



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1394)

278. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 17 lutego 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2009 r. (sygnatura akt S 7/09) w związku z wyrokiem z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącym ustawy – Kodeks postępowania karnego (sygnatura akt SK 46/08).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2000 r. dotyczącego ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych (sygnatura akt K 35/99).
3. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2008 r. dotyczącego ustawy o ochronie granicy państwowej (sygnatura akt S 4/08) w związku z wyrokiem z dnia 30 września 2008 r. dotyczącym ustawy – Prawo lotnicze (sygnatura akt K 44/07).
4. Sprawy różne.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 19)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu.

Serdecznie witam wszystkich przybyłych na posiedzenie Komisji Ustawodawczej – zarówno członków, jak i gości oraz przedstawicieli Biura Legislacyjnego.

Rozpoczynamy posiedzenie.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest rozpatrzenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Zacniemy może od... Czy ma pani jakieś specjalne życzenie?

(Głos z sali: Nie.)

A więc rozpoczynamy od postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 2009 r., sygnatura akt S 7/09.

Bardzo proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego o przedstawienie orzeczenia.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję.

Katarzyna Konieczko, Biuro Legislacyjne.

Postanowieniem z dnia 9 listopada 2009 r., oznaczonym sygnaturą akt S 7/09, Trybunał zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zapewnienia odwołania osobie aresztowanej w wyniku uwzględnienia zażalenia prokuratora na odmawiające tymczasowego aresztowania postanowienie sądu rejonowego.

Trybunał wydał to postanowienie na kanwie innej sprawy, jaka została przedłożona mu do rozpoznania. A mianowicie sprawy SK 46/08, w której Trybunał orzekł zgodność z konstytucją art. 437 §1 i 2 kodeksu postępowania karnego. Przedmiotem kontroli w tej drugiej sprawie, w sprawie SK 46/08, był przepis, który przewiduje, jakie rozstrzygnięcia może wydać sąd odwoławczy, rozpoznając środek odwoławczy. W tym wypadku zażalenie. Przepis ten pozwala sądowi odwoławczemu na utrzymanie w mocy postanowienia sądu pierwszej instancji bądź na jego zmianę, bądź też uchylenie w całości lub w części. §2 art. 437 precyzuje, że sąd odwoławczy zmienia zaskarżone orzeczenie i orzeka odmiennie co do istoty sprawy, jeżeli pozwalają na to zebrane dowody. Zatem w sytuacji, gdy na przykład sąd rejonowy nie uwzględnił wniosku prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania, następnie prokurator złożył zażalenie do

sądu okręgowego, sąd okręgowy nie był obowiązany do uchylecia tego postanowienia, mógł również orzec reformatoryjnie, to znaczy zastosować tymczasowe aresztowanie.

Przepis ten został zaskarżony ze względu na dwie zasady wyrażone w konstytucji, mianowicie zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz art. 42 ust. 2 statuujący prawo odwołania się do sądu w związku z pozbawieniem wolności. Trybunał uznał jednak, że w sytuacji, gdy o tymczasowym aresztowaniu orzeka sąd, nie można mówić o naruszeniu zasady z art. 42 ust. 2, ponieważ tak czy inaczej orzeczenie to wydaje organ sądowy i w związku z tym jest zapewniony mechanizm, wedle którego stosowanie tymczasowego aresztowania pozostaje pod kontrolą sądu.

Z kolei jeżeli chodzi o zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, to Trybunał uznał, że zastosowanie tymczasowego aresztowania nie przesądza w żaden sposób o winie podejrzanego, a zatem nie można mówić, że sprawa jest rozstrzygana w jednej instancji. Zresztą, co Trybunał podkreślił, sprawa stosowania tymczasowego aresztowania w takim wypadku jest rozpatrywana w dwóch instancjach. Fakt, że sąd drugiej instancji orzekł negatywnie dla oskarżonego, nie oznacza, że to orzeczenie staje się automatycznie orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji. Dlatego też, zdaniem Trybunału, w takim wypadku nie jest konieczny wybór modelu, który postulował autor skargi konstytucyjnej, czyli modelu kasatoryjnego, polegającego na tym, że sąd drugiej instancji uchylałby postanowienie sądu pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Niemniej jednak Trybunał w tej sprawie ograniczony był zarówno zarzutami sformułowanymi w skardze konstytucyjnej, jak też zakresem zaskarżenia. Dlatego na marginesie zasadniczego wyводу przypominał, że art. 41 ust. 2 konstytucji nie wyłącza stosowania art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli przepisu formułującego prawo do sądu, oraz art. 78 konstytucji, który gwarantuje prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Mając to na uwadze, Trybunał zdecydował się na wydanie postanowienia sygnalizacyjnego, albowiem uznał, że standardy konstytucyjne wymagają tego, aby osoba tymczasowo aresztowana mogła się odwołać co najmniej do innego składu tego samego sądu. Trybunał zauważył, że za przyznaniem osobie tymczasowo aresztowanej przez sąd odwoławczy możliwości skorzystania z tak zwanego poziomego środka procesowego przemawiają co najmniej cztery argumenty: tymczasowo aresztowanemu przysługuje domniemanie niewinności; w stosunku do takiej osoby sąd nie przeprowadzał ani rozprawy sądowej, ani tym bardziej nie orzekał o jej winie; aresztowany przez sąd odwoławczy wskutek zażalenia wniesionego przez prokuratora powinien mieć co najmniej tak samo jak jego przeciwnik procesowy, w tym wypadku prokurator, gwarancje, które przesądzą o tym, że obie strony mają równość broni w procesie; art. 5 i 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przemawiają za przyznaniem tymczasowo oskarżonemu odwołania poziomego, i, co podkreślił Trybunał, jest to konieczne z punktu widzenia konwencji, albowiem te przepisy są coraz bardziej rygorystycznie rozumiane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W postanowieniu sygnalizacyjnym nie został określony termin, niemniej jednak należy przyjąć, że powinno ono być wykonane niezwłocznie.

Warto też wskazać, że Trybunał dostrzega już istnienie instytucji poziomego odwołania, a zatem nie ma żadnych przeszkód, aby wprowadzić ją również w przypadku tymczasowego aresztowania.

Ponieważ przedmiotem zainteresowania Trybunału w sprawie SK 46/08 był przepis ogólny, który mówi, jakie rozstrzygnięcia może wydać sąd drugiej instancji, a co do

zasady o zaskarżalności decyduje przepis art. 426 kodeksu postępowania karnego, proponujemy, aby właśnie ten przepis został znowelizowany w drodze inicjatywy Senatu. Mianowicie chodzi o to, żeby dodać jeszcze jeden wyjątek od zaskarżalności orzeczeń sądu odwoławczego. Dodanie takiego wyjątku znieśie różnicę – jaka do tej pory była widoczna na tle tego artykułu – pomiędzy postanowieniami wydawanymi w wyniku odwołania a postanowieniami incydentalnymi. W związku z tym niecelowe byłoby pozostawanie przy dotychczasowej redakcji przepisu, który składa się z trzech paragrafów.

Należałoby to zrobić w ten sposób, że w §1 sformułowana byłaby zasada, iż postanowienia sądu odwoławczego są niezaskarżalne, chyba że ustawa stanowi inaczej, a właśnie w §2 wskazane byłyby wyjątki – w tym wyjątki dotychczas zawarte w §3, plus wyjątek związany właśnie z sygnalizacją Trybunału, dotyczący tego, że również osoba tymczasowo aresztowana przez sąd odwoławczy może wnieść zażalenie do równorzędnego składu tego samego sądu. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Mamy projekt.

Czy radca z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pani Agnieszka Mordwińska chciałaby zabrać głos?

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę, pan senator Leon Kieres.

Senator Leon Kieres:

Kierunek rozwiązań chyba jest właściwy, zgodny z sugestią zawartą w tym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego. Ja tylko mam pytanie, gdy idzie o uzasadnienie wyroku Trybunału. Na stronie 4 jest cytat – jak dawniej się mówiło: cytata – z tego uzasadnienia wyroku: Trybunał zaznaczył ponadto, że „zasada równości broni stron...”. Zasada równości broni stron?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Panie Senatorze, Trybunałowi chodziło zapewne o to, że obie strony powinny mieć...

(*Senator Leon Kieres*: Taką samą broń.)

...zapewnioną równość broni.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

A tu była tylko inicjatywa prokuratora. Prawda? W wyniku inicjatywy prokuratora. Bez działania obrońcy.

(*Senator Leon Kieres*: W tej sytuacji sformułowanie militarne zostało przeniesione do orzecznictwa.)

(*Głos z sali*: Nie popieramy tego.)

Dziękuję bardzo.

Innych głosów w dyskusji nie ma.

Przystępujemy do głosowania nad wnioskiem, który zgłaszam, o nadanie trybu legislacyjnego tej inicjatywie.

Kto jest za wnioskiem? (4)

Jednomyślnie.

W związku z tym już nie pytam, kto jest przeciwny i kto się wstrzymał.

Przedstawiciel wnioskodawców?

Pan senator? Proszę bardzo.

(*Głos z sali: Pan przewodniczący.*)

To znaczy wcześniej...

(*Senator Leon Kieres: Tak jest, pan przewodniczący.*)

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Dziękuję bardzo. To przyjmę. Tak. Dziękuję bardzo.

W takim razie przystępujemy do kolejnego punktu naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2000 r., sygnatura akt K 35/99.

Bardzo proszę pana doktora Marka Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

W wyroku, o którym powiedział pan przewodniczący, Trybunał stwierdził niezgodność z art. 32 i 33 konstytucji przepisów dwóch ustaw. Po pierwsze, art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym kobietą wcześniej niż z mianowanym urzędnikiem państwowym mężczyzną. Po drugie, art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia, również z mianowanym urzędnikiem samorządowym kobietą, w razie nabycia przez nią prawa do emerytury, wcześniej niż z mianowanym pracownikiem samorządowym mężczyzną.

Przypomnę tylko, że jakiś czas temu komisja podejmowała inicjatywę w podobnej sprawie, dotyczącej pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli. A więc tu będzie podobna sytuacja. Ona wygląda w ten sposób, że rozwiązanie stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym może nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów dotyczących ogółu pracowników. Podobnie jest w przypadku pracowników samorządowych – rozwiązanie stosunku pracy z mianowanymi pracownikami może nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie nabycia prawa do renty lub emerytury.

Nowa ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. w zasadzie podtrzymuje dotychczasową regulację, bowiem art. 54 stanowi, że stosunek pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie uchylanej w art. 60, czyli w ustawie z 1990 r., przekształca się z dniem 1 stycznia 2012 r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas określony. Ust. 2 mówi, że do pracowników samorządowych mianowanych stosuje się przepisy ustawy z zastrzeżeniem

art. 59 ust. 2 ustawy. A art. 55 ust. 1 przewiduje, że do dnia, o którym mowa w art. 54 w ust. 1, rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym mianowanym z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia może nastąpić w przypadku nabycia prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Przepisy te powodują, że pracodawca może wypowiedzieć stosunek pracy mianowanemu pracownikowi kobiecie pięć lat wcześniej niż mianowanemu pracownikowi mężczyźnie.

Nie będę już rozwijał argumentacji, ponieważ przy poprzednim wyroku ją przedstawiłem. Chodzi o to, że przepisy emerytalno-rentowe mówią, że kobieta może iść na emeryturę o pięć lat wcześniej. Trybunał powiedział: okej, to jest możliwe ze względu na rolę kobiety w życiu rodzinnym czy też jej warunki biologiczne. Z punktu widzenia konstytucyjnego może ona zasługiwać na takie prawo, ale nie oznacza to, że to prawo ma dawać uprawnienie pracodawcy do zwolnienia takiej kobiety, jeśli jest mianowanym urzędnikiem, o pięć lat wcześniej. To może być tylko jej prawo. Pracodawca nie powinien mieć takiego uprawnienia. I w konsekwencji Trybunał stwierdził niezgodność tych przepisów z konstytucją.

W celu wykonania wyroku proponuje się dokonać następujących zmian.

W ustawie z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w art. 13 w ust. 1 pktowi 5 nadaje się nowe brzmienie: „osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury”.

W przypadku pracowników samorządowych pierwotnie kwestionowany przepis uległ już derogacji w związku z uchwaleniem nowej ustawy o pracownikach samorządowych, która uchylila poprzednią. Przepis przejściowy nowej ustawy nakazuje jednak stosować do pracowników mianowanych przepisy dotychczasowe, czyli niekonstytucyjne. Oznacza to konieczność uzupełnienia przepisów przejściowych ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych. Proponuje się, by w ustawie z listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w art. 55 w ust. 1 pktowi 4 nadać brzmienie: „osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury albo nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy”. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciał zabrać głos?

(*Senator Leon Kieres: Popieramy.*)

Słyszę: popieramy.

Dziękuję bardzo.

W takim razie zgłaszam wniosek, ażeby wdrożyć tę inicjatywę legislacyjną.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Przyjęliśmy wniosek jednomyślnie.

Sprawozdawcą będzie pani senator Grażyna Sztark.

Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do rozpatrzenia kolejnego punktu naszego posiedzenia, mianowicie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2008 r., sygnatura akt S 4/08, w sprawie ochrony granicy państwowej – w związku z kazusem zestrzelenia samolotu.

Bardzo proszę pana doktora Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

W postanowieniu tym Trybunał zasygnalizował Sejmowi, w celu zapewnienia spójności systemu prawnego RP, potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie dopuszczalności zniszczenia obcego statku cywilnego powietrznego na podstawie przepisu art. 18b ust. 2 pkt 2 lub 3 ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej.

Przypomnę, że w orzeczeniu z 30 września 2008 r., K 44/07, Trybunał stwierdził, że art. 122a ustawy z 2002 r. – Prawo lotnicze jest niezgodny z art. 2, 30, 38 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. 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”.

