

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 8 lipca 2010 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej.

Jednocześnie upoważnia senatora Stanisława Gogacza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej

Art. 1.

W ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67) w art. 18b:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. W przypadku niezastosowania się do któregośkolwiek z wezwań i poleceń, o których mowa w ust. 1, obcy statek powietrzny może być przechwycony przez wojskowy statek powietrzny, zwany dalej "statkiem przechwytyjącym". Przechwycenie polega na identyfikacji statku powietrznego, nawiązaniu z nim łączności radiowej i kontaktu wzrokowego oraz naprowadzeniu go na właściwy kierunek lub wysokość lotu albo wymuszeniu lądowania na wskazanym lotnisku.";

2) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

"2a. W przypadku niezastosowania się do któregośkolwiek z wezwań i poleceń, o których mowa w ust. 1 i 2, obcy wojskowy statek powietrzny może być:

- 1) ostrzeżony strzałami ostrzegawczymi przez statek przechwytyjący, a w przypadku dalszego niestosowania się do wezwania - zniszczony;
- 2) zniszczony bez dokonania czynności, o których mowa w ust. 2 i w pkt 1, w sytuacji:
 - a) dokonywania zbrojnej napaści lub agresji przeciwko celom położonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) gdy na pokładzie nie ma żadnych osób,
 - c) gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa, a organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym, stwierdzi, że wojskowy obcy statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza.

2b. Przepis ust. 2a stosuje się do obcego cywilnego statku powietrznego, który nie posiada żadnych osób na pokładzie lub na pokładzie którego znajdują się wyłącznie zamachowcy.";

3) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Decyzję o zastosowaniu środków, o których mowa w ust. 2 - 2b, podejmuje Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych.";

4) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

"6. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania przy stosowaniu środków, o których mowa w ust. 2 - 2b, oraz zakres i sposób współdziałania organu dowodzenia obroną powietrzną z państwowym organem zarządzania ruchem lotniczym w tych sprawach, mając na względzie zapewnienie prawidłowego zastosowania środków, o których mowa w ust. 2 - 2b, tylko w przypadku braku możliwości innego wymuszenia przestrzegania prawa polskiego, a także sprawność i skuteczność współdziałania organów chroniących przestrzeń powietrzną Rzeczypospolitej Polskiej.".

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2008 r. (sygn. akt S 4/08) dotyczącego ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. 2005 r. Nr 226, poz. 1944, ze zm.).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja postanowienia wraz z uzasadnieniem opublikowana została w OTK Z.U. z 2008 r. Nr 8A, poz.152.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK zasygnalizował Sejmowi – w celu zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej – potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie dopuszczalności zniszczenia obcego cywilnego statku powietrznego na podstawie przepisu art. 18b ust. 2 pkt 2 lub 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej.

Już we wcześniejszym orzeczeniu z dnia 30 września 2008 r. (K 44/07) TK stwierdził, że art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.) jest niezgodny z Konstytucją.

Przepis ten przewidywał, że jeżeli „cywilny statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza, statek ten może być zniszczony na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej”.

Miesiąc po wydaniu wyroku, TK zasygnalizował, iż podobny przepis zawarty jest w ustawie o ochronie granicy państwowej, której art. 18b przewiduje, że:

„1. Obcy wojskowy statek powietrzny, który przekroczył granicę państwową albo wykonuje lot w przestrzeni powietrznej RP bez zezwolenia (...), lub niezgodnie z warunkami

tego zezwolenia, oraz obcy cywilny statek powietrzny, który przekroczył granicę państwową niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze lub umowami międzynarodowymi, którymi RP jest związana, może być wezwany przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym do:

- 1) opuszczenia przestrzeni powietrznej RP;*
- 2) odpowiedniej zmiany kierunku lub wysokości lotu;*
- 3) lądowania na wskazanym przez ten organ lotnisku;*
- 4) wykonania innych poleceń, mających na celu zaprzestanie naruszania przestrzeni powietrznej.*

2. W przypadku niezastosowania się do któregokolwiek z wezwań i poleceń, o których mowa w ust. 1, obcy statek powietrzny może być:

- 1) przechwycony przez wojskowy statek powietrzny, zwany dalej "statkiem przechwytyjącym". Przechwycenie polega na identyfikacji statku powietrznego, nawiązaniu z nim łączności radiowej i kontaktu wzrokowego oraz naprowadzeniu go na właściwy kierunek lub wysokość lotu albo wymuszeniu lądowania na wskazanym lotnisku;*
- 2) ostrzeżony strzałami ostrzegawczymi przez statek przechwytyjący, a w przypadku dalszego niestosowania się do wezwania – zniszczony;*
- 3) zniszczony bez dokonania czynności, o których mowa w pkt 1 i 2, w sytuacji:*
 - a) dokonywania zbrojnej napaści lub agresji przeciwko celom położonym na terytorium RP,*
 - b) gdy nie posiada załogi na pokładzie,*
 - c) gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa, a organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym, stwierdzi, że obcy statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza”.*

Przepis ten dotyczy: 1) tylko statku obcego (zarówno cywilnego jak i wojskowego), 2) zarówno użytego do działań sprzecznych z prawem, jak i nie użytego do takich działań, lecz niewykonującego poleceń odpowiednich służb, 3) jeśli chodzi o statek cywilny – tylko tego, który przekroczył granicę państwową (czyli startującego z zagranicy).

2.2. TK zakwestionował tylko środek polegający na zestrzeleniu w odniesieniu do statku cywilnego.

TK zwrócił uwagę na to, że zgodnie z przepisami statek może być zniszczony gdy wymagają tego „względy bezpieczeństwa” i jest „użyty do działań sprzecznych z prawem”. Są to określenia niedookreślone. Może tu więc chodzić o bardzo szeroką (zbyt szeroką) gamę zachowań. Narusza to zasadę poprawnej legislacji z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, TK zauważył, że „Ustawodawstwo zwykle zawiera powszechnie akceptowane unormowania dopuszczające działania mogące skutkować odebraniem życia i to nie tylko dla bezpośredniego ratowania życia własnego czy cudzego, ale też w innych sytuacjach. Dość przypomnieć regulacje dotyczące stanu wyższej konieczności, obrony własnej czy użycia broni przez funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych”. Nie są one kwestionowane.

„Odrębnie należy jednak oceniać normy *expressis verbis* upoważniające państwo do celowego i umyślnego pozbawienia życia człowieka – zwłaszcza jeżeli brak takiej konieczności z punktu widzenia ochrony innych praw i wolności, albo jeżeli chodzi o osobę, która swoim działaniem nie wywołała konieczności takiej reakcji. Z art. 38 Konstytucji, zapewniającego każdemu prawną ochronę życia, wynika zatem m.in. zakaz wprowadzenia do ustawodawstwa zwykłego kary śmierci, jak również innych instytucji, zakładających umyślne i celowe pozbawienie człowieka życia przez organy państwa”.

Tymczasem, kwestionowany przepis pozwala zestrzelić samolot z pasażerami, już w sytuacji dość ogólnikowych i ewentualnych zagrożeń bezpieczeństwa „naziemnego”. Nie zachodzą jednak przesłanki umożliwiające ograniczenie prawnej ochrony życia, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W końcu, ten ostateczny środek w zakresie, w jakim może być wymierzony przeciwko znajdującym się na jego pokładzie osobom niebędącym agresorami, tj. pozostałym pasażerom i personelowi, godzi niewątpliwie w ich godność osobową, o której mowa w art. 30 Konstytucji.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2008 r., kierując się brzmieniem jego sentencji oraz uzasadnieniem, proponuje się, by w ustawie o ochronie granicy państwowej w art. 18b dokonać trzech zmian.

Pierwsza zmiana polega na pozostawieniu w ust. 2 samego dotychczasowego pkt 1. Oznacza to, że zarówno do obcych statków cywilnych, jak i wojskowych będzie się stosowało środek polegający na przechwyceniu.

Druga zmiana polega na pozostawieniu – w dodawanych ust. 2a i 2b – dotychczasowych środków z pkt 2 i 3 w dotychczasowym ust. 2 (łącznie ze zestrzeleniem), ale tylko w odniesieniu do obcych wojskowych statków powietrznych oraz statków cywilnych, jeśli nie posiadają osób na pokładzie lub na pokładzie których znajdują się wyłącznie zamachowcy.

Trzecia zmiana dotyczy ograniczenia podmiotów podejmujących decyzje w sprawie zastosowania środków do Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych.

W konsekwencji zmieniono też odesłania w upoważnieniu do wydania rozporządzenia.

Jednocześnie, należy zwrócić uwagę, że w systemie prawa nadal pozostają normy pozwalające m.in. stosować odpowiednie środki w ramach stanu wyższej konieczności oraz wynikające z obrony koniecznej.

Jak zauważył TK, „jeżeli nawet można by usprawiedliwić, jako środek o charakterze *ultima ratio*, zniszczenie w locie statku powietrznego użytego do przeprowadzenia zamachu terrorystycznego, na którego pokładzie znajdują się wyłącznie zamachowcy, sami wybierający śmierć po to, aby zabić innych, to w żadnym wypadku nie można narazić na pewną śmierć pasażerów i członków załogi, którzy nie są agresorami, lecz ofiarami zamachowców”.

Stąd, projekt wyklucza możliwość zestrzelenia statku cywilnego na podstawie tych szczególnych przepisów. Mogą one być stosowane tylko do statków wojskowych lub cywilnych bez załogi i pasażerów lub wyłącznie z zamachowcami. Inne statki cywilne (także polskie) mogą być jednak nadal zestrzeliwane na podstawie norm ogólnych.

4. Konsultacje

Opinię o projekcie przedstawił Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych. Wszyscy poparli projekt. Dowódca Operacyjny SZ zgłosił kilka propozycji zmian w projekcie. W większości wykraczały one jednak poza wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszym czytaniu uwzględniono dwie z tych propozycji: 1) utrzymano możliwość zestrzeliwania statku cywilnego, jeśli nie posiada pasażerów i załogi na pokładzie lub na pokładzie którego znajdują się tylko zamachowcy; 2) w celu przyśpieszenia i uproszczenia

procedury korzystania z i tak ograniczonych na skutek wyroku Trybunału środków – decyzje o ich zastosowaniu pozostawiono w rękach Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych (pominięto Ministra Obrony Narodowej).

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.



Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu

Maciej Szpunar

DPUE -920 -402- 10/ma/2

SM-1041

Warszawa, 26 maja 2010 r.

dot.: BPS/KU-034/302.1/10 z 17.05.2010 r.

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym *projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (druk senacki nr 813 S)*, uprzejmie informuję, że przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem