



Warszawa, dnia 17 lutego 2005 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr hab. Andrzej ZOLL*

**RPO-496574-IX-05-KN**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax. 827 64 53

Pan  
Prof. dr hab. Marek Belka  
Prezes  
Rady Ministrów

Przedstawiam Panu Premierowi problem dostrzeżonej niespójności i braku komunikatywności ustawowej regulacji prawnej, która ma umożliwić reagowanie na potencjalne zagrożenie atakami terrorystycznymi z powietrza - z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska.

1. Nagłe i dramatyczne wydarzenia z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych Ameryki wyzwoływały przyspieszenie procesów prawotwórczych odnoszących się do zjawiska terroryzmu. Tendencja ta dotyczy zarówno społeczności międzynarodowej jak i poszczególnych państw, w tym także Polski. Dowodzi tego m.in. nowelizacja, dokonana 2 lipca 2004 r., bloku czterech ustaw (o ochronie granicy państwowej, o Straży Granicznej, o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium, jak również w Prawie lotniczym), ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 172, pod pozycją 1805.

2. Na wstępie pragnę poczynić kilka uwag bardziej ogólnej natury. Upoważnia mnie do tego nie tylko piastowany urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, ale także uczestnictwo przed niemalże trzema już laty w VI Europejskim Kongresie Ombudsmanów w Krakowie, którego jednym z tematów były ich działania w sytuacjach ekstremalnych, związanych między innymi z aktami międzynarodowego terroryzmu i koniecznością jego zwalczania. Potrzeby takiej obecnie nikt nie neguje, co w konsekwencji może skłaniać do znacznego zaostrzenia metod walki. Przykładem może tu być, powszechnie uznawana za bardzo restryktywną, uchwalona przez Parlament Wielkiej Brytanii ustawa z 14 grudnia 2001 r., pod nazwą: „*Anti-*

*Terrorism Crime and Security Act 2001*. W tych uwarunkowaniach nie można wykluczyć, że w odpowiedzi na ekstremalne wydarzenia będą powstawały przepisy przewidujące między innymi znaczne ograniczenie lub nawet zniesienie przestrzegania niektórych wolności i praw obywateli. Mam zarazem świadomość złożoności rozpatrywanej materii, ocenianej nie tylko z polityczno-prawnego, ale przede wszystkim aksjologicznego punktu widzenia.

3. Zarysowuje się tu konflikt wartości, dylemat poświęcania pewnych dóbr w imię wyżej sytuowanych celów w demokratycznym państwie prawa. Konkretnie dotyczy to przede wszystkim dramatycznych decyzji o zniszczeniu statku powietrznego wraz załogą i pasażerami, dla uchronienia zewnętrznych obiektów i przebywających w nich ludzi przed skutkami aktu piractwa powietrznego. Ceną takich decyzji, podejmowanych w warunkach wyższej konieczności, w niezwykle krótkim czasie ograniczonym do minut i ogromnym stresie, będzie zawsze ludzkie życie, odbierane w dodatku w majestacie prawa. Ustawodawca niewątpliwie musiał mieć na względzie, że art. 38 Konstytucji RP poręcza każdemu człowiekowi ochronę jego życia. Zakres swobody ustawodawcy w zakreślaniu ochrony podstawowych wartości jest różny. Nie wnikając, by nie wpadać w ton rozważań o charakterze akademickim, w specyfikę zależności między płaszczyznami norm sankcjonujących i norm sankcjonowanych pragnę zaznaczyć jedno: w zaistniałej sytuacji prawa człowieka nie mogą być jedynym punktem odniesienia dla tworzenia prawa. Drugim punktem podstawowym, równoważącym niejako ten pierwszy, jest dobro wspólne. To właśnie znalezienie punktu równowagi pomiędzy prawami człowieka z jednej strony, a odpowiedzialnością za dobro wspólne z drugiej - jest jedną z najpoważniejszych trudności w tworzeniu dobrego prawa, zwłaszcza w takich okolicznościach jak zachodzące w niniejszej sprawie.

4. Stąd oczywisty postulat, opracowania dla takich przypadków, najbardziej przejrzystych, komunikatywnych i maksymalnie jednoznacznych regulacji prawnych, odpowiadających uogólnionej tezie, zawartej w art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, że *„Nic w niniejszej Karcie nie może uchybiać niepozbawalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. ...”*. Istotne znaczenie mają tu również unormowania, ewoluujących zdecydowanie w kierunku dopuszczalności zaostrzenia środków represji, konwencji o zwalczaniu terroryzmu, a przede wszystkim ratyfikowanych przez Polskę protokołów dodatkowych do nich.

5. Przed podobnym dylematem stanął Prezydent Niemiec Horst Koehler, który w ubiegłym miesiącu podpisał ustawę zezwalającą zestrzelić uprowadzony statek powietrzny lecz nie krył wątpliwości prawnych i moralnych wobec proponowanych rozwiązań, rozważając wniosek o zbadanie ich zgodności z Konstytucją RFN przez

Federalny Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe. Wymaga podkreślenia, że przykład niemiecki odnosi do odrębnej ustawy, uchwalonej w celu dostosowania ustawodawstwa federalnego do możliwości użycia statków powietrznych jako środka zamachu terrorystycznego.

6. Polski ustawodawca wybrał jednak drogę dokonania zmian w aż czterech ustawach, łącząc przedmiotowy problem z zagadnieniem usankcjonowania działania w polskiej przestrzeni powietrznej sojusznicznych statków powietrznych, wykonujących loty w ramach misji wojskowego nadzoru przestrzeni powietrznej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Rozwiązanie to, już w swoim założeniu, nie mogło przyczynić się do zwartości regulacji. W rezultacie doszło w niej do niezamierzonej zapewne niespójności między przepisami nowelizowanych ustaw, która nie może ułatwić zarówno podejmowania brzemiennej w skutkach, bo dotyczących ludzkiego życia, decyzji jak też ich wykonywania przez pilotów, bądź obsługę naziemnych środków rażenia, związanych formą rozkazu wojskowego.

7. Zmiana dokonana w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze wskazuje na zamiar ustawodawcy unormowania w możliwie pełnym zakresie ochrony polskiego terytorium państwowego przed zamachem terrorystycznym z przestrzeni powietrznej. Dodany w ramach nowelizacji przepis art. 122a nie różnicuje przynależności państwowej statku powietrznego na zasadzie „swoj - obcy”. Przepis ten brzmi bowiem: *„Jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym, stwierdzi, że 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 (Dz. U. Nr 78, poz. 461 z późn. zm.)”*.

8. Przytoczona redakcja przepisu wskazywałyby na jego stosowanie w sytuacji, która mogłaby zaistnieć w razie opanowania przez terrorystów na ziemi lub w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej cywilnego statku powietrznego. Jednak odesłanie do *zasad*, określonych w przepisach ustawy o ochronie granicy państwowej, tworzy w konsekwencji ułomny stan prawny, który zezwala na przechwycenie, a następnie zniszczenie jedynie samolotu obcego. W art. 18a dodanym w ramach ustawy nowelizującej do ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej mówi się bowiem tylko o „*obcym wojskowym statku powietrznym*”, a w art. 18b „*o obcym wojskowym i cywilnym statku powietrznym*” oraz o restrykcjach grożących im w związku z niewykonywaniem poleceń uprawnionego organu kontroli ruchu lotniczego. Przepisy te nie normują więc sytuacji jaka może zaistnieć w odniesieniu do *własnych (o polskiej przynależności państwowej) statków powietrznych, zarówno wojskowych jak i cywilnych*, które również mogą stać się narzędziem zamachu terrorystycznego. Takie sformułowanie

normy ustawowej stawia pod znakiem zapytania zupełność, czy też adekwatność odesłania przez ustawę - Prawo lotnicze do przepisów ustawy o ochronie granicy państwowej, w których, jak już to wyżej wskazano, ujęto szczegółowe regulacje pozwalające na niszczenie za pomocą środków walki statków powietrznych. Nie można jednocześnie pominąć, iż przepisy te, zważywszy na szczególny i wyjątkowy charakter przewidzianych w nich środków reagowania, powinny być interpretowane wyłącznie w sposób ścisły, by nie powiedzieć - zawężający. Sedno problemu tkwi jednak w tym, że ta regulacja może być odniesiona na zasadach interpretacji gramatycznej wyłącznie do *obcych* statków powietrznych (zarówno cywilnych jak i wojskowych).

9. Zagadnienie to zostało uwypuklone w opinii Zdzisława Galickiego, złożonej 10 marca 2004 r. w Sejmowym Biurze Studiów i Ekspertyz w toku prac nad ustawą nowelizującą, który już wówczas *zwracał* uwagę na niedoskonałość projektu. Autor tego dokumentu stwierdza w nim, że „... *dość niefrasobliwie odesłano we wspomnianym już art. 122a ustawy Prawo lotnicze do przepisów dotyczących zniszczenia wojskowego statku powietrznego zawartych w ustawie o ochronie granicy państwowej. Nie wydaje się właściwe rozdzielenie kwestii niszczenia statków powietrznych w locie pomiędzy dwoma aktami ustawowymi, jak to ma mieć miejsce w myśl proponowanej nowelizacji. W rezultacie takiego rozdziału, z jednoczesnym odsyłaniem przez jedną ustawę do drugiej, mamy do czynienia z bardzo chaotycznym sformułowaniem nowego artykułu 18b ustawy o ochronie granicy państwowej, który w ustępie 1 dotyczy wyłącznie wojskowych statków powietrznych w ustępach 2 i 3 (chyba!?) wszystkich statków powietrznych a w ustępach 4 i 5 raczej tylko cywilnych statków powietrznych (mówi się tam o pasażerach!). Należało by raczej rozważyć możliwość ujęcia tak ważnego zagadnienia w jednym, bardziej przejrzystym akcie ustawowym postępowania wobec wojskowych i cywilnych statków powietrznych (...) Nieco niejasna wydaje się także, w myśl proponowanych uregulowań, możliwość działania przeciwko własnym wojskowym statkom powietrznym użytym jako środek ataku terrorystycznego z powietrza. Jak się wydaje tej sytuacji nie reguluje ani jedna, ani druga z nowelizowanych ustaw. Niejasność wzajemnych relacji przepisów o ochronie granicy państwowej i ustawy Prawo lotnicze utrudnia również stosowanie nowelizowanego jednocześnie artykułu 26 ustawy o Straży Granicznej, odsyłającego jedynie do tej pierwszej ustawy w zakresie zasad użycia środków przymusu w stosunku do statków powietrznych znajdujących się w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej.*” Autor opinii kończył swe rozważania konstatacją, że „*ustawodawca stracił nieco panowanie nad procesem legislacyjnym w omawianych kwestiach, a ustawiczne - i chyba nie zawsze do końca przemyślane zmiany ustaw (a także zmiany zmian!) prowadzą do chaosu prawnego i inflacji zbędnych przepisów.*”.

10. Zacytowany fragment wskazuje także na wyraźną sugestię Autora opinii ujęcia przedmiotowych zagadnień w *odrębnej* ustawie, dającej precyzyjną podstawę prawną dla podejmowania decyzji do reagowania za pomocą najdalej idących

środków w wypadku potwierdzenia możliwości ataku terrorystycznego z powietrza. Z bliżej nieznanych przyczyn opinia ta nie odniosła jednak pełnego skutku w toku procedury legislacyjnej w Parlamencie.

Przedkładając ten problem Panu Premierowi pozostaję w przekonaniu, że po jego zbadaniu zechce Pan Premier odnieść się do omówionych wątpliwości.

Powyższą sygnalizację pozwalam sobie przedstawić również Przewodzącemu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej Panu Stanisławowi Janasowi oraz Przewodzącemu Senackiej Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego Panu Wiesławowi Pietrzakowi.

Do uprzejmej wiadomości otrzymują:

Pan Poseł  
Stanisław Janas i  
Przewodniczący '  
Komisji Obrony Narodowej  
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Pan Senator  
płk dypl. w st. spocz. Wiesław Pietrzak  
Przewodniczący  
Komisji Obrony Narodowej  
i Bezpieczeństwa Publicznego  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej