

Bartłomiej Kozłowski

Co teraz może minister Kamiński?

Minister spraw wewnętrznych i administracji Mariusz Kamiński zakazał wstępu do (m.in.) Białowieży – nie wszystkim co prawda, ale w każdym razie tym, którzy nie mają z tą miejscowością stałych i codziennych związków, lub nie wybierają się do niej w pewnych ściśle określonych celach. Jak zechce, to zabroni też wjazdu np. do Przemysła. (1)

Nie wierzy ktoś w taką możliwość? Jeśli tak, to proponuję przyjrzenie się podpisanej 30 listopada tego roku przez prezydenta A. Dudę [ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw](#). W pochodzącej z 1990 r. ustawie o ochronie granicy państwowej na mocy przyjętej ostatnio nowelizacji pojawiły się nieistniejące w niej wcześniej art. 12a – 12d, a także art. 18d, mówiący o tym, że „*Kto, nie będąc do tego uprawnionym, przebywa na obszarze objętym zakazem, o którym mowa w art. 12a ust. 1, w czasie jego obowiązywania podlega karze aresztu albo grzywny*”.

Postaram się teraz uzasadnić tezę, że na podstawie wspomnianej ustawy minister spraw wewnętrznych i administracji będzie mógł – i to całkiem swobodnie – zakazać wjazdu do – ot, choćby np. – Przemysła, z wyjątkiem tych ludzi, którzy w nim mieszkają, albo mają w nim do załatwienia pewne określone sprawy. Kluczowy z punktu widzenia mojej tezy jest obecny art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej, który mówi, że „*W przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełnienia innych czynów zabronionych, może być wprowadzony czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen*”, a także jej art. 12a ust. 2, zgodnie z którym „*Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej, może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, na określonym obszarze gmin lub ich części zakaz, o którym mowa w ust. 1, kierując się koniecznością zapewnienia ochrony granicy państwowej i jej nienaruszalności, bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej, w szczególności na obszarze bezpośrednio przyległym do granicy państwowej, potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących zadania służbowe na granicy państwowej, a także koniecznością wywiązywania się z zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej*”.

Wyjaśnijmy teraz, dlaczego w oparciu o znowelizowaną ostatnio ustawę o ochronie granicy państwowej „minister właściwy do spraw wewnętrznych” mógłby zakazać znakomitej większości ludziom wjazdu do chociażby wspomnianego tu – oczywiście, tylko jako pewien możliwy przykład – Przemysła. Wyjaśnienie to trzeba zacząć od tego, że z art. 12a ust. 1 rzeczony ustawy wynika, iż minister właściwy do spraw wewnętrznych (...) może

wprowadzić czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen. Art. 12a ust. 1 wskazuje na to, że zakaz taki może być wprowadzony, w drodze rozporządzenia, w odniesieniu do określonych obszarów gmin lub ich części. Aby więc jakaś miejscowość mogła zostać objęta zakazem przebywania w niej ludzi nie związanych z tą miejscowością, lub nie mających do załatwienia w niej pewnych, określonych spraw, miejscowość ta musi znajdować się w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen. Miasto Przemyśl spełnia to kryterium – po pierwsze, znajduje się ono w wykazie gmin położonych w strefie nadgranicznej, zawartym w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie wykazu gmin położonych w strefie nadgranicznej oraz wzorów tablic umieszczanych w tej strefie i zasad ich utrzymania przez Straż Graniczną (wydanym na podstawie wspomnianej już ustawy o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r.), po drugie, strefa nadgraniczna w której znajduje się m. Przemyśl, przylega do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen – granica ta jest bowiem obecnie granicą Unii Europejskiej. Tak więc Przemyśl – podobnie, jak np. Włodawa, Hrubieszów, czy Terespol (2) należą do miejsc, do których „minister właściwy do spraw wewnętrznych” będzie mógł zakazać robienia sobie wycieczek.

No dobrze, powie ktoś – może i szef MSWiA będzie miał prawo zakazać wjazdu choćby do Przemyśla – albo też np. w Bieszczady (również leżące we wspomnianej strefie nadgranicznej) – ale chyba nie bez odpowiedniego powodu, a tylko w pewnych, uzasadniających wprowadzenie takiego zakazu sytuacjach? Oczywiście. Sytuacje, w których minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie mógł wprowadzić czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen określone zostały w art. 12a ust. 1 oraz 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej w jej obecnym brzmieniu. Z pierwszego z tych przepisów wynika, że taki zakaz może zostać wprowadzony *„W przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełnienia innych czynów zabronionych”*, zaś drugi przepis wskazuje na to, że szef MSWiA, decydując o wprowadzeniu takiego zakazu powinien kierować się takimi kryteriami, jak konieczność zapewnienia ochrony granicy państwowej i jej nienaruszalności, bezpieczeństwo i porządek publiczny w strefie nadgranicznej, w szczególności na obszarze bezpośrednio przyległym do granicy państwowej, potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących zadania służbowe na granicy państwowej, a także konieczność wywiązywania się z zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zastanówmy się teraz nad tym, co z tych przepisów wynika – zwłaszcza w świetle rozważanej tu przeze mnie możliwości zakazania wjazdu do Przemyśla czy Hrubieszowa. Wynika z nich niewątpliwie to, że zakaz taki może zostać wprowadzony *„w przypadku konieczności*

zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania". Czyli, że zakaz taki można wprowadzić w takiej sytuacji, jak ta, która niedawno zaistniała na granicy polsko – białoruskiej, gdzie masy oszukańczo zwabionych przez reżim Łukaszenki imigrantów z krajów Bliskiego Wschodu usiłowały przedostać się do Polski, z reguły w celu dostania się do państw zachodniej Europy, w tym zwłaszcza do Niemiec. Nawiasem mówiąc, można byłoby zadać pytanie, czy zakaz przebywania na jakichś obszarach z powodu zaistnienia na nich takiej, jak wspomniana sytuacji jest naprawdę konieczny (chciałbym zwrócić uwagę, że w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji zakaz taki powinien być *konieczny w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób*, a oprócz tego nie naruszać „istoty” żadnych wolności lub praw gwarantowanych konstytucją), ale nie chcę tu – jeszcze w tej chwili - wchodzić w dyskusję na ten akurat temat.

Idźmy jednak dalej. Z ustawy o ochronie granicy państwowej w jej obecnie przyjętym kształcie wynika, że konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającego z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania nie jest jedynym możliwym powodem do wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen. Innym powodem do wprowadzenia takiego zakazu może być *konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia*" wynikająca z „uzasadnionego ryzyka” popełniania innych – niż nielegalne przekraczanie lub usiłowanie przekraczania granicy – czynów zabronionych.

„Czyny zabronione” – o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej – to, potencjalnie rzecz biorąc, wszelkie czyny zakazane przez obowiązujące w Polsce prawo. Czyny te z formalnoprawnego punktu widzenia mogą być przestępstwami, mogą być też wykroczeniami, czy choćby tylko deliktami cywilnoprawnymi – albo naruszeniami przepisów prawa miejscowego. Czyny te – aby ryzyko ich popełnienia mogło być powodem do wprowadzenia zakazu przebywania na określonym obszarze we wspomnianej tu strefie nadgranicznej muszą być czynami stwarzającymi jakieś zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, albo dla mienia (nie mogą to, jak sądzę, być czyny, które jeśli nawet mogą stwarzać zagrożenie dla takich wartości, to co najwyżej w sposób odległy – jak, przykładowo „mowa nienawiści”, której zakazy szereg razy krytykowałem na swojej [stronie internetowej](https://www.salon24.pl/u/kozlowski/1183665,refleksje-po-demonstracji-nacjonalistow-11-11-2021-r-w-kaliszu) oraz [blogu](#) – ostatnio w tym tekście <https://www.salon24.pl/u/kozlowski/1183665,refleksje-po-demonstracji-nacjonalistow-11-11-2021-r-w-kaliszu>) a ponadto, ryzyko popełnienia takich czynów musi być „uzasadnione” – nie może być więc ono jakieś jedynie czysto teoretyczne – obawa przed możliwością popełnienia takich czynów musi mieć więcej, niż wyłącznie hipotetyczne podstawy.

Lecz chciałbym zauważyć, że o pewnych czynach zabronionych niosących za sobą zagrożenie dla ludzkiego życia, czy też zdrowia, albo dla mienia można powiedzieć to, że ryzyko ich popełnienia jest uzasadnione zawsze. Przecież takie czyny, jak np. kradzieże, napady rabunkowe, bójki, oszustwa, czy choćby nadmiernie szybka lub z jeszcze innego powodu (np. pijaństwa kierowcy) niebezpieczna jazda samochodem nie są niczym niezwykłym – jakkolwiek indywidualni ludzie (na szczęście) względnie rzadko stają się ofiarami takich czynów, a jeszcze rzadziej je popełniają (z wyjątkiem, powiedzmy, potencjalnie niebezpiecznej jazdy samochodem, która nie jest jeszcze czynem powodującym jakiejś szkody, a co najwyżej mogącym prowadzić do takich szkód) to jednak czyny te – jako takie w ogóle – są codziennością. Co więc z tego wynika? Ano, to, że Mariusz Kamiński – lub jakiś inny, przyszły minister spraw wewnętrznych i administracji mógłby zakazać wjazdu do Przemyśla, albo do (np.) Włodawy z tego powodu, że tam biją. Albo dlatego, że tam kradną, czy też dlatego, że tam handlują tzw. dopalaczami (co niewątpliwie jest czynem groźnym dla zdrowia lub nawet życia osób nabywających takie substancje). Bądź nawet tylko z tego powodu, że istnieje tam „uzasadnione ryzyko” popełnienia w tej miejscowości takich czynów – choćby nawet czyny takie nie były w niej faktycznie popełniane. Spójrzmy też na taki – hipotetyczny póki co – zakaz w świetle art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej. Z przepisu tego wynika to, że minister właściwy do spraw wewnętrznych decydując o wprowadzeniu w drodze rozporządzenia takiego zakazu kieruje się m.in. *„koniecznością zapewnienia (...) bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej, w szczególności na obszarze bezpośrednio przyległym do granicy państwowej”*. Tak nawiasem mówiąc, występujące we wspomnianym przepisie pojęcie obszaru bezpośrednio przyległego do granicy państwowej nie jest pojęciem znanym ustawie o ochronie granicy państwowej – pojęcie to należy więc rozumieć w sposób potoczny, jak po prostu obszar znajdujący się bardzo blisko granicy – czyli, powiedzmy, 50, czy 100 metrów od niej (nie można, jak myślę, utożsamiać tego pojęcia z pojęciem „pasa drogi granicznej”, którego przewidziana przez ustawę szerokość wynosi 15 metrów – gdyby w pojęciu obszaru bezpośrednio przyległego do granicy państwowej chodziło po prostu o pas drogi granicznej, to w niedawnej nowelizacji ustawy o ochronie granicy państwowej zostałyby użyte takie określenie, jednak użyte w niej ono nie zostało – z czego logicznie wynika wniosek, że obszar ten jest od takiego „pasa” szerszy) ale nie w odległości np. 10 czy 14 kilometrów od granicy (strefa nadgraniczna zasadniczo rzecz biorąc ma 15 km szerokości). Miasto Przemyśl, czy miasto Hrubieszów nie znajdują się, jak sądzę, na obszarze bezpośrednio przyległym do granicy państwowej, jakkolwiek niewątpliwie znajdują w strefie nadgranicznej. Lecz zwróćmy uwagę na występujące w art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej wyrażenie „w szczególności”. Wyrażenie „w szczególności” – logicznie rzecz biorąc – oznacza „przede wszystkim” „w pierwszym rzędzie” czy też „zwłaszcza”. Oznacza też ono jednak „nie koniecznie” i „nie tylko”. Ze znowelizowanej ostatnio ustawy o ochronie granicy państwowej wynika więc, że szef MSWiA mógłby wprowadzić zakaz wjazdu do Przemyśla, czy też robienia sobie wycieczek w Bieszczady z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w takich miejscach, którym to wartościom takie czyny, jak wspomniane tu już bójki, kradzieże, oszustwa – a w Bieszczadach hipotetycznie możliwe tam niszczenie przyrody – będącej mieniem skarbu państwa (mam tu na myśli

obszar BPN – no, myślę, tak poważnie, że nikt tam przyrody nie chce niszczyć) – niewątpliwie przecież zagrażają.

Ale – znów może ktoś zadać takie pytanie - jeśli nawet można zakazać wjazdu do Przemyśla czy w Bieszczady niektórym ludziom – czy nawet ich większości – to nie można zakazać tego wszystkim? No i owszem. Wynika to w sposób jasny z art. 12b ustawy o ochronie granicy państwowej. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu „Zakaz, o którym mowa w art. 12a ust. 1, nie dotyczy osób, które:

- 1) stale zamieszkują, prowadzą działalność gospodarczą, wykonują pracę zarobkową, wykonują pracę w gospodarstwach rolnych znajdujących się na obszarze objętym zakazem, pobierają naukę lub są opiekunami osób pobierających naukę na obszarze objętym zakazem;
- 2) będąc małżonkiem, wstępnym, zstępnym lub rodzeństwem, sprawują opiekę albo udzielają pomocy w załatwianiu bieżących spraw życia codziennego osobie stale zamieszkującej na obszarze objętym zakazem;
- 3) są objęte wychowaniem przedszkolnym lub formami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na obszarze objętym zakazem, oraz ich opiekunów;
- 4) przebywają na obszarze objętym zakazem w celu załatwienia sprawy w urzędzie administracji publicznej lub w celu sprawowania lub udziału w kulcie religijnym;
- 5) są właścicielami lub posiadaczami nieruchomości zlokalizowanych na obszarze objętym zakazem;
- 6) są osobami niepełnosprawnymi albo opiekunami osób niepełnosprawnych przebywającymi na obszarze objętym zakazem w związku z korzystaniem z ośrodka dla osób niepełnosprawnych;
- 7) przebywają na obszarze objętym zakazem w związku z bezpośrednim przemieszczaniem się w celu zgodnego z przepisami przekroczenia granicy państwowej lub bezpośrednio po jej przekroczeniu zgodnie z przepisami w celu opuszczenia obszaru objętego zakazem, lub w związku z przemieszczaniem się przez ten obszar drogą publiczną – bezpośrednio w celu jego niezwłocznego opuszczenia”, a ponadto, jak wynika z art. 12b ust. 4 wspomnianego zakazu nie stosuje się do: 1) załóg przemieszczających się pojazdami ratownictwa medycznego i innych służb interwencyjnych oraz osób przewożonych w tych pojazdach w związku z prowadzoną przez te załogi lub służby działalnością;
- 2) osób przemieszczających się bezpośrednio do podmiotów wykonujących działalność leczniczą w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2021 r. poz. 711, 1773 i 2120) w celu skorzystania ze świadczeń zdrowotnych;
- 3) funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących zadania służbowe”.

Co więcej, ustawa o ochronie granicy państwowej w jej obecnym brzmieniu nie wyklucza tego, by na obszar objęty generalnym zakazem wstępu mogły być wpuszczone inne, niż wspomniane powyżej, osoby. Wynika to z jej art. 12a ust. 2 zgodnie z którym „W uzasadnionych przypadkach właściwy miejscowo komendant placówki Straży Granicznej może zezwolić na przebywanie, na czas określony i na określonych zasadach, na obszarze objętym zakazem, o którym mowa w art. 12a ust. 1, innych osób niż wymienione w ust. 1, 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)*”. Na podstawie tego przepisu komendant placówki Straży Granicznej właściwej dla konkretnego obszaru strefy nadgranicznej objętego zakazem wstępu może zgodzić się na wejście na taki obszar – na określony czas i pod określonymi warunkami – np. nie fotografowania bądź nie filmowania pewnych osób czy obiektów – dziennikarzy jakiegoś określonego pisma, czy określonej stacji telewizyjnej. A teoretycznie rzecz biorąc, może się zgodzić na wejście na taki obszar każdej osoby.

I to jest to, co niedawno wysmażył Sejm, a Prezydent A. Duda, po odrzuceniu przez Sejm poprawek Senatu błyskawicznie podpisał. Wśród prawników czy publicystów będą niewątpliwie jakieś dyskusje na temat tego, czy uchwalona 17, a podpisana 30 listopada ustawa jest zgodna z Konstytucją. W tej kwestii chciałbym powiedzieć jedną, niepopularną, jak sądzę, wśród wolnościowo – jeśli tak można powiedzieć – myślących ludzi rzecz, a mianowicie taką, że nie do końca podpisuję się pod nader często głoszoną – właśnie w związku z nowelizacją ustawy o ochronie granicy państwowej – tezę, że wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu gwarantowana przez art. 52 ust. 1 Konstytucji RP – może zostać ograniczona wyłącznie przez ustawę – w takim w każdym razie sensie, że tylko ustawa – a nie jakiś akt prawny niższego rzędu – czyli np. rozporządzenie – może przewidywać wszelkie, w tym najbardziej szczegółowe ograniczenia tych wolności. Twierdzenie, że aktami prawnymi niższego rzędu od ustaw – aczkolwiek wydawanymi w ich ramach i na ich podstawie – można czasem ograniczać wolność poruszania się po terytorium RP, czy też przebywania na określonych częściach terytorium można uzasadnić odwołując się do powszechnie, jak sądzę, akceptowanych zakazów wstępu do lasów, wydawanych w okresach szczególnego niebezpieczeństwa wybuchu pożarów. Zakaz wstępu do lasu z powodu zagrożenia pożarowego jest niewątpliwie ograniczeniem wolności poruszania się po pewnych ogólnie dostępnych obszarach – stanowi więc on ingerencję w wolność gwarantowaną przez art. 52 ust. 1 Konstytucji. Zakaz taki – aczkolwiek ma on oczywiście oparcie w ustawie – w konkretnym przypadku ustawie o lasach z dnia 28 września 1991 r. – nie jest jednak wprowadzony bezpośrednio przez ustawę – lecz każdorazowo uruchamiany, w razie potrzeby, na podstawie ustawy o lasach przez nadleśniczego (a więc przez akt prawny dużo niższy od ustawy, czy nawet od rozporządzenia) – podobnie, jak zakaz wstępu do lasu, w którym wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, bądź w którym wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna. I nikt chyba sobie nie wyobraża w poważny sposób tego, by w okresie, gdy w lasach pojawia się poważne zagrożenie pożarowe Sejm każdorazowo uchwalał ustawę zabraniającą wstępu do lasów, określając może jeszcze do tego, do jakich lasów wolno wchodzić, a do jakich nie – bo przecież stopień zagrożenia pożarowego w konkretnym lesie z pewnością w dużym stopniu zależy np. od tego, jakie rosną w nim drzewa czy krzewy i jaka jest w nim ściółka leśna. Nikt również nie wyobraża sobie zapewne tego, by zakaz wstępu do lasu w przypadku występowania w nim zagrożenia pożarowego mógł istnieć wyłącznie w formie ustawowej – takiej, jaką mają (z reguły w każdym razie) zakazy różnych czynów określonych w kodeksie karnym czy kodeksie wykroczeń – w postaci przepisu mówiącego np. „kto wchodzi do lasu, albo przebywa w lesie, w którym występuje poważne zagrożenie pożarowe, podlega karze...” (czy jeszcze bardziej szczegółowo – wyobraźmy sobie przepis,

