

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw stanowi element działań legislacyjnych podejmowanych w związku z trwającymi przygotowaniem do pełnego stosowania dorobku Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej. Nowelizacja ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1944) oraz ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757) uwzględnia zmiany prawa Unii Europejskiej dotyczące problematyki przepływu osób przez granice. Przyjmowanie wspólnych środków w zakresie przekraczania granic wewnętrznych oraz kontroli na granicach zewnętrznych stanowi podstawowy element wspólnej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi UE, w celu zapewnienia właściwych standardów ich ochrony. Rzeczpospolita Polska będąca na etapie zaawansowanego procesu dostosowawczego do standardów prawa wspólnotowego w zakresie dorobku Schengen musi na bieżąco uwzględniać w działaniach prawnych oraz praktyce funkcjonowania służb granicznych zmiany zachodzące w regulacjach wspólnotowych w obszarze ochrony granic i przepływu osób przez granice.

Zmiany w ustawie o ochronie granicy państwowej, w zakresie regulacji dotyczących zasad przekraczania granicy państwowej, mają charakter porządkujący. Ich wprowadzenie służy stworzeniu jednoznacznego stanu prawnego przez uchylenie przepisów krajowych regulujących materię objętą bezpośrednio obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej w tym obszarze. W proponowanych w projekcie ustawy rozwiązaniach uwzględnia się przepisy rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz UE L 105 z 13.04.2006), zwanego dalej „kodeksem granicznym Schengen”. Kodeks graniczny Schengen stanowi kompleksową regulację zasad przekraczania granic, aktualizuje je i rozwija, a także stanowi konsolidację licznych aktów prawnych UE, regulujących dotychczas kwestie związane z przepływem osób

przez granice. Zgodnie z pkt 29 preambuły do kodeksu granicznego Schengen art. 1 zdanie pierwsze, art. 5 ust. 4 lit. a, tytuł III i przepisy tytułu II oraz załączniki odnoszące się do Systemu Informacyjnego Schengen stanowią przepisy oparte na dorobku Schengen lub związane z tym dorobkiem w inny sposób w rozumieniu art. 3 ust. 2 Aktu przystąpienia z 2003 r. Oznacza to, że Rzeczpospolita Polska jako państwo członkowskie UE jest związana wskazanymi przepisami kodeksu, ale nie stosuje ich do czasu wydania przez Radę decyzji dotyczącej pełnego stosowania dorobku Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej, będącej następstwem spełnienia warunków niezbędnych do zniesienia kontroli osób na granicy wewnętrznej.

W ustawie o ochronie granicy państwowej wprowadza się następujące zmiany:

1) nadaje się nowe brzmienie przepisowi art. 14:

- ust. 1 stanowi zasadę, zgodnie z którą przekraczanie granicy państwowej dozwolone jest na podstawie dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej. Pozostałe zasady i warunki przekraczania granicy określa aktualnie kodeks graniczny Schengen,
- w zakresie dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, jako źródło prawa określające takie dokumenty wskazane zostały przepisy odrębne, w tym umowy międzynarodowe, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, a także przepisy prawa Unii Europejskiej (art. 14 ust. 2).

W proponowanym art. 14 pominięto ust. 2 i 3 (w ich dotychczasowym brzmieniu), stanowiące o dopuszczalności przekraczania granicy państwowej poza przejściami granicznymi na warunkach i w sposób ustalony w umowach międzynarodowych zawartych z sąsiednimi państwami oraz o nienaruszaniu prawa nieszkodliwego przepływu przez polskie morze terytorialne. Powyższe regulacje ustanowione zostały w 1990 r., a więc w okresie, w którym nie był konstytucyjnie określony system źródeł prawa. Wejście w życie Konstytucji z 1997 r., ustalającej system źródeł prawa oraz przystąpienie do Unii Europejskiej i łączące się z tym bezpośrednio stosowanie prawa unijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, uzasadnia odstępianie od wskazania przez ustawodawcę źródeł prawa

