

Sandra Mieczychowska

Collegium Humanum – Szkoła Główna Menedżerska w Warszawie
e-mail: sandramieczychowska@gmail.com

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r. (sygn. akt K 44/07)

I. Teza

Art. 122a Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2006 r. nr 100 poz. 696, nr 104 poz. 708 i 711, nr 141 poz. 1008, nr 170 poz. 1217 i nr 249 poz. 1829, z 2007 r. nr 50 poz. 331 i nr 82 poz. 558 oraz z 2008 r. nr 97 poz. 625 i nr 144 poz. 901) jest niezgodny z art. 2, art. 30 i art. 38 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Zakwestionowany przepis

Art. 122a Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze: „Jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego, 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 10 zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej”.

III. Wprowadzenie

W dniu 30 września 2008 r. Trybunał Konstytucyjny (TK) rozpatrzył wniosek złożony przez Pierwszego Prezesa

Sądu Najwyższego, który dotyczył zakresu swobody organów administracji publicznej przy podejmowaniu decyzji o zniszczeniu cywilnego statku lotniczego. TK miał za zadanie rozstrzygnięcie w tej sprawie zgodności art. 122a Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze z art. 38, art. 31 ust. 3, art. 2, art. 26 oraz art. 30 Konstytucji RP.

Wyrok TK jest niebywale istotny dla polskiego porządku prawnego, albowiem zmienił diametralnie możliwości obrony przed zagrożeniem terrorystycznym związanym z użyciem cywilnych statków powietrznych jako narzędzia ataku. Poniżej przytoczony zostanie stan faktyczny i prawny omawianej kwestii, a także rozstrzygnięcie i argumentacja TK. Przedstawione zostaną ponadto ocena stanowiska TK oraz skutki wyroku dla aktualnie obowiązującej regulacji.

IV. Stan faktyczny i prawny

W historii terroryzmu, zwłaszcza lotniczego, przełomowym momentem były zamachy z 11 września 2001 r. Ich konsekwencją była zmiana w międzynarodowym podejściu do samej definicji terroryzmu oraz modyfikacja ustawodawstwa dotyczącego lotnictwa. Wiele państw natychmiast po zamachach wprowadziło przepisy antyterrorystyczne, a także zaostrzyło dotychczasowe regulacje.

Reakcją Polski na ówczesne wydarzenia było uchwalenie Ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 lipca 2004 r. Ustawa ta wprowadziła do obrotu prawnego o prawie lotniczym art. 122a, który stał się podstawą do neutralizacji, a więc zniszczenia cywilnego statku powietrznego, który zostałby uznany za stanowiący zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Niestety artykuł ten został sformułowany w bardzo ogólny sposób. Ponieważ przepis odnosił się ogółem do „względów bezpieczeństwa”, to chęć dokonania aktu terroru była tylko jedną z możliwych sytuacji uzasadniających zniszczenie statku powietrznego. Procedury dotyczące ostrzegania i informowania zostały opisane w ustawie o granicy państwowej, a decyzję o zestrzeleniu statku powietrznego mógł podjąć jedynie Minister Obrony Narodowej.

Zapis analizowanego artykułu zrodził pewien problem, bowiem pojawiło się pytanie, czy państwo może orzec wyrok śmierci (którym skutkowałoby zestrzelenie samolotu) za jeszcze niedokonane przestępstwo. Ponadto rozważano kwestię losu pasażerów i załogi potencjalnie przejętego przez terrorystów samolotu.

W końcu na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 27 września 2007 r. sprawa trafiła do TK, który bardzo dokładnie ją rozpatrzył. Przeanalizował nie tylko kwestię prawną, przepisy konstytucyjne i międzynarodowe, ale także historię porwań samolotów i ich zestrzeleń. Ostatecznie TK uznał regulację zawartą w art. 122a ustawy Prawo lotnicze za niezgodną z Konstytucją RP. W związku z tym regulacja ta obowiązywała do dnia 2 października 2008 r., a następnie utraciła moc obowiązującą.

Do tego czasu przepis przewidywał możliwość zestrzelenia i zniszczenia cywilnego statku lotniczego w momencie, kiedy wymagałyby tego względy bezpieczeństwa państwa, w szczególności zaś gdy statek lotniczy miałby zostać użyty jako środek ataku terrorystycznego, a więc działania sprzecznego z prawem. Regulacje w przedmiocie zasad zestrzelenia samolotu odsyłały do ustawy o ochronie granicy państwowej. Ustawa ta określała, że organ zarządzania ruchem lotniczym mógł wezwać statek powietrzny m.in. do zmiany wysokości lotu, lądowania na wyznaczonym lotnisku czy opuszczenia przestrzeni powietrznej Polski. Jeśli załoga statku lotniczego nie dostosowała się do tego typu wezwań lub dokonała napaści na cele położone na terytorium kraju, a także jeśli statek lotniczy nie posiadałby załogi, mógłby zostać zniszczony. Co więcej, statek lotniczy mógł zostać zniszczony także w sytuacji, gdy stwierdzono, że wymagają tego względy bezpieczeństwa lub kiedy obcy statek lotniczy miał być użyty do przedsięwzięcia sprzecznego z prawem – szczególnie jako środek ataku terrorystycznego.

Wnioskodawca stwierdził, że zgodnie z art. 38 Konstytucji prawo do życia może nie ma charakteru absolutnego, jednak jego ograniczenie koliduje z dobrami prawnie chronionymi i musi nastąpić przy poszanowaniu zasad proporcjonalności. Podkreślił, że przy zastosowaniu art. 122a ustawy Prawo lotnicze, zachodzi ryzyko związane z nieprawidłowym określeniem stopnia niebezpieczeństwa w przypadku podejrzenia użycia cywilnego statku powietrznego w celu terrorystycznym. Co więcej, wnioskodawca podniósł kwestię braku uzasadnienia dla podejmowania działań zmierzających do zniszczenia polskiego cywilnego statku powietrznego, który nie naruszył granic państwa, przez polskie siły zbrojne – co opiera się na art. 26 Konstytucji RP. Zdaniem wnioskodawcy takie działania prowadziłyby do przejścia przez siły zbrojne kompetencji o charakterze policyjnym, do czego nie ma podstawy konstytucyjnej. *Clou* wniosku dotyczy zakazu naruszania godności człowieka – co zapewnia przepis Konstytucji, który ma charakter absolutny i nie przewiduje jakichkolwiek ograniczeń.

V. Rozstrzygnięcie i argumentacja Trybunału Konstytucyjnego

Argumentacja TK w wyroku sprowadzona została do czterech najistotniejszych kwestii. Przede wszystkim do ochrony życia ludzkiego. Po drugie – do braku dostatecznej precyzji przepisu, ze szczególnym uwzględnieniem elementów określających zakres zastosowania normy. Ponadto do zgodności takiego rozstrzygnięcia z gwarancjami konstytucyjnymi, a w końcu – do godności osoby ludzkiej.

Trybunał w swoim rozstrzygnięciu stwierdził, że prawo do prawnej ochrony życia może podlegać ograniczeniu na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ nie ma charakteru absolutnego. Na poparcie tego przytoczył treść uzasadnienia jednego ze swoich poprzednich wyroków, w którym wskazał, że „ustawodawca zwykły władny jest [...] do określania ewentualnych wyjątków, przy zaistnieniu których – ze względu na kolizję dóbr stanowiących wartości konstytucyjne, praw lub wolności konstytucyjnych – konieczne jest poświęcenie jednego z kolidujących ze sobą dóbr. [...] Poświęcenie jednego z kolidujących dóbr nie odbiera mu przymiotu dobra konstytucyjnego podlegającego ochronie”¹.