który zabraniałby wchodzenia do lasu np. wówczas, gdy wilgotność ściółki jest mniejsza od 30% - bądź jeszcze mniejszej wartości) – z tego względu, że te okoliczności są najprawdopodobniej niemożliwe do stwierdzenia przez przeciętnego człowieka wybierającego się do lasu – w przeciwieństwie do tabliczki mówiącej „las zagrożony pożarem, wstęp wzbroniony” (aczkolwiek uważam, że osoba, która weszłaby do takiego lasu i została złapana przez straż leśną – a następnie oskarżona o wykroczenie – powinna móc się bronić dowodząc, że zagrożenie było wyolbrzymione, albo że ona sama nie miała możliwości jego powiększenia). Jak zatem widać, wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także wyboru miejsca pobytu może być czasem ograniczana aktami niższymi od ustaw – choć wydawanymi na podstawie ustaw i w ramach określonych przez ustawy – twierdzenie, że wolność ta może być ograniczana tylko i wyłącznie bezpośrednio przez ustawy prowadziłoby do absurdalnych wniosków. (3)

Lecz ważne są jednak ramy, w jakich dopuszczalne – ewentualnie także przez akt prawny niższego rzędu, niż ustawa – jest ograniczenie wolności generalnie rzecz biorąc gwarantowanych przez art. 52 ust. 1 Konstytucji. W ustawie o ochronie granicy państwowej w jej kształcie obowiązującym od 1 grudnia tego roku ramy te zakreślone są niewątpliwie wyjątkowo szeroko. Przypomnijmy jeszcze raz, że w oparciu o dodane do tej ustawy przepisy minister właściwy do spraw wewnętrznych może, w drodze wydanego przez siebie rozporządzenia czasowo zakazać przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej (liczącej zasadniczo rzecz biorąc 15 km szerokości) przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen, w przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełniania innych czynów zabronionych, kierując się przy tym koniecznością zapewnienia ochrony granicy państwowej i jej nienaruszalności, bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej, w szczególności na obszarze bezpośrednio przyległym do granicy państwowej, potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących zadania służbowe na granicy państwowej, a także koniecznością wywiązywania się z zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Kryteria, w oparciu o które szef MSWiA może zdecydować zakazie wjazdu postronnych osób choćby do Przemyśla czy w Bieszczady są więc, najogólniej rzecz biorąc, rozciągliwe – na tyle, że można byłoby twierdzić, że czymś dopuszczalnym w świetle znowelizowanej ustawy o ochronie państwowej byłoby wydanie zakazu wstępu w takie – przykładowo – miejsca z powodu „uzasadnionego ryzyka” bójek, kradzieży, napadów, oszustw, niebezpiecznego prowadzenia pojazdów czy innych czynów zagrażających ludzkiemu życiu lub zdrowiu albo mieniu. Warto też zauważyć, że jakkolwiek w art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej mowa jest o czasowym zakazie przebywania na określonym w tym przepisie obszarze, to nigdzie jednak nie jest powiedziane, na jak długi czas taki zakaz może zostać wydany. Minister Mariusz Kamiński wydał zakaz przebywania w 183 miejscowościach (obrębach ewidencyjnych) położonych na granicy polsko – białoruskiej (115 tych miejscowości znajduje się w województwie podlaskim, a 68 w

lubelskim). Zakaz ma obowiązywać 3 miesiące – od 1 grudnia tego roku, do 1 marca przyszłego. Lecz nic w ustawie, o której jest tu mowa, nie wskazuje na to, że zakaz taki nie mógłby być wydany na jakiś dłuższy czas. Np. na pół roku. Albo na rok. Albo... np. na 5 lat. Ustawa o ochronie granicy państwowej mówi też, że rozporządzenie zakazujące przebywania na określonych obszarach strefy przygranicznej minister właściwy do spraw wewnętrznych może wprowadzić po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej. Lecz opinia Komendanta Głównego SG jest jednak w tej kwestii... tylko opinią. Jest zapewne w praktyce ważna, ale nie jest prawnie wiążąca. Szef MSWiA może wprowadzić zakaz, o którym była tu mowa nawet wówczas, gdyby opinia szefa Straży Granicznej w kwestii wprowadzenia takiego zakazu była negatywna.

Jest to wszystko zgodne z Konstytucją? Przypomnijmy jeszcze raz, że według art. 31 ust. 3 polskiej Ustawy Zasadniczej z 1997 r. *„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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”* i dodatkowo też *„Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”*. Jak już wspomniałem, w odniesieniu do wolności poruszania się i przebywania na dowolnie wybranych obszarach Rzeczypospolitej Polskiej (nie będących czyjąś prywatną własnością) mam pewne zastrzeżenia co do tezy, że wolność ta może być – zgodnie z konstytucją – ograniczana wyłącznie przez ustawę – twierdzić można, że wolność ta może być ograniczana także przez akty prawne niższego rzędu – takie np. jak zarządzenie nadleśniczego o wprowadzeniu zakazu wstępu do lasu z powodu występującego w nim dużego zagrożenia pożarowego, czy decyzja władz jakiegoś miasta o wprowadzeniu na jakiejś ulicy ruchu jednokierunkowego – czy też zakazie ruchu samochodów – co też jest przecież jakimś ograniczeniem wolności poruszania się po terytorium Polski. Lecz mimo wszystko ramy takiego ograniczenia muszą być określone przez ustawę i być dostatecznie precyzyjne – w odniesieniu do wspomnianego tu zakazu wstępu do lasu w przypadku występowania w nim dużego zagrożenia pożarowego można zresztą twierdzić, że zakaz ten jest przewidziany przez ustawę i tylko w razie potrzeby uruchamiany przez nadleśniczego – aczkolwiek nie ma wątpliwości co do tego, że bezpośrednią podstawą obowiązywania zakazu wstępu do jakiegoś konkretnego lasu – który niewątpliwie jest ograniczeniem wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – jest decyzja właściwego miejscowo nadleśniczego, a tylko podstawą prawną do wydania takiej decyzji jest stosowny przepis ustawy o lasach. I przepis ten – trzeba to też powiedzieć – nie jest na tyle precyzyjny, by nadleśniczowie nie mieli żadnej swobody w decydowaniu o tym, czy w jakiejś konkretnie występującej sytuacji zakazać wstępu do podległych im lasów, czy też nie.

W odniesieniu do przypadków, w których ustawa o lasach pozwala nadleśniczemu na wprowadzenie zakazu wstępu do lasu trzeba jednak powiedzieć, że przypadki te są w miarę dobrze zdefiniowane – przypomnijmy, że zgodnie z art. 26 ust. 3 tej ustawy *„Nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, w razie gdy:*

1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego;

2) występuje duże zagrożenie pożarowe;

3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna”.

Są kryteria, w oparciu o które minister spraw wewnętrznych i administracji może decydować o zakazaniu wstępu ma określone obszary strefy nadgranicznej precyzyjne w stopniu choćby porównywalnym z tym, w jakim ustawa o lasach określa przypadki, w których nadleśniczy może zakazać wstępu do podległego mu lasu? Otóż, chciałbym zauważyć jeszcze raz, że kryteriami tymi są występowanie konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającej z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełniania innych czynów zabronionych, a także występowanie konieczności zapewnienia ochrony granicy państwowej i jej nienaruszalności, bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej, w szczególności na obszarze bezpośrednio przyległym do granicy państwowej, potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących zadania służbowe na granicy państwowej, a także konieczności wywiązywania się z zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Stwierdzenie tego, czy na określonym obszarze strefy nadgranicznej występuje sytuacja upoważniająca szefa MSWiA do wprowadzenia zakazu wstępu na ten obszar opierać się więc musi na kryteriach o wiele bardziej uznaniowych od tych, którymi powinien kierować się nadleśniczy mający zdecydować o tym, czy w określonej sytuacji – np. występowania długotrwałej suszy i upału – wprowadzić zakaz wstępu do podległego mu lasu.

Pomijając już zresztą kwestię precyzji kryteriów, w oparciu o które minister spraw wewnętrznych i administracji może decydować o tym, czy zakazać wstępu na określony obszar strefy nadgranicznej przylegającej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen można, jak sądzę, zadać pytanie o to, czy ustawa pozwalająca ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na wprowadzenie zakazu wjazdu do Białowieży, Włodawy, Hrubieszowa, Przemyśla, czy Ustrzyk Górnych – i w ogóle wszelkich miejscowości znajdujących się przy granicy Polski z Rosją (obwodem kaliningradzkim), Białorusią i Ukrainą jest czymś, co można uznać za „konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób” a nadto nie naruszające istoty konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw? Jak na mój rozum, zakaz wjazdu do jakiejś miejscowości dałoby się uznać za konieczny np. wówczas, gdyby w tej miejscowości szerzyła się jakaś wyjątkowo niebezpieczna i zaraźliwa choroba zakaźna – tak, że niebezpieczeństwo tego, iż jakiś gość, który pojawiłby się w tej miejscowości zawlecze tę chorobę do innej części kraju byłoby bardzo poważne. Lecz oczywiście uchwalona ostatnio nowelizacja ustawy o ochronie granicy państwowej nie odnosi się w ogóle do takich przypadków (na zdrowy rozum, hipotetyczny zakaz, o którym powyżej wspomniałem, mógłby dotyczyć się każdej miejscowości, niezależnie od tego, gdzie położonej) i oczywiście nie tego rodzaju przypadki były motorem wprowadzenia wspomnianej tu ustawy.

Wszyscy chyba wiemy, o co w tej ustawie chodzi. Ustawa ta – i przede wszystkim wydane na jej podstawie rozporządzenie ministra Mariusza Kamińskiego zakazujące wstępu do 183 miejscowości położonych przy granicy polsko – białoruskiej jest przedłużeniem stanu wyjątkowego obowiązującego na tym terenie od 2 września 2021 r. Takim... stanem wyjątkowym bez – formalnie rzecz biorąc – stanu wyjątkowego.

Stan wyjątkowy w strefie nad granicą Polski z Białorusią został, jak wiadomo, wprowadzony w związku z sytuacją, jaka wytworzyła się na tym obszarze w sierpniu b.r. kiedy to imigranci z krajów Bliskiego Wschodu – głównie z Iraku i Afganistanu – zwabieni przez reżim Aleksandra Łukaszenki oszukańczymi obietnicami łatwego przedostania się z Białorusi do krajów Europy Zachodniej zaczęli masowo przekraczać, czy też próbować przekraczać granicę polsko – białoruską. Jak można przeczytać w Wikipedii 17 sierpnia Centrum Informacyjne Rządu podało, że od początku miesiąca 1935 osób próbowało przekroczyć granicę polsko-białoruską, z czego 1175 zostało zawróconych, a 760 skierowanych do ośrodków dla cudzoziemców. Powstała patowa sytuacja – z jednej strony, znajdujących się w rejonie granicy imigrantów polska Straż Graniczna nie wpuszczała do Polski, z drugiej strony, białoruskie wojsko nie pozwalało im cofnąć się na Białoruś.

23 sierpnia minister obrony narodowej Mariusz Błaszczak zapowiedział zbudowanie na granicy polsko – białoruskiej płotu ze zwojów drutu kolczastego o wysokości 2,5 metra. Postępowanie polskich władz w sprawie sytuacji na granicy polsko – białoruskiej wzbudziło zdecydowany sprzeciw części opinii publicznej. 29 września 13 osób (12 Polaków i 1 obywatel Holandii) próbowało zniszczyć zasieki i umocnienia koło wsi Szymaki. Wszyscy oni usłyszeli zarzuty zniszczenia mienia (o wartości niewiele przekraczającej tą, w przypadku której taki zaczyna być już traktowany jako przestępstwo, a nie tylko wykroczenie), a prokuratura złożyła do Sądu Rejonowego w Sokółce wniosek o ich tymczasowe aresztowanie. Sąd jednak aktywistów wypuścił bez zastosowania wobec nich żadnych środków zapobiegawczych. Jeszcze tego samego dnia, w którym sokólski SR wydał wspomnianą decyzję, rząd Mateusza Morawieckiego wystąpił do prezydenta Andrzeja Dudy z wnioskiem o wprowadzenie o wprowadzenie stanu wyjątkowego z powodu zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z kryzysem migracyjnym, a także odbywającymi się przy polskiej granicy ćwiczeniami wojsk rosyjsko-białoruskich o kryptonimie ZAPAD. (4) 2 września prezydent wniosek podpisał, stan wyjątkowy przy granicy polsko – białoruskiej (zatwierdzony 6 września przez Sejm) zaczął obowiązywać. Zakazany został wjazd na teren 183 miejscowości nad granicą polsko – białoruską (nie dotyczył on osób mieszkających na tych terenach i związanych z nimi, a także przebywających na nich w pewnych określonych sprawach), zakazane też zostało robienie na tych terenach zdjęć i filmów.

Czy wprowadzenie na granicy polsko – białoruskiej stanu wyjątkowego było czymś dającym się w sposób uczciwy uzasadnić? Aby to ocenić, zerknijmy do Konstytucji, a konkretnie do jej rozdziału XI zatytułowanego Stany Nadzwyczajne. Zaczniemy od przepisów ogólnych, dotyczących wszystkich możliwych do wprowadzenia w Polsce stanów nadzwyczajnych, które zawarte są w art. 228.

Myślę, że nie trzeba tu cytować wszystkich ustępów tego artykułu – każdy może popatrzeć się do konstytucji i je sobie przeczytać. Część z nich przytoczyć jednak mimo wszystko wypada. Zaczniemy więc w takim razie od ust. 1 – zgodnie z nim *„W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”*. Ust. 2 przewiduje, że *„Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości”*. Z kolei zgodnie z ust. 3 *„Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa”*. Ust. 4 (o wyrównywaniu strat majątkowych) możemy pominąć, ważny natomiast z punktu widzenia tematyki tego tekstu jest ust. 5, w myśl którego *„Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”*.

I teraz przepis dotyczący konkretnie stanu wyjątkowego, którym jest art. 230 konstytucji. Przepis ten składa się z dwóch ustępów, z których pierwszy mówi, że *„W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa”*, zaś drugi o tym, że *„Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni”*. Dorzucmy do tego jeszcze art. 231, zgodnie z którym *„Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”*.

Jak zatem widać, stan wyjątkowy może zostać wprowadzony wówczas, kiedy czy to w całej Polsce, czy też na jakiejś części jej terytorium występuje zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, względnie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, a nadto zagrożenie to ma charakter szczególny – do tego stopnia, że zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające do jego przewyciężenia. Występowała taka sytuacja w związku z wydarzeniami dziejącymi się na granicy polsko – białoruskiej?

Odnosnie tej sytuacji bez wątpienia trzeba powiedzieć, że była to sytuacja kryzysowa – w dodatku nie występująca wcześniej – na taką w każdym razie skalę i w tej formie – w Polsce. Ale też w oczywisty sposób nie była to jakaś paradygmatyczna sytuacja, w której wprowadzenie stanu wyjątkowego może się – na zdrowy rozum – wydawać konieczne, jako jedyny realnie możliwy sposób na opanowanie tej sytuacji. Nie było ogarniających przynajmniej jakąś część kraju masowych rozruchów, ani też aktów terroru i uzasadnionej obawy o kolejne.

Oczywiście, można zadać pytanie o to, czy z prawnego punktu widzenia – patrząc się na obowiązujące prawo tak, jak zostało ono po prostu napisane (na ile się to da) - stan

wyjątkowy można wprowadzić tylko z takich powodów, jak akty terroru (zwłaszcza ciągłe) bądź masowe, niedające się opanować zwykłymi środkami rozruchy. Zarówno konstytucja, jak i ustawa o stanie wyjątkowym wskazują na to, że niekoniecznie. W art. 2 ust. wspomnianej ustawy powiedziane jest – w ślad zresztą za konstytucją, aczkolwiek w nieco bardziej niż w niej rozbudowany sposób, że „*W sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego*”. Użycie w tym przepisie zwrotów w „*tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym*” oraz „*lub działaniami w cyberprzestrzeni*”, które to działania, jeśli mogą mieć charakter terrorystyczny, to raczej nie w tradycyjnym sensie tego pojęcia – przez Internet nie da się zdetonować bomby, a jeśli coś takiego da się zrobić, to są to już po prostu działania terrorystyczne – wskazuje na to, że szczególne zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego nie musi mieć charakteru terrorystycznego. Ba – można się zastanawiać nad tym, czy powodem do wprowadzenia stanu wyjątkowego muszą być w ogóle działania zakazane prawem – zarówno konstytucja, jak i ustawa o stanie wyjątkowym nic o tym nie mówią (jakiś czas temu zwróciłem na to uwagę w tym tekście: <https://www.salon24.pl/u/kozlowski/1042206.czy-obecnie-mozna-byloby-wprowadzic-stan-wyjatkowy>).

