



Warszawa, 27-07-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

II.510.930.2026.MA

Pan

Krzysztof Komorski

Wojewoda Lubelski

ePUAP

Szanowny Panie Wojewodo,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek w sprawie przepisów porządkowych dotyczących zakazu filmowania oraz fotografowania terenów położonych poza linią granicy państwowej. Zakaz ten wprost ingeruje w konstytucyjną wolność pozyskiwania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), która może zostać z woli ustrojodawcy ograniczona wyłącznie w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Materia ta nie może więc stanowić materii objętej aktem prawa miejscowego. W związku z tym wnioskiem analizie zostało poddane rozporządzenie porządkowe nr 5 Wojewody Lubelskiego z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w pasie drogi granicznej i w strefie nadgranicznej na terenie województwa lubelskiego¹.

Zgodnie z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia w pasie drogi granicznej i strefie nadgranicznej zabrania się:

- 1) umieszczania napisów i rysunków na znakach i urządzeniach granicznych lub samowolnego ustawiania, niszczenia, uszkodzania, usuwania, zmiany ich położenia lub czynienia ich niewidocznymi,
- 2) fotografowania i filmowania terenów położonych poza linią granicy państwowej,

¹ Lubel. z 2010 r. Nr 89, poz. 1631; zm.: Lubel. z 2018 r. poz. 1007 i poz. 4349 oraz z 2024 r. poz. 2206.

- 3) bezpośredniego komunikowania się przez granicę państwową oraz przerzucania lub przejmowania przez linię graniczną jakichkolwiek przedmiotów,
- 4) rozniecania otwartego ognia w pasie drogi granicznej oraz pozostawiania nie wygaszonych ognisk lub tłących się przedmiotów w odległości do 300 metrów od linii granicy państwowej, poza uzasadnionymi przypadkami konieczności używania koksowników przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, w okresie zimowym, jeżeli temperatura powietrza spadnie poniżej 0°C,
- 5) kąpieli w rzece granicznej Bug, z wyjątkiem miejsc do tego wyznaczonych i oznakowanych,
- 6) ustawiania przeszkód, kopania dołów lub rowów utrudniających realizację ustawowych zadań Straży Granicznej w pasie drogi granicznej.

Wykroczenie przeciwko tym zakazom podlega karze grzywny w wysokości 500 zł (§ 4 rozporządzenia).

Jak już zostało wskazane na wstępie, zakaz fotografowania i filmowania ujęty § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Nr 5 w ogóle nie może stanowić materii aktu podstawowego z uwagi na treść art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wszelkie ograniczenia w tym zakresie mogą być bowiem wprowadzane wyłącznie przepisami rangi ustawy.

Natomiast z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie² (dalej ustawa o wojewodzie) stanowiącego podstawę do wydania omawianego rozporządzenia wynika, że w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W świetle tego przepisu wydanie przepisów porządkowych jest możliwe wówczas, gdy istnieje konieczność ochrony wskazanych w nim wartości oraz gdy brak jest uregulowania danego zagadnienia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Tymczasem materia dotycząca dopuszczalnych zachowań w pasie drogi granicznej i w strefie nadgranicznej została uregulowana w przepisach Rozdziału 2 Pogranicze ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³. Przepisy te regulują czynności podejmowane na pasie drogi granicznej (art. 10 ustawy o ochronie granicy państwowej), instalowanie urządzeń w pasie drogi granicznej (art. 10a ustawy o ochronie granicy państwowej), przebywanie w strefie nadgranicznej (art. 12a -12d ustawy o ochronie granicy państwowej). Ustawodawca upoważnił też

² Dz. U. z 2025 r., poz. 428.

³ Dz. U. z 2026 r., poz. 919.

ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków uprawiania turystyki, sportu, polowań i połowu ryb w strefie nadgranicznej, z uwzględnieniem w szczególności możliwości wprowadzenia stałych lub czasowych ograniczeń w zakresie korzystania z wód granicznych oraz nałożenia obowiązku powiadomienia organów Straży Granicznej o planowanych czynnościach (art. 13 ustawy o ochronie granicy państwowej). Wykonując wskazane upoważnienie ustawowe Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 21 kwietnia 2008 r. rozporządzenie w sprawie warunków uprawiania turystyki, sportu, polowań i połowu ryb w strefie nadgranicznej⁴. Zgodnie z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia uprawianie turystyki, sportu i połowu ryb w strefie nadgranicznej na wodach granicznych może odbywać się do granicy państwowej przez całą dobę, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Natomiast uprawianie turystyki, sportu i połowu ryb z wykorzystaniem sprzętu pływającego w strefie nadgranicznej na wodach granicznych może odbywać się do granicy państwowej tylko w porze dziennej, zaczynającej się pół godziny po wschodzie słońca, a kończącej się pół godziny przed zachodem słońca, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Już nawet pobieżna analiza wskazanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa prowadzi do wniosku, że regulują one materię, która została ujęta także w rozporządzeniu nr 5 Wojewody Lubelskiego (uprawiania sportu, wznoszenia urządzeń w pasie drogi granicznej). Jeżeli istnieją zaś przepisy powszechnie obowiązujące regulujące określone zachowanie się w pasie drogi granicznej i strefie nadgranicznej, to prawodawca miejscowy nie może w drodze przepisów porządkowych precyzować tej materii, ani jej rozszerzać. Celem powyższego jest wyeliminowanie możliwości powtarzania, modyfikacji, czy zmiany innych aktów powszechnie obowiązujących⁵. Przy czym o nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie⁶.

⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 481.

⁵ M. Pacak, K. Zmorek [w:] M. Pacak, K. Zmorek, Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz, Warszawa 2013, art. 60. Zob. wyrok NSA z 21.12.1993 r., SA/Kr 1773/93, LEX nr 10526; wyrok WSA w Krakowie z 22.11.2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok WSA w Lublinie z 15.11.2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089.

⁶ Zob. wyrok NSA z 18.03.1999 r., II SA/Po 1399/98, LEX nr 38470; wyrok WSA w Krakowie z 22.11.2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok NSA z 11.07.2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z 23.11.2009 r., III SA/GI 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Poznaniu z 8.12.2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207.

Mając na uwadze powyższe racje, stosownie do art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷, zwracam się do Pana Wojewody o uchylene przedmiotowego rozporządzenia porządkowego w związku z brakiem spełnienia przesłanek opisanych w art. 60 ustawy o wojewodzie. Będę wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pana Wojewody zajęтым w przedstawionej materii

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.