podczas realizacji inwestycji.

3. Zakaz przebywania nie dotyczy właścicieli lub posiadaczy nieruchomości zlokalizowanych na tym obszarze.

4. Obszar objęty zakazem przebywania oznacza się w dobrze widocznych miejscach tablicami z napisem „Obszar budowy bariery – wejście zabronione”.

5. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, wzór tablicy, o której mowa w ust. 4, oraz sposób utrzymywania tablic przez właściwych miejscowo komendantów oddziałów Straży Granicznej, uwzględniając konieczność należytego oznaczenia obszaru objętego zakazem przebywania oraz czytelność tablic. Określając wzór tablicy, o której mowa w ust. 4, uwzględnia się także sposób oznaczania pasa drogi granicznej.”;

8) w art. 9 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Do zamówień związanych z inwestycją stosuje się przepisy działu VI ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 i 1598).”;

- 9) w art. 10 w zdaniu drugim skreśla się wyrazy „, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1 niniejszej ustawy”;
- 10) w art. 11:
- a) w ust. 1 skreśla się wyrazy „, z zastrzeżeniem ust. 3,”
  - b) w ust. 3:
    - wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:  
„W przypadku konieczności wywłaszczenia nieruchomości stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363 oraz z 2021 r. poz. 784 i 1228), z tym że:”
    - w pkt 3 po wyrazach „art. 32a” dodaje się wyrazy „ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych”
    - w pkt 4 po wyrazach „art. 11f ust. 1” dodaje się wyrazy „ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych”;
- 11) dodaje się art. 11a w brzmieniu:
- „Art. 11a. Od dnia wejścia w życie ustawy, przez cały okres realizacji inwestycji i w ciągu roku po jej zakończeniu, co 3 miesiące minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz Pełnomocnik przedstawiają Sejmowi pisemne i ustne sprawozdanie z przebiegu inwestycji oraz jej użytkowania.”;
- 12) dodaje się art. 11b w brzmieniu:
- „Art. 11b. Od dnia wejścia w życie ustawy, przez cały okres realizacji inwestycji i w ciągu roku po jej zakończeniu, Komendant Główny Straży Granicznej przedstawia Sejmowi co 3 miesiące na piśmie informację na temat wykonywania zadań Krajowego Ośrodka Koordynacji do spraw Eurosur, w zakresie dotyczącym funkcjonowania inwestycji.”;

13) dodaje się art. 11c w brzmieniu:

„Art. 11c. Tworzy się Zespół do spraw przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej.”.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 27 października 2021 r. Senat rozpatrzył ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej i uchwalił do niej 13 poprawek.

W związku z art. 8 ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (zwanej dalej „specustawą”), który umożliwia wojewodzie właściwemu ze względu na lokalizację inwestycji wprowadzenie zakazu przebywania na określonym obszarze nie szerszym niż 200 metrów od linii granicy państwowej, Senat powziął wątpliwość co do zgodności tej regulacji z art. 31 ust. 3 oraz art. 52 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania, zaś w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji prawo przemieszczania się może być ograniczone tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W związku z powyższym Senat zwrócił uwagę, że sformułowana w art. 8 niejednoznaczna i nieprecyzyjna przesłanka „potrzeb związanych z inwestycją” nie mieści się w katalogu przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadniających wprowadzenie ograniczenia w zakresie korzystania z prawa przemieszczania się. Przepis nie wskazuje przez jaki czas miałby obowiązywać zakaz przebywania na określonym obszarze, a zatem zakaz będzie mógł obowiązywać bezterminowo. Co więcej, w przepisie tym przewidziano możliwość wyłączenia zakazu przez komendanta oddziału Straży Granicznej właściwego ze względu na lokalizację inwestycji „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” i „na czas określony”, co daje komendantowi szeroki margines dowolności w zakresie zwalniania z zakazu przebywania na określonym obszarze. Takie ukształtowanie regulacji, w ocenie Senatu, niesie za sobą ryzyko nierównego traktowania podmiotów w podobnej sytuacji. Ponadto trzeba mieć na względzie, że zakaz nie będzie dotyczył właścicieli lub posiadaczy nieruchomości zlokalizowanych na tym obszarze, jeżeli będą z nich korzystać zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Nie wiadomo natomiast kto miałby oceniać czy właściciel korzysta z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, czy też nie. Uwagę zwraca również fakt, że możliwość wprowadzenia zakazu przebywania na określonym obszarze (do 200 metrów od linii granicy państwowej)

nie została powiązana z koniecznością oznaczenia takiego terenu (por. w szczególności art. 9 ust. 6 i 7 ustawy o ochronie granicy państwowej).

Wprawdzie przepis art. 8 jest wzorowany na aktualnie obowiązującym art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie granicy państwowej, niemniej analiza porównawcza obu regulacji prowadzi do wniosku, że art. 8 specustawy wprowadza dużo dalej idące ograniczenia aniżeli art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie granicy państwowej. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie granicy państwowej, jeżeli wynika to bezpośrednio z potrzeb związanych z ochroną granicy państwowej lub kontrolą ruchu granicznego, wojewoda, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej, może wprowadzić zakaz przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej. Senat zwrócił przy tym uwagę, że pas drogi granicznej obejmuje znacznie mniejszy teren – tj. obszar o szerokości 15 metrów, licząc w głąb kraju od linii granicy państwowej. Ponadto zakazu przemieszczania, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie granicy państwowej, nie stosuje się do właścicieli lub użytkowników gruntów położonych w pasie drogi granicznej, przy czym w przepisie tym nie ma mowy o przesłance korzystania z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. W myśl art. 9 ust. 6 ustawy o ochronie granicy państwowej pas drogi granicznej w miejscach, w których jest wprowadzony zakaz przebywania, należy oznaczyć w dobrze widocznych miejscach tablicami z napisem „Pas drogi granicznej – wejście zabronione”. W przypadku zakazu wprowadzanego na podstawie specustawy takiego obowiązku nie przewidziano.

Biorąc powyższe pod uwagę, Senat uchwalił **poprawkę nr 7** eliminującą wątpliwości konstytucyjne. Poprawka ta po pierwsze przesądza, że wprowadzenie zakazu będzie musiało wynikać bezpośrednio z potrzeb związanych z realizacją inwestycji. Po drugie, wojewoda będzie obowiązany określić obszar objęty zakazem przebywania oraz czas trwania zakazu, mając na względzie zapewnienie ochrony życia i zdrowia podczas realizacji inwestycji. Po trzecie, zakaz nie będzie mógł dotyczyć właścicieli lub posiadaczy nieruchomości zlokalizowanych na tym obszarze (przy czym poprawka eliminuje z przepisu niejednoznaczną przesłankę korzystania z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem). Po czwarte, obszar objęty zakazem przebywania trzeba będzie oznaczyć w dobrze widocznych miejscach tablicami z napisem „Obszar budowy bariery – wejście zabronione”, zaś minister właściwy do spraw wewnętrznych zostanie zobligowany do określenia w rozporządzeniu wzoru tablicy ostrzegawczej oraz sposobu

utrzymywania tablic przez właściwych miejscowo komendantów oddziałów Straży Granicznej, uwzględniając konieczność należytego oznaczenia obszaru objętego zakazem przebywania oraz czytelność tablic.

Senat powziął ponadto wątpliwości w odniesieniu do przepisu art. 7 specustawy, zgodnie z którym informacje dotyczące konstrukcji, zabezpieczeń i parametrów technicznych bariery nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu w trybie odrębnych przepisów. Regulacja ta, w ocenie Izby, budzi wątpliwości co do zgodności z art. 31 ust. 3 i art. 61 Konstytucji oraz z przepisami art. 1 ust. 1, art. 2 i art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis art. 61 Konstytucji przewiduje, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie natomiast z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej może być ograniczone tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to 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 w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej zostały określone w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem prawo do informacji publicznej, przewidziane dla każdego w art. 2 ust. 1, podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1), a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2). Opierając się na przepisach Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej, Senat powziął uzasadnione wątpliwości, czy w przypadku art. 7 specustawy zachodzą określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki do ograniczenia (*de facto* wyłączenia) prawa dostępu do informacji publicznej. Zasada proporcjonalności, wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zakłada, że ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służyć ma dana regulacja, musi to więc być ograniczenie racjonalne – przydatne, konieczne i proporcjonalne. Kryterium „konieczności” oznacza obowiązek ustawodawcy do wyboru najmniej uciążliwego środka. Innymi słowy, jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza Konstytucję (np. wyrok TK z: 2 czerwca 1999 r., K 34/98, 12 stycznia 2000 r., P 11/98, 29 czerwca 2001 r. K 23/00). Senat stanął na stanowisku, że cel przyświecający ustawodawcy w przypadku specustawy może zostać zrealizowany w oparciu o aktualnie

obowiązujące przepisy, w szczególności art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, i z tego powodu uchwalił **poprawkę nr 6**.

W ocenie Senatu, przewidziane w art. 9 ust. 1 specustawy całkowite wyłączenie stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych może budzić wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, a także sama ustawa – Prawo zamówień publicznych, określa zamknięty katalog wyłączeń stosowania jej przepisów. Wprowadzenie do krajowego porządku prawnego wyłączenia nowej kategorii zamówień spod rygoru ustawy – Prawo zamówień publicznych, które nie znajduje odzwierciedlenia w katalogu wyłączeń zdefiniowanym w dyrektywach unijnych, może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia prawa europejskiego z zakresu zamówień publicznych.

Senat zwraca uwagę, że ustawa – Prawo zamówień publicznych zawiera szczególne unormowania w zakresie udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa państwa (dział VI; art. 395–430), a ponadto w art. 12 umożliwia (pod pewnymi warunkami) odstępianie od stosowania przepisów ustawy w przypadku zamówień:

- a) którym nadano klauzulę zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych lub którym muszą towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa lub
  - b) jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa
- w zakresie, w jakim ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa nie może zostać zagwarantowana w inny sposób, w szczególności z zastosowaniem przepisów działu VI (określających zasady udzielania zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa państwa).

Z reżimu zamówień publicznych wyłączone są również zamówienia nieprzekraczające tzw. progów unijnych.

Mając powyższe na uwadze Senat uchwalił **poprawkę nr 8**, która przesądza, że do zamówień związanych z inwestycją znajdują zastosowanie przepisy działu VI ustawy – Prawo zamówień publicznych (Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa) wraz z prawnymi konsekwencjami w zakresie nadzoru, środków ochrony prawnej, kontroli sądowej i administracyjnej. Z reżimu ustawy wyłączone byłyby jedynie te zamówienia, których



wartość nie przekracza progów unijnych oraz spełniające warunki określone w art. 12, umożliwiające odstępianie od stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Senat uznał ponadto za celowe zapewnienie uczestnictwa w pracach Zespołu do spraw przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, przedstawicielom klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych. W **poprawce nr 4** przesądzono, że przedstawiciele klubów i kół w ramach prac Zespołu będą mogli zabierać głos, ale nie będą mieli prawa udziału w głosowaniu. Zgłoszenie uczestnictwa wraz ze stosowną uchwałą klubu lub koła, przewodniczący klubu lub koła będzie przysyłał na piśmie przewodniczącemu Zespołu. Przewodniczący natomiast powinien niezwłocznie umożliwić zgłoszonemu obserwatorowi zapoznanie się z pełną dokumentacją prac związanych z inwestycją.

W **poprawce nr 11** nałożono na ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także Pełnomocnika do spraw przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, obowiązek przedstawiania Sejmowi cyklicznych (co 3 miesiące) sprawozdań z przebiegu inwestycji i jej użytkowania. Natomiast w **poprawce nr 12** zobligowano Komendanta Głównego Straży Granicznej do przedstawiania Sejmowi cyklicznych informacji na temat wykonywania zadań Krajowego Ośrodka Koordynacji do spraw Eurosur, o którym mowa w art. 17g ustawy o ochronie granicy państwowej, dotyczących funkcjonowania inwestycji.

Senat, uchwalając **poprawkę nr 9**, wyeliminował sprzeczność pomiędzy dwiema normami prawnymi tj. art. 10 zdanie drugie (które nakazuje stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku konieczności ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości), a art. 6 ust. 1 (który przewiduje wyłączenie stosowania „przepisów odrębnych”). Skoro ustawodawca nakazuje stosować określone przepisy, to nie może jednocześnie wyłączać ich stosowania.

W przepisie art. 11 ust. 3 specustawy przesądzono o odpowiednim stosowaniu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, pomimo tego, że art. 6 wyłącza stosowanie przepisów o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Taka konstrukcja jest niezrozumiała, budzi wątpliwości interpretacyjne i może być uznana za niezgodną z zasadą dostatecznej określoności przepisów prawnych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wątpliwości pogłębia w tym przypadku fakt, że w art. 11 ust. 3 w pkt 3 wskazano przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji

w zakresie dróg publicznych, których nie będzie się stosowało. Mając na względzie powyższe przyjęto **poprawkę nr 10**.

Senat uchwalił ponadto poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym zmierzające do:

- 1) wyeliminowania części przepisu, która nie ma wartości normatywnej (**poprawki nr 1 i 5**);
- 2) umieszczenia przepisu kreującego Zespół do spraw przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej we właściwym miejscu w strukturze ustawy – zgodnie z § 35 ust. 1 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej sprawy związane z dostosowaniem do nowej ustawy, w tym w szczególności utworzenie organu lub instytucji reguluje się w przepisach dostosowujących (**poprawki nr 2 i 13**);
- 3) zapewnienia konsekwencji terminologicznej w zakresie użytych w specustawie spójników (**poprawka nr 3**).