Według TK zakwestionowany przepis odbiega od prawidłowej legislacji i jest niezgodny ze standardami prawnej ochrony życia i godności człowieka gwarantowanymi przez Konstytucję RP. Trybunał podkreślił, że przepis jest przede wszystkim nieprecyzyjny, argumentując, że przesłanki zastosowania tak restrykcyjnego środka

(zestrzelenie cywilnego statku powietrznego) zostały określone w zbyt ogólny sposób. Zdaniem TK regulacja ta jest ponadto nieprecyzyjna ze względu na swój skomplikowany system odesłań do ustawy o ochronie granicy państwowej oraz jej rozporządzenia wykonawczego.

Negatywna ocena kwestionowanej regulacji nie odnosiła się jedynie do zastrzeżeń względem zasad proceduralnych. Zdaniem Trybunału niedopuszczalna jest regulacja prawna legalizująca umyślnie pozbawienie życia niczemu winnych ludzi, a na to właśnie zezwalał art. 122a ustawy Prawo lotnicze. W opinii Trybunału życie ludzkie kategorycznie nie może podlegać wartościowaniu.

Problem zgodności treści art. 122a omawianej ustawy z nakazem prawnej ochrony życia stanowił najistotniejszą kwestię poruszoną w wyroku TK. Artykuł 38 Konstytucji RP głosi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”. Prawna ochrona życia człowieka gwarantowana jest ponadto przez prawo międzynarodowe. TK w wyroku z 30 września 2008 r. podkreślił, że prawo do życia nosi miano najwyższej wartości w całej społeczności i kulturze prawnej, dlatego nie może być wartościowane ani poddane różnicowaniu. Nie powinno być także poddawane rozważaniom w kontekście kryteriów ilościowych oraz prognoz odnośnie do długości trwania życia

Po zbadaniu wszelkich zaistniałych przesłanek, TK orzekł, że przepis art. 122a ustawy Prawo lotnicze w żadnym stopniu nie jest w stanie współgrać z konstytucyjnym standardem ochrony prawa do życia i to na żadnej z wymienionych płaszczyzn. Tym samym uchylił przepis pozwalający polskim władzom na wydanie rozkazu zniszczenia samolotu pasażerskiego, który został użyty do działań sprzecznych z prawem, w tym porwanego przez terrorystów.

VI. Ocena stanowiska Trybunału Konstytucyjnego

Pomimo globalnego zagrożenia terroryzmem, który stanowi niebezpieczeństwo dla wszystkich państw i niesie za sobą nieznanе dotąd wyzwania, trudno jest stosować do niego inne mierniki oceny niż te wyznaczone przez zwyczaj konstytucyjny. TK trafnie zatem uznał, że nie do zaakceptowania jest istnienie standardów prawnych, które ograniczają prawo do ochrony życia człowieka. Tym bardziej w demokratycznym państwie prawnym, które realizuje zasady sprawiedliwości społecznej. Jedyną sytuacją, w której ograniczenie prawa do prawnej ochrony życia mogłoby być możliwe, jest kolizja podobnych praw ludzi, których życie jest w tym samym akcie poświęcane i ratowane. Zestrzelenie samolotu pasażerskiego z niewinnymi ludźmi na pokładzie nie jest jednak taką sytuacją.

Zniszczenie statku lotniczego niestety nie oznacza jedynie zniszczenia rzeczy materialnej, lecz także śmierć osób, które znajdują się na pokładzie. Minister Obrony Narodowej, który rozkazałby zestrzelenie statku lotniczego w przypadku zagrożenia terrorystycznego, wydałby tym samym wyrok śmierci nie tylko na agresorów, ale także na niewinnych pasażerów. Ustawodawca w art. 122a prawa lotniczego odwołał się w istocie do ogólnego i abstrakcyjnego powodu, jakim jest bezpieczeństwo państwa, nie wskazując przy tym konkretnego zagrożenia. Nawet pojęcie „atak terrorystyczny” nie zostało sprecyzowane, ponieważ równie dobrze może odnosić się do ataku na życie ludzkie, jak i do ataku na mienie. Trybunał słusznie stwierdził, że kwestionowany przepis został bardzo szeroko sformułowany, a zakres swobody, jaki został przekazany organom administracji publicznej w kwestii podjęcia decyzji o zniszczeniu statku powietrznego, pozostaje głęboko sprzeczny z Konstytucją.

Omawiany przepis zakładał, że zniszczenia samolotu dokonują jednostki wojskowe, jednak zezwolenie na taki czyn w momencie, gdy statek powietrzny nie naruszył granic państwa, nie znajduje odzwierciedlenia w zakresie działań sił zbrojnych określonych w Konstytucji. W wyroku słusznie stwierdzono, że celowe spowodowanie śmierci jednej bądź większej liczby osób, by ratować życie innych, narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności i ochrony życia ludzkiego. Udzielenie zezwolenia na zestrzelenie statku, który stwarza zagrożenie terrorystyczne, z pasażerami na pokładzie pozbawia ich ochrony prawnej. W takim przypadku władze narażają ich życie, choć to oni wymagają ochrony jako ofiary. Władza nie powinna dysponować narzędziem do decydowania o możliwości śmierci niewinnych osób. Bezwzględnie narusza to zasadę ochrony godności człowieka.

Normy konstytucyjne przewidują pewną klasyfikację prawnej ochrony życia, jednak musi być ona dokonywana na podstawie wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 122a prawa lotniczego nie spełnia wymagań będących elementem zasady proporcjonalności. Narażenie ludzi na śmierć definitywnie godzi w ochronę życia przewidzianą w art. 38 Konstytucji, a ponadto nie da się go uzasadnić koniecznością przewidzianą w art. 31.

Trybunał stwierdził ponadto, że art. 122a prawa lotniczego był zbyt ogólny, niedookreślony oraz abstrakcyjny. Użyte określenie „względny bezpieczeństwa państwa” jest zbyt nieprecyzyjne, by mogło pozwalać na pozbawienie życia ludzi, którzy nie przyczynili się do stworzenia niebezpieczeństwa. Ponadto o stopniu skomplikowania regulacji w odniesieniu do „obiektów renegade” świadczy nieklarowny system odesłań do ustawy o ochronie granicy państwowej. Ze względu

na rangę takich dóbr chronionych jak życie i godność zasady techniki użytej przy legislacji powinny być wyłożone szczególnie klarownie.

Uchylenie przez TK kwestionowanego przepisu nie świadczy o tym, że w polskim systemie prawnym nie istnieją już żadne formy pozwalające na reakcję w momencie zagrożenia atakiem terrorystycznym. Istnieją jeszcze instytucje stanu wyższej konieczności, obrony koniecznej oraz zakres działań dopuszczalnych w sytuacji, kiedy na pokładzie statku powietrznego znajdują się wyłącznie terroryści.

Rozważania na temat słuszności wydanego przez TK orzeczenia nie są czysto teoretyczne. Oprócz ataków na World Trade Center na świecie doszło do innych wydarzeń, które są dowodem na to, że temat zagrożenia terrorystycznego, a co za tym idzie ochrona życia ludzkiego są niezwykle istotne, a zarazem stanowią źródło niełatwych do rozwiązania sporów prawnych. Przykładem może być tu chociażby wydarzenie, do którego doszło w 2003 r. we Frankfurcie nad Menem, kiedy to pilot sportowego samolotu groził uderzeniem w budynek Europejskiego Banku Centralnego, czy przypadek w liniach Germanwings z 2015 r., gdy pilot uderzył w zbocze góry, ale prawdopodobnie chciał popełnić samobójstwo, rozbijając statek powietrzny na terenie miasta

