

*Przemysław Szczepański\**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY A TERRORYZM – ANALIZA WYBRANYCH TEZ Z UZASADNIENIA DO WYROKU TK 44/07**

I. Obecnie Polska jest, niebezpiecznie, wskazywana jako kraj narażony na ataki terrorystyczne. Wydarzenia takie jak zabójstwo polskiego inżyniera w Pakistanie<sup>1</sup>, zamach na polskiego ambasadora w Iraku gen. Edwarda Pietrzyka w październiku 2007 r. czy operacja ABW o kryptonimie „Miecz”<sup>2</sup>, dzięki której udało się udaremnić zamachy na kościoły katolickie i synagogi w Białymstoku, Łodzi, Krakowie i Warszawie, wyraźnie pokazują, że zagrożenie jest realne.

Niebezpieczeństwo ataku terrorystycznego w Polsce jest rzeczywiste przede wszystkim ze względu na układ sojuszy i przynależność do zachodniej strefy cywilizacyjnej, co oznacza udział w walce z międzynarodowym terroryzmem. Zaangażowanie Polski w działania społeczności międzynarodowej, wymierzone w utrzymanie światowego ładu i porządku zobowiązuje do wypełnienia zadań nałożonych przez przynależność do wybranego przez państwo systemu bezpieczeństwa i realizacji podjętych zobowiązań sojuszniczych. Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż Polska jest współorganizatorem Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r., które w ocenie niektórych ekspertów uchodzą za doskonały cel dla terrorystów.

Jednym z najważniejszych działań, jakie podejmują państwa w celu możliwie jak najlepszego zabezpieczenia przed terroryzmem jest uchwalanie specjalnych przepisów wprowadzających szczególne instrumenty i kompetencje dla organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny<sup>3</sup>. Dobrym przykładem takiego instrumentu jest omawiany poniżej art. 122a prawa lotniczego, który przyznawał uprawnienia ministrowi obrony narodowej do zestrzelenia samolotu przejętego przez terrorystów z zamiarem użycia jako środek zamachu na cel na ziemi. Wiele państw zagrożonych lub atakowanych przez terrorystów zdecydowało się na wprowadzenie całych ustaw regulujących problematykę

---

\* Mgr, doktorant, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauki Administracji, UŁ.

<sup>1</sup> <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/8,80287,5776038.html>

<sup>2</sup> Większość informacji na temat operacji o kryptonimie „Miecz” jest niejawną, ujawnioną informacją na jej temat można przeczytać m.in. <http://wyborcza.pl/1,75248,1990590.html>, 20.10.2010 r.

<sup>3</sup> S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s.128 i n.

terroryzmu w sposób kompleksowy w jednym akcie prawnym. Praktyka walki z terroryzmem pokazała, że bez przepisów formułujących zakresy zadań regulujących przepływ informacji oraz wskazujących obszary odpowiedzialności dla poszczególnych podmiotów mających kompetencje w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi niemożliwe jest stworzenie sprawnego systemu antyterrorystycznego.

W związku z powyższym w Polsce podjęto decyzję<sup>4</sup> o stworzeniu „ustawy antyterrorystycznej”<sup>5</sup>, jednego aktu prawnego, stanowiącego zbiór przepisów regulujących zwalczanie działań terrorystycznych. „Ustawa antyterrorystyczna” spowoduje konieczność nowelizacji około stu aktów prawnych, a jej głównym celem ma być precyzyjne określenie mechanizmów współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami ustawowo odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym<sup>6</sup>. Niestety prace nad ustawą zostały zawieszono.

Prawo antyterrorystyczne, ze względu na szczególny charakter zagrożenia, jakiemu ma przeciwdziałać, przypuszczalnie będzie ingerować w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Z tego powodu ustawodawca nie może pominąć w swoich pracach standardów interpretacyjnych wyznaczanych przez Trybunał Konstytucyjny. Szczególnie istotny w tym aspekcie jest wyrok TK z 30.09.2008 r.<sup>7</sup> uchylający przepisy umożliwiające „zestrzelenie cywilnego statku powietrznego, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, a jednocześnie uznano, iż statek został użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego”, w którym TK pośrednio odniósł się do problematyki antyterrorystycznej.

<sup>4</sup> W dniach 14–15.05.2008 r. odbyła się konferencja pod tytułem: *Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?*, zorganizowana wspólnie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, podczas której przedstawiciele świata nauki, instytucji rządowych, służb specjalnych oraz służb bezpieczeństwa i porządku publicznego, próbowali odpowiedzieć na postawione w temacie konferencji pytanie. Decyzja o powstaniu prawa antyterrorystycznego była **pośrednio** jej skutkiem, należy jednak podkreślić, że duży wpływ miały także wyniki prac Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych (MZ ds. ZT) i Stałej Grupy Ekspertckiej (SGE), a także Zespołu Zadaniowego ds. Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi. Zob. [http://www.mswia.gov.pl/portals/pl/2/5618/Czy\\_Polsce\\_potrzebna\\_jest\\_ustawa\\_antyterrorystyczna\\_dru-gi\\_dzien\\_konferencji\\_Cza.html](http://www.mswia.gov.pl/portals/pl/2/5618/Czy_Polsce_potrzebna_jest_ustawa_antyterrorystyczna_dru-gi_dzien_konferencji_Cza.html)

<sup>5</sup> W niniejszym artykule autor posługuje się sformułowaniem „ustawa antyterrorystyczna” zamiennie z pojęciem „prawo antyterrorystyczne”, ponieważ pojawiły się sprzeczne informacje na temat jaki tytuł otrzyma projektowany akt prawny. W odpowiedzi z dnia 30.01.2009 r. skierowanej do senatora M. Grubskiego minister obrony narodowej używa tytułu „ustawa o gromadzeniu i przetwarzaniu informacji w celu rozpoznawaniu zagrożeń o charakterze terrorystycznym” zob. <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/sten/oswiad/grubski/2405o.pdf>, natomiast w opracowaniu BBN *Czy Polsce jest potrzebna narodowa strategia obrony przed terroryzmem?* Warszawa, kwiecień 2009 r. na s.10 używana jest nazwa „ustawa o rozpoznawaniu, przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu”

<sup>6</sup> **B. Hołyst**, *Terroryzm*, t. 2, Warszawa 2009, s. 927.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30.09.2008 r. K 44/07.

II. Na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 27.09.2007 r.<sup>8</sup> (dalej: wnioskodawca albo Pierwszy Prezes SN) TK zbadał zgodność art. 122a<sup>9</sup> ustawy z dnia 3.07.2002 r. – *Prawo lotnicze*<sup>10</sup> (dalej: pr. lot.) z art. 38, art. 31 ust. 3, art. 2, art. 26 oraz art. 30 konstytucji. Zakwestionowany przepis, w powiązaniu z art. 18b<sup>11</sup> ustawy z dnia 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>12</sup> (dalej: u. o ochr. gr.), przewidywał możliwość zniszczenia cywilnego statku powietrznego przez siły obrony powietrznej, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, a samolot miał zostać użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza, a więc uprawniał organy państwa do legalnego pozbawienia życia niewinnych obywateli w określonej sytuacji. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że art. 122a do momentu złożenia wniosku o zbadanie jego konstytucyjności, nie wzbudzał specjalnych kontrowersji, a obowiązywał ponad cztery lata i co więcej był w tym czasie nowelizowany<sup>13</sup>.

Zakwestionowany przepis, będący podstawą prawną do zniszczenia cywilnego samolotu, także pasażerskiego, powstał z inicjatywy Ministerstwa Obrony Narodowej. Wprowadzenie tej regulacji, podobnie jak w Niemczech w 2005 r.<sup>14</sup>, nastąpiło pod wpływem jaki wywarł atak terrorystyczny z 11.09.2001r. na USA, na co zwraca się uwagę bezpośrednio w projekcie<sup>15</sup>. W uzasadnieniu do projektu czytamy, że celem było umożliwienie reagowania na potencjalne zagrożenie atakiem terrory-

<sup>8</sup> Sygn. akt BSA II-4111-1/07, w wersji elektronicznej dostępny także <http://www.edukacja-prawnicza.pl/images/files/wniosekpierwszegoprezesasadunajwyzszegoprawolotnicze.pdf>

<sup>9</sup> Art. 122a. „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 zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej”. (Dz. U. 2005, nr 226, poz. 1944).

<sup>10</sup> Dz. U. 2006 r., nr 100, poz. 696,

<sup>11</sup> Art. 18b w ust. 2 pkt 3 zezwala na zniszczenie samolotu w szczególności w razie: a) dokonywania zbrojnej napaści lub agresji przeciwko celom położonym na terytorium RP, 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.**

<sup>12</sup> Dz. U. 2005, nr 226, poz. 1944.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8.12.2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. 2006, nr 249, poz. 1829).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 11.01.2005 r., (Bundesgesetzblatt I, S. 78), wprowadzała bardzo podobne rozwiązania do niemieckiego porządku prawnego zob. [http://www.transportrecht.de/transportrecht\\_content/1174037202.pdf](http://www.transportrecht.de/transportrecht_content/1174037202.pdf). **J. Kulesza** drobiazgowo analizował rozstrzygnięcie konstytucyjności wskazanych przepisów przez niemiecki federalny Trybunał Konstytucyjny w artykule *Zestrzelenie samolotu typu renegade a poszanowanie podstawowych praw człowieka*, „Studia Prawnicze” 2008, z. 3(177).

<sup>15</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, wraz z uzasadnieniem, druk sejmowy nr 2523 z 5.02.2004 r., <http://www.senat.gov.pl/K5/dok/sejm/064/2523.pdf>

stycznym z powietrza przy użyciu uprowadzonych statków powietrznych zarówno cywilnych, jak i wojskowych, obcych albo własnych. Środkiem do tego celu miało być ustalenie procedury zgodniej z instrukcjami NATO wraz ze wskazaniem organu odpowiedzialnego za podjęcie decyzji o zastosowaniu *ultima ratio*, czyli w tym wypadku nakazaniu zniszczenia statku powietrznego. Nigdzie nie wspomniano o możliwych konsekwencjach takiego rozwiązania, czyli śmierci pasażerów samolotu, zarówno zakładników jak i terrorystów. Projekt jako regulujący kompetencje ministra obrony narodowej nie podlegał także konsultacjom społecznym.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, składając wniosek o zbadanie art. 122a pr. lot. podniósł szereg argumentów podważających konstytucyjność tej regulacji, m.in. wskazał, że zakres swobody pozostawiony organom władzy publicznej, co do podejmowania decyzji o zniszczeniu cywilnego statku powietrznego pozostaje w rażącej sprzeczności z art. 31 ust. 3 w związku z art. 38 konstytucji. Brak jest jednoznacznego stwierdzenia, że zniszczenie samolotu cywilnego jest możliwe, gdy nie ma wątpliwości, co do użycia go jako środka ataku terrorystycznego. Nieprecyzyjne określenie przesłanek zniszczenia cywilnego statku powietrznego, nawet w celu ochrony przed atakiem terrorystycznym zagrażającym życiu ludzi, nie spełnia w opinii wnioskodawcy wynikających z art. 2 konstytucji wymagań dostatecznej ustawowej określoności oraz zasady konieczności wyrażonej w art. 31 ust. 3 w związku z art. 38 konstytucji. W świetle art. 26 konstytucji brak jest podstaw do podejmowania przez polskie siły zbrojne działań zmierzających do zniszczenia polskiego cywilnego statku powietrznego, który nie naruszył granic państwa i porusza się w obrębie polskiej przestrzeni powietrznej. Oznaczałoby to wg wnioskodawcy przejęcie przez siły zbrojne kompetencji o charakterze policyjnym, do czego brak jest podstawy konstytucyjnej.

Artykuł 122a pr. lot., przewidując dla organu administracji publicznej uprawnienie do celowego spowodowania śmierci pasażerów cywilnego statku powietrznego, dla ochrony innych osób, zagrożonych atakiem terrorystycznym, narusza według wnioskodawcy konstytucyjną gwarancję ochrony każdego życia ludzkiego (art. 38 konstytucji) oraz zasadę proporcjonalności, dopuszczającą wyjątkowo ograniczenie tej ochrony (art. 31 ust. 3 konstytucji). Posiadanie przez organy władzy publicznej kompetencji do zestrzelenia cywilnego samolotu z pasażerami na pokładzie pozbawia te osoby ochrony prawnej. Osoby, które w żaden sposób nie przyczyniły się do stworzenia niebezpieczeństwa zamachu na życie innych ludzi, traktowane są, bez ich zgody i wiedzy, w sposób instrumentalny. Jest to według wnioskodawcy pogwałcenie zasady bezwzględnej ochrony godności człowieka tym samym sprzeczne z art. 30 konstytucji.

Podsumowując, wnioskodawca argumentował niezgodność art. 122a pr. lot. z konstytucją w czterech aspektach:

- 1) braku dostatecznej precyzji zakwestionowanego przepisu (zwłaszcza elementów określających zakres zastosowania normy), a także zgodności takiego rozstrzygnięcia normatywnego z konstytucyjnymi gwarancjami:

- 2) ochrony życia ludzkiego,

3) godności osoby ludzkiej

4) konstytucyjnie określonych celów i zadań Sił Zbrojnych RP (art. 38, art. 31 ust. 3, art. 2, art. 26 oraz art. 30 konstytucji).

**III.** Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30.09.2008 r. podzielił argumentację Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stwierdzając sprzeczność art. 122a p.lot. z art. 2, art. 30 i art. 38 w zw. z art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*. Niestety Trybunał nie zdecydował się na zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 26 Konstytucji RP (pkt 9 orzeczenia).

Jak możemy przeczytać w obszernym uzasadnieniu do wyroku<sup>16</sup>, TK, badając zakres swobody organów administracji publicznej w podjęciu decyzji o zniszczeniu cywilnego statku lotniczego, skoncentrował się na odpowiedzi na pytanie czy norma, która upoważnia organ państwa do podjęcia decyzji o celowym pozbawieniu życia niewinnych osób dla powstrzymania powstania potencjalnych dalszych szkód, niezależnie od sposobu ujęcia szczegółowych zagadnień proceduralnych, jest w ogóle dopuszczalna w demokratycznym państwie prawa, zobligowanym do ochrony życia i nienaruszalnej godności człowieka. Kontekstem do tych rozważań była hipotetyczna sytuacja, w której na pokładzie statku powietrznego, użytego w charakterze środka ataku terrorystycznego z powietrza, znajdują się osoby niebędące zamachowcami, tj. załoga i pasażerowie (pkt 1.2 uzasadnienia).

Trybunał wykorzystał okazję do zabrania głosu w dyskusji na temat granic ingerencji państwa w prawa i wolności obywatelskie w celu obrony przed terroryzmem. Badając drobiazgowo wyjątkowo skrajny przypadek TK odniósł się szeroko do prawa międzynarodowego i wyznaczył pewne standardy, których ustawodawca nie będzie mógł zignorować przy pracy nad powstającą ustawą antyterrorystyczną. Oto wybrane najważniejsze tezy i zdania z uzasadnienia do wyroku K 44/07:

## 1. DEFINICJA TERRORYZMU

Omawiając kontekst porwań samolotów przed i po 11.09.2001 r. w pkt. 2.1 uzasadnienia do wyroku, TK przywołuje, jako najczęściej występującą, definicję terroryzmu, rozumianego jako „nieuzasadnione lub bezprawne użycie siły bądź przemocy wobec osób lub mienia, zmierzające do zastraszenia lub wywarcia przymusu na rząd lub ludność cywilną, a w dalszej perspektywie – do promocji określonych celów politycznych, społecznych lub finansowych”, jednocześnie zauważając, że terroryzm to pojęcie nieposiadające jednej akceptowanej definicji. Trybunał wskazuje, iż istotą działań terrorystycznych jest skierowanie przeciwko osobom niemającym bezpośredniego wpływu na realizację zakładanych celów zamachow-

<sup>16</sup> Treść orzeczenia wraz z uzasadnieniem dostępna [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2008/K\\_44\\_07.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2008/K_44_07.doc)

ców, a warunkiem skuteczności osiągnięcie znacznego efektu psychologicznego (motyw zastraszenia) i potencjalnie dużego wydzźwięku społecznego i medialnego.

Problem ze zdefiniowaniem cji terroryzmu jest obecny właściwie w każdej większej publikacji dotyczącej tej dziedziny, a objętość niniejszych rozważań nie pozwala na bardziej drobiazgową analizę tej kwestii, należy jednak wskazać, że została ona potraktowana przez TK mało wnikliwie. Szczególnie razi brak odniesienia się do sposobu w jaki definiujemy przestępstwo o charakterze terrorystycznym na podstawie art. 115 § 20 kodeksu karnego<sup>17</sup>, będącego implementacją jednej z dyrektyw UE<sup>18</sup>. Trybunał Konstytucyjny przytacza definicje zbudowane na podstawie wskazanych przepisów, ale nie powołuje się na nie badając zgodność art. 122a z zasadą określoności przepisów, stwierdzając użycie terminu „atak terrorystyczny” jako nieprecyzyjne. Nie jest problemem brak określenia, czym jest atak terrorystyczny w świetle obowiązujących przepisów, tylko niewłaściwe zastosowanie tego szerokiego pojęcia jako przesłanki. W tym kontekście jeszcze bardziej dziwi wskazanie niezbyt trafnej definicji jako najczęściej występującej; TK miał okazję uciąć w tym miejscu wszelkie dyskusje interpretacyjne konstruując własną definicję, czego niestety zabrakło.

## 2. STANDARDY OCENY PRZEPISÓW ANTYTERRORYSTYCZNYCH W DOKUMENTACH MIĘDZYNARODOWYCH ORAZ KONSTYTUCJI RP

Po analizie istotnych aktów międzynarodowych<sup>19</sup> TK stwierdza, że „obowiązek przeciwdziałania terroryzmowi i związana z tym konieczność wważenia war-

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 16.04.2004 o zmianie kodeksu karnego i innych ustaw wprowadza §20 do art. 115, który określa precyzyjnie czym jest przestępstwo o charakterze terrorystycznym:

„art. 115 §20: Przystępstwem o charakterze terrorystycznym jest **czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności**, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, **popelniony w celu** :

- 1) poważnego zastraszenia wielu osób,
- 2) zmuszania organu władzy Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,
- 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej

– a także groźba popelnienia takiego czynu.”

<sup>18</sup> Według definicji wprowadzonej w czerwcu 2002 r. przez Komisję Europejską, działaniami terrorystycznymi są wszelkie celowe akty popelnione przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciw jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności, w celu zastraszenia oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej lub społecznej kraju

Zob. Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 .06.2002 r w sprawie zwalczania terroryzmu Dz. U. WE L 164 z 22.IV.2002 r.

<sup>19</sup> Pkt. 2.2, 2.3, 2.4, uzasadnienia Trybunał badał m in. rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ 1267 z 1999 r. i rezolucje późniejsze: 1373 z 2001 r. i 1540 z 2004 r., raport Sekretarza Generalnego ONZ pt. *Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy* z 27.04.2006 r (A/60/825),

tości, jakimi są bezpieczeństwo publiczne oraz prawa i wolności człowieka, nie upoważnia do stosowania bardziej liberalnych niż zazwyczaj standardów oceny”.

Do podobnych wniosków Trybunał dochodzi także po zbadaniu unormowań *Konstytucji RP* z 1997 r. dotyczących stanów nadzwyczajnych. W orzeczeniu jasno stwierdza, że analiza przepisów konstytucji dotyczących reakcji państwa w stanach nadzwyczajnych, ich ustrojowych i proceduralnych konsekwencji świadczy, iż ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela (w czasie stanu wojennego i wyjątkowego) nie może ograniczać (m.in.) wolności i praw określonych w art. 30 i art. 38.

Oceniając konstytucyjność przepisów umożliwiających zestrzelenie cywilnego statku powietrznego w przypadku użycia go niezgodnie z prawem, w szczególności jako środka ataku terrorystycznego z powietrza, TK stwierdza konieczność przestrzegania ogólnie obowiązujących i interpretowanych standardów konstytucyjnych. Skoro na tle polskiej konstytucji, nawet w razie ogłoszenia stanu wojennego lub wyjątkowego, prawa określone w art. 30 i 38 konstytucji nie podlegają ograniczeniu, TK nie widzi konieczności robienia wyjątku w przypadku zagrożenia terrorystycznego.