Informacja prawna Biura Legislacyjnego o tym wyroku została przedstawiona Komisji Ustawodawczej w styczniu ubiegłego roku. Komisja uznała wówczas, że wyrok ten nie spowodował luki w prawie, a więc nie wymaga wykonania. No i to była prawda, która dotyczyła ustawy – Prawo lotnicze.

Jednakże miesiąc po wydaniu wyroku Trybunał zasygnalizował, iż podobny przepis jest zawarty w innej ustawie, w ustawie o ochronie granicy państwowej. Tego artykułu Trybunał nie mógł deregulować, bo nie był on zaskarżony. Zaskarżony był tylko przepis odsyłający do tej ustawy. Przytoczę ten przepis. To jest art. 18b ustawy o ochronie granicy państwowej.

Ust. 1 mówi, że 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 – Prawo lotnicze lub umowami międzynarodowymi, którymi RP jest związana, może być wezwany przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym do: opuszczenia przestrzeni powietrznej RP; odpowiedniej zmiany kierunku lub wysokości lotu; lądowania na wskazanym przez ten organ lotnisku, wykonania innych poleceń, mających na celu zaprzestanie naruszania przestrzeni powietrznej. Ust. 2 mówi, że 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 pktach 1 i 2, w sytuacji: a) dokonania 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.

Trybunał przytoczył wzorce. Najważniejszy z nich wydaje się chyba art. 30: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Niejako tradycyjnie przytoczył też zasadę proporcjonalności naruszania praw, czyli art. 31 ust. 3, a także art. 38 mówiący o tym, iż RP zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Ze względu na idenryczność wzorców konstytucyjnych przedstawianych we wcześniejszej i w obecnej informacji nie będę ich szczegółowo przytaczał.

Zwrócę tylko uwagę, że relacja między przepisami obu ustaw generalnie polegała na tym, iż derogowany przepis art. 122a ustawy – Prawo lotnicze 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, i tu jest odesłanie: „na zasadach określonych w przepisach ustawy o ochronie granicy państwowej”. Ten już derogowany przepis dotyczył, po pierwsze, każdego, zarówno krajowego, jak i obcego, statku cywilnego, po drugie, użytego do działań sprzecznych z prawem, i po trzecie, niezależnie od jego miejsca startu. Czyli na podstawie poprzedniej ustawy, można powiedzieć, że ten statek mógł startować z Warszawy czy z lotniska krajowego i mógł być zestrzelony.

Zaś art. 18b, o którym dziś mówimy, ustawy o ochronie granicy państwowej dotyczy: po pierwsze, obcych statków cywilnych i wojskowych – poprzedni przepis dotyczył każdego krajowego i obcego statku, ale cywilnego – po drugie, zarówno użytych do działań sprzecznych z prawem, jak i nieużytych do działań sprzecznych z prawem, lecz niewykonujących poleceń odpowiednich służb, i po trzecie, jeżeli chodzi o statki cywilne, tylko statków, które przekroczyły granicę państwową, czyli startujących za granicą. Taka jest bowiem natura ustawy o ochronie granicy państwowej, że dotyczy ona tylko tych statków, które starują za granicą.

Niezależnie od tych różnic Trybunał w obu ustawach zakwestionował tylko środek polegający na zestrzeleniu w odniesieniu do statku cywilnego, a nie wojskowego.

Po pierwsze, Trybunał zwrócił uwagę na to, że zgodnie z przepisami statek może być zniszczony, gdy wymagają tego „względny bezpieczeństwa”, to jest cytat, i jeżeli, drugi cytat, jest „użyty do działań sprzecznych z prawem”. Są to, zdaniem Trybunału, określenia niedookreślone. Może tu więc chodzić o zbyt szeroką gamę zachowań, co narusza zasadę prawidłowej legislacji z art. 2 konstytucji.

Po drugie, Trybunał zauważył, że ustawodawstwo zwykłe 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. Można tu przypomnieć regulacje dotyczące stanu wyższej konieczności, obrony własnej czy użycia broni przez funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych. Odrębnie należy jednak oceniać normy, które wprost upoważniają 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. Mówimy tu przecież o pasażerach, a oni nie są terrorystami. Z art. 38 konstytucji, zapewniającego każdemu prawną ochronę życia, wynika między innymi zakaz wprowadzania do ustawodawstwa zwykłego kary śmierci, jak również innych instytucji zakładających umyślne i celowe pozbawienie niewinnego człowieka życia przez organy

państwa. Jednocześnie, zdaniem Trybunału, nie zachodzą tutaj przesłanki umożliwiające ograniczenie prawnej ochrony życia, wynikające z zasady proporcjonalności naruszania praw, zawartej w art. 31 ust. 3 konstytucji.

I po trzecie, zdaniem Trybunału, ten ostateczny środek w zakresie, w jakim może być wymierzony przeciwko znajdującym się na pokładzie osobom niebędącym agresorami, to jest pozostałym pasażerom czy sterroryzowanemu personelowi, niewątpliwie godzi w ich godność osobową, o której mowa w art. 30 konstytucji.

We wskazówkach co do przyszłej regulacji Trybunał zaznaczył, że jeżeli nawet można usprawiedliwić jako środek o charakterze ostatecznym zniszczenie w locie użytego do przeprowadzenia zamachu terrorystycznego statku powietrznego, 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, ale tak samo ofiarami zamachu. Zakwestionowany przepis nie nasuwałby, zdaniem Trybunału, tak poważnych wątpliwości konstytucyjnych, gdyby zezwalał wyłącznie na zestrzelenie samolotu, na którego pokładzie znajdują się tylko zamachowcy, oni bowiem sami wybrali tę sytuację. Z własnej woli zdecydowali się zginąć, narażając przy tym życie niewinnych ludzi. Jeżeli zostaną zestrzeleni, zginą w walce, którą sami wywołali.

Do tej pory żaden podmiot nie wniósł inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie, stąd Biuro Legislacyjne proponuje, by w celu wykonania orzeczenia w ustawie o ochronie granicy państwowej w art. 18b dokonać następujących zmian.

Pierwsza zmiana, którą zacytuję, polega na pozostawieniu w ust. 2 tylko dotychczasowego pktu 1, a więc nie będzie w nim punktów. Ust. 2 będzie wtedy brzmiał następująco: „W przypadku niezastosowania się do któregokolwiek z wezwań i poleceń, o których mowa w ust. 1, obcy statek powietrzny może być przechwycony przez wojskowy statek powietrzny, zwany dalej «statkiem przechwytyjącym». Przechwyconie 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”.

Druga zmiana polega na pozostawieniu w dodawanym ust. 2a dotychczasowych środków, ale tylko w odniesieniu do obcych wojskowych statków powietrznych. Przepis ust. 2a będzie brzmiał następująco. „W przypadku niezastosowania się do któregokolwiek 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 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 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 wojskowy obcy statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza”.

Jednocześnie w systemie prawa pozostają normy pozwalające stosować odpowiednie środki, w ramach stanu wyższej konieczności oraz wynikające z obrony koniecznej. One będą dotyczyły tych statków, które posiadają na pokładzie pasażerów lub załogę.

Początkowo, i to widać w przedstawionej informacji, Biuro Legislacyjne proponowało również dodać ust. 2b, który też stosowałby jakieś ułatwienia w stosunku do cywilnych statków powietrznych, ale ostatecznie, po konsultacji, uznaliśmy, że nie ma powodów, by stosować jakieś wyjątki, tym bardziej że trudno je stworzyć. Postanowiliśmy zaproponować pozostawienie przepisów dotychczasowych regulacji i przede wszystkim kodeksu karnego w tym zakresie. Stąd nie proponujemy dodawania ust. 2b, jak to wynikałoby z informacji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo za szczegółowe sprawozdanie.
Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?
Pan senator Stanisław Gogacz, bardzo proszę.

Senator Stanisław Gogacz:

Chciałbym się tylko upewnić. W proponowanym rozwiązaniu prawnym w ust. 2a w pkt 2 mamy wykaz sytuacji, kiedy można zniszczyć statek bez dokonania czynności, o których wcześniej była tu mowa, czyli jakby bezpośrednio zniszczyć. Punkt a mówi o zbrojnej napaści, a pkt b, że statek nie posiada załogi. To są oczywiste sytuacje. Ale jest też pkt c. Chciałbym się upewnić, czy są procedury wewnętrzne definiujące sytuacje, o których mówi pkt c. Bo w konfrontacji z pktami a i b, pkt c jest bardzo szeroki. Czy będzie łatwość ze zdefiniowaniem sytuacji, która wynika z pktu c?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo za pytanie.

Po pierwsze, ma pan senator rację. Jest rozporządzenie – nie mam go w tej chwili przy sobie, ale ono jest – które szczegółowo określa procedurę. Ono, siłą rzeczy, po naszej nowelizacji też będzie musiało zostać zmienione, bo to jest szeroko rozumiana wytyczna czy zakres upoważnienia. Ono to określa.

Po drugie, zwracam uwagę, że tu chodzi o wojskowy statek powietrzny. Trybunał nie kwestionował tego, że jeśli obcy wojskowy statek powietrzny wlatuje na nasze terytorium bez zezwolenia, to na pewno nie w dobrych celach. A więc tutaj stosowanie procedur ułatwiających strzelanie nie będzie naruszeniem konstytucyjnego prawa do życia, ponieważ dotyczy to jakiś zamachowców, żołnierzy, trudno powiedzieć z jakiego kraju. Taki przepis jest dopuszczalny, zdaniem Trybunału.

