



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1964)

84. posiedzenie
Komisji Obrony Narodowej
w dniu 20 stycznia 2011 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (cd.) (druk senacki nr 1081, druk sejmowy nr 3277 i 3717).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 04)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Henryk Górski)

Zastępca Przewodniczącego Henryk Górski:

Dzisiejszym tematem będzie kolejne już rozpatrzenie... Zajmiemy się ustawą o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej.

Witam gości zaproszonych na dzisiejsze posiedzenie komisji – pozwolę sobie przeczytać nazwiska – pana Jacka Olbrychta, dyrektora generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej; generała dywizji, pilota Sławomira Dygnatowskiego, pułkownika; panią Renatę Smagałę; majora Marcina Szafrança; pana Przemysława Głogowskiego z Urzędu Lotnictwa Cywilnego; pułkownika Zenona Mazurczaka, i Marka Surmańskiego. Witam pana legislatora i pracowników Biura Legislacyjnego. Witam kolegów senatorów.

Przystąpimy teraz do omówienia ustawy.

Kiedy ostatnio się rozstaliśmy, nie było opinii na piśmie. Padły uwagi i propozycje ze strony pana legislatora, a pan minister przyjął po prostu takie stanowisko, że kiedy otrzyma je na piśmie, tak żeby mógł się do nich odnieść, postanowimy się zebrać. I właśnie w tym celu się dzisiaj zebraliśmy.

Udzielam głosu panu dyrektorowi, żeby dotarł do meritum sprawy i wypowiedział się na ten temat. Dziękuję.

**Dyrektor Generalny Ministerstwa Obrony Narodowej
Jacek Olbrycht:**

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Panowie Senatorowie!

W dniu 11 stycznia bieżącego roku odbyło się posiedzenie senackiej Komisji Obrony Narodowej, w sprawie uchwalonej przez Sejm w dniu 5 stycznia bieżącego roku ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej. Przypomnę, że ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2008 r., dotyczącego ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, znajdującej się w stosownym Dzienniku Ustaw.

W tym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny w celu zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, zasygnalizował Sejmowi 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. Ustawa będąca przedmiotem posiedzenia podtrzymuje możliwość zniszczenia obcego wojskowego statku powietrznego w przypadku niezastosowania się przez ten statek do określonych wezwań i poleceń państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym oraz poleceń wydanych przez wojskowy statek przechwytyjący, z użyciem strzałów ostrzegawczych włącznie, a także możliwość bezpośredniego zniszczenia tego statku powietrznego przez wojskowy statek przechwytyjący bez dokonania powyższych czynności.

Jeśli chodzi o ostatnią kwestię, to, tak jak było dotychczas, wskazane zostały trzy różne przypadki, w których dopuszczalne jest zniszczenie natychmiastowe.

Pierwszy przypadek pozostał taki jak w obecnie obowiązującym przepisie art. 18b ust. 2 pkt 3 lit. a; to znaczy w sytuacji, gdy wojskowy statek powietrzny dokonuje zbrojnej napaści lub agresji przeciwko celom położonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, postanowienie nie kwestionowało możliwości zestrzelenia tego statku.

Drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy obcy statek powietrzny zostanie użyty jako środek aktu terrorystycznego. W ustawie zdefiniowane zostało pojęcie „atak o charakterze terrorystycznym”, które jest tożsame z pojęciem określonym w kodeksie karnym w art. 115 §20.

Trzeci przypadek dotyczy sytuacji, gdy obcy wojskowy statek powietrzny nie posiada żadnych osób na pokładzie – chodzi o samolot bezzałogowy lub samolot po katapultowaniu się pilota – co zostało zmienione. Obecnie przepis art. 18b ust. 2 pkt 3 lit. b dopuszcza możliwość zniszczenia obcego wojskowego statku powietrznego, gdy na jego pokładzie nie znajduje się załoga.

Jeśli chodzi o obcy statek cywilny, to zgodnie z ustawą może on zostać ostrzeżony strzałami ostrzegawczymi, a nawet zniszczony przez wojskowy statek przechwytyjący, w określonych sytuacjach identycznych jak w przypadku obcego wojskowego statku powietrznego. Może on zostać ostrzeżony, a nawet zniszczony, jeśli nie posiada żadnych osób na pokładzie lub na jego pokładzie znajdują się wyłącznie osoby zamierzające użyć tego statku powietrznego jako środka ataku o charakterze terrorystycznym. Zatem niniejsza zmiana w ustawie polega na wykluczeniu możliwości zestrzelenia obcego cywilnego statku powietrznego, na którego pokładzie znajdują się członkowie załogi i pasażerowie.

Ponadto, w związku z wykonywaniem przez dowódcę operacyjnego sił zbrojnych zadań ministra obrony narodowej w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej, w celu skrócenia procesu podejmowania decyzji ustawa zakłada, że to właśnie dowódca operacyjny sił zbrojnych będzie odpowiedzialny za podejmowanie decyzji o użyciu uzbrojenia w stosunku do statku powietrznego, decyzji o ostrzeganiu strzałami ostrzegawczymi oraz decyzji o zniszczeniu. W tym przypadku decyzja o użyciu uzbrojenia będzie podejmowana przy zachowaniu zasady jednoosobowej odpowiedzialności. Jednocześnie ustawa precyzuje, przy pomocy jakiego organu dowódca operacyjny sił zbrojnych wykonuje zadania ministra obrony narodowej w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z delegacją ustawową jest to organ dowodzenia obroną powietrzną, czyli Centrum Operacji Powietrznych.

Ustawa upoważnia również ministra obrony narodowej do wydania, na wniosek dowódcy operacyjnego sił zbrojnych, zarządzenia upoważniającego kierownika jed-

nostki organizacyjnej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, właściwej w zakresie służby ruchu lotniczego – mówię o szefie Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – do wydawania zezwoleń w imieniu dowódcy operacyjnego sił zbrojnych na przekroczenie granicy państwowej i wykonywanie lotów w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez obce wojskowe statki powietrzne.

Podsumowując moje wystąpienie, pragnę wskazać, iż ustawa zasługuje na aprobatę i przyjęcie przez panie i panów senatorów, gdyż zrealizuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2008 r.

Odnosząc się do uwag szczegółowych Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu, zawartych w opinii do ustawy, pragnę wskazać następujące kwestie.

Jeśli chodzi o pkt 1 art. 18b ust. 6, to ten przepis nie zawiera upoważnienia do utworzenia nowego organu, bowiem organ dowodzenia obroną powietrzną już istnieje, jest to Centrum Operacji Powietrznych.

Odnosnie do pktu 2 – nie widzi się zasadności odwoływania się wprost do kodeksu karnego w przypadku definicji ataku o charakterze terrorystycznym. Należy dodać, że takie odwołanie byłoby ryzykowne, bowiem w procesie karnym, w podejmowaniu decyzji o zakwalifikowaniu danego czynu jako czyn zabroniony uczestniczą inne osoby, a w procesie decyzyjnym dotyczącym zestrzelenia samolotu – inne osoby.

Co do kwestii redakcyjnej art. 18b – są tu pewne szczegółowe już odniesienia do materiału ustawowego. W art. 18b ust. 2b pkt 3 w celu przejrzystości przepisu proponuje się zastąpienie myślnika przecinkiem, będziemy jeszcze o tym szczegółowo mówić. Odnosnie do pktu 3 nie widzi się racjonalności skreślenia z art. 18b ust. 6 wyrazów „tylko w przypadku braku możliwości innego wymuszenia przestrzegania prawa polskiego”, gdyż takie wyrażenie zawarte było w wersji zaakceptowanej przez Senat w pierwotnym druku nr 3277.

Odnosnie do pktu 4 – należy zgodzić się z opinią o konieczności szybkiego wydania rozporządzenia.

Panie Przewodniczący, Panowie Senatorowie, dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Henryk Górski:

Dziękuję.

Witam pana posła Jerzego Budnika, który reprezentuje sejmową komisję obrony.

Teraz poproszę pana legislatora o wyrażenie opinii.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Dziękuję bardzo.

Szymon Giderewicz, legislator w Biurze Legislacyjnym.

Wysoka Komisjo, wątpliwości biura budzi definicja ataku o charakterze terrorystycznym. Zgodnie z ustawą, atakiem o charakterze terrorystycznym jest czyn popełniony w celu: po pierwsze, poważnego zastraszenia wielu osób; po drugie, zmuszenia organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; po trzecie,

wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu.

Obecna redakcja przepisu nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy groźba popełnienia takiego czynu dotyczyć ma zarówno pktów 1, 2 i 3, czy tylko pktu 3. Zapis legislacyjny, który usuwałby te wątpliwości, polegałby na przesunięciu wyrażenia „a także groźba popełnienia takiego czynu” do nowego wersu. W takim brzmieniu parlament uchwalił nowelizację ustawy – Kodeks karny, w której znalazła się definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jednak najprawdopodobniej w wyniku błędu redaktora Dziennika Ustaw, fraza „a także groźba popełnienia takiego czynu” została dołączona do pktu 3. Dlatego też powtarzając te rozwiązania w rozpatrywanej dziś ustawie, powtarzamy błąd popełniony przez redaktora Dziennika Ustaw, w którym ogłoszona była zmiana kodeksu karnego. Rozwiązaniem tej sytuacji byłoby albo przesądzenie, że groźba popełnienia takiego czynu dotyczyć powinna pktów 1, 2 i 3, i wtedy fraza „a także groźba popełnienia takiego czynu” powinna znaleźć się na początku nowego akapitu, albo, jeżeli groźba ta dotyczyć ma tylko czynu z pktu 3, to myślnik należałoby zastąpić co najmniej przecinkiem. To byłaby minimalna zmiana. W tym zakresie biuro proponowało odesłanie wprost do kodeksu karnego, tak aby interpretacja tamtego przepisu miała też wpływ na interpretację przepisu w ustawie o ochronie granicy państwowej. Jednak, jak rozumiem, takie rozwiązanie nie uzyskało akceptacji strony rządowej.

Jeżeli chodzi o wątpliwości związane z upoważnieniem Rady Ministrów do wydania rozporządzenia na podstawie ust. 6 art. 18b, w wytycznych dotyczących tego rozporządzenia Rada Ministrów ma między innymi uwzględnić sprawność i skuteczność współdziałania organu dowodzenia obroną powietrzną z państwowym organem zarządzania ruchem lotniczym oraz organami zapewniającymi bezpieczeństwo państwa. W procedurze podejmowania decyzji zmierzającej ostatecznie, czy mogącej zmierzać, do zestrzelenia samolotu, nie wskazano na organ dowodzenia obroną powietrzną, dlatego umieszczenie tego organu w wytycznych wskazuje na to, że ustawa wymaga doprecyzowania i wskazania, także w przepisach materialnych, merytorycznych, roli, jaką ten organ będzie pełnił w podejmowaniu decyzji zmierzającej do zestrzelenia samolotu.

Kolejna, ostatnia już, uwaga ma charakter redakcyjny. Wytyczna do wydania rozporządzenia, o którym mowa w ust. 6 brzmi tak: „mając na względzie zapewnienie prawidłowego zastosowania tych środków tylko w przypadku braku możliwości innego wymuszenia przestrzegania prawa polskiego”. Jeśli odczytamy tę wytyczną dosłownie, to Rada Ministrów wydając rozporządzenie, nie może kierować się prawidłowym zastosowaniem środków w sytuacji, gdy są inne możliwości wymuszenia przestrzegania prawa, co jest interpretacją, wydaje się, oczywiście bezzasadną. Propozycja poprawki zmierzała do wykreślenia zwrotu „tylko w przypadku braku możliwości innego wymuszenia przestrzegania prawa polskiego”, ponieważ uznano, że ta wytyczna jest pozorna, jako że dyrektywa ta znajduje bezpośrednio odzwierciedlenie w ustawie. Innym rozwiązaniem byłoby doprecyzowanie fragmentu o wytycznych. Zamiast wyrazów „tylko w przypadku braku możliwości innego wymuszenia przestrzegania prawa polskiego” w tym fragmencie przepisu powinno być „brak możliwości innego wymuszenia przestrzegania prawa polskiego”, tak aby było to zgodne z intencją wytycznej. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Henryk Górski:

Dziękuję.

Czy panowie senatorowie chcą jeszcze wypowiedzieć się w tej kwestii? Nie widzę chętnych.

Czyli... Czy pan...

Pan dyrektor, proszę bardzo.

(Dyrektor Generalny Ministerstwa Obrony Narodowej Jacek Olbrycht: Jeśli można, oddałbym głos panu pułkownikowi Zenonowi Mazurczakowi, żeby odniósł się do tych uwag.)

Bardzo proszę.

**Szef Oddziału Ustawodawstwa Wojskowego
w Departamencie Prawnym w Ministerstwie Obrony Narodowej
Zenon Mazurczak:**

Szanowni Państwo!