międzynarodowego regulującego warunki przekraczania granicy państwowej. Obowiązek przestrzegania prawa nieszkodliwego przepływu wynika bezpośrednio z umowy międzynarodowej (Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza ratyfikowana na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 1998 r.). Nakaz ten wynika także z art. 9 Konstytucji RP, który stanowi o obowiązku przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego. W związku z powyższym wskazane przepisy pełniły w ustawie rolę jedynie informacyjną, gdyż jak wskazano wyżej obowiązek przestrzegania postanowień umów międzynarodowych ma inne źródła niż przedmiotowa ustawa. Należy także zauważyć, że w art. 4 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen zostały wskazane wyjątki od obowiązku przekraczania granic zewnętrznych jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia. W związku z tym pozostawienie w przepisach prawa krajowego przepisów odnoszących się także do wyjątków od powyższej zasady mogłoby rodzić zarzut braku jasności i pewności co do źródła istnienia danego prawa (czy jest nim prawo krajowe, czy prawo wspólnotowe). Pominięcie w art. 14 ust. 2 i 3 nie oznacza odejścia od przestrzegania wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, a jedynie ma na celu dostosowanie i uwzględnienie obowiązujących bezpośrednio w tym zakresie przepisów kodeksu granicznego Schengen,

- 2) dodaje się nowy art. 14a. Zgodnie z tym przepisem przekraczanie granicy państwowej, stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen, dozwolone jest przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu przejścia graniczne. W związku z wejściem w życie kodeksu granicznego Schengen wskazana zasada została wyrażona w art. 4 ust. 1 tego kodeksu. Dotyczy ona jednak tylko granicy zewnętrznej, gdyż kodeks graniczny Schengen reguluje zasady przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej. Powyższą zasadę należy zastosować odpowiednio do granic Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami członkowskimi. Dodawany nowy przepis art. 19a przewiduje utratę mocy art. 14a z dniem określonym w decyzji Rady dotyczącej pełnego stosowania dorobku Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art.

14a ma obowiązywać w ograniczonym czasie i jego wyeliminowanie z systemu prawnego, w związku z wystąpieniem zdarzenia przyszłego, jakim będzie wydanie przedmiotowej decyzji Rady, jest konieczne. Przedmiotowy przepis normuje wyjątkową sytuację, jaka ma miejsce na granicy wewnętrznej w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen. Na granicy tej utrzymana została czasowo kontrola graniczna osób, a tym samym konieczne jest utrzymanie obowiązku przekraczania tej granicy przez przejścia graniczne, aby kontrola ta mogła być skutecznie prowadzona. Sytuacja ta ulegnie zmianie z dniem określonym w decyzji Rady dotyczącej pełnego stosowania dorobku Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej, kiedy zacznie obowiązywać art. 20 (i następne) kodeksu granicznego Schengen, co będzie oznaczało możliwość przekraczania granic wewnętrznych w każdym miejscu, bez konieczności poddawania się kontroli granicznej,

- 3) w art. 15 – zgodnie z nowym brzmieniem ust. 1 funkcjonariusze Straży Granicznej dokonują kontroli granicznej, w zakresie określonym kodeksem granicznym Schengen oraz innymi przepisami odrębnymi. Zakres czynności kontrolnych, określony kodeksem granicznym Schengen, jest zróżnicowany – inny w stosunku do osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się, a inny dla obywateli państw trzecich. Czynności kontrolne wykonywane są przez uprawnionych funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 170, poz. 1218), mają prawo dokonywania kontroli granicznej; zmiana w art. 15 polega także na uchyleniu ust. 2, gdyż zakres kontroli i sposób weryfikacji informacji i dokumentów związanych z przekroczeniem granicy państwowej reguluje kodeks graniczny Schengen,
- 4) w art. 16 po ust. 3 dodaje się ust. 3a stanowiący upoważnienie ustawowe do określenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw gospodarki morskiej i transportu, w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach, a także szczegółowych obo-

wiązków podmiotów uczestniczących w prowadzeniu komunikacji międzynarodowej wobec organów działających w przejściach granicznych. Dotychczas przedmiotowa delegacja ustawowa była zawarta w art. 14 ust. 4. W wyniku nadania nowego brzmienia art. 14, a także z uwagi na fakt, że aktualnie kwestie dotyczące przejść granicznych są regulowane dopiero w art. 16, uzasadnione jest zamieszczenie w tym ostatnim przepisie także przedmiotowej delegacji. Wskazana zmiana ma charakter porządkowy.

Zmiany w ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757) dotyczą przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Wskazane zmiany mają charakter przede wszystkim porządkowy i służą dostosowaniu do przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących regulowanej materii.