Wyrok TK z 30 września 2008 r. jest niewątpliwym opowiedzeniem się po jednej stronie w konflikcie dwóch wartości prawnych, który ma miejsce w związku z pojawieniem się zjawiska terroryzmu. Na jednej szali zostaje położona wolność i poszanowanie praw, na drugiej z kolei konieczność zapewnienia ochrony i zniwelowania niebezpieczeństwa. Trudność w rozstrzygnięciu, co jest bardziej istotne, polega na tym, że obie te kwestie są

obowiązkiem konstytucyjnym władz państwa. Kluczowe jest zatem wypracowanie kompromisowego stanowiska, co jest niezwykle trudne, zwłaszcza że wiele argumentów odnosi się przede wszystkim do niedopuszczalności zestrzelenia samolotu cywilnego w obawie przed wykorzystaniem go w celu terrorystycznym. Potwierdza to także orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który rozstrzygał w podobnej sprawie w 2006 r. Wówczas niemiecki trybunał uznał, że ocena sytuacji byłaby całkiem inna, gdyby na pokładzie samolotu znajdowali się jedynie terroryści. Gdy jednak na pokładzie znajdują się także pasażerowie, zestrzelenie obiektu jest niemożliwe ze względu na poszanowanie godności i życia człowieka.

Przypisy

- 1 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r. (sygn. akt K 26/96).

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. nr 130 poz. 1112 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r. (sygn. akt K 26/96).
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r. (sygn. akt K 44/07).

Abstrakt

Głosa zawiera aprobatę dla stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 30 września 2008 r. (sygn. akt K 44/07). TK rozpoznał wniosek złożony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który dotyczył zakresu swobody organów administracji publicznej przy podejmowaniu decyzji o zniszczeniu cywilnego statku lotniczego. Trybunał miał za zadanie rozstrzygnięcie zgodności art. 122a Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze z art. 38, art. 31 ust. 3, art. 2, art. 26 oraz art. 30 Konstytucji. Rozstrzygnięcie wyroku stanowi, że przepis art. 122a ustawy Prawo lotnicze nie współgra z konstytucyjnym standardem ochrony prawa do życia. Tym samym TK uchylił przepis pozwalający polskim władzom na wydanie rozkazu zniszczenia samolotu pasażerskiego użytego do działań sprzecznych z prawem, w tym o charakterze terrorystycznym.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, prawo lotnicze, terroryzm, cywilny statek lotniczy, konstytucja

Abstract

Commentary on Constitutional Tribunal judgment of 30 September 2008 (Case III K 44/07)

The commentary approves the position of the Constitutional Tribunal expressed in the judgment of 30 September 2008 (Case K 44/07). The Constitutional Tribunal considered the application submitted by the First President of the Supreme Court, which concerned the scope of freedom of public administration authorities when they make decisions about destruction of a civil aircraft. The Constitutional Tribunal was tasked with adjudicating in this case if art. 122a act of „Prawo lotnicze” [Aviation law] is matched with art. 38, art. 31 ust. 3, art. 2, art. 26 and

art. 30 of Constitution of the Republic of Poland. The decision of the judgment states that the provision of art. 122a of „Prawo lotnicze” is incompatible with the constitutional standard of protection of the right to life. Thus, the Constitutional Tribunal annulled the regulation allowing the Polish authorities to order the destruction of a passenger plane, which has been used for illegal activities, including those of a terrorist nature.

Keywords: Constitutional Court, aviation law, terrorism, civil aircraft, constitution

Sandra Mieczychowska – studentka prawa, absolwentka administracji na Uniwersytecie Wrocławskim; ukończyła także kierunek bezpieczeństwo narodowe na Uniwersytecie Wrocławskim (licencjat) i Akademii Wojsk Lądowych (magisterium). Obecnie zajmuje się zawodowo kwestiami związanymi z dogmatycznymi zagadnieniami nauk o przestępstwie, systemem penitencjarnym i najważniejszymi zagadnieniami prawa karnego wykonawczego, które zgłębia również w kontekście naukowym.