Formułując nasze stanowisko, mieliśmy na względzie dwa aspekty. Po pierwsze, jest to kwestia definicji ataku terrorystycznego. Podczas prac w Komisji Obrony Narodowej dość szczegółowo analizowaliśmy ten problem i celowo chcieliśmy uniknąć odnoszenia się do kodeksu karnego z tego względu, że są to dwie różne kwestie. Tutaj tworzymy definicję ataku terrorystycznego, posługując się desygnatami zawartymi w kodeksie karnym, zaś sam kodeks karny określa przestępstwo ataku terrorystycznego. Organ w postaci dowódcy operacyjnego, podejmując decyzję, musi mieć jasny przepis, który pozwala mu ją podjąć. On nie będzie analizował pod kątem kodeksu karnego tego, czy dany obiekt popełnia przestępstwo, czy nie popełnia. Nie będzie na to czasu. Po drugie, jest to kwestia samej definicji, zawartej w ust. 6, i delegacji dla Rady Ministrów. Również w tym przypadku świadomie nie określiliśmy tego organu z tego względu, że obecnie ten organ jest. Gdybyśmy wymienili go z nazwy, to jakkolwiek zmiana w nazwie tego organu powodowałaby konieczność zmiany ustawy. Z tego względu chcieliśmy uniknąć takiego niebezpieczeństwa.

Co do kwestii, czy zapis w przepisie ust. 2b pkt 3 „groźba popełnienia takiego czynu” odnosi się do całego przepisu, czy też tylko do pktu 3... Dzisiaj o godzinie 9.00 braliśmy również udział w posiedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, i podczas dyskusji doszliśmy do wniosku, że właśnie, jak pan mecenas wcześniej powiedział, najprawdopodobniej na skutek błędu już podczas redagowania Dziennika Ustaw ten zapis znalazł się w miejscu, w którym się znalazł. Jeśli przeanalizujemy to od strony formalnoprawnej, to on rzeczywiście sugeruje, że odnosi się tylko do pktu 3. Z kolei z punktu widzenia procesu legislacyjnego, nam jako stronie rządowej zależy na tym, żeby ta zmiana, ta nowela, ukazała się jak najszybciej, ponieważ stanowi ona określone narzędzie dla dowódcy operacyjnego. Jakikolwiek zmiany spowodują, że projekt ponownie wróci do Sejmu i cały proces legislacyjny się przeciągnie. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Henryk Górski:

Dziękuję.

Czy panowie senatorowie zgłaszają jakieś poprawki?

Senatorowie nie zgłaszają żadnych poprawek.

Rozumiem, że ta ustawa była długo dyskutowana. Godzi się przypomnieć, że została przysłana w ogóle jako rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, i to głównie wytyczna Trybunału została tutaj zabezpieczona i rozstrzygnięta. Tak więc wydaje się, że ta ustawa spełnia wymogi, poprawia ten aspekt, żeby nie zestrzeliwać samolotu z pasażerami, cywilnego.

Proponuję, żebyśmy przyjęli ustawę w takiej wersji, w jakiej ona do nas trafiła, i jeżeli w przyszłości pojawią się problemy czy potrzeby, to pewnie jak zwykle będzie można ją procedować.

Kto jest za tym, żeby przyjąć ustawę bez poprawek? (5)

Kto się wstrzymał? (2)

Kto jest przeciw? (0)

Dziękuję.

Musimy wyznaczyć...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Pan poseł chce jeszcze coś powiedzieć, ale może już teraz wyznaczymy sprawozdawcę.

Kto z panów senatorów zgłasza się na ochotnika? Nie ma ochotników? W takim razie ja będę sprawozdawcą.

Proszę bardzo, pan poseł.

Posel Jerzy Budnik:

Dziękuję bardzo.

Chciałbym tylko krótko podziękować Senatowi za podjęcie inicjatywy ustawodawczej – bo pracowaliśmy nad projektem autorstwa Senatu. Materia była niełatwa, powiedział to pan minister, powiedział to pan dyrektor. Odbyliśmy dwa burzliwe posiedzenia podkomisji, którym miałem zaszczyt przewodniczyć. Na posiedzeniu plenarnym także były pewne wątpliwości, idące w kierunku tego, o czym mówił pan mecenas. Pracowaliśmy trochę pod presją czasu, bo rzeczywiście Polska nie ma dzisiaj instrumentu, żeby bronić się przed atakiem terrorystycznym z powietrza. Chodziło też o to, żeby zrównoważyć dwa prawa: z jednej strony prawo konstytucyjne, którego bronił Trybunał Konstytucyjny, prawo do życia, a z drugiej strony prawo określające, że każde państwo powinno mieć instrument do walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Udało nam się wypracować kompromis.

Chciałbym podziękować Wysokiej Komisji senackiej za to, że bez poprawek poparła projekt ustawy, która wyszła z Sejmu. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Henryk Górski:

Dziękuję.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie słyszę.

Zamykam posiedzenie komisji. Dziękuję wszystkim uczestnikom.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 25)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851