

przy**Prezesie Rady Ministrów**

RL.461.4/2022

**Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej
w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym****I. Uwagi ogólne**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (dalej: Projekt) – datowany na 27 października 2021 r. – został przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pismem Prezesa Rządowego Centrum Legislacji (znak: RCL.DPKA.550.33/2021) z 2 listopada 2021 r. przekazano go Radzie Legislacyjnej do zaopiniowania. Projekt ów wprowadza zmiany w Ustawie z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (dalej: ustawa o udziale RP w SIS; ustawa)¹. Zawiera także art. 2 obejmujący przepisy przejściowe o czasowym utrzymaniu w mocy przepisów wykonawczych, które były wydane na podstawie dotychczasowych delegacji ustawowych, jak również art. 3 mieszczący w sobie przepisy o wejściu w życie ustawy.

Przygotowanie Projektu wiązało się z potrzebą umożliwienia stosowania trzech rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady z tej samej daty, tj. 28 listopada 2018 r.: 2018/1860 w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (dalej: rozporządzenie 2018/1860)²; 2018/1861 w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006³ (dalej: rozporządzenie 2018/1861), a także 2018/1862 w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji

¹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1041.

² Dz.Urz. UE L 312 z 7.12.2018 r., s. 1.

³ Dz.Urz. UE L 312 z 7.12.2018 r., s. 14 ze zm.

2010/261/UE⁴ (dalej: Rozporządzenie 2018/1862). Te trzy akty prawa wtórnego UE wprowadziły zmiany mające na celu zwiększenie wydajności oraz skuteczności operacyjnej Systemu Informacyjnego Schengen (dalej: SIS), a także określiły nowe kategorie wpisów do SIS. Z tego względu należało wprowadzić zmiany prawa krajowego służące stosowaniu nowych przepisów. Przy czym, jak zaznacza się w uzasadnieniu Projektu, to rozporządzenia 2018/1861 i 2018/1862 „zawierają w istocie regulacje konstrukcyjne dla systemu SIS, podczas gdy rozporządzenie 2018/1860, co do zasady, normuje w ramach systemu dodatkowy mechanizm wpisów (wpisy powrotowe)”⁵. Oznacza to, że do wpisów powrotowych będą mieć zastosowanie instytucje ujęte w przepisach rozporządzenia 2018/1861, wobec czego unormowania przewidziane w Projekcie są powiązane głównie z odpowiednimi przepisami rozporządzeń 2018/1861 i 2018/1862.

II. Ocena Projektu

Przedłożony Projekt co do zasady pozwala na urzeczywistnienie założonych celów, a ze względu na terminy określone na podstawie przepisów rozporządzeń 2018/1861 i 2018/1862 powinien on stosunkowo szybko stać się przedmiotem prac legislacyjnych. W uzasadnieniu Projektu podkreślono, że: „Wszystkie zmiany były konsultowane z polskimi organami uprawnionymi do udziału w SIS, które stosują przepisy ustawy w praktyce”⁶. Przyjęcie takiego sposobu prac nad nowelizacją zasługuje na aprobatę.

Trzeba też zaznaczyć, że uzasadnienie Projektu zostało przygotowane w sposób dość szczegółowy i komunikatywny, a zatem pozwalający odczytać *ratio legis* dokonywanych zmian, co bynajmniej nie jest regułą w przypadku projektów powiązanych z prawem unijnym. Jednakże Projektodawca nie ustrzegł się również usterek w uzasadnieniu, z których jedna z poważniejszych pojawia się na stronie 1 w następującym fragmencie: „Ponadto celem ustawy nowelizującej jest umożliwienie określonym organom dostępu do SIS od dnia określonego w decyzji Rady, zgodnie z art. 66 ust. 2 rozporządzenia 2018/1861 oraz art. 79 ust. 2 rozporządzenia 2018/1862”. Tymczasem decyzję, o której tu mowa, tj. wskazującą datę rozpoczęcia eksploatacji SIS zgodnie z przepisami obu rozporządzeń, podejmuje Komisja Europejska. Dlatego wskazany fragment wymaga poprawy.

III. Uwagi szczegółowe

⁴ Dz.Urz. UE L 312 z 7.12.2018 r., s. 56 ze zm.

⁵ Uzasadnienie Projektu, s. 6.

⁶ Uzasadnienie Projektu, s. 5.

III.1. Zmiany art. 2 ustawy o udziale RP w SIS (definicje wyrażeń ustawowych)

Zaproponowane w Projekcie zmiany w zakresie zawartym w art. 2 polegają na zaproponowaniu modyfikacji kilku spośród istniejących i dodaniu nowych definicji, skorelowanych z przepisami rozporządzeń 2018/1860, 2018/1861 i 2018/1862 i nie budzą większych uwag krytycznych. Zgodzić się należy z nowym określeniem „danych SIS” (zmieniony art. 2 pkt 5)⁷, „informacji uzupełniających” (art. 2 pkt 7) oraz „kopii krajowej” (art. 2 ust. 10). Jeżeli chodzi o definicję „Systemu Informacyjnego Schengen” (art. 2 pkt 15) – wystarczyłoby odesłać do art. 4 rozporządzenia 2018/1861 i art. 4 rozporządzenia 2018/1862, gdyż art. 1 obu rozporządzeń określa nie rozumienie, lecz cel ogólny SIS.

Zawartą w art. 2 pkt 14a definicję „systemu centralnego SIS II” zastępuje się definicją „systemu centralnego SIS” odwołującą się do przepisów rozporządzeń 2018/1861 i 2018/1862, a definicję „systemu krajowego N.SIS II” (art. 2 pkt 15a) – określeniem „systemu krajowego N.SIS”, także odwołującego się do przepisów wskazanych dwóch rozporządzeń. Przy czym ponieważ rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. są zmieniane rozporządzeniem 2018/1861, a decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. – jest nowelizowana rozporządzeniem 2018/1862, a oba te akty prawa unijnego uchylone zostaną dopiero z dniem rozpoczęcia stosowania rozporządzeń 2018/1861 i 2018/1862, określonym w decyzji Komisji Europejskiej, więc do tego momentu obecne ustawowe definicje „systemu centralnego SIS II” oraz „systemu krajowego N.SIS II” będą miały znaczenie. Dlatego należy postulować, aby zmiany art. 2 pkt 14a i pkt 15a weszły w życie – podobnie jak znaczna część przepisów Projektu (art. 3 pkt 2 Projektu) – „z dniem określonym w decyzji Komisji, zgodnie z art. 66 ust. 2 rozporządzenia 2018/1861 oraz art. 79 ust. 2 rozporządzenia 2018/1862”.

W definicji „Systemu Centralnego SIS” (nowy art. 2 pkt 14a) zbędne jest wyrażenie „składający się z funkcji wsparcia technicznego zawierającej bazę danych oraz z jednolitego interfejsu krajowego”, gdyż stanowi ono powtórzenie tekstu rozporządzeń. Definicja więc mogłaby brzmieć: „rozumie się przez to system centralny, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2018/1861 oraz w art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2018/1862”.

Nieobjęty nowelizacją art. 2 pkt 18 definiuje „przetwarzanie danych”, które znaczy „przetwarzanie danych będących danymi osobowymi, jak również jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych niebędących danymi osobowymi [...]”. Tymczasem art. 3 pkt 6

⁷ W uzasadnieniu Projektu (s. 6) przy omawianiu tej zmiany pojawia się niewyjaśnione wcześniej określenie „SIS recast” (występuje ono także na s. 13 tego uzasadnienia). W tym miejscu należy postulować unikanie obcojęzycznych skrótowych określeń specjalistycznych, a gdy takowe się pojawiają, należy je wytłumaczyć.

rozporządzenia 2018/1861 i art. 3 pkt 5 rozporządzenia 2018/1862 definiuje „przetwarzanie danych osobowych”⁸. Aby zachować konsekwencję podejścia legislacyjnego, a zarazem zapewnić spójność z przepisami unijnymi, należałoby odwołać się we wskazanej definicji „przetwarzania danych” do pojęcia „przetwarzania danych osobowych” określonego w rozporządzeniach. Zatem odnośny fragment przepisu mógłby otrzymać brzmienie: „przetwarzaniu danych – rozumie się przez to przetwarzanie danych osobowych, o którym mowa w art. 3 pkt 6 rozporządzenia 2018/1861 i art. 3 pkt 5 rozporządzenia 2018/1862, a także jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych niebędących danymi osobowymi, takie jak: zbieranie, wpisywanie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie [...]”.

Redakcyjną zmianę, polegającą na konsekwentnym przyjęciu pisowni terminu „państwo członkowskie” małymi literami zarówno w definicjach legalnych, jak i w całym tekście ustawy, należy zaaprobować.

III. 2. Uprawnienie do bezpośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego

Swoistym jądrem Projektu są zmieniane art. 3 i art. 4 ustawy, dotyczące uprawnień do bezpośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) w celu odpowiednio – dokonywania wpisów danych SIS oraz wglądu do danych SIS. Przechodząc na grunt nowego ujęcia art. 3, dotyczącego dokonywania wpisów danych SIS, należy zaznaczyć, że dwa pierwsze punkty ust. 1 nie uległy zmianie, natomiast ust. 1 pkt 3 został znacząco zmodyfikowany, a w uzasadnieniu Projektu nie podano *ratio legis* dokonanych zmian⁹. W istocie nowe brzmienie pkt. 3 recypuje unormowania art. 34 ust. 1 lit. a–d rozporządzenia 2018/1862. Przepis ten wyszczególnia bowiem kategorie osób, których dotyczyć mogą wpisy danych SIS: „świadków, osób wezwanych do stawienia przed sądem lub prokuratorem w związku z postępowaniem karnym w celu złożenia wyjaśnień w sprawie czynów, za które są ścigane, lub osób poszukiwanych w celu wezwania do takiego stawienia, osób, którym ma zostać doręczony wyrok w sprawie karnej lub inne dokumenty związane z postępowaniem karnym, aby złożyły wyjaśnienia w sprawie czynów, za które są ścigane[,] oraz osób, którym ma zostać doręczone wezwanie do stawienia się w celu odbycia kary pozbawienia wolności –

⁸ Pod tym pojęciem rozumie się: „operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, takich jak gromadzenie, utrwalanie, rejestrowanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie”.

⁹ Por. uzasadnienie Projektu, s. 7.

dla ustalenia miejsca ich pobytu [...]”. O ile we wskazanym przepisie poszczególne kategorie osób wymienione zostały w kolejnych literach, o tyle w zmienianym art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy zostały wyliczone w jednym ciągu, co może powodować wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, czy określone fragmenty tego przepisu traktować łącznie, czy rozdzielnie. W szczególności wątpliwości może nasuwać, czy określenie (obecne zresztą już w obecnej wersji przepisu) „dla ustalenia miejsca ich pobytu” dotyczy wszystkich wymienionych kategorii osób, czy tylko ostatniej z nich. Przy czym nawet w przypadku przyjęcia pierwszej możliwości nadal pozostaje kwestia równoważności tego określenia z użytym w rozporządzeniu sformułowaniem „w celu zapewnienia informacji o miejscu zamieszkania lub pobytu osób”, które wydaje się szersze, gdyż nie odnosi się wyłącznie do sytuacji, w których miejsce to pozostaje nieznane. Ponadto inaczej niż w obecnym art. 3 ust. 1 pkt 3 Projektodawca nie zdecydował się dostosować stosowanej terminologii do nomenklatury Kodeksu postępowania karnego¹⁰, obejmujących takie pojęcia, jak „osoba podejrzana”¹¹, „podejrzany” czy „oskarżony”, lecz poprzestał na przytoczeniu określeń zawartych w przepisie rozporządzenia, zmieniając jedynie frazę „przed organami wymiaru sprawiedliwości” na „przed sądem lub prokuratorem”. W takiej sytuacji należy zaproponować albo konsekwentne posłużenie się terminologią polską tak, aby oddać za ich pomocą sens kategorii użytych w przepisie unijnym, albo też odesłać do przepisu rozporządzenia, jak zresztą Projektodawca zrobił w przypadku punktów 4 i 5 art. 3 ust. 1. W przypadku wyboru tej drugiej możliwości wskazany punkt mógłby brzmieć po prostu: „osób, o których mowa w unormowaniu art. 34 ust. 1 rozporządzenia 2018/1862, przysługuje sądowi lub prokuraturze”.

Punkt 6 art. 3 ust. 1 w brzmieniu określonym Projektem jest przeniesieniem obecnego art. 3 ust. 1 pkt 5, bez dokonywania jakichkolwiek zmian merytorycznych. Redakcja tego przepisu nie jest szczególnie udana („osób zaginionych albo osób zaginionych, które dla ich ochrony lub w celu zapobiegania stwarzanym przez nie zagrożeniom [...]”), należałoby więc chociażby z tego względu dokonać jego przeredagowania. Ponadto przepis ten budzi wątpliwości co do dopasowania do art. 32 ust. 1 lit. a pkt i–ii oraz lit. b rozporządzenia 2018/1862, gdzie nieco odmiennie ujęto kwestię wpisów osób zaginionych, niż ma to miejsce w projektowanym przepisie. W rozporządzeniu wyróżniono bowiem dwie podstawowe kategorie osób zaginionych: wymagających ochrony (lit. a) i niewymagających ochrony (lit. b),

¹⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 534 ze zm.).

¹¹ Ten termin, co prawda, nie jest definiowany w kodeksie, ale przepisy kodeksowe go wymieniają (np. art. 74 § 3, art. 237 § 4, art. 247 § 1). Zob. więcej Cz.P. Kłak, „Osoba podejrzana” oraz „potencjalnie podejrzana” w polskim procesie karnym a zasada nemo se ipsum accusare tenetur, „Ius Novum” 2012, nr 4, s. 56–75.

a w obrębie pierwszej z nich wyróżniając jeszcze osoby zaginione obejmowane ochroną dla ochrony ich samych (pkt i) lub „w celu zapobieżenia zagrożeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”. Tymczasem polski przepis nie dookreśla, że wpisem mogą być objęte wyłącznie osoby stwarzające zagrożenie w zakresie porządku publicznego bądź bezpieczeństwa publicznego, a nie osoby stwarzające jakiegokolwiek – nawet nieznaczne – zagrożenie. Ponadto jedynie domyślać się można, gdy uwzględni się unormowania rozporządzenia, dlaczego w przepisie dwukrotnie powtórzono frazę „osób zaginionych”. Z tych też względów przynajmniej w uzasadnieniu Projektu należy wskazać, jakie powody przemawiają za przyjętą w nim redakcją art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy.

W pkt 7–10 projektowanego brzmienia art. 3 ust. 1 ujęto organy uprawnione do dokonywania tzw. wpisów prewencyjnych, tzn. nowych kategorii wpisów określonych w rozporządzeniu 2018/1862, dotyczących dzieci zagrożonych uprowadzeniem lub wywiezieniem dla różnych celów (art. 32 lit. d tego rozporządzenia) oraz pełnoletnich osób narażonych na niebezpieczeństwo (art. 32 lit. e). Projektowane przepisy zasadniczo wiernie odzwierciedlają unormowania rozporządzenia, a w uzasadnieniu właściwie wyjaśniono sens i cel wprowadzanych uregulowań¹². Ponieważ rozporządzenie nie zawiera definicji „dziecka”, można się zastanawiać, czy dla zachowania spójności systemowej prawa wewnętrznego nie należałoby użyć w projektowanych przepisach występującego w krajowym systemie prawnym terminu „małoletni”. Jednakże odwołanie się do definicji dziecka określonej w obowiązującej także w polskim porządku prawnym Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.¹³, pozwala na osiągnięcie takiego samego rezultatu, jak zastosowanie terminu „małoletni”.

W odniesieniu do projektowanego art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy należy zgłosić zastrzeżenie natury terminologicznej. Otóż Projektodawca – idąc wiernie za nomenklaturą rozporządzenia 2018.1862 – posługuje się terminem „przestępstwo terrorystyczne”. Nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi o „przestępstwa o charakterze terrorystycznym”, jakie definiuje art. 115 § 20 Kodeksu karnego, implementujący zresztą decyzję ramową Rady UE 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu¹⁴. Potrzeba przyjęcia siatki pojęciowej występującej w polskim systemie prawnym i posłużenia się pojęciem „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” wynika ze względów techniki legislacyjnej (ujednolicenie

¹² Uzasadnienie Projektu, s. 8–9.

¹³ Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 dzieckiem jest każda osoba ludzka w wieku poniżej 18 lat, „chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność”.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 164 z 22.06.2002 r., s. 3.

pojęć, które dotyczą tego samego zjawiska), ale również ze względów gwarancyjnych (powinno obejmować ściśle określone czyny zabronione i nie podlegać wykładni rozszerzającej).

Punkt 11 projektowanego brzmienia art. 3 ust. 1 ustawy odnosi się do wpisów – dotyczących osób lub przedmiotów – wprowadzanych, jak wskazano w tytule rozdziału IX rozporządzenia 2018/1862 – „w celu przeprowadzania kontroli niejawnych, rozpytań kontrolnych lub kontroli szczegółowych”. Punkt ten ma umożliwić stosowanie art. 36 tego rozporządzenia i w zasadzie wiernie powtarza sformułowania użyte w tym artykule¹⁵.

Punkt 12 art. 3 ust. 1 w projektowanym brzmieniu, wskazujący katalog podmiotów uprawnionych do dokonywania wpisów SIS dotyczących „przedmiotów podlegających zatrzymaniu albo zatrzymaniu w celu wykorzystania jako dowód w postępowaniu karnym lub postępowaniu karnym skarbowym”, zastępuje obecny art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy. Przy czym przepis ten poprawnie odzwierciedla kategorie zawarte w art. 38 ust. 2 rozporządzenia 2018/1862, nie budząc tym samym wątpliwości. W porównaniu z obecnym stanem prawnym z katalogu organów uprawnionych do dokonywania tych wpisów usunięto dyrektora urzędu morskiego. Modyfikacja katalogu ma związek z zaleceniami Komisji Europejskiej, która rekomendowała, aby ograniczyć liczbę instytucji uprawnionych do dokonywania wpisów do systemu. Przy czym dyrektorzy urzędu morskiego nie dokonywali dotąd w ogóle wpisów¹⁶. Zmianę tę należy zaakceptować.

Natomiast punkt 13 art. 3 ust. 1 ustawy w wersji określonej Projektem odnosi się do wpisów SIS dotyczących blankietów dokumentów urzędowych, jak też wydanych dokumentów tożsamości. Kompetencję do dokonywania tych wpisów otrzymały te podmioty, które w obecnym stanie prawnym (art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy w dotychczasowym brzmieniu) mają prawo wglądu do danych SIS w zakresie tych właśnie kategorii przedmiotów. Zmiana ta wpływa na lepsze skorelowanie uprawnień do dokonywania wpisów oraz do wglądu do danych SIS i w związku z tym zasługuje na akceptację.

Punkt 14 art. 3 ust. 1 ustawy w projektowanej wersji wyszczególnia wpisy dotyczące dowodów rejestracyjnych i tablic rejestracyjnych pojazdów, przyznając kompetencję dotyczącą tych wpisów ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Przepis ten nie budzi zastrzeżeń.

¹⁵ Projektodawca trafnie wychwycił błąd w polskiej wersji językowej rozporządzenia 2018/1862, gdzie w art. 36 ust. 1 rozporządzenia mowa jest o przedmiotach, „o których mowa w art. 38 ust. 2 lit. a), b), c), e), g), h), i), k) oraz l)”, podczas gdy zamiast litery „i” powinna być wymieniona litera „j”, jak zresztą jest w angielskiej i w innych wersjach językowych tego rozporządzenia.

¹⁶ Por. uzasadnienie Projektu, s. 12.

