

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 26 listopada 2021 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej
oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17 listopada 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 w pkt 1, 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” zastępuje się 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”;
- 2) w art. 1 w pkt 1, w art. 12a dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych i Komendant Główny Straży Granicznej co 30 dni składają Sejmowi sprawozdanie na piśmie z wykonywania rozporządzenia, o którym mowa w ust. 2. W sprawozdaniu zawarte są w szczególności informacje dotyczące:

 - 1) liczby i charakteru przekroczeń granicy wbrew przepisom prawa;
 - 2) liczby i charakteru podjętych prób przekroczeń granicy wbrew przepisom prawa;
 - 3) występowania ryzyka popełniania innych czynów zabronionych;
 - 4) liczby spraw związanych z wydaniem zezwoleń, o których mowa w art. 12b ust. 2, zakończonych wydaniem zezwolenia oraz brakiem wydania zezwolenia, a także wyników sądowej kontroli takich spraw.

4. Sprawozdanie czyni się przedmiotem debaty. Minister właściwy do spraw wewnętrznych i Komendant Główny Straży Granicznej odpowiadają na

pytania posłów dotyczące treści sprawozdania.”;

- 3) w art. 1 w pkt 1, w art. 12b:
 - a) w ust. 2 skreśla się wyrazy „, w szczególności dziennikarzy w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914)”,
 - b) w ust. 4 w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 4 w brzmieniu:
 - „4) osób wykonujących zawód dziennikarza w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914);”;
- 4) w art. 1 w pkt 1, w art. 12b w ust. 4 w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 5 w brzmieniu:
 - „5) osób będących przedstawicielami organizacji pożytku publicznego, których statutowym celem jest udzielanie pomocy humanitarnej, medycznej oraz prawnej.”;
- 5) w art. 1 w pkt 2, w art. 18d skreśla się wyrazy „aresztu albo”;
- 6) w art. 1 w pkt 2 kropkę na końcu zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 3 w brzmieniu:
 - „3) po art. 19a dodaje się art. 19b w brzmieniu:
 - „Art. 19b. Przepisy art. 12a–12d oraz art. 18d tracą moc po upływie 3 miesięcy od dnia ich wejścia w życie.”;
- 7) w art. 3 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „(Dz. U. poz. 1803)” dodaje się wyrazy „wprowadza się następujące zmiany:”, pozostałą treść oznacza się jako pkt 2 oraz dodaje się pkt 1 w brzmieniu:
 - „1) w art. 1 dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:
 - „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.

4. Rekompensata przysługuje także przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą związaną z kulturą, rozrywką i rekreacją, którzy realizują usługi na obszarze obejmującym obręby ewidencyjne wymienione w załączniku do rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, w czasie stanu wyjątkowego.”;”;

- 8) w art. 3 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „(Dz. U. poz. 1803)” dodaje się wyrazy „wprowadza się następujące zmiany:”, pozostałą treść oznacza się jako pkt 1 oraz dodaje się pkt 2 w brzmieniu:
„2) uchyla się art. 6.”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat – po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm w dniu 17 listopada 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, określonej dalej jako „ustawa” – wprowadził do jej tekstu 8 poprawek.

Dodawany przez art. 1 ustawy art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej przewiduje możliwość wprowadzenia „czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen”. Stosownie do art. 52 ust. 1 Konstytucji „każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”, która – będąc „tradycyjną klasyczną wolnością jednostki”¹ – jest „szczególnym przejawem zarówno wolności osobistej, jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym, stanowiąc także egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki”². Mając to na uwadze, Senat opowiedział się za tym, aby obszar, na którym minister właściwy do spraw wewnętrznych może wprowadzić czasowy zakaz przebywania, został ograniczony do obszaru części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, na którym obowiązuje stan wyjątkowy (poprawka **nr 1**).

W świetle dodawanego przez art. 1 ustawy art. 12b ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej wprowadzenie „czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen” będzie skutkowało w okresie jego obowiązywania wyłączeniem albo nieproporcjonalnym ograniczeniem możliwości korzystania przez osoby niezaliczone do katalogu podmiotów wyłączonych z jego zakresu z innych konstytucyjnych wolności i praw. Dotyczy to zwłaszcza wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji) oraz wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji), a w konsekwencji – prawa jednostki do dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Przepisy art. 12b ust. 4 ustawy o ochronie granicy państwowej pomijają bowiem dziennikarzy w katalogu

¹ P. Sarnecki [w:] M. Derlatka, K. Działocha, L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, A. Łukaszczyk, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, K. Wojtyczek, M. Zubik (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016 Lex (komentarz do art. 52).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. (K 21/05).

podmiotów, do których nie stosuje się zakazu, przy czym zgodnie z art. 12b ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej 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 wynikającej z art. 2 Konstytucji). W świetle powyższego Senat zaproponował, aby czasowy zakaz przebywania, który może wprowadzić minister właściwy do spraw wewnętrznych, nie miał zastosowania do osób wykonujących zawód dziennikarza (poprawka **nr 2**). Niezależnie od tego, Senat – uznając znaczenie pomocy humanitarnej, medycznej oraz prawnej – opowiedział się za tym, aby czasowy zakaz przebywania, który może wprowadzić minister właściwy do spraw wewnętrznych, nie miał zastosowania do osób będących przedstawicielami organizacji pożytku publicznego, których statutowym celem jest udzielanie powołanej pomocy (poprawka **nr 4**).

Poprawka **nr 3** zmierza do ustanowienia obowiązku składania Sejmowi sprawozdania z wykonywania rozporządzenia w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym terytorium.

Zgodnie z art. 18d ustawy o ochronie granicy państwowej naruszenie zakazu jest penalizowane (alternatywnie wobec kary grzywny) karą aresztu, która (w świetle art. 19 Kodeksu wykroczeń) polegałaby na pozbawieniu wolności osoby niestosującej się do niego na okres od 5 do 30 dni. W ocenie Senatu kara aresztu za przebywanie na obszarze objętym czasowym zakazem przez osobę nieuprawnioną wydaje się sankcją nieproporcjonalną w stosunku do stopnia społecznej szkodliwości popełnionego czynu, a tym samym niezgodna z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Poprawka **nr 5** zmierza zatem do tego, aby naruszenie czasowego zakazu przebywania było penalizowane wyłącznie karą grzywny.

Art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej, choć przewiduje możliwość wprowadzenia „czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen”, nie wyznacza maksymalnego okresu jego obowiązywania. Wykładnia art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej prowadzi do wniosku, że przedmiotem upoważnienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wprowadzenia, w drodze rozporządzenia, zakazu uczyniono nie tylko określenie (w granicach wyznaczonych przez ust. 1 tego artykułu) obszaru, na którym

zostanie wprowadzony, lecz także okresu jego obowiązywania. Podkreślenia przy tym wymaga, że żaden z dodawanych przepisów ustawy o ochronie granicy państwowej (w tym upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie wprowadzenia zakazu) nie tylko nie limituje okresu jego obowiązywania, lecz nie przewiduje żadnych ograniczeń w zakresie przedłużania tego okresu, czy ponownego wprowadzania zakazu na tym samym obszarze w drodze kolejnego rozporządzenia. W tym stanie rzeczy Senat uchwalił poprawkę **nr 6**, która zmierza do tego, aby dodawane przepisy ustawowe przewidujące możliwość wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym terytorium utraciły moc po upływie 3 miesięcy od dnia ich wejścia w życie.

Przepisy art. 3 ustawy zmierzają do wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą rekompensata, o której mowa w ustawie o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r., ma przysługiwać także podmiotom, o których mowa w art. 1 wymienionej ustawy, prowadzącym działalność na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania, o którym mowa w art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej. W tym stanie rzeczy istnieje – w ocenie Senatu – potrzeba ustalenia kompletnego katalogu podmiotów objętych prawem do tego świadczenia oraz adekwatnego określenia jego wysokości w stosunku do stopnia poniesionych strat majątkowych. Izba opowiedziała się więc za uzupełnieniem katalogu osób uprawnionych do rekompensaty o przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie przewozu turystów (w tym transportu rekreacyjnego) oraz działalność gospodarczą związaną z kulturą, rozrywką i rekreacją (poprawka **nr 7**), a także za uchynieniem unormowania, zgodnie z którym 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 **nr 8**).