Konieczność dokonania zmian spowodowana jest wejściem w życie kodeksu granicznego Schengen. Z dniem wejścia w życie tego kodeksu, tj od dnia 13 października 2006 r., uchylone zostały art. 2-8 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. W zmienianych przepisach zawarte są odesłania do przepisów Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen, które w świetle aktualnego stanu prawnego stały się bezprzedmiotowe. Pozostawienie wskazanych przepisów w stanie niezmienionym powodowałoby z chwilą ich wejścia w życie istnienie niepełnej regulacji w zakresie, w jakim w przepisach krajowych znajdowałoby się odesłanie do nieobowiązujących przepisów prawa Unii Europejskiej.

Proponowany zakres zmian w ustawie o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw:

- 1) zmiana w art. 2 pkt 7 (dodającym art. 17a i 17b do ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej) polega na nadaniu nowego brzmienia art. 17a i 17b, z uwzględnieniem zmian, jakie dokonały się w prawie Unii Europejskiej w związku z wejściem w życie kodeksu granicznego Schengen. Przepisy art. 17a i 17b od momentu pełnego stosowania dorobku Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej umożliwią tymczasowe przywracanie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych.

Kontrola na granicach wewnętrznych zostanie zniesiona w związku z decyzją Rady dotyczącą pełnego stosowania dorobku Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej. Kodeks graniczny Schengen w tytule III w rozdziale 2 dopuszcza tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych po spełnieniu określonych w nim warunków. Przewidywane zniesienie kontroli łączy się z koniecznością wprowadzenia ram prawnych przywracania kontroli granicznej osób, w szczególności wskazania właściwego organu w tym zakresie. W przedmiotowym projekcie, analogicznie jak w dotychczasowych rozwiązaniach, proponuje się przyjęcie formy rozporządzenia oraz powierzenia tych kompetencji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który jest organem właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Regulacja dotycząca tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej obejmuje także delegację ustawową do określenia, w drodze rozporządzenia, kategorii obiektów i wyposażenia, których utrzymanie jest niezbędne do przywrócenia kontroli na granicy wewnętrznej,

- 2) zmiana polegająca na nadaniu nowego brzmienia art. 26 pkt 3 jest konieczna z uwagi na zawarte w nim odesłanie do art. 2 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. W związku z wejściem w życie kodeksu granicznego Schengen, który uchylił wskazany przepis, odesłanie w tym zakresie stało się bezprzedmiotowe, a wskazane w tym przepisie zdarzenie przyszłe, jakim miało być wydanie decyzji Rady o stosowaniu przez Rzeczpospolitą Polską art. 2 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen, nie nastąpi, tym samym niemożliwy do ustalenia będzie termin wejścia w życie dodawanych art. 17a i 17b. Dlatego też w nowym brzmieniu wskazanego przepisu proponuje się odesłanie do decyzji Rady dotyczącej pełnego stosowania dorobku Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej, w której wskazany zostanie termin zniesienia kontroli osób na wewnętrznych granicach między Rzeczpospolitą Polską a państwami członkowskimi.

1. Podmioty, na które ma wpływ regulacja

Przedmiotowy projekt oddziałuje na organy administracji właściwe w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy, a także osoby przekraczające granicę państwową Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim służy zapewnieniu jednoznaczności i pewności obowiązującego stanu prawnego w dziedzinie przekraczania granicy.

2. Konsultacje społeczne

Przedmiotowy projekt wprowadza zmiany o charakterze porządkującym i technicznym. Zmiany proponowane w projekcie służą stworzeniu jednoznacznego stanu prawnego przez uchylenie przepisów krajowych regulujących materię objętą bezpośrednio obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej. Projekt z uwagi na charakter i zakres regulacji nie podlega konsultacjom społecznym.

Projekt ustawy został opublikowany w dniu 4 stycznia 2007 r. w Biuletynie Informacji Publicznej. W czasie trwania prac nad projektem do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wpłynęły żadne uwagi w trybie konsultacji społecznych, w tym również w ramach działalności lobbingowej.

Ponadto projekt ustawy skierowano do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów celem zaopiniowania OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych. Projekt został pozytywnie zaopiniowany w zakresie OSR.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych

Wejście w życie ustawy nie spowoduje w przyszłości dodatkowych skutków finansowych w budżecie państwa, w części dotyczącej ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowana regulacja nie wpłynie na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość,

w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana regulacja nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ na sytuację i rozwój regionów

Projekt nie wpłynie na sytuację i rozwój regionów.

7. Przedmiot projektu ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.