Po trzecie, niewykluczone też, że pkt c będzie mógł podlegać modyfikacji w trakcie dalszego postępowania ustawodawczego. Biuro Legislacyjne próbowało się skontaktować z ministerstwem obrony w tej sprawie, ale Departament Prawny odpowiedział nam, że nie zajmuje się tak szczegółowymi sprawami jak zestrzeliwanie sa-

molotu, dlatego że to jest biuro prawne. Oni nie potrafili zdefiniować, na czym taka sytuacja mogłaby polegać, i odesłali nas do dowództwa wojsk lotniczych Wojska Polskiego. No ale stwierdziliśmy, że z nimi nie ma sensu rozmawiać o kwestiach prawnych. Z całokształtu wynikało, że doskonale wiedzą, jak zestrzelić samolot i czym, ale na kwestie prawne nie są nam w stanie odpowiedzieć. Może więc spotkanie przedstawicieli ministerstwa obrony i dowództwa wojsk lotniczych, jeśli zostaną zaproszeni na posiedzenie komisji, ewentualnie pozwoli zmodyfikować przepis czy też zaspokoić ciekawość pana senatora co do tego, czy on tak powinien brzmieć. Rzeczywiście ten przepis może ulec modyfikacji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Leon Kieres, proszę bardzo.

Senator Leon Kieres:

Zważyłem – a po wypowiedzi pana senatora Gogacza nie mam wątpliwości – że przepis w ust. 2a w pktcie 2 lit. c wymaga przyjęcia odpowiednich procedur w zakresie przekazywania informacji przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym, a wcześniej stwierdzenia przez organ... Czyli w gruncie rzeczy są tu dwie procedury. Najpierw musi stwierdzić, że obcy wojskowy samolot jest używany do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego. Jak to stwierdzi, zgodnie z odpowiednią procedurą, to wtedy uruchamia drugą procedurę i taką informację przekazuje państwowemu organowi zarządzania ruchem lotniczym. A wtedy jest uruchamiana trzecia procedura, procedura zniszczenia tego statku bez dokonania czynności. Czyli są trzy procedury. Rzeczywiście będzie to wymagało szczegółowego uregulowania. To jest jedna kwestia.

Ale ja mam też pytanie dotyczące zasad technik legislacyjnej. W pktcie 2 ust. 2a jest sformułowanie: „zniszczony bez dokonania czynności, o których mowa w ust. 2 i w pktcie 1 w sytuacji...”. Czy nie lepiej byłoby napisać „w sytuacjach”? Ja rozumiem, że niekiedy pisze się... Jak tu mamy liczbę pojedynczą, to jest taka sugestia, że jest to jedna sytuacja, która jest charakteryzowana przez trzy przesłanki, określone w pktkach a, b i c. Prawda? Tymczasem tu są trzy sytuacje. Gdybyśmy więc użyli funkтора odnoszącego się do sytuacji w liczbie mnogiej, to nie byłoby wątpliwości, że chodzi o trzy różne sytuacje. Czasami w ustawach inaczej się postępuje. Używa się liczby pojedynczej, ale jeżeli ta liczba pojedyncza odnosi się do trzech sytuacji, to wtedy stosuje się określenie właściwe dla alternatywy zwykłej. Byłoby tak: dokonywania zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy nie posiada załogi na pokładzie, lub gdy wymagają tego.... Ja zdaję się na państwa doświadczenie. Może... Wiem, że są też takie zapisy w ustawach, a później w komentarzach jest interpretacja, że to jednak chodzi o trzy czy cztery różne sytuacje, że liczba pojedyncza odnosi się do wielu sytuacji. Jak państwo byście sobie z tym poradzili?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Co do kwestii tego rozporządzenia to jeszcze tylko dodam, że tu w zasadzie nic nie zmieniamy, bo przepis, który zacytowaliśmy w informacji, na stronie 2 i 3, jest identyczny. Dokładnie na stronie 3 jest punkt: „gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa...”. Ja nie przytoczyłem innego przepisu ustawy, który mówi, że właśnie w związku z tym przepisem ma być wydane rozporządzenie. Tak że tutaj nic nie zmienialiśmy. To wymaga zmiany tylko z tego powodu, że ten punkt na stronie 3 dotyczy każdego statku. To, co my proponujemy, dotyczy tylko cywilnego statku powietrznego, który nie posiada pasażerów na pokładzie, więc to jest zawężenie.

A jeśli chodzi o drugą kwestię, którą pan senator poruszył, to, po pierwsze, powiem, że tutaj też staraliśmy się niczego nie zmieniać, a po drugie, rzeczywiście wskazuję na słuszność uwagi pana senatora. Można by doprecyzować ten przepis. Rozumiem, że chodzi o to, żeby jasno wynikało, iż statek może być zniszczony bez dokonania czynności, o których mowa we wcześniejszych punktach, w co najmniej jednej sytuacji. Tak?

Senator Leon Kieres:

Ja nie wiem. Proszę zauważyć, że to może być jedna sytuacja. Mogą kumulatywnie wystąpić trzy przesłanki – dokonuje zbrojnej napaści, jednocześnie nie posiada załogi na pokładzie i jednocześnie wymagają tego względy bezpieczeństwa. Ale chyba nie o to chodzi. Każdy z tych przypadków jest odrębny. To jest oczywiste. Prawda?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Tak.

Jeszcze coś bym dodał, aby poprzeć pana rozumowanie. Gdyby rzeczywiście chodziło o to, że to są – jak mówi pan senator – trzy osobne sytuacje, to byłoby „lub”, a gdyby chodziło o wąskie rozumienie, czyli byłaby to jedna sytuacja, to pewnie tutaj gdzieś wyraźnie byłoby „i”. Obecne brzmienie sprawia, że nie wiadomo, czy tu powinno być „lub” czy „i”. Bo na pewno coś powinno być. A więc my to dopracujemy po konsultacji z ministerstwem obrony. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Trzeciński, proszę bardzo.

Senator Marek Trzeciński:

Dziękuję bardzo.

Ja mam prośbę o podanie definicji obcego statku powietrznego. Pytam o to, ponieważ zastanawiam się, czy ustawa obejmuje wszystkie przypadki zagrożeń. Czy obcym

statkiem powietrznym może być na przykład uprowadzony na terenie Polski samolot, który wyleci poza granice i powróci. Wydaje mi się, że definicja tego pojęcia jest istotna dla oceny, czy ustawa... Choć nie jest to przedmiotem obrad. My wykonujemy wyrok Trybunału. Ale interesuje mnie, czy ustawa obejmuje wszystkie przypadki, kiedy zagrożony jest interes państwa polskiego w związku z ewentualnym atakiem z powietrza.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Przyznam, że nie mam przed sobą ustawy o ochronie granicy państwowej, która posługuje się tym terminem, ale na pewno to pojęcie jest zdefiniowane i wiadomo, o jaki statek chodzi. Należy to czytać literalnie: obcy. Tak jest w pierwszej zmianie, czyli: „W przypadku niezastosowania się do któregośkolwiek z wezwań i poleceń, o których mowa w ust. 1, obcy statek powietrzny...”. Tu jest pierwszy raz to użyte, przynajmniej jeśli chodzi o przepisy, które zmieniamy. Tu chodzi o statek, który... Nie mam ustawy, więc nie wiem, jak to nazwać. O statkach morskich mówi się, że nie są pod polską banderą. Tu chodzi o taką sytuację.

Senator Marek Trzcіński:

W takiej sytuacji ustawa nie obejmowałaby samolotów Polskich Linii Lotniczych porwanych na przykład we Frankfurcie po starcie w kierunku Warszawy. Bo wydaje się, że z punktu widzenia bezpieczeństwa nie ma znaczenia, czy to jest samolot Polskich Linii Lotniczych, czy... Nie wiem, nie chcę podawać jakichś konkretnych nazw, bo nie o to chodzi.

To tylko taka prośba. Ponieważ będziemy wracać do tej ustawy, więc myślę, że przy tej okazji warto na to zwrócić uwagę. Choć, tak jak mówię, wykonujemy wyrok, więc nasze zainteresowanie tą sprawą ewidentnie jest wykroczeniem poza zakres. Ale myślę, że przy tej okazji warto... Dziękuję.

Senator Leon Kieres:

Chyba rzeczywiście odrębnie rozpatruje się sytuacje, kiedy mamy do czynienia z obcym statkiem powietrznym, a odrębnie sytuacje, kiedy ataku terrorystycznego dopuszcza się polski statek.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale cel jest ten sam.)

Chyba procedury są inne. Ja nie jestem kompetentny. Ale dobrze byłoby to sprawdzić.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

W kontekście przekroczenia granicy.

Proszę bardzo, jeszcze pan przewodniczący.

