

BEOS-556/25

Warszawa, 29 kwietnia 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz
ustawy o obronie Ojczyzny
(druk sejmowy nr 1188)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i Deklarowanymi Skutkami Regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim są niejasne i kazuistycznie sformułowane przepisy dotyczące możliwości użycia przez żołnierzy i funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej środków przymusu bezpośredniego, broni palnej lub innego uzbrojenia. W ocenie Wnioskodawców zbyt skomplikowane prawo regulujące w tym zakresie uprawnienia żołnierzy i funkcjonariuszy jest przeszkodą w skoncentrowaniu się na zadaniu odpierania ataku przeciwnika i realizacji tych przepisów w sytuacji niebezpieczeństwa. Ponadto z uzasadnienia projektu i DSR wynika, że problemem, którego rozwiązaniu ma służyć proponowana ustawa, jest możliwość wykorzystywania przez rząd operacji wojskowej jako stanu „para nadzwyczajnego” zamiast wprowadzenia stanu wojennego.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projektowana ustawa przewiduje zmianę art. 45 pkt 1 lit. d oraz art. 49 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹ oraz art. 2 pkt 18a i art. 11a ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 383, ze zm.

Ojczyzny². Zgodnie z projektem konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej będzie wystarczającą przesłanką użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia przez żołnierzy uczestniczących w operacji wojskowej (na terytorium RP w czasie pokoju)³. Projekt przewiduje zniesienie obowiązku udzielenia pierwszej pomocy przez funkcjonariuszy – gdy po wykorzystaniu lub użyciu broni palnej nastąpiło zranienie lub widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia – jeśli udzielenie pomocy wiązałoby się z przekroczeniem granicy państwowej RP. Projekt zakłada też wprowadzenie katalogu zamkniętego możliwości prowadzenia na terytorium RP operacji wojskowej w czasie pokoju. Działania stanowiące operację wojskową mogłyby być podejmowane wyłącznie w przypadku zagrożenia granicy państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, jeżeli okoliczności będą wymagały natychmiastowego działania.

Zgodnie z art. 3 projektu proponowana ustawa ma wejść w życie „14 dni po jej opublikowaniu”.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W uzasadnieniu projektu i DSR Wnioskodawcy stwierdzają, że nie były rozważane rozwiązania alternatywne oraz że nie ma możliwości osiągnięcia zamierzonego celu, stosując inne rozwiązania prawne.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na kontekst proponowanej regulacji – związany ze wskazaną w uzasadnieniu „obroną granic” i „odpieraniem ataków przeciwnika” – do analizy porównawczej wybrano regulacje w państwach, które znajdują się w podobnej sytuacji międzynarodowej do Polski. Przeanalizowano przepisy prawne obowiązujące w Finlandii, Estonii, Łotwie i Litwie – a więc państwach, które graniczą z Rosją lub Białorusią oraz których granica lądowa stanowi zewnętrzną wschodnią granicę lądową UE i strefy Schengen. Przeanalizowano przede wszystkim ustawy regulujące użycie broni i środków przymusu bezpośredniego oraz ustawy

² Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

³ Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 45 pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej przesłanka odnosząca się do konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej jest spełniona wówczas, gdy osoba dokonująca naruszenia wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo działa w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub wspólnie z inną osobą, która posługuje się taką bronią, przedmiotem lub sposobem.

określające zadania formacji umundurowanych, w tym w zakresie ochrony granicy państwowej⁴.

Odpowiednie zagraniczne akty prawne w sposób ogólny określają tryb i warunki użycia broni palnej przez funkcjonariuszy służb mundurowych, m.in. przewidując dopuszczalność użycia broni palnej w przypadku bezpośredniego zamachu na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza lub innej osoby; wskazując na konieczność użycia broni palnej w sposób proporcjonalny do stopnia zagrożenia, jedynie gdy inne środki są niewystarczające lub ich zastosowanie jest niemożliwe ze względu na okoliczności; oraz wskazując na konieczność stosowania się do międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Przepisy obowiązujące w Finlandii, Estonii, Łotwie i Litwie nie zawierają postanowień stanowiących odpowiednik regulacji zaproponowanej w projekcie (takich jak np. zniesienie obowiązku udzielenia pierwszej pomocy przez funkcjonariuszy po użyciu broni palnej, jeśli udzielenie pomocy wiązałoby się z przekroczeniem granicy państwowej).

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Projekt przewiduje zmiany w obrębie dwóch ustaw: ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz ustawy o obronie Ojczyzny. W zakresie pierwszej z ustaw projekt ogranicza warunki stosowania przez żołnierzy, funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji broni palnej do obrony granicy państwowej. Zgodnie z art. 45 ust. 1 lit. d ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, broni palnej można użyć w przypadku konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej przez osobę, która wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo działa w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego

⁴ Przeanalizowane akty prawne obejmują m.in.: Finlandia: ustawa o broni (*Ampuma-aselaki*), https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/1998/1#chp_1_heading; ustawa o Straży Granicznej (*Rajavartiolaitos*), <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2005/578>; ustawa o Policji (*Polisiilaki*), <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2011/872>; ustawa o Siłach Zbrojnych (*Laki puolustusvoimista*), <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/saadaskaannokset/2007/eng/551>; Estonia: ustawa o broni (*Relvaseadus*), <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015019>; ustawa o Policji i Straży Granicznej (*Politsei ja piirivalve seadus*), <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032014032>; ustawa o Siłach Zbrojnych (*Kaitseväe korralduse seadus*), <https://www.riigiteataja.ee/akt/105052017003>; ustawa o obronie narodowej (*Riigikaitse seadus*), <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019147>; Łotwa: ustawa o posługiwaniu się bronią (*Ieroču aprites likums*), <https://likumi.lv/ta/id/305818-ierocu-aprites-likums>; ustawa o Straży Granicznej (*Latvijas Republikas valsts robežas likums*), <https://likumi.lv/ta/id/201364-latvijas-republikas-valsts-robez-as-likums>; ustawa o Policji (*Latvijas Republikas likums par policiju*), <https://likumi.lv/ta/id/67957-par-policiju>; ustawa o Siłach Zbrojnych (*Nacionālo bruņoto spēku likums*), <https://likumi.lv/ta/id/15836-nacionalo-brunoto-speku-likums>; Litwa: ustawa o broni (*Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas*), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.159542>; ustawa o Straży Granicznej i ochronie granicy (*Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas*), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.101063/sXsObiZAem>; ustawa o Policji (*Policijos veiklos įstatymas*), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.111665/asr>; ustawa o organizacji obrony narodowej i służbie wojskowej (*Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas*), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.56646> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 29 IV 2025 r.].

lub innej osoby lub wspólnie z inną osobą, która posługuje się taką bronią, przedmiotem lub sposobem. Projekt zakłada, że wystarczającą przesłanką do użycia broni palnej będzie ochrona nienaruszalności granicy państwowej. Nie będzie zatem konieczne wykazanie, że osoba „wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo działa w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub wspólnie z inną osobą, która posługuje się taką bronią, przedmiotem lub sposobem”.

Odnosząc się do tej propozycji stwierdzić należy, że materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego, jako wkraczająca w sferę konstytucyjnie chronionej wolności osobistej, wymaga kompleksowego i szczegółowego uregulowania na poziomie ustawy. Z ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynikają określone przesłanki i model oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych, określających sposoby rozwiązania kolizji konstytucyjnie chronionych dóbr, w odwołaniu do postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności⁵. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela⁶.

Wypracowana na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji metodologia oceny znajduje zastosowanie także w odniesieniu do rozwiązań ograniczających prawną ochronę życia, wszakże z dwoma istotnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze – przesłanka konieczności musi być interpretowana szczególnie restryktywnie, w kierunku zbieżnym z kryterium „absolutnej konieczności”. Każdy wypadek ograniczenia prawnej ochrony życia ludzkiego – w stosunku do standardów ogólnych – musi być traktowany jako środek o charakterze *ultima ratio*. Po drugie – z uwagi na fundamentalny charakter prawa do życia w aksjologii konstytucyjnej, nie każde z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać godzące w nie rozwiązania⁷. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 30 września 2016 r. (K 44/07) „zdecydowanie nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej i chroniącym życie oraz

⁵ Zob. m.in. wyroki TK z: 24 III 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; 6 III 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23.

⁶ Zob. m.in. orzeczenie TK z 26 IV 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki TK z: 28 VI 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142 i sygn. P 14/01, oraz wyrok TK z 3 VI 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77.

⁷ Wyrok TK z dnia 30 IX 2016 r., K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.

niezbywalną godność człowieka, byłoby ograniczenie prawnej ochrony życia człowieka w celu ochrony dóbr lokujących się niżej w hierarchii konstytucyjnej, np. własności i innych praw majątkowych, moralności publicznej, ochrony środowiska czy nawet zdrowia innych ludzi. Warunkiem ograniczenia prawa do prawnej ochrony życia jest więc zaistnienie sytuacji, w której jest niewątpliwe, że nie da się ono pogodzić z analogicznymi prawami innych osób. Przesłankę tę można określić ogólnie jako wymaganie symetrii dóbr: poświęcanego i ratowanego⁸.

Bez potrzeby dalszego poszerzania argumentacji można stwierdzić, że nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej i chroniącym życie oraz niezbywalną godność człowieka, byłoby ograniczenie prawnej ochrony życia człowieka w celu ochrony granicy państwowej, gdyby dochodziło do wymuszenia przekroczenia granicy państwowej bez użycia pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo bez działania w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub wspólnie z inną osobą, która posługuje się taką bronią, przedmiotem lub sposobem. A tak stanie się w razie przyjęcia projektowanego art. 45 ust. 1 lit. d ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Dostrzec bowiem należy, że propozycja nowego brzmienia przepisu nie jest ograniczona do sytuacji, w której np. osoba nielegalnie przekraczająca granicę używa pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo działa w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu, zdrowiu lub wolności osoby chroniącej granicę państwa. Na jego podstawie może dojść do użycia broni palnej, a w konsekwencji do pozbawienia życia ludzkiego, nawet wówczas, gdy wskazane okoliczności nie występują. Rodzi to wątpliwości co do projektowanego rozwiązania w kontekście konstytucyjnego standardu ochrony życia wyrażonego w art. 38 Konstytucji.

Powyższe wątpliwości ulegają wzmocnieniu przez to, że projektowany art. 45 ust. 1 lit. d ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, przynajmniej hipotetycznie, dopuszcza poświęcenie jednej z najwyższych wartości, jaką jest życie ludzkie, na rzecz ratowania „nienaruszalności granicy państwowej”, wskazując tym samym przesłankę usprawiedliwiającą pozbawienie życia w sposób ogólny. Posłużenie się odwołaniem do abstrakcyjnie ujętej przesłanki, jaką jest „nienaruszalność granicy państwowej”, budzi wątpliwości co do jego zgodności z zasadą dostatecznej określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. W dotychczasowym orzecznictwie TK wielokrotnie wskazał, że zasada dostatecznej określoności prawa jest związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy były formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym. Z tak rozumianej zasady określoności nie wynika jednak skierowany do ustawodawcy nakaz jednostkowego wskazywania desygnatów tych pojęć, których zakres znaczeniowy określić można jedynie przez egemplifikację. To na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji treści pojęć nieostrych, z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów chronionych konstytucyjnie. Ilekroć

⁸ Ibidem.

ustawodawca posługuje się pojęciem nieostrym, należy założyć, iż ma świadomość, że istnieją dopuszczalne prawem możliwości jego określenia w praktyce oraz że w ramach obowiązującego prawa jest możliwa identyfikacja podstawowych wyznaczników tegoż pojęcia⁹.

Mając na względzie, że projektowane rozwiązania dotyczą działań żołnierzy, funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji w czasie pokoju, konieczne jest wskazanie, że zasady użycia środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni i innego uzbrojenia powinny następować na zasadach określonych m.in. w art. 6 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Przepis ten stanowi, że środki przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości. Jednocześnie, wspomniany art. 6 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej wskazuje, że broń palna używana jest lub wykorzystuje się ją wyłącznie, jeżeli użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego: 1) okazało się niewystarczające do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, lub 2) nie jest możliwe ze względu na okoliczności zdarzenia. Z przywołanego rozwiązania jednoznacznie wynika, że broń palna jest środkiem wyjątkowym i ostatecznym. Rozwinięciem tych zasad jest treść art. 45 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, która konkretyzuje przypadki użycia broni palnej.

Wreszcie zauważyć należy, że użycie przymusu bezpośredniego oraz użycie broni i innego uzbrojenia odnosi się bezpośrednio do sfery praw i wolności jednostki, a zatem w sposób oczywisty wchodzi w zakres np. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz), sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. wraz z protokołami dodatkowymi, oraz uregulowań dotyczących Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.¹⁰. Jedynie przykładowo stwierdzić należy, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) w Strasburgu w wyroku z dnia 23 maja 2019 r.¹¹ (sprawa *Kaniał przeciwko Polsce*, skarga nr 37023/13) podkreślił konieczność stosowania środków przymusu bezpośredniego w sposób prawidłowy i proporcjonalny. ETPCz podkreślił, że każde użycie siły fizycznej przeciwko osobie, które nie było ściśle konieczne ze względu na jej własne zachowanie, umniejsza godność ludzką i stanowi w zasadzie naruszenie prawa określonego w art. 3 Konwencji (§ 72). Trybunał podkreśla także, że art. 2 EKPCz, chroniący prawo do życia, musi być wykładany ściśle, a prawo krajowe powinno precyzyjnie określać

⁹ Zob. wyrok TK z 9 X 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103, zob. też np. wyroki z: 15 IX 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 I 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 III 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 X 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 V 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 XI 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 XII 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 X 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83.

¹⁰ Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

¹¹ Wyrok ETPCz z 23 V 2019 r. w sprawie *Kaniał przeciwko Polsce*, skarga nr 37023/13.

okoliczności, w których jakakolwiek osoba może zostać pozbawiona życia przez władze publiczne¹².

Wskazane uwagi krytyczne odnoszą się do propozycji modyfikacji art. 11a ust. 1 pkt 6 ustawy o obronie Ojczyzny sprowadzającej się do usunięcia warunków użycia przez żołnierzy broni palnej i innego uzbrojenia w ramach operacji wojskowych prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju. W tym zakresie projekt zakłada wykreślenie z treści wskazanego przepisu sformułowania, że użycie broni palnej może nastąpić jedynie w celu „odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej przez osobę, która wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo działa w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu, zdrowiu lub wolności żołnierza lub innej osoby lub wspólnie z inną osobą, która posługuje się taką bronią, przedmiotem lub sposobem”.

Budzi także wątpliwości zniesienie obowiązku udzielenia pierwszej pomocy przez funkcjonariuszy, gdy po wykorzystaniu lub użyciu broni palnej nastąpiło zranienie lub inne widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia, a udzielenie pomocy wiązałoby się z przekroczeniem granicy państwa (dodawane ust. 4 i 5 w art. 49 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej). Zwrócić należy uwagę, że *de lege lata* obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego. Jeśli pomoc niosłaby za sobą narażenie żołnierza czy funkcjonariusza Straży Granicznej lub innej osoby na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, to obowiązek ten nie istnieje. Inaczej mówiąc, „gdyby zatem udzielanie pomocy wiązało się z przekroczeniem przez udzielającego pomocy granicy (np. by zabrać niemogącą poruszać się osobę) i – w konkretnych okolicznościach – oznaczałoby narażenie się na realne niebezpieczeństwo związane z atakiem służb reżimu białoruskiego, obowiązek taki byłby zniesiony”¹³. W przypadku niewystąpienia takich okoliczności obowiązek udzielania pierwszej pomocy przez żołnierzy czy funkcjonariusza Straży Granicznej istnieje, gdyż „dobro chronione przez administracyjny zakaz przekraczania granicy państwa w nieprzeznaczonym do tego miejscu nie jest dobrem większym (a przeciwnie – jest oczywiście niższe) względem życia lub uratowania przed ciężkim uszczerbkiem zdrowia”¹⁴.

Dodać należy, że Wnioskodawcy nie wykazali, jakie względy stoją za odstępniem od udzielania pierwszej pomocy, jeżeli jej udzielenie wiązałoby się z koniecznością przekroczenia granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem, z orzecznictwa TK wynika, że każdy wypadek ograniczenia prawnej ochrony życia i zdrowia ludzkiego – w stosunku do standardów konstytuujących – musi być traktowany jako środek o charakterze *ultima ratio*. Brak uzasadnienia projektu w tym zakresie oraz odwołania się do poszanowania dobra prawnego w

¹² Wyrok ETPCz z 27 IX 1995 r. w sprawie McCann przeciwko Wielkiej Brytanii, A/324, EHRR 97, s. 34, § 147.

¹³ W. Antolak, Sz. Tarapata, W. Zontek, *Przekroczenie granicy i pobyt na terytorium Polski imigrantów w warunkach stanu wyższej konieczności*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2022, nr 1-2, s. 126.

¹⁴ Ibidem, s. 124.

postaci administracyjnego zakazu przekraczania granicy państwa wskazuje, że projektowany przepis art. 49 ust. 4 i 5 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej rodzi wątpliwości w świetle art. 38 Konstytucji.

Propozycja zmiany art. 2 pkt 18a ustawy o obronie Ojczyzny sprowadza się do wprowadzenia katalogu zamkniętego możliwości prowadzenia operacji wojskowej w czasie pokoju do sytuacji zagrożenia granicy państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania. Propozycję legislacyjną w powyższym zakresie należy ocenić pozytywnie. Zmierza ona do ograniczenia swobody interpretacyjnej cechującej obowiązujące brzmienie art. 2 pkt 18a ustawy o obronie Ojczyzny, które pozwala na prowadzenia operacji wojskowej, „jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania, w szczególności w sytuacjach zagrożenia granicy państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, w tym w przypadku gdy siły i środki służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych mogą okazać się nieadekwatne ze względu na charakter zagrożenia”.

Wskazać należy, że ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego¹⁵. Uwaga ta jest tym bardziej zasadna, że rozwiązanie w zakresie definicji „operacji wojskowej” może stanowić znaczącą podstawę ingerencji w prawa i wolności jednostki poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni. Z orzecznictwa TK wynika, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze – każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. W zakresie definicji operacji wojskowej, sposób sformułowania obowiązanego art. 2 pkt 18a ustawy o obronie Ojczyzny jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce może dojść do naruszenia wszystkich trzech założeń.

Wskazane uwagi krytyczne mają charakter sygnalizacyjny, wymagają one pogłębienia w ramach odrębnej opinii prawnej dotyczącej oceny proponowanych rozwiązań w kontekście standardów konstytucyjnych oraz orzecznictwa ETPCz.

W art. 3 projektu ustawy przewidziano 14 dniowe *vacatio legis*, które wydaje się adekwatne do przedmiotu projektu.

¹⁵ Por. wyrok TK z 30 X 2001 r., sygn. akt K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217.

W ramach konsultacji społecznych nie było wielu wypowiedzi na temat projektu (zob. pkt VI C opinii). Wskazano m.in., że w przepisy „użycia broni palnej oraz innych środków przymusu bezpośredniego przez służby muszą być jasne i klarowne jeśli mają być skuteczne”¹⁶. Dodano, że „granica powinna być szczelna i bezpieczna głównie dla naszych żołnierzy”¹⁷, zaś „siły zbrojne powinny móc działać w ramach »prostego prawa«, dzięki czemu w sytuacji zagrożenia kiedy do podjęcia decyzji liczą się sekundy, mundurowi nie muszą analizować wszystkich zawłości prawnych w obawie przed późniejszymi konsekwencjami prawnymi, a działać zgodnie z literą prawa”¹⁸.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁰.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. służby realizujące zadania ochrony granicy państwowej, w tym: funkcjonariusze Straży Granicznej (obecnie do bezpośredniej ochrony granicy państwowej z Białorusią wyznaczonych jest 2,6 tys. strażników²¹) i Policji (służbę na granicy pełni średnio 345 policjantów na dobę²²) oraz oddelegowani do wsparcia realizacji tego zadania żołnierze SZ RP (3,3 tys. żołnierzy²³);
2. jednostki prokuratury²⁴;
3. Żandarmeria Wojskowa;
4. migranci próbujący nielegalnie przekroczyć granicę państwową (w 2024 r. zatrzymano z tego tytułu ok. 2,5 tys. osób²⁵);

¹⁶ ID ankiety: 144737.

¹⁷ ID ankiety: 148549.

¹⁸ ID ankiety: 162252.

¹⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz ustawy o obronie Ojczyzny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Tuduj)*, opinia BEOS z 4 IV 2025 r., BEOS-WPEiM-544/25.

²⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz ustawy o obronie Ojczyzny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Tuduj) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 21 III 2025 r., BEOS-WAPEiM-545/25.

²¹ W tym funkcjonariusze Podlaskiego i Nadbużańskiego Oddziałów SG oraz funkcjonariusze delegowani z innych jednostek organizacyjnych w ramach wsparcia.

²² Aktualnie do działań przy wschodniej granicy Rzeczypospolitej Polskiej kierowani są policjanci z Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku.

²³ Dane pochodzą z pisma z 14 IV 2025 r. (sygn. nr DPP-WNSG.0232.10.2025.DK) z Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowiącego odpowiedź na zapytanie BEOS.

²⁴ Prokuratura Krajowa nie udzieliła w wyznaczonym na przygotowanie opinii czasie informacji na temat liczby toczących się postępowań w sprawie bezprawnego użycia broni na granicy przez żołnierzy SZ RP, funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej.

²⁵ Dane za: Tabela 5 – Cudzoziemcy zatrzymani/ujawnieni przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) lub uśiłowanie pgpwp w 2024 roku, w: *Straż Graniczna*.

5. służby graniczne krajów sąsiednich.

Pośrednio zmiany będą również wpływały na organizacje pozarządowe broniące praw migrantów oraz ogólnie na społeczeństwo.

B) Wpływ na społeczeństwo

W założeniu Wnioskodawców projekt ma znosić wątpliwości prawne dotyczące możliwości użycia broni przez funkcjonariuszy chroniących granicę państwa²⁶. Usunięcie z przepisów nowelizowanej ustawy warunków, które muszą być spełnione, aby interwencja była legalna, ma zwiększyć pewność działania żołnierzy, strażników i policjantów oraz podnieść ich poziom bezpieczeństwa. Trzeba jednak zaznaczyć, że zasady stosowania broni palnej i środków przymusu bezpośredniego normowane są również przez inne przepisy, które nadal będą obowiązywać funkcjonariuszy. Wydaje się więc, że ułatwienie w tym zakresie w przypadku przyjęcia projektowanych zmian byłoby złudne.

Obecna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej eskaluje²⁷ i funkcjonariusze pełniący zadania na tym odcinku mierzą się z wyzwaniami wojny hybrydowej²⁸. Coraz częstsze są sytuacje wymagające użycia broni w celu przeciwdziałania próbom nielegalnego przekroczenia granicy państwowej. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez MSWiA, w 2024 r. na granicy z Białorusią odnotowano 24 przypadki wykorzystania broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, natomiast w I kw. 2025 r. odnotowano ich już 29. Incydenty te nie oznaczają użycia broni wobec osób (w ich stronę), lecz liczbę przypadków oddania strzałów ostrzegawczych w powietrze (w ramach jednego incydentu mogło być oddanych więcej strzałów niż jeden). Żandarmeria Wojskowa w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 marca 2025 r. odnotowała 2 incydenty użycia broni wobec osób próbujących naruszyć granicę²⁹.

Warto również przytoczyć statystyki dotyczące liczby żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy zostali poszkodowani w starciach z osobami próbującymi nielegalnie przekroczyć granicę. W okresie od 1 stycznia 2024 r. do końca I kw. 2025 r. na granicy z Białorusią odnotowano 23 incydenty, w których poszkodowani zostali

Informacja statystyczna za 2024 r., Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa, styczeń 2025 r., <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206.Statystyki-SG.html>, s. 12. Warto zauważyć znaczny wzrost pgpwp rok do roku – w 2023 r. zatrzymano z tego powodu 565 osób, w 2024 r. już 2 582 (wzrost o 357%), wydaje się, że tendencja ta utrzyma się też w 2025 r.

²⁶ Warto podkreślić, że ochrona granicy jest prowadzona wielotorowo, a jej efektywność nie jest warunkowana zakresem możliwości użycia broni przez funkcjonariuszy wobec osób nielegalnie przekraczających granicę – zob. np. D. Mikołajczyk, *Jak Polska zabezpieczy granicę z Ukrainą? Gen. Bagan: bariera elektroniczna powstanie wszędzie tam, gdzie tylko będzie to możliwe* [WYWIAD], 9 IV 2025, <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/straz-graniczna/jak-polska-zabezpieczy-granice-z-ukraina-gen-bagan-bariera-elektroniczna-powstanie-wszedzie-tam-gdzie-tylko-bedzie-to-mozliwe-wywiad>.

²⁷ U. Wróblewska, *Niepokojące wieści ze wschodniej granicy. Białoruscy funkcjonariusze pozwalają sobie na coraz więcej*, 13 IV 2025, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9776856.niepokojaace-wiesci-ze-wschodniej-granicy-bialoruscy-funkcjonariusze-p.html>.

²⁸ Zob. P. Halicki, *Kulisy pracy strażników granicznych przy granicy. "Człowiek zaczyna sobie zdawać sprawę..."*, 18 VI 2024, <https://www.onet.pl/informacje/onetwarszawa/kulisy-pracy-straznikow-granicznych-w-strefie-na-podlasiu-takie-sytuacje-moga-wplywac/7349xjm.79cfc278>.

²⁹ Informacje dostarczone przez Zespół Prawny Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej.

żołnierze i 10 incydentów, w których poszkodowani zostali funkcjonariusze Straży Granicznej. Ponadto, w związku z prowadzonymi działaniami w rejonie wschodniej granicy Rzeczypospolitej Polskiej wg stanu na dzień 31 marca 2025 r. rannych zostało 11 funkcjonariuszy Policji.

Według danych MSWiA w analizowanym okresie nie wystąpiły incydenty wymagające interwencji medycznej w stosunku do osób przekraczających granicę państwową z Białorusią. Żandarmeria Wojskowa odnotowała jeden taki przypadek.

Sytuacja na granicy nabiera coraz więcej cech systemowego działania ze strony osób usiłujących nielegalnie przedostać się do Polski. Jak wskazują eksperci, kształtowana w ten sposób presja migracyjna może mieć wiele nieoczywistych celów, w tym: polaryzację społeczeństwa, podważanie zaufania do instytucji publicznych, podważenie wiarygodności i/lub prestiżu państwa na arenie międzynarodowej oraz funkcję *stealth* (maskującą inne działania)³⁰. W tym kontekście ewentualne umożliwienie częstszego użycia broni przez funkcjonariuszy wobec migrantów mogłoby sprzyjać realizacji założeń osób inspirujących ataki na granicę. Informacja o ewentualnych ofiarach tego typu interwencji mogłaby być wykorzystana w celu dyskredytacji Polski na arenie międzynarodowej³¹, a rosyjski aparat dezinformacyjny mógłby je rozpowszechniać w krajach pochodzenia migrantów³². Mogłoby to również negatywnie wpłynąć na stosunek do służb pełniących zadania na granicy, w tym Straży Granicznej, która w ostatnim czasie notuje duży wzrost zaufania społecznego. W badaniu CBOS z września 2024 r. pracę strażników granicznych pozytywnie oceniło 85% Polaków (wzrost o 14 p. p. w stosunku do wyniku sprzed 6 miesięcy)³³.

Niemniej, rozszerzenie uprawnień do użycia broni i środków przymusu mogłoby w pewnym stopniu zwiększyć subiektywne poczucie bezpieczeństwa obywateli³⁴ i jednocześnie odpowiadałoby na społeczne oczekiwanie dotyczące takiej modyfikacji uprawnień funkcjonariuszy, aby mogli oni skuteczniej odpierać ataki nielegalnych imigrantów. Jak pokazuje badanie CBOS z zeszłego roku, zdecydowana większość Polaków uważa, że powinno się zwiększyć dopuszczalność użycia broni przez żołnierzy i funkcjonariuszy strzegących polskich granic (84% badanych), przeciwnych takim działaniom jest 11%³⁵. Nastroje te

³⁰ W. Repetowicz, *Eskalacja wojny hybrydowej. Wschodnia granica coraz bardziej niebezpieczna [OPINIA]*, 3 VI 2024, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/eskalacja-wojny-hybrydowej-na-polsko-bialoruskiej-granicy-opinia>.

³¹ „W rosyjskich opracowaniach wprost mówi się o wykorzystywaniu europejskiego humanitaryzmu w działaniach hybrydowych opartych na strumieniach ludzkich.” – Ibidem.

³² Ibidem.

³³ H. Ossowski, *Badanie CBOS. Polacy oceniają pracę służb mundurowych*, 17 X 2024, <https://forsal.pl/kraj/bezpieczenstwo/artykuly/9635528.badanie-cbos-polacy-oceniaja-prace-sluzb-mundurowych.html>.

³⁴ Kwestia ta wybrzmiała również w konsultacjach społecznych projektu. Jako możliwy skutek projektu jeden z komentujących wskazał „(z)większenie poczucia bezpieczeństwa przez Obywateli wiedzących, że odpowiednie służby nie tylko teoretycznie, ale praktycznie mogą bronić nienaruszalności granicy państwowej” – ID ankiety: 29032.

³⁵ *O sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Komunikat z badań nr 81/2024*, CBOS, sierpień 2024, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_081_24.PDF, s. 3.

nasilają się w przypadku doniesień o bezpośrednich atakach na funkcjonariuszy czy o egzekwowaniu ich odpowiedzialności za bezprawne użycie broni³⁶.

Z drugiej strony jednak, projektowane zmiany mogłyby wpłynąć negatywnie na sytuację migrantów na granicy i przeciwstawiałyby się dążeniom organizacji pozarządowych świadczącym im pomoc i nagłaśniających dylemat etyczny: prawa człowieka vs. obrona granicy³⁷. Szczególnie negatywny wydźwięk mógłby nieść projektowany przepis dotyczący odstąpienia od udzielenia pierwszej pomocy rannym migrantom. Mógłby on wzmacniać negatywny wizerunek funkcjonariuszy i prowokować dalsze oskarżenia o niehumanitarne zachowania wobec migrantów³⁸.

Inna zmiana zawarta w projekcie, dotycząca definicji przeprowadzania operacji wojskowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju, w opinii Wnioskodawców ma stanowić zabezpieczenie przed nadużywaniem tego rozwiązania przez władze. Wydaje się jednak, że z uwagi na fakt, że zmiana dotyczy możliwości hipotetycznego ogłaszania stanu szczególnego, nie jest możliwe oszacowanie jej bezpośredniego wpływu społecznego.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje opiniowanego projektu nie cieszyły się dużym zainteresowaniem, wzięło w nich udział 67 osób. W komentarzach w większości wyrażano poparcie dla proponowanych zmian podkreślając, że „(n)ie powinno się ograniczać służb działających na granicy jeżeli chodzi o obronę państwa”³⁹ i że rozwiązanie to jest jedynym skutecznym sposobem w walce w wojnie hybrydowej⁴⁰. Wskazywano również, że zmiana przepisów na prostsze i bardziej zrozumiałe ułatwi pracę służb mundurowych pilnujących granicy⁴¹ oraz zwiększy bezpieczeństwo funkcjonariuszy. Będzie to miało również wpływ na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa obywateli⁴².

Część komentujących zwracała również uwagę na ewentualne negatywne skutki zmian w postaci wzrostu „liczby tragicznych zdarzeń na granicy z udziałem migrantów i żołnierzy”, co może wpływać na poczucie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego⁴³.

³⁶ Mając na uwadze liczbę odnotowanych incydentów z użyciem broni na granicy, przypadków postępowań w tym zakresie nie powinno być dużo (niestety BEOS nie otrzymał aktualnych danych na temat skali postępowań prowadzonych w tym zakresie, a doniesienia prasowe nie są wystarczająco wiarygodne by je przytaczać w niniejszej opinii), ale są one wyjątkowo medialne i silnie oddziałują na wyobraźnię społeczną.

³⁷ Zob. K. Jurek, *Działalność organizacji pozarządowych w kontekście kryzysu na granicy polsko-białoruskiej (2021-2022)*, „Wschodniozawstwo”, grudzień 2022, DOI: 10.4467/20827695WSC.22.009.16758,

https://www.researchgate.net/publication/366512646_Dzialalnosc_organizacji_pozarzadowych_w_kontekście_kryzysu_na_granicy_polsko-białoruskiej_2021-2022.

³⁸ Zob. np. Styczeń 2025. *Raport z granicy polsko-białoruskiej*, We Are Monitoring, Grupa Granica, <https://wearemonitoring.org.pl/wp-content/uploads/2025/02/2501-WAM-Statystyki-Styczen-2025.pdf>.

³⁹ ID ankiety: 27285. „Nie można pozbawiać narzędzi pracy ludzi, którzy dbają o nasze bezpieczeństwo i chronią granic Rzeczypospolitej.” – ID ankiety: 28394.

⁴⁰ ID ankiety: 27262.

⁴¹ ID ankiety: 26553.

⁴² ID ankiety: 29032.

⁴³ „(...) życie ludzkie, niezależnie czy mówimy o życiu migranta, czy żołnierza, jest wartością nadrzędną” – ID ankiety: 26635.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt nie powoduje skutków finansowych, ani niepieniężnych w kontekście gospodarczym. W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych również nie pojawiły się opinie wskazujące na skutki gospodarcze projektu.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy projektu wskazują, że nie pociąga on za sobą skutków finansowych⁴⁴. Jego celem jest bowiem stworzenie klarownego katalogu uprawnień żołnierzy i likwidacja otwartego katalogu przesłanek możliwości prowadzenia operacji wojskowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju.

Analiza projektu wskazuje, iż rozwiązania zaproponowane w nim przez Wnioskodawców nie powinny pociągać skutków dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa i samorządu terytorialnego. Wynika to głównie z tego, że skutków takich nie przewidywał też rząd⁴⁵ w przypadku obowiązującej od kilku miesięcy ustawy z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa⁴⁶. Ustawa ta wprowadziła do ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej rozwiązanie, zgodnie z którym broni palnej można użyć, gdy zaistnieje konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej przez osobę, która wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo działa w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub wspólnie z inną osobą, która posługuje się taką bronią, przedmiotem lub sposobem⁴⁷. Wnioskodawcy natomiast upraszczają ten przepis poprzez ograniczenie jego treści do tego, że broni palnej można użyć, gdy zaistnieje konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej. Podobny zabieg uproszczenia zastosowano w odniesieniu do ustawy o obronie Ojczyzny⁴⁸. Dodatkowo Wnioskodawcy zaproponowali dodanie nowych regulacji w art. 49 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, zgodnie z którymi w przypadku gdy w wyniku użycia lub wykorzystania broni palnej nastąpiło zranienie osoby lub wystąpiły inne widoczne objawy zagrożenia życia i zdrowia można odstąpić od udzielenia pierwszej pomocy, jeśli udzielenie to wiązałoby się z przekroczeniem granicy. W takiej sytuacji zawiadamiano by o zdarzeniu służbę sąsiedniego państwa.

W świetle otrzymanych odpowiedzi z MSWiA oraz Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej (patrz pkt VI opinii) należy stwierdzić, iż ostatnie

⁴⁴ Zob. Uzasadnienie projektu, a także dołączone do projektu DSR.

⁴⁵ Zob. Ocena skutków regulacji do rządowego projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 471 i 471A <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=471>.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1248.

⁴⁷ Nowe brzmienie lit. d) w art. 45 w pkt. 1 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

⁴⁸ Zob. proponowana zmiana w art. 2 pkt 18a oraz art. 11a ust. 1 pkt 6 ustawy.

doświadczenia związane z użyciem broni palnej przez odpowiednie służby nie wskazują na ich istotną skalę, wystąpiła tylko jedna interwencja medyczna w stosunku do osoby próbującej nielegalnie przekroczyć granicę. Znacznie częstsze były natomiast incydenty, w których poszkodowani byli żołnierze Sił Zbrojnych RP, funkcjonariusze Straży Granicznej i Policji.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych uczestnicy nie zgłosili komentarzy do skutków finansowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie wprowadza nowych obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie proponowanego art. 45 ust. 1 lit. d ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej skutkowałoby powstaniem stanu prawnego, w którym mogłoby dojść do użycia broni palnej, a w konsekwencji do pozbawienia życia ludzkiego, nawet wówczas, gdyby dochodziło do wymuszenia przekroczenia granicy państwowej bez użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo bez działania w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub wspólnie z inną osobą, która posługuje się taką bronią, przedmiotem lub sposobem. Rozwiązanie takie rodzi wątpliwości w kontekście konstytucyjnego standardu ochrony życia wyrażonego w art. 38 Konstytucji.

Ponadto budzi wątpliwości zniesienie obowiązku udzielenia pierwszej pomocy przez funkcjonariuszy, gdy po wykorzystaniu lub użyciu broni palnej nastąpiło zranienie lub inne widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia, a udzielenie pomocy wiązałoby się z przekroczeniem granicy państwa (dodawane ust. 4 i 5 w art. 49 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej). Należy podkreślić, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego. *De lege lata*, jeśli pierwsza pomoc niosłaby za sobą narażenie żołnierza czy funkcjonariusza Straży Granicznej lub innej osoby na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, to obowiązek ten nie istnieje.

Na pozytywną ocenę zasługuje propozycja zmiany art. 2 pkt 18a ustawy o obronie Ojczyzny sprowadzająca się do wprowadzenia katalogu zamkniętego możliwości prowadzenia operacji wojskowej w czasie pokoju do sytuacji zagrożenia granicy państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania.

2. Skutki społeczne: Skutki społeczne projektowanych zmian będą ograniczone. W wyniku przyjęcia ustawy może nastąpić wzrost subiektywnego poczucia bezpieczeństwa obywateli, natomiast skutki w postaci ułatwienia pełnienia służby i zwiększenia bezpieczeństwa funkcjonariuszy mogą nie zostać osiągnięte w zakładanym przez Wnioskodawców zakresie. Warto zaznaczyć, że ewentualne zwiększenie liczby interwencji z użyciem broni na granicy może mieć negatywny wydźwięk i zostać wykorzystane w różnych kontekstach jako element wojny hybrydowej przeciwko Polsce.

3. Skutki gospodarcze: Projekt nie wywołuje skutków gospodarczych dla przedsiębiorców.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie powinna wywoływać skutków dla sektora finansów publicznych. Ostatnie doświadczenia związane z użyciem broni palnej nie wskazują na ich istotną skalę, wystąpiła tylko jedna interwencja medyczna w stosunku do osoby próbującej nielegalnie przekroczyć granicę. Znacznie częstsze były natomiast incydenty, w których poszkodowani byli żołnierze Sił Zbrojnych RP, funkcjonariusze Straży Granicznej i Policji.

5. Rozwiązania zagraniczne: Zagraniczne akty prawne, dotyczące użycia broni i środków przymusu bezpośredniego oraz określające zadania formacji umundurowanych, w tym w zakresie ochrony granicy państwowej, nie zawierają odpowiedników regulacji zaproponowanej w projekcie.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/