### 3. ZASADA OKREŚLONOŚCI PRZEPISÓW

Trybunał Konstytucyjny, analizując stopień precyzji zaskarżonego przepisu, przypomniał fragment orzeczenia w sprawie o sygn. K 28/02, „ustawodawca nie może [...] poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą państwa prawnego”<sup>20</sup>.

W kontekście tej sprawy TK zwrócił szczególną uwagę na precyzję kwestionowanego przepisu ze względu na dobro, które ma zostać naruszone w wyniku działań organów państwa, oraz kontekst sytuacyjny, w którym ma być podjęta decyzja. W ocenie TK presja odpowiedzialności i czasu, w powiązaniu ze „zbyt dużą niedookreślonością przepisów kompetencyjnych, może prowadzić do sytuacji, w której przesłanki wydania decyzji nie są skrupulatnie przestrzegane” (pkt 6.2).

---

Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284), europejską konwencją o likwidacji terroryzmu z dnia 27 lutego 1977 r. (ETS nr 90), konwencją Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z dnia 16 maja 2005 r. (CETS nr 196), a także wiele innych dokumentów.

<sup>20</sup> OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13.

Wątpliwości wzbudziło użycie w treści przepisu trzech, niemożliwych do jasnej interpretacji, pojęć: „względy bezpieczeństwa państwa”, „działania sprzeczne z prawem”, oraz „atak terrorystyczny”. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że wykładnia językowa dwóch pierwszych terminów może wskazywać „cały szereg nakazów i zakazów, wynikających z obowiązującego systemu prawnego, związanych np. z przemytem ludzi lub towarów, koniecznością zachowania tajemnicy państwowej, ochroną infrastruktury koniecznej dla niezakłóconego funkcjonowania organów władzy publicznej etc.” Podkreślił również, że pojęcie „bezpieczeństwo państwa” nie jest tożsame z ochroną „życia i zdrowia obywateli” czy też „porządkiem publicznym”. Z kolei pojęcie „ataku terrorystycznego”, użyte jako przesłanka szczególna w opinii wnioskodawcy, z którą zgodził się TK, „obejmuje sytuacje różniące się zarówno celem działania zamachowców, jak i jego obiektywnymi, możliwymi skutkami”.

Trudno nie przyznać racji, że powyżej wskazane przesłanki, mogące być podstawą do pojęcia decyzji, której konsekwencją jest pozbawienie prawa do życia, są rażąco nieprecyzyjne, co w konsekwencji czyni art. 122a niezgodnym z konstytucją.

#### 4. OGRANICZENIE PRAWA DO PRAWNEJ OCHRONY ŻYCIA

Najbardziej wnikliwie TK zajął się kwestią niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 38 konstytucji. Badając od podstaw uzasadnienie i znaczenie nakazu prawnej ochrony życia wyłożono niejako przy okazji jak daleko może posunąć się państwo w ograniczeniach prawa do życia, w celu obrony swoich obywateli. Stwierdzając niezgodność art. 122a pr. lot. z art. 38 konstytucji TK, po analizie wielu aktów prawa międzynarodowego oraz własnej linii orzeczniczej, stwierdza m.in. że:

a) Życie ludzkie stanowi wartość o randze najwyższej w naszej cywilizacji i kulturze prawnej. Życie ludzkie jako dobro prawne nie podlega na gruncie konstytucji różnicowaniu. Prawo do prawnej ochrony życia to najbardziej podstawowe prawo jednostki. Warunkuje ono posiadanie i realizację wszelkich innych praw i wolności. Znaczenie prawa do życia nie ogranicza się jednak do tak rozumianego kontekstu indywidualno podmiotowy (pkt 7.1).

b) Prawna ochrona życia, gwarantowana przez art. 38 konstytucji, przede wszystkim musi być interpretowana jako zakaz pozbawiania człowieka życia. W tym „obronnym” kontekście, prawna ochrona życia jest konsekwencją przysługującego każdemu człowiekowi „prawa do życia” co skutkuje także zakazem wprowadzenia do ustawodawstwa zwykłego kary śmierci, jak również innych instytucji, zakładających umyślne i celowe pozbawienie człowieka życia przez organy państwa (pkt 7.3)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> TK powołał się tu na **P. Sarnecki**, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 38, s. 6; **A. Zoll**, *Nowa kodyfikacja karna w świetle Konstytucji*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1997, nr 2, s. 97 i n.



Niezależnie od owej „obronnej” treści prawa do życia, z art. 38 konstytucji wynika także zobowiązanie władz publicznych do podejmowania pozytywnych działań służących ochronie życia<sup>22</sup>. W kontekście mogących powstawać zagrożeń terrorystycznych, militarnych, czy też niepokojów społecznych o innym tle, elementem prawa do prawnej ochrony życia jest **zatem także obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli** (pkt 7.2.) (*obligation to secure a freedom from fear*; niem. *Schutzpflichten*).

c) **Prawo do prawnej ochrony życia nie ma charakteru absolutnego.** Według TK ograniczenie prawnej ochrony życia jest dopuszczalne, jeżeli jest to konieczne ze względu na konieczność ochrony lub realizacji innych wartości, praw czy wolności zawartych w konstytucji. Wiąże się to jednak ze szczególną kolidacją dóbr, stanowiących wartość konstytucyjną, która musi być rozstrzygana szczególnie.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego określa przesłanki i model oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych, określających sposoby rozwiązania kolizji konstytucyjnie chronionych dóbr, w odwołaniu do postanowienia art. 31 ust. 3 konstytucji<sup>23</sup>. W przypadku ograniczenia prawa do prawnej ochrony życia TK sformułował jeszcze dwa dodatkowe zastrzeżenia:

Po pierwsze – przesłanka konieczności musi być interpretowana szczególnie restryktywnie, w kierunku zbieżnym z kryterium „absolutnej konieczności”, wypracowanym w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 2 konwencji o ochronie praw człowieka [...]. Każdy wypadek ograniczenia prawnej ochrony życia ludzkiego – w stosunku do standardów ogólnych – musi być traktowany jako środek o charakterze *ultima ratio*.

Po drugie – z uwagi na fundamentalny charakter prawa do życia w aksjologii konstytucyjnej, nie każde z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać godzące w nie rozwiązania. Bez potrzeby dalszego poszerzania argumentacji można stwierdzić, że zdecydowanie nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej i chroniącym życie oraz niezbywalną godność człowieka, byłoby ograniczenie prawnej ochrony życia człowieka w celu ochrony dóbr lokujących się niżej w hierarchii konstytucyjnej, np. własności i innych praw majątkowych, moralności publicznej, ochrony środowiska czy nawet zdrowia innych ludzi. Warunkiem ograniczenia prawa do prawnej ochrony życia jest więc zaistnienie sytuacji, w której jest niewątpliwe, że nie da się ono pogodzić z analogicznymi

<sup>22</sup> Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 23.03.1999 r., sygn. K. 2/98 oraz 8.10.2002 r., sygn. K 36/00.

<sup>23</sup> Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności [...].

prawami innych osób. **Przesłankę tę można określić ogólnie jako wymaganie symetrii dóbr: poświęcanego i ratowanego.**

Warto także wspomnieć o ciekawej tezie sformułowanej w zakończeniu części orzeczenia poświęconej sprzeczności art. 122a pr. lot. z art. 38 K (pkt 7.5). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w polskich warunkach ustrojowo-politycznych nie uważa za zasadne konstruowanie szczególnych koncepcji teoretyczno- i filozoficzno-prawnych „zawieszenia” czy też „modyfikacji” gwarancji praw obywatelskich, koniecznych w okresie „wojny z terroryzmem”. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, stanowiący komponent prawa do prawnej ochrony życia w jego aspekcie pozytywnym, ciąży na państwie zarówno wobec osób znajdujących się na ziemi, jak i na pokładzie samolotu. Niepowodzenie państwa w skutecznej realizacji tego obowiązku nie zwalnia od konieczności przestrzegania negatywnego aspektu prawa do prawnej ochrony życia, tj. zakazu umyślnego pozbawiania życia niewinnych osób.

## 5. GODNOŚĆ CZŁOWIEKA

Badając zgodność art