Senator Bohdan Paszkowski:

Ja mam pytanie. A mianowicie, jak to wygląda – może państwo się orientujecie – w innych systemach prawnych? Czy w innych systemach prawnych, w Europie albo

w Ameryce, nie ma zapisów... Bo, moim zdaniem, jest to poniekąd taka trochę ucieczka od zapisania jasno tego, co i tak będzie się stosować na gruncie obrony koniecznej. Tam też się ucieka do tego, żeby nie napisać jasno, jednoznacznie, że taka sytuacja jest możliwa, i odwołuje się do obrony koniecznej czy stanu wyższej konieczności? Przecież to w każdym przypadku rodzi wielkie pole do interpretacji, czy już ta obrona konieczna jest możliwa, czy też jeszcze nie, czy nie nastąpiło naruszenie itd. Te przepisy były w miarę jednoznaczne, a teraz będziemy mieli sytuację trochę bardziej skomplikowaną – tak mi się wydaje.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, króciutko.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Rzeczywiście przed wyrokiem naszego Trybunału Konstytucyjnego był wyrok niemieckiego trybunału konstytucyjnego. Niemieckie przepisy nie brzmiały identycznie, ale miały podobny sens, i też wzbudziły wątpliwości konstytucyjne tamtejszego trybunału konstytucyjnego. Tak więc nasz Trybunał, można powiedzieć, wzorował się na niemieckim w tym zakresie. Choć żaden z tych trybunałów nie kwestionował potrzeby takich szczególnych przepisów, to uznano, że jeśli to jest statek zawierający pasażerów na pokładzie... Przypomnę, że wyrok dotyczył tylko tych statków, na których pokładzie są pasażerowie czy sterroryzowana załoga statku pasażerskiego. Trybunał podkreślał, że oni nigdy nie mogą być traktowani jako środek obrony przez zamachem, bo strzelanie do takiego samolotu to, siłą rzeczy, używanie tych ludzi jako środka. Minister obrony podejmujący decyzje w tym wypadku decyduje, czy zginą cywilni pasażerowie samolotu, czy może zginą pracownicy wieżowca, w który ten samolot zamierza uderzyć. Trybunał orzekł, że absolutnie z góry przepisy nie powinny ułatwiać ministrowi obrony zwolnienia od odpowiedzialności w danej sytuacji poprzez to, że powie: no tak, ale przepis mi pozwala, więc ja się nie zastanawiałem, czyje życie jest ważniejsze. Nigdy nie można w ustawie wprowadzić ułatwienia do podejmowania tego rodzaju decyzji. Trybunał nie kwestionuje jednak, że w danym przypadku, jeśli dojdzie do takich zamachów, trzeba będzie je podejmować. Trybunał wolałby, żeby one był podejmowane na ogólnych zasadach, czyli na zasadach obrony koniecznej, o której mowa w kodeksie karnym, tym bardziej że żaden z tych przypadków nie będzie jednakowy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Składam wniosek, ażebyśmy nadali tryb legislacyjny tej inicjatywie.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (4)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Dziękuję bardzo.

Kto będzie sprawozdawcą?

Pan senator Stanisław Gogacz. Dziękuję bardzo.

Zanim zakończę posiedzenie pragnąłbym wygłosić oświadczenie.

Oświadczenie wiąże się z moją poprawką, dotyczącą ustawy o komornikach, a złożoną podczas poprzedniego posiedzenia Senatu. Odbyliśmy posiedzenie komisji i taką poprawkę złożyłem. Dotyczyła ona możliwości rozpoznawania wniosków o obniżenie opłat najpierw przez samych komorników, a dopiero po ewentualnym nieuwzględnieniu – przez sąd. Uzasadnienie, które oczywiście do tej pory jest aktualne, było takie: chodziło o to, żeby spróbować przynajmniej w jakiejś mierze odciążyć sądy od rozpoznawania tych wniosków, przy założeniu, że część wniosków będzie właśnie rozpoznana przez komorników.

Chcę oświadczyć, że poprawka ta została przygotowana i przekazana mi przez Ministerstwo Sprawiedliwości i do tej pory była, i konsekwentnie jest, popierana przez to ministerstwo.

To oświadczenie składałem w związku z informacją, która ukazała się w „Rzeczpospolitej”. Można by z niej wywnioskować, że poprawka była wynikiem działania lobbingsowego komorników na mnie czy na komisję, czy na Senat. Absolutnie nie! Stąd też pragnę oświadczyć i wyjaśnić, że takiego lobbingu w ogóle nie było, nikt ze mną ani z członkami komisji nawet nie rozmawiał. Tak jak powiedziałem, była to poprawka przygotowana i popierana przez Ministerstwo Sprawiedliwości. I w dalszym ciągu jest przez nie uznawana. Wczoraj rozmawiałem osobiście z panem ministrem Kwiatkowskim. On uznał, że taka poprawka jest w interesie wymiaru sprawiedliwości. Dziękuję bardzo.

I jeszcze jedna kwestia, natury organizacyjnej. Mianowicie do komisji i do pana marszałka przyszły zaproszenia. Pan marszałek przekazał nam swoje zaproszenie, czyli mamy dwa zaproszenia, na konferencję pod tytułem „Prawo w dobie globalizacji”, organizowaną przez dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Konferencja odbędzie się 5 marca 2010 r. Gdyby ktoś z państwa chciał w niej uczestniczyć, to bardzo zachęcam.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 10)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851