



Warszawa, 23-07-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

II.510.540.2026.MA

Pan

Radosław Król

Wojewoda Warmińsko - Mazurski

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 Nr 101 Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 22 września 2009 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w pasie drogi granicznej i w strefie nadgranicznej na terenie Województwa Warmińsko - Mazurskiego¹.

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

- 1) fotografowania i filmowania terenów położonych poza linią granicy państwowej;

¹ Warmi. z 2009 r. Nr 142, poz. 2070; zm.: Warmi. z 2012 r. poz. 1787 i poz. 2314.

- 2) rozniecania otwartego ognia w odległości mniejszej niż 150 metrów od granicy państwowej, z wyjątkiem miejsc do tego wyznaczonych;
- 3) przebywania w porze nocnej, zaczynającej się pół godziny przed zachodem słońca, a kończącej się pół godziny po wschodzie słońca, na akwenach w odległości mniejszej niż 150 metrów od granicy państwowej oraz nad brzegiem Zalewu Wiślanego w odległości mniejszej niż 250 metrów od granicy państwowej;
- 4) kąpiele w wodach granicznych w odległości mniejszej niż 15 metrów, licząc w głąb kraju od linii granicy państwowej, z wyjątkiem miejsc do tego wyznaczonych;
- 5) strzelania w czasie polowania w kierunku granicy państwowej w sposób mogący spowodować ostrzelanie terytorium państwa sąsiedniego;
- 6) wznoszenia urządzeń w pasie drogi granicznej.

Wykroczenie przeciwko tym zakazom podlega karze grzywny w wysokości 500 zł (§ 3 rozporządzenia).

Jak już zostało wskazane na wstępie, zakaz fotografowania i filmowania ujęty § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Nr 101 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.

² Dz. U. z 2025 r., poz. 428.

³ Dz. U. z 2026 r., poz. 919.

12a -12d ustawy o ochronie granicy państwowej). Ustawodawca upoważnił też 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 międzynarodowej 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 101 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (uprawianie turystyki, sportu, polowania, wznoszenie 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

⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 481.

⁵ M. Pacak, K. Zmerek [w:] M. Pacak, K. Zmerek, *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.

spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie⁶.

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 uchylenie 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/

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.

⁷Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.