Ale, powiedzmy sobie szczerze, że w odniesieniu do stanu wyjątkowego wprowadzonego we wrześniu 2021 r. w strefie nad granicą Polski z Białorusią są to wszystko rozważania dość akademickie. Rzeczywistym powodem wprowadzenia tego stanu nie było ani (co chyba jasne) zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, ani też zagrożenie bezpieczeństwa obywateli czy też porządku publicznego – te dwa ostatnie zagrożenia, pozwalające zgodnie z konstytucją i ustawą o stanie wyjątkowym na ogłoszenie takiego stanu, jeżeli są to zagrożenia szczególne, których nie da się usunąć poprzez użycie przewidzianych w całym czasie obowiązującym prawie środków - mogły być do tego co najwyżej pretekstem. Prawdziwy powód był czysto polityczny. Elektorat rządzącej obecnie Zjednoczonej Prawicy w dużej większości popiera bowiem prowadzoną przez polskie władze bezlitosną politykę wobec uchodźców (ciekawe jest to, że z badań opinii publicznej wynikało, że istnieje dodatnia korelacja między częstością udziału w praktykach religijnych, a nastawieniem typu „uchodźców broń Boże nie wpuścić”). Gdyby rząd w tej kwestii okazał się zbyt miękki – to może część tego elektoratu odpłynęłaby do np. Konfederacji? To był pierwszy z powodów wprowadzenia stanu wyjątkowego. Drugim była chęć odcięcia mediów od miejsc, w których rozgrywał się dramat ludzi uwięzionych pomiędzy siłami polskiego wojska i Straży Granicznej i analogicznymi siłami białoruskimi. Chodziło o to, by władze bez nieuniknionego w innej sytuacji, niż stan wyjątkowy patrzenia im na ręce przez dziennikarzy mogły robić, co chcą.

Stan wyjątkowy na polsko – białoruskiej granicy nie mógł trwać w nieskończoność. Wprowadzony został początkowo na 30 dni, później przedłużono go na kolejne 60. Teoretycznie rzecz biorąc, stan wyjątkowy mógłby trwać nawet 150 dni, ale pod warunkiem

wprowadzenia go na samym początku na maksymalny możliwy okres czasu, to jest 90 dni. Zaś przedłużenie stanu wyjątkowego jest możliwe tylko raz i nie dłużej, niż na 60 dni, niezależnie od tego, na jaki czas ten stan został pierwotnie wprowadzony.

Obecnie w pasie przylegającym do granicy Polski z Białorusią stan wyjątkowy już nie obowiązuje. Obowiązuje natomiast rozporządzenie ministra Mariusz Kamińskiego zakazujące wjazdu do (m.in.) Czeremchy, Białowieży, Krynek – zarówno wsi, jak i miasta, Kodnia i Włodawy. Obowiązuje też wspomniana tu ustawa, na podstawie której min. Kamiński – albo jakiś inny minister odpowiedzialny za sprawy wewnętrzne może – potencjalnie rzecz biorąc – zakazać wjazdu w Bieszczady, albo do Hrubieszowa, czy Przemyśla.

Można się jeszcze pokusić o porównanie sytuacji prawnej w okresie, w którym w rejonie granicy polsko – białoruskiej obowiązywał stan wyjątkowy i tej, która istnieje tam teraz – i może zaistnieć w całym okresie obowiązywania znowelizowanej ustawy o ochronie granicy państwowej. Nie ulega wątpliwości, że w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego władze mogą wprowadzić bez porównania dalej idące ograniczenia wolności i praw obywatelskich, niż te, które są dopuszczalne na podstawie ustawy o ochronie granicy. Mogą np. cenzurować prasę, kontrolować korespondencję (w tym elektroniczną) i rozmowy telefoniczne, mogą internować osoby, w stosunku do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będą prowadziły działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu (i odnośnie której to działalności nie jest w ustawie o stanie wyjątkowym powiedziane, że musi być to działalność stanowiąca przestępstwo, czy choćby tylko wykroczenie) albo gdy ich odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu. Pododdziały zwarte policji mogą – w pewnych okolicznościach i pod pewnymi warunkami – strzelać do ludzi, do tego samego upoważnione jest też wojsko, którego oddziały i pododdziały mogą być użyte do przywracania normalnego funkcjonowania państwa wówczas, kiedy siły policyjne nie były w stanie tego zrobić.

Ustawa o ochronie granicy państwowej na takie rzeczy, jak cenzura prasy czy internowania nie pozwala. Jest pod tym względem ustawą mającą dużo mniejszy potencjał godzenia w wolności i prawa obywatelskie, niż ustawa o stanie wyjątkowym. Jednak między ustawą o stanie wyjątkowym, a ustawą o ochronie granicy jest jedna różnica, o której dotąd nie było mowy, a o której chciałbym wspomnieć na koniec. Jakkolwiek czymś – potencjalnie przynajmniej – drastycznym stan wyjątkowy by nie był, z wprowadzeniem tego stanu jest – powiedzmy sobie – trochę zachodu. Wniosek o wprowadzenie, czy to na całym terytorium Polski, czy na jakiejś jego części stanu wyjątkowego musi uchwalić rząd. Następnie – jeśli stan wyjątkowy ma obowiązywać – decyzję o jego wprowadzeniu musi podjąć prezydent (który nie musi tego zrobić). Dalej, rozporządzenie prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego musi w ciągu 48 godzin zostać przedstawione Sejmowi, który może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponadto – o czym była już mowa – stan wyjątkowy może trwać maksimum 150 dni – pod warunkiem, że pierwotnie wprowadzi się go na najdłuższy dopuszczalny czas, tj. 90 dni, a następnie przedłuży o również w tym przypadku najdłuższy możliwy, tj. 60 dni. Więcej niż raz przedłużać stanu wyjątkowego nie wolno. (5)

Lecz ustawa o ochronie granicy państwowej nie ma żadnej czasowej granicy obowiązywania. Minister spraw wewnętrznych i administracji będzie mógł więc skorzystać z uprawnień, jakie daje mu ta ustawa zawsze, kiedy uzna, że wymaga tego zaistniała sytuacja. Co więcej, jakkolwiek w ustawie tej mowa jest o możliwości wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen, to nigdzie w tej ustawie nie jest powiedziane, na jak długi czas zakaz taki może zostać wprowadzony. Minister Mariusz Kamiński zakazał wstępu do 183 miejscowości znajdujących się przy granicy polsko – białoruskiej na 3 miesiące – od 1 grudnia 2021 r. do 1 marca 2022 r. Lecz nic w tekście wspomnianej ustawy nie zabrania mu (bądź innemu ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych) wprowadzenia takiego zakazu na jakiś dłuższy czas – pół roku, rok – czy jeszcze dłużej. Zakazem wstępu może być też objęty znacznie szerszy obszar, niż ten, który niedawno objęty był stanem wyjątkowym i na który obecnie zgodnie z rozporządzeniem min. Kamińskiego osobom pozamiejscowym (czy takim, które mają tam do załatwienia pewne określone sprawy czy wykonującym pewne zadania) nie wolno wjeżdżać czy wchodzić. Strefa nadgraniczna ma 15 kilometrów szerokości – znajdują się w niej takie miasta, jak Przemyśl, Hrubieszów, czy Terespol. Zaś powód uzasadniający możliwość wprowadzenia zakazu wjazdu również do takich miejscowości został w ustawie, o której tu jest mowa, określony w sposób cokolwiek rozciągliwy: powodem takim może być uzasadnione ryzyko popełnienia czynów zabronionych, powodujących zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, albo dla mienia. Tak więc – teoretycznie rzecz biorąc (praktycznie czegoś takiego się nie obawiam) min. Kamiński mógłby zakazać robienia sobie wycieczek do Przemyśla – albo w Bieszczady – pod pretekstem, że tam kradną. Albo, że tam biją. Zawsze przecież taki wycieczkowiec może przyłączyć się do osób łamiących prawo, powodując przez to zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej – no nie, czemuś takiemu trzeba przeciwdziałać, zatrzymując potencjalnych wycieczkowiczów przed tą strefą.

Tak czy owak, zarówno wprowadzić stan wyjątkowy w sytuacji, jaka niedawno zaistniała na polsko – białoruskiej granicy, jak i uchwalić taką nowelizację ustawy o ochronie granicy, o jakiej była tu mowa, można było tylko w takim kraju, w którym takie pojęcia, jak wolności czy prawa nie znaczą zbyt wiele.

No cóż, w takim kraju niestety żyjemy.

Przypisy:

1. Oczywiście – niezależnie od tego, czego by nie sądzić o Mariuszu Kamińskim nie przypuszczam o nim tego, by chciał on zakazać wjazdu do Przemyśla, czy też Hrubieszowa (a więc miejscowości położonych w strefie nadgranicznej, ale nie tuż koło granicy) w celach np. turystycznych. Chodzi mi tylko o to, że obecna ustawa o ochronie granicy państwowej daje szefowi MSWiA potencjalną możliwość wprowadzenia takiego zakazu – w dodatku w oparciu o bardzo szerokie (można wręcz powiedzieć, że absurdalnie szerokie) kryteria.

2. Terespol znalazł się w wykazie obrębów ewidencyjnych, które objęte są wprowadzonym przez min. Kamińskiego zakazem przebywania w nich (zob. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210002193>). Chodzi tu jednak nie o miasto Terespol, lecz o sąsiadującą w nim wieś w gminie Terespol (wstęp został zakazany do 15 miejscowości w tej gminie).

3. Chciałbym tu jednak zauważyć pewną rzecz – taką mianowicie, że jakkolwiek zakazy tego rodzaju, co zakaz wstępu do lasu, w którym występuje duże zagrożenie pożarowe, względnie lasu, który został poważnie zniszczony lub uszkodzony, bądź w którym prowadzony jest np. wyrąb drewna – albo np. nakazy ruchu jednostronnego na jakichś ulicach, czy w ogóle zakazy wjazdu samochodów na jakieś ulice – stanowią pewną ingerencję w wolność generalnie rzecz biorąc gwarantowaną przez art. 52 ust. 1 Konstytucji – i bezpośrednio wprowadzane są na mocy aktów prawnych o randze niższej od ustawy – a nawet od rozporządzenia (co może się wydawać niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji – aczkolwiek sędzę, że możliwość wydawania takich zakazów czy nakazów w formie aktów pod-ustawowych jest powszechnie akceptowana), to jednak tego rodzaju regulacje wydawane są przez lokalne władze, które w największym stopniu mają możliwość stwierdzenia tego, czy w konkretnej sytuacji istnieje potrzeba zastosowania tego – przykładowo – rodzaju rozwiązań. Siedzący (głównie) w Warszawie minister jest kimś niewątpliwie mniej merytorycznie predysponowanym np. do tego, czy w jakimś położonym 300 km od stolicy lesie występuje na tyle duże zagrożenie pożarowe, że uzasadnione jest zakazanie wstępu do tego lasu, niż lokalny nadleśniczy.

4. Jeśli manewry ZAPAD miałyby być powodem do wprowadzenia jakiegoś stanu nadzwyczajnego w Polsce, to bardziej już uzasadnione byłoby wprowadzenie z ich powodu stanu wojennego. Zgodnie z art. 229 Konstytucji stan wojenny może być wprowadzony (przez prezydenta na wniosek rządu, przy czym decyzja o jego wprowadzeniu, podobnie jak decyzja o wprowadzeniu stanu wyjątkowego może zostać odrzucona przez sejm) „*W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji*”. Manewry ZAPAD można byłoby próbować „podpiąć” pod „zewnętrzne zagrożenie państwa. Aczkolwiek – o ile wiem, manewry te bezpośredniego zagrożenia dla Polski nie stwarzały – nie było planów przekształcenia ich w faktyczną wojnę.

5. Zastanawiam jednak się nad tym, czy nie byłoby czymś zgodnym z prawem, gdyby w dzień po zakończeniu obowiązywania stanu wyjątkowego rząd wystąpił z wnioskiem

do prezydenta z wnioskiem o to, by wprowadzić kolejny? Konstytucja, ani ustawa o stanie wyjątkowym czegoś takiego literalnie rzecz biorąc nie zabrania – w takim przypadku stan wyjątkowy byłby *de facto* przedłużony, choć obowiązywałby z pewną – przynajmniej jednodniową – przerwą.

[Strona główna](#)