Nowość legislacyjną zawiera dodawany Projektem pkt 15 art. 3 ust. 1 ustawy, odnoszący się do nowej kategorii wpisów, a mianowicie odnoszących się do „danych daktyloskopijnych znalezionych na miejscu popełnienia przestępstw terrorystycznych lub innych poważnych przestępstw będących przedmiotem postępowania przygotowawczego”. Wprowadzenie tej kategorii wynika z art. 40 rozporządzenia 2018/1862, dającego państwom członkowskim możliwość wprowadzania takich wpisów. Powody wskazujące, dlaczego kompetencje w tym zakresie otrzymały wymienione w projektowanym przepisie organy i służby, zostały w sposób dostateczny wyjaśnione w uzasadnieniu¹⁷. W przepisie tym – z powodów wskazanych już powyżej – należy zastąpić termin „przestępstwa terrorystyczne” określeniem „przestępstwa o charakterze terrorystycznym”.

Art. 3 ust. 2 ustawy w proponowanej w Projekcie redakcji jest tożsamy z obecnym brzmieniem tej jednostki redakcyjnej i nie budzi zastrzeżeń. Nowy ust. 3 tego samego artykułu określa obowiązki organów dokonujących wpisów danych SIS, umożliwiając tym samym stosowanie art. 44 rozporządzenia 2018/1861 oraz art. 59 rozporządzenia 2018/1862. W punkcie 3 tego ustępu trzeba doprecyzować odesłanie do art. 54 rozporządzenia 2018/1862 – odesłanie to powinno dotyczyć ust. 1–4 tego artykułu, gdyż ust. 5 adresowany jest do Komisji Europejskiej, przypisując jej kompetencje do przyjmowania aktów wykonawczych, a ust. 6 – do państw członkowskich, które są na jego mocy zobowiązane do prowadzenia statystyki określonych wpisów.

Art. 3 ust. 4 ustawy w proponowanym Projektem brzmieniu przydaje uprawnienia Policji, Straży Granicznej lub Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do występowania do sądu lub prokuratury w przypadku operacji, o której jest mowa w art. 26 ust. 4 rozporządzenia 2018/1862. Chodzi o sytuacje tymczasowego uniemożliwienia użytkownikom końcowym w państwach członkowskich dostępu do wyszukiwania wpisu, który ma doprowadzić do aresztowania określonej osoby. W uzasadnieniu Projektu wskazano, że przepis ów: „wynika z potrzeby wyposażenia niektórych organów uprawnionych w podstawę prawną do występowania do sądu lub prokuratury (jako właścicieli wpisów do SIS), z wnioskiem o tymczasowe ograniczenie widoczności wpisów na czas trwania operacji specjalnej, o której stanowi art. 26 ust. 4 rozporządzenia 2018/1862. Szczegółowe przepisy w tym zakresie będą określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie projektowanego art. 4 ust. 7 ustawy”¹⁸. Przy czym wskazany ustęp nie określa, czego ma dotyczyć zgoda sądu lub prokuratora, o którą będą mogły występować wskazane organy. Przepis więc wymaga korekty pod tym względem.

¹⁷ Por. uzasadnienie Projektu, s. 12–13.

¹⁸ Uzasadnienie Projektu, s. 13.

Poza tym delegacja zawarta w art. 4 ust. 7 ustawy w wersji zawartej w Projekcie nie odnosi się do sytuacji operacji, którą określa art. 26 ust. 4 rozporządzenia 2018/1862. W tym zakresie konieczne jest zatem skorygowanie uzasadnienia, a być może też – jeśli zamiarem Projektodawcy było uszczegółowić rozporządzeniem przepisy dotyczące występowania do sądu lub prokuratora na tymczasowe ograniczenie dostępu do wpisu – przeformułowanie przepisu upoważniającego zawartego w projektowanym art. 4 ust. 7 ustawy.

Art. 3 ust. 5 w brzmieniu ustalonym Projektem upoważnia organy uprawnione do dokonywania wpisów SIS do przetwarzania wszystkich kategorii danych SIS. Sens i cel tego unormowania są jasno wskazane w uzasadnieniu¹⁹, a projektowany przepis nie wywołuje wątpliwości w zakresie techniki prawodawczej.

Art. 4 ustawy, zarówno obecnie, jak i w wersji przyjętej w Projekcie, określa podmioty uprawnione do bezpośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego w celu wglądu do poszczególnych kategorii danych SIS. Ustęp 1 tego artykułu wywołuje jedną ogólną uwagę legislacyjną – mianowicie aby uniknąć zbędnego wielosłownia związanego z powtarzaniem tych samych fraz, które występują już w poszczególnych punktach art. 3 ust. 1, a także ewentualnych pomyłek, jakie mogą się pojawić na dalszych etapach prac legislacyjnych, tam, gdzie to możliwe, należałoby wprowadzić odesłania do odpowiednich punktów art. 3 ust. 1. Dotyczy to chociażby art. 4 ust. 1 pkt 3 w projektowanym brzmieniu, powtarzającego kategorie wpisów z art. 3 ust. 1 pkt 3 (przy czym o budzącej wątpliwości redakcji tego przepisu była mowa w niniejszej opinii), a także art. 4 ust. 1 pkt 6 – powtarzającego określenia zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 6 (ten przepis był także przedmiotem analizy w tej opinii). Biorąc za przykład ostatni przepis, można zaproponować przyjęcie następującej redakcji, która wydaje się bardziej elegancka, jeśli chodzi o użycie narzędzi techniki legislacyjnej: „6) osób zaginionych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6, przysługuje [...]”. Podobną konwencję zresztą przyjęto w projektowanych pkt. 12–15 art. 4 ust. 1, a także art. 4 ust. 2–4, gdzie odwołano się do kategorii przedmiotów wyszczególnionych w art. 3 ust. 1 pkt 12 w projektowanym brzmieniu.

Jeśli chodzi o kwestie merytoryczne, art. 4 ust. 1 pkt 1 nie ulega modyfikacji w porównaniu z brzmieniem dotychczasowym. Natomiast w ust. 1 pkt 2 poszerzeniu ulega katalog podmiotów upoważnionych do wglądu do danych SIS dotyczących osób poszukiwanych w celu przekazania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, a w ust. 1 pkt 4 – katalog podmiotów upoważnionych do wglądu danych SIS dotyczących cudzoziemców, których dane zostały wpisane do celów odmowy wjazdu, rozszerzony został o

¹⁹ Por. uzasadnienie Projektu, s. 13–14.

Służbę Ochrony Państwa, co wiąże się z poszerzeniem kompetencji tego organu²⁰. Unormowanie ust. 1 pkt 5 jest konsekwencją dodania w art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2018/1860 nowego rodzaju wpisów do SIS, dotyczących osób objętych decyzją o zobowiązaniu do powrotu. Projektowany ustęp 1 pkt 15 jest z kolei przeniesieniem obecnego art. 4 ust. 1 pkt 10. Przepisy te nie budzą wątpliwości.

W odniesieniu do art. 4 ust. 1 pkt 3 – należałoby wyjaśnić w uzasadnieniu poszerzenie, w stosunku do stanu obecnego, katalogu podmiotów uprawnionych do wglądu nie tylko o Służbę Ochrony Państwa, ale także o ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz wojewodę²¹. Natomiast w przypadku ust. 1 pkt 4 i pkt 7–11 – wybór organów i służb, które będą miały wgląd do wpisów został właściwie naświetlony w uzasadnieniu Projektu²². W przepisie projektowanego art. 4 ust. 1 pkt 9 dla zachowania spójności systemowej należy użyć określenia „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” w miejsce terminu „przestępstwa terrorystyczne”.

W przypadku projektowanego art. 4 ust. 1 pkt 13 w porównaniu z obowiązującym jeszcze stanem prawnym (art. 4 ust. 1 pkt 8 w obecnym brzmieniu) pominięto dyrektora urzędu morskiego jako podmiot uprawniony do wglądu do danych SIS, a zmiana wiąże się ze wskazanym już w niniejszej opinii pozbawieniem tego organu możliwości dokonywania wpisów danych SIS. Natomiast w odniesieniu do przedmiotów określonych w ust. 1 pkt 14 zrezygnowano z przyznania uprawnień do wglądu organom jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RP. Zmiana ta wynika z rekomendacji określonych w decyzji wykonawczej Rady UE „ustanawiającej zalecenie w sprawie wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej w 2019 r. oceny stosowania przez Polskę dorobku Schengen w zakresie Systemu Informacyjnego Schengen” (5428/20). Zawarta tam rekomendacja nr 8 zalecała dokonanie oceny możliwości dostępu do danych SIS zwłaszcza tych organów, które dotychczas faktycznie nie korzystały z SIS²³. Do takich organów należały organy jednostek wojskowych Sił Zbrojnych. Do wprowadzanych zmian należy odnieść się aprobująco. Nowość legislacyjną zawiera art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy w projektowanym brzmieniu, gdyż odnosi się do dostępu do nowej kategorii wpisów – dotyczących danych daktyloskopijnych. *Ratio legis* przepisu szczegółowo wyjaśniono w uzasadnieniu²⁴. Jeśli chodzi o zagadnienia legislacyjne, należy wskazać potrzebę użycia terminu „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” w miejsce

²⁰ Por. uzasadnienie Projektu, s. 16.

²¹ Zmiana ta w ogóle nie jest komentowana; por. uzasadnienie Projektu, s. 14.

²² Por. uzasadnienie Projektu, s. 14–15.

²³ Uzasadnienie Projektu, s. 16.

²⁴ Por. uzasadnienie Projektu, s. 16–17.

zastosowanego określenia „przestępstwa terrorystyczne”. O powodach takiej zmiany była mowa wcześniej w niniejszej opinii.

Art. 4 ust. 2 w brzmieniu ustalonym Projektem jest modyfikacją obecnego art. 4 ust. 2 ustawy, z uwzględnieniem nowego katalogu przedmiotów, wskazanego w art. 3 ust. 1 pkt 12 w wersji określonej w projekcie, a wynikającego z art. 38 ust. 2 rozporządzenia 2018/1862. Treść art. 4 ust. 3, dający uprawnienie do wglądu do danych SIS Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego, wiąże się z uregulowaniem art. 46 rozporządzenia 2018/1862, gdzie mowa o dostępie – choć w ograniczonym zakresie – do danych SIS odnośnie do statków powietrznych i silników statków. Oba projektowane przepisy nie budzą zastrzeżeń. Natomiast pewne kontrowersje może budzić przyznanie w art. 4 ust. 4 uprawnienia do pośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego w celu wglądu do danych SIS dotyczących jednostek pływających oraz silników jednostek pływających m.in. „właściwemu polskiemu związkowi sportowemu w rozumieniu ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. sporcie”²⁵. Tymczasem w art. 46 ust. 1 rozporządzenia 2018/1862 mowa jest o „służbach państw członkowskich (*the services in the Member States*) odpowiedzialnych za wydawanie dowodów rejestracyjnych lub za zapewnianie zarządzania ruchem w odniesieniu do jednostek pływających”, a trudno uznać, że związek sportowy jest służbą. Ponadto należy przypomnieć o decyzji wykonawczej Rady UE „ustanawiającej zalecenie w sprawie wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej w 2019 r. oceny stosowania przez Polskę dorobku Schengen w zakresie Systemu Informacyjnego Schengen” (5428/20), gdzie zalecono ograniczenie liczby podmiotów mających dostęp do SIS. Dlatego też trzeba postulować przynajmniej bardziej szczegółowe przedstawienie w uzasadnieniu²⁶ przesłanek przyznania takiego uprawnienia związkowi sportowemu²⁷.

Projektowane nowe ust. 5 i 6 oraz ust. 8–10 art. 4 ustawy są zredagowane w sposób poprawny, a *ratio legis* ust. 8–10 zostało w sposób wyczerpujący przedstawione w uzasadnieniu²⁸. Natomiast uwaga dotycząca delegacji ustawowej zawartej w projektowanym art. 4 ust. 7 ustawy została już przedstawiona w kontekście omawiania art. 3 ust. 4 ustawy w brzmieniu określonym Projektem.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1133.

²⁶ Por. uzasadnienie Projektu, s. 17–18.

²⁷ Na gruncie Ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1500) organem rejestrującym może być zarówno polski związek sportowy, jak i starosta (por. art. 4 w związku z art. 2 pkt 8 tej ustawy). Jednakże w kontekście opiniowanej tu regulacji należy rozważyć, czy wystarczające będzie przyznanie uprawnienia do wglądu do danych SIS w omawianym zakresie jedynie staroście.

²⁸ Uzasadnienie Projektu, s. 18. Uwagi odnośnie do projektowanego art. 4 ust. 5 i ust. 6 mogłyby być bardziej rozwinięte.

III.3. Pozostałe zmiany ustawy o udziale RP w SIS

Zmiana art. 9 ustawy, dotyczącego kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do przekazania sprawy do Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, polega wyłącznie na zastąpieniu dotychczasowych odesłań odesłaniami do rozporządzeń 2018/1861 i 2018/1862. Jest ona w pełni zasadna.

Nowelizacja art. 21 ust. 1 ustawy ma na celu dodanie do upoważnienia do wydania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych określenia warunków technicznych tworzenia odsyłaczy pomiędzy wpisami w SIS, o których mowa w przepisach rozporządzeń 2018/1861 i 2018/1862. Zmiana ma charakter dostosowawczy. Dodanie w art. 22 ust. 2 odesłania do art. 4 ust. 4 ustawy wynika z potrzeby uwzględnienia nowych przypadków uprawnienia do pośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego. Z kolei zmiana art. 23 ustawy, dotyczącego stwierdzenia nieprawidłowości danych SIS, wiąże się z koniecznością dostosowania go do art. 53 rozporządzenia 2018/1861 i art. 55 rozporządzenia 2018/1862. Nowe brzmienie przepisów zasługuje na aprobatę.

Zmieniający art. 25 ustawy dostosowuje unormowania dotyczące szkoleń w zakresie organizowanych szkoleń przez organy uprawnione do dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego do regulacji art. 14 rozporządzenia 2018/1861 i art. 14 rozporządzenia 2018/1862. Ustęp 1 tego artykułu został zredagowany w sposób niezbyt fortunny pod względem stylistycznym, tak iż następujący fragment może budzić wątpliwości interpretacyjne: „praw podstawowych oraz procedur regulujących przetwarzanie danych wszystkich osób mających realizować to uprawnienie”. Dlatego też należy zaproponować następujące ujęcie tego ustępu: „Organ uprawniony do dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) oraz przetwarzania danych poprzez Krajowy System Informatyczny (KSI) jest obowiązany do szkolenia wszystkich osób, które mają realizować to uprawnienie, w zakresie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen i Wizowego Systemu Informacyjnego, bezpieczeństwa i jakości danych, praw podstawowych oraz procedur regulujących przetwarzanie danych”.

Zmiany przewidziane przez art. 1 pkt 11 Projektu polegają na zmianie określenia „system krajowy N.SIS II” na „system krajowy N.SIS”. Niewątpliwie wynikają one ze zmiany nazewnictwa w prawie unijnym i jako takie są zasadne. Jednakże – jak wskazano już w pkt. III.1 niniejszej opinii – dotychczasowe terminy jeszcze przez jakiś czas zachowują znaczenie, wobec czego trzeba postulować, aby przepis ów wszedł w życie – jako istotna część przepisów

Projektu – „z dniem określonym w decyzji Komisji, zgodnie z art. 66 ust. 2 rozporządzenia 2018/1861 oraz art. 79 ust. 2 rozporządzenia 2018/1862”.

Projekt dostosowuje art. 27 ustawy, określający obowiązki centralnego organu technicznego KSI, do przepisów rozporządzeń 2018/1861 i 2018/1862. Przepisy art. 27 zostały sformułowane poprawnie i szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu²⁹.

W przypadku zmian w art. 28 ustawy występuje niespójność między Projektem a uzasadnieniem. W Projekcie mowa bowiem o określeniu w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych szczegółowego sposobu rejestrowania „przypadków, o których mowa w art. 27 pkt 9”, podczas gdy w uzasadnieniu wskazuje się: „Zmiana w art. 28 ma na celu uaktualnienie delegacji ustawowej poprzez odniesienie do art. 27 pkt 7 (art. 27 ust. 1 pkt 10 nowelizowanej ustawy) [...]”³⁰. Z kontekstu wiadomo, że odesłanie wskazane w przepisie jest prawidłowe (zmiana zresztą nie ma charakteru merytorycznego, a jedynie dostosowuje przepis do nowej redakcji art. 27), wobec czego uzasadnienie Projektu wymaga korekty.

Modyfikacja art. 29 ust. 2 i ust. 3 ma na celu wyłącznie uaktualnienie odesłań przez odniesienie się do przepisów rozporządzeń 2018/1861 i 2018/1862. Podobny charakter mają zmiany w art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy. Natomiast nowelizacja art. 37 ust. 1 i ust. 2 jest związana z nowym określeniem uprawnień i obowiązków biura SIRENE zgodnie z art. 7 rozporządzenia 2018/1861 i art. 7 rozporządzenia 2018/1862. Redakcja wskazanych przepisów nie budzi zastrzeżeń, natomiast w uzasadnieniu błędnie podano: „art. 7 rozporządzenia 2018/1861 oraz art. 10 rozporządzenia 2018/1862”³¹. Przytoczony fragment uzasadnienia wymaga korekty.

III.4. Uwagi o przepisach przejściowych i przepisach o wejściu w życie Projektu

W art. 2 Projektu zasadnie przyjęto, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych upoważnień zachowają moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie dodanych lub zmienionych Projektem delegacji ustawowych. Rozwiązanie takie jest właściwe.

Art. 3 Projektu określa datę wejścia w życie ustawy, przy czym większość jej przepisów wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Natomiast zmieniane Projektem art. 3 ust. 1 pkt 15 i art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o udziale RP w SIS (odnoszące się do wpisów

²⁹ Por. uzasadnienie Projektu, s. 20–22.

³⁰ Uzasadnienie Projektu, s. 22.

³¹ Uzasadnienie Projektu, s. 22.

dotyczących danych daktyloskopijnych) wejdą w życie następnego dnia po dniu ogłoszenia (art. 3 pkt 1 Projektu). Ponadto termin wejścia w życie części przepisów Projektu określono na dzień określony „w decyzji Komisji, zgodnie z art. 66 ust. 2 rozporządzenia 2018/1861 oraz art. 79 ust. 2 rozporządzenia 2018/1862”. Przyjęte rozwiązanie jest właściwe, jednakże z powodów, które przedstawiono w niniejszej opinii, zasadne jest, aby taką samą datę wejścia w życie przyjąć w stosunku do art. 1 pkt 2 lit. d Projektu w zakresie zmienianego art. 2 pkt 14a i pkt 15a ustawy oraz art. 1 pkt 11 Projektu w zakresie zmienianego art. 26 ustawy.

IV. Konkluzje

Opiniowany Projekt zdecydowanie powinien stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, gdyż umożliwi on stosowanie rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2018/1860, 2018/1861 i 2018/1862. Jednakże niektóre rozwiązania przyjęte w Projekcie, zwłaszcza w odniesieniu do wskazanych w niniejszej opinii jednostek redakcyjnych art. 3 i art. 4 ustawy o udziale RP w SIS w projektowanym brzmieniu, wymagają ponownego namysłu, dokonania stosownych korekt, a niekiedy też bardziej szczegółowego wyjaśnienia w uzasadnieniu.

*Na podstawie projektu opinii przygotowanej przez
dra hab. Piotra Szymańca, prof. PUAS w
Wałbrzychu, Rada Legislacyjna przyjęła w trybie
obiegowym w dniu 19 stycznia 2022 r.*

prof. dr hab. Marek Szydło
Przewodniczący Rady Legislacyjnej
/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/