

Marcin Radziłowicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Filia w Ełku

ORCID: 0000-0002-5514-3629

Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej – proces legislacyjny

Wprowadzenie

Zagadnienia związane z tworzeniem prawa nabrały w ostatnim czasie szczególnego znaczenia. Będąc bezpośrednim świadkiem prowadzenia procesu legislacyjnego w Polsce można odnieść wrażenie, że niektóre z przyjmowanych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, przyjmowane są bez poszanowania zasady przyzwoitej legislacji będącej wyrazem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada przyzwoitej legislacji dotyczy również sposobu wydawania prawa i obejmuje m.in. lojalność państwa wobec obywatela, zakaz działania prawa wstecz, zachowanie odpowiedniego *vacatio legis* czy precyzyjność i poprawność przepisu¹.

Niniejszy artykuł ma przede wszystkim ukazać sposób stanowienia przepisów ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej. Akt ten został przyjęty w ramach pilnego projektu ustawy i stał się próbą szybkiej reakcji władzy wykonawczej na dynamicznie zmieniającą się sytuację na granicy Polski z Białorusią w drugiej połowie 2021 r.

Rządowy proces legislacyjny

Zgodnie z polską Konstytucją w zamkniętym systemie źródeł prawa wymienione zostały, poza samą Konstytucją, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia i akty prawa miejscowego². Również podmioty mające inicjatywę ustawodawczą ściśle określono w Konstytucji i przysługuje ona: posłom,

¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 100.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 87 (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Senatowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu³. W IX kadencji Sejmu trwającej od 12 listopada 2019 r. największą grupę projektów ustaw, którym został nadany bieg, zajęły projekty rządowe. Spośród nich dwanaście projektów rozpatrywano w trybie pilnym, w tym również rządowy projekt ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej⁴.

Pierwszym etapem rządowego procesu legislacyjnego powinno być umieszczenie go w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów. Jest to czynność istotna i wynikająca z przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Wykaz taki podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej⁵. W dalszej kolejności następuje opracowanie projektu ustawy wraz z uzasadnieniem. Odrębną część uzasadnienia i ustawy stanowi ocena skutków regulacji. Standardowa procedura przewiduje następnie poddanie projektu konsultacjom publicznym, uzgodnieniom oraz opiniowaniu⁶.

W przypadku projektu ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, podjęto procedowanie w trybie odrębnym, który przewiduje Regulamin pracy Rady Ministrów⁷. Polegał na skierowaniu projektu bezpośrednio do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, z pominięciem pozostałych etapów procedowania. Dopiero wtedy projekt zostaje umieszczony w Wykazie Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów i oznaczony jako UD301. Według wnioskodawcy, którym był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, *zasadność procedowania w trybie odrębnym nad przedmiotowym projektem ustawy wynika z potrzeby*

³ Tamże, art. 118 ust. 1 i 2. Należy podkreślić, że doprecyzowanie poselskiej inicjatywy ustawodawczej, rozumianej jako możliwość wnoszenia projektu ustawy przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt, znalazło się w art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu - uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r., poz. 1020).

⁴ Według stanu na 31.01.2021 r. godz. 7.00 bieg nadano łącznie 614 projektom, a spośród nich 281 stanowiły projekty rządowe, natomiast 253 to projekty poselskie, w tym komisji sejmowych - https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/przeglad_projust (dostęp 31.01.2022). Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 264: *Przez wiele kadencji podmiotem najczęściej korzystającym z prawa inicjatywy ustawodawczej była Rada Ministrów (...). W ostatnim piętnastoleciu na pierwsze miejsce wysunęły się poselskie projekty ustaw. (...) rozwija się praktyka wnoszenia projektów przez posłów większości rządzącej, zwłaszcza projektów ustaw o kontrowersyjnym politycznie charakterze. Pojawiają się sytuacje nadużywania inicjatywy poselskiej (...). Pozwala to na znaczne przyspieszenie procedury ustawodawczej (...).*

⁵ M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019, s. 67-68.

⁶ Ibidem, s. 68-70.

⁷ § 98 w związku z § 99 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.).

*pilnej realizacji inwestycji mającej na celu budowę bariery w celu zabezpieczenia granicy państwowej przed próbami nielegalnego jej przekraczania*⁸. Na tej podstawie projekt ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej został opublikowany 12/13 października 2021 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji⁹. Obok samego tekstu projektu ustawy znalazło się tam również uzasadnienie i ocena skutków regulacji.

Zaskakujące jest jednak to, że już 12 października 2021 r. projekt wpłynął do Sejmu, podczas gdy wykaz dokumentów przyjętych w trybie obiegowym zawiera informacje o procedowaniu rzeczono projektu ustawy przez Radę Ministrów w dniu 19 października 2021 r. Rada Ministrów uznała wówczas projekt ustawy za pilny i zdecydowała o skierowaniu dokumentu do Sejmu, jednocześnie wskazując Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu przed parlamentem¹⁰.

Ocena skutków regulacji

Prowadzenie procesu ustawodawczego według Konstytucji RP nie jest możliwe bez nakreślenia skutków finansowych proponowanych rozwiązań¹¹. Przy przedkładaniu aktów prawnych należy również przedstawić skutki społeczno-gospodarcze oraz organizacyjno-prawne. Rządowe projekty ustaw muszą z kolei obligatoryjnie posiadać dołączony dokument, jakim jest ocena skutków regulacji. Wynika to wprost z Regulaminu pracy Rady Ministrów, według którego stanowi ona odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego oraz przedstawia wyniki oceny skutków społeczno-gospodarczych¹².

Dokument ten zawiera w szczególności: wskazanie podmiotów, na których oddziałuje projekt; informacje o konsultacjach publicznych i opiniach wyrażonych przez inne podmioty; przedstawienie wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania (sektor finansów publicznych, rynek pracy czy funkcjonowanie przedsiębiorców); wskazanie źródeł finansowania wraz z prezentacją źródła danych i przyjętych do obliczeń założeń. Dodatkowo również, w przypadku projektu ustawy, ocena skutków regulacji zawiera także zidentyfikowanie rozwiązywanego

⁸ Wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do sekretarza Rady Ministrów (DP-WLM-0231-133/2021).

⁹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12352201/katalog/12822043#12822043> (dostęp 22.01.2022). Data utworzenia to 12 października 2021 r., natomiast wprowadzenia to 13 października 2021 r.

¹⁰ Protokół ustaleń nr 40/2021 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 19 października 2021 r. (RM-000-40-21).

¹¹ Jest to właściwie jedyny wymóg stawiany wnioskodawcom przy przedkładaniu Sejmowi ustawy, jaki określa Konstytucja RP (art. 118 ust. 3).

¹² § 28 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, op. cit.

problemu, określenie celu i istoty interwencji oraz porównanie z rozwiązaniami z innych krajów¹³.

W przypadku oceny skutków regulacji projektu ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, dokument został przygotowany w oparciu o obowiązujący wzór i został podzielony na dwanaście zagadnień merytorycznych oraz załączniki. Największą część zajmuje wyjaśnienie regulowanego problemu, planowanych narzędzi interwencji i oczekiwanego efektu, a także sposobu rozwiązania problemu w krajach OECD/UE. Wymieniono osiem podmiotów, na których oddziałuje projekt, poczynając od Prezesa Rady Ministrów, przez Straż Graniczną, Wojewodę, inne organy administracji rządowej, po właścicieli nieruchomości, na których będzie budowana bariera¹⁴.

Najistotniejszym elementem jest w tym przypadku wpływ na sektor finansów publicznych, który przewiduje skutki w okresie dziesięciu lat od wejścia w życie zmian. Oszacowane zostały na kwotę 1 mld 615 mln zł, w dwuletnim cyklu inwestycyjnym, z czego większość wydatków budżetu państwa miała zostać poniesiona w 2021 r.¹⁵ Już takie skonstruowanie wskazuje na nierealność wydatkowania środków, biorąc pod uwagę termin rozpoczęcia prac ustawodawczych. Dodatkowo należy wskazać, że przedstawiona kwota nie przewidywała wypłaty odszkodowań za wyłączone pod budowę zapory nieruchomości, a jedynie samą fizyczną budowę bariery (1,5 mld zł) i urządzeń technicznych (115 mln zł).

Kolejnym brakiem oceny skutków regulacji w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych zdaje się być nieprzewidzenie kosztów związanych z bieżącym funkcjonowaniem zabezpieczenia. Jeżeli wnioskodawca zakładał m.in. budowę bariery elektronicznej (perymetrię), czyli montaż urządzeń takich, jak kamery i czujniki ruchu¹⁶, to należało również policzyć koszt ich obsługi i serwisowania. Dotyczyć to powinno całości inwestycji, która z pewnością generować będzie zwiększone kwoty wydatków bieżących.

¹³ § 28 ust. 2 i 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów, op. cit. Szerzej w tym zakresie: W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007. OECD i Unia Europejska zalecają systemowe wdrożenie oceny skutków regulacji, jako narzędzia lepszego stanowienia prawa. W Polsce proces ten rozpoczął się w 2001 r., a modyfikację rozpoczęto w 2008. W kolejnych latach pojawiały się m.in. takie inicjatywy, jak Uchwała nr 13/2013 Rady Ministrów z 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015” (obowiązek oceny skutków regulacji ex post, określenie wzorów formularzy np. testu regulacyjnego, wymóg raportu z konsultacji) czy Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (ocena skutków regulacji na etapie wykazu prac Rady Ministrów).

¹⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/87A320926EF10C1DC125876C006DCA9E/%24File/1657.pdf> - s. 19-26 (dostęp 29.01.2022).

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/straz-graniczna/perymetria-na-ponad-200-km-polsko-bialoruskiej-granicy> (dostęp 29.01.2022)

Krytycznie należy także ocenić opis informacji na temat zakresu, czasu trwania i podsumowania wyników konsultacji, które projektodawca podsumował zdaniem: *Projekt zostanie ogłoszony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji*. Nie można z pewnością określić tego, jako spełnienie wymogu wskazania przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych, które wymagane są przepisami Regulaminu prac Rady Ministrów¹⁷. Przypominając jednocześnie, że projekt został upubliczniony na stronie Rządowego Centrum Legislacji tego samego dnia, w którym został przedłożony do Sejmu.

Przebieg prac w Sejmie

Konstytucja RP wskazuje odrębności przy rozpatrywaniu projektów ustaw budżetowych, kodeksów, ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, zmiany Konstytucji, ale także projektów ustaw, które zostały uznane przez Radę Ministrów za pilne. Nadrzędnym celem przeprowadzenia tej procedury jest przyspieszenie rozpatrywania danego projektu. Dyrektywa z ustawy zasadniczej każe traktować pilne projekty ustaw, jako priorytetowe. Dotyczy to nie tylko Sejmu i Senatu, jako władzy ustawodawczej, ale także Prezydenta RP¹⁸.

Tylko Rada Ministrów może nadać projektowi ustawy klauzulę pilności, chociaż nie we wszystkich przypadkach¹⁹. Regulamin Sejmu określa odrębność postępowania ustawodawczego w sprawie projektu pilnego. Podstawowe różnice między tzw. zwykłym a pilnym projektem ustawy obejmują np. możliwość zarządzenia przez Marszałka Sejmu przeprowadzenia pierwszego czytania bez zachowania 7-dniowego terminu od przekazania posłom druku projektu czy obligatoryjność wprowadzenia do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji. W przypadku zaś drugiego czytania, pilny projekt obejmuje m.in. przeprowadzenie debaty i zgłaszanie poprawek (bez możliwości zgłaszania wniosków), natomiast w trzecim czytaniu niepoddawane są pod głosowanie poprawki, które nie były przedstawione komisji w formie pisemnej²⁰.

Rządowy projekt ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, który wpłynął do Sejmu 12 października 2021 r. został oznaczony jako druk nr 1657. Tego samego dnia skierowano go do czytania w Komisji Obrony Narodowej, a następnego dnia dodatkowo do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Od 13 października rozpoczęło się pierwsze czytanie na połączonych komisjach²¹.

¹⁷ § 28 ust. 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów, op. cit.

¹⁸ W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Procedury szczególne*, [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. J. Krawczyk, Warszawa 2013, s. 98.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 123 ust. 1, op. cit.

²⁰ Dział II Rozdziału 2, art. 71-80 Regulaminu Sejmu, op. cit.

²¹ <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=94D46AB669776E8EC125876C006DC18E> (dostęp 22.01.2022).

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynikało, że ma na celu przygotowanie i realizację inwestycji polegającej na budowie bariery, która ma służyć ochronie granicy państwowej i wspomagać przeciwdziałanie nielegalnej migracji. Należy zauważyć, że w tamtym czasie miał miejsce niespotykany w dotychczasowej historii Polski, napływ nielegalnych migrantów od strony granicy białoruskiej. Nie byli to obywatele tego kraju, ale w zdecydowanej większości mieszkańcy Iraku, Afganistanu, Syrii, Iranu czy Turcji²². Wydaje się zatem, że sytuacja wewnętrzna wymagała szybkiego tempa prac legislacyjnych.

Pierwsze czytanie, które obejmuje: uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę; pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy; debatę nad ogólnymi zasadami projektu; zamykane jest przyjęciem sprawozdania o projekcie. Komisja może zaproponować w nim: przyjęcie projektu bez poprawek; przyjęcie projektu z poprawkami; odrzucenie projektu²³. W przypadku projektu ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej został on rozpatrzony na jednym posiedzeniu połączonych komisji w dniu 13 października 2021 r. Efektem prac było sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oznaczone drukiem nr 1668. W konkluzji, komisje po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzenia projektu ustawy, wniosły o uchwalenie projektu wraz z przyjętymi poprawkami, które przyjęły formę tekstu jednolitego. Dołączono również cztery wnioski mniejszości przedstawione przez tego samego posła (T. Zimoch)²⁴.

W trakcie 39. posiedzenia Sejmu (13 października 2021 r.) odbyło się drugie czytanie projektu ustawy. Obejmowało ono przedstawienie sprawozdania o projekcie i przeprowadzenie debaty. Sejm ustalił, że w dyskusji wysłucha 15-minutowych oświadczeń w imieniu klubów i 10-minutowych oświadczeń w imieniu kół. Po debacie nastąpiło ustosunkowanie się wnioskodawcy, którego reprezentował sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W związku ze zgłoszeniem poprawek i wniosku w trakcie drugiego czytania, Sejm skierował projekt ponownie do Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w celu przedstawienia sprawozdania²⁵.

Połączone posiedzenie komisji odbyło się 14 października 2021 r. Przygotowane zostało dodatkowe sprawozdanie komisji oznaczone drukiem nr 1668-A. Według decyzji jej członków – wszystkie pięć poprawek miało zostać odrzucone. Podobnie

²² <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9500,Migranci-podjeli-probe-silowego-przedarcia-sie-do-Polski.html> (dostęp 22.01.2022).

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 266-267.

²⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E4D4AA229EE2BCBCC125876D00699A76/%24File/1668.pdf> (dostęp 29.01.2022).

²⁵ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja IX, *Sprawozdanie stenograficzne z 39. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 października 2021 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2021, s. 131-158.

w przypadku wniosku o odrzucenie projektu ustawy w całości²⁶. W ten sposób nastąpiło zakończenie drugiego czytania.

Tego samego dnia przystąpiono do trzeciego czytania, które odbywało się w dalszym ciągu w trakcie 39. posiedzenia Sejmu. W związku z dodatkowym sprawozdaniem komisji nastąpiło krótkie przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania, a następnie procedura głosowania²⁷. W sumie odbyło się osiem głosowań obejmujących poprawki i wnioski, poczynając od wniosku o odrzucenie projektu ustawy w całości, przez cztery wnioski mniejszości i pięć poprawek. Część wniosków była tożsama z poprawkami, dlatego były łączone w głosowaniach. Po odrzuceniu wszystkich poprawek i wniosków, Sejm zagłosował nad całością projektu ustawy, podczas którego uczestniczyło łącznie 449 posłów, w tym za – 274, przeciw – 174, a wstrzymał się od głosu – 1²⁸. W ten sposób Sejm uchwalił ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej.

Rozpatrzenie ustawy w Senacie

Izba wyższa parlamentu nie odgrywa roli równorzędnego partnera w procesie legislacyjnym. Nie zmienia to faktu, że decyzja Senatu jest etapem koniecznym w postępowaniu ustawodawczym. Przypomina procedurę sejmową, ponieważ w tym przypadku również Marszałek Senatu kieruje tekst ustawy do właściwej komisji senackiej, która powinna zaproponować sposób ustosunkowania się Senatu. Druga izba może podjąć uchwałę o: przyjęciu ustawy bez poprawek; odrzuceniu ustawy; wprowadzeniu poprawek do tekstu ustawy²⁹.

Procedura senacka ma jednak różnice, które dotyczą postępowania m.in. z rządowymi projektami pilnymi, dla których zarówno Konstytucja RP³⁰, jak i Regulamin Senatu³¹ przewidują 14-dniowy termin rozpatrzenia. Ścisłe określone ramy czasowe, czyli 30 dni od przekazania ustawy uchwalonej przez Sejm, ulegają w tym przypadku znacznemu skróceniu. W odniesieniu do ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, przekazanie ustawy Marszałkowi Senatu i Prezydentowi nastąpiło

²⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/CE4FF6AA7863470CC125876E003E2736/%24File/1668-A.pdf> (dostęp 29.01.2022)

²⁷ Trzecie czytanie projektu mogłoby odbyć się niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie zostałby skierowany ponownie do komisji.

²⁸ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja IX, *Sprawozdanie stenograficzne z 39. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 października 2021 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2021, s. 261-262.

²⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 269.

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 123 ust. 3, op. cit.

³¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846 z późn. zm.), art. 71 ust. 1.

15 października 2021 r., co oznaczało, że termin jej rozpatrzenia przez Senat upływałby w dniu 29 października 2021 r. Tego samego dnia Marszałek Senatu skierował ustawę do komisji. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej obradowały początkowo 26 października wnosząc o przyjęcie ustawy bez poprawek (druk 538 A). Podczas rozpatrywania ustawy na 32. posiedzeniu Senatu w dniu 27 października 2021 r. zgłoszono wnioski o charakterze legislacyjnym i ponownie nad ustawą w tym dniu obradowały połączone komisje senackie. Efektem ich prac było sprawozdanie oznaczone jako druk nr 538 Z, które proponowało wniosek o wprowadzenie dwunastu poprawek do ustawy, a także o odrzucenie ustawy i przyjęcie ustawy bez poprawek³².

Senat przystępując ponownie do rozpatrywania ustawy głosował najpierw wniosek o odrzucenie ustawy, a następnie jej przyjęcie bez poprawek. Przez jedenaście głosowań decydował o zgłoszonych poprawkach i ostatecznie – w głosowaniu nr 14 – podjął uchwałę w sprawie ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (stosunkiem głosów: 52 – za, 46 – przeciw i 1 senator się wstrzymał)³³. Wprowadził ostatecznie trzynaście poprawek i jako druk nr 1687 ustawa wróciła do Sejmu.

Ostateczna decyzja Sejmu i podpis Prezydenta

Jeżeli Senat podejmie uchwałę zawierającą poprawki albo odrzucającą ustawę uchwaloną w trybie pilnym, Sejm rozpatruje ją na najbliższym posiedzeniu. Wcześniej jednak, Marszałek Sejmu może skierować uchwałę Senatu, do rozpatrzenia przez komisję, która rozpatrywała pilny projekt ustawy³⁴. W przypadku uchwały Senatu w sprawie ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej już 28 października 2021 r., a zatem dzień po jej przyjęciu przez Senat i skierowaniu przez Marszałka Sejmu, prace podjęły połączone Komisje Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Obrony Narodowej. Zaproponowały przyjęcie pięciu poprawek i odrzucenie kolejnych ośmiu (druk nr 1709)³⁵.

Rozpatrzenie stanowiska Senatu wraz ze sprawozdaniem komisji sejmowych odbyło się na 40. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 października 2021 r. Decyzje Sejmu mają w tym zakresie charakter negatywny, co oznacza, że posłowie głosują za od-

³² https://www.senat.gov.pl/prace/druki/?nr_druku=538&kadencja=10 (dostęp 29.01.2022).

³³ Senat Rzeczypospolitej Polskiej X kadencja, *Sprawozdanie stenograficzne 32. posiedzenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 27, 28 i 29 października 2021 r.*, Warszawa 2021, s. 64-65.

³⁴ W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Procedury szczególne*, op. cit., s. 102.

³⁵ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/0CE923C269F0A1F0C125877C00623552/%24File/1709.pdf> (29.01.2022)

rzuceniem poprawek izby wyższej. Brak większości bezwzględnej podczas głosowania sprawia, że poprawka zostaje przyjęta. Sejm postąpił ostatecznie zgodnie ze stanowiskiem komisji i w jedenastu głosowaniach (poprawka 1. i 5. głosowane łącznie) uchwalił ustawę z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej³⁶.

Ustawy uchwalone przez Sejm przedstawiane są Prezydentowi RP, który dysponuje wyłączną konstytucyjną kompetencją do ich podpisania. W przypadku pilnego rządowego projektu ustawy skróceniu ulega jednak termin na podjęcie decyzji przez głowę państwa – z 21 do 7 dni³⁷. Nie zmienia jednak reguły, według której Prezydent – poza możliwością podpisania – może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją albo zawetować, czyli przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia³⁸.

Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej została przekazana Prezydentowi RP w dniu 2 listopada 2021 r. i tego samego dnia nastąpiło jej podpisanie³⁹ oraz zarządzenie ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Publikacja, jako nieodzowny element kończący proces legislacyjny⁴⁰, nastąpiła 3 listopada 2021 r., a przez zastosowanie bardzo krótkiego *vacatio legis* ustawa weszła w życie następnego dnia po dniu ogłoszenia, tj. 4 listopada 2021 r.⁴¹

Podsumowanie i wnioski

Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej miała przede wszystkim za zadanie ustanowić szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji wzdłuż części wschodniej granicy państwowej. Bariera wyposażona w elektroniczną infrastrukturę towarzyszącą, w zamyśle Rady Ministrów, jako wnioskodawców, ma służyć ochronie granicy państwowej i w sposób istotny przeciwdziałać procederowi nielegalnej migracji. Nabrała szczególnego znaczenia w kontekście napływu migrantów na granicę polsko-białoruską w drugiej połowie 2021 r.

Rada Ministrów, inicjująca procedurę ustawodawczą, skorzystała z konstytucyjnej kompetencji nadania projektowi trybu pilnego. Efektem tego było to, że między

³⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja IX, *Sprawozdanie stenograficzne z 40. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 października 2021 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2021, s. 255-256.

³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 123 ust. 3, op. cit.

³⁸ M. Kaczocha, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna*, op. cit., s. 80.

³⁹ <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-podpisane/listopad-2021-r,41631> (dostęp 29.01.2022).

⁴⁰ Szerzej na ten temat: G. Wierczyński, *Ogłaszanie aktów legislacji administracyjnej*, [w] *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010, s. 111-117.

⁴¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 1992.

momentem wpłynięcia projektu do Sejmu a jego wejściem w życie minęły 24 dni. Ta stosunkowo szybka ścieżka legislacyjna przebiegała tak, m.in. dzięki skróceniu terminów rozpatrzenia ustawy przez Senat i Prezydenta. Należy zauważyć, że o ile w Sejmie czy Senacie odbywało się wszystko w pełnej jawności, to rządowy proces legislacyjny pozostawiał wiele do życzenia. Można tu wymienić np. publikację na stronach Rządowego Centrum Legislacji w dniu przekazania projektu do Sejmu, całkowity brak konsultacji lub wyjaśnienia przyczyn ich nieprzeprowadzenia, brak wskazania pełnych kosztów realizacji inwestycji i nierozzerwalnie związanych z tym dalszych wydatków bieżących. W kwestii przebiegu rządowego procesu legislacyjnego uwagi te zdają się świadczyć o tym, że nadal potrzebna jest profesjonalizacja działań, szczególnie w obszarze tworzenia oceny skutków regulacji.

* * *

The act on the construction of state border security – the legislative process

(summary)

The act on the construction of state border security aimed at establishing particular preparation and implementation rules of the investment along the eastern part of the state border. The border wall equipped with electronic infrastructure, in mind of the Council of Ministers as claimants, is to serve the state border protection and to counteract the illegal migration in a crucial way. It has acquired particular significance because of the surge of migrants to the Polish-Belarusian border in the second half of 2021.

The Council of Ministers, initiating the legislative procedure, took advantage of the constitutional competence of making the project urgent. As a result, 24 days elapsed between the bill submission to the Sejm and its entering into force. This relatively fast legislative path went so thanks to i.a. shortened due dates for the act proceeding by the Senate and the President. It should be noted, that as far as in the Sejm or the Senate everything took place openly, the government legislative process has left a lot to be desired. These include e.g. publication on the Government Legislation Center website on the day of submitting a draft law to the Sejm, a complete absence of consultations or an explanation of not carrying them out, no indication of entire investment implementation costs, and further current expenses, inseparably related with it. Concerning the governmental legislative process, these remarks seem to indicate that actions' professionalization is still needed, especially in the impact assessment area.

Wykaz literatury

- Białończyk W., Kasiak Ł., *Procedury szczególne*, [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. J. Krawczyk, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.
- Kaczocho M., Mazuryk M., *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019.
- Szpringer W., Rogowski W. (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007.
- Wierczyński G., *Ogłaszanie aktów legislacji administracyjnej*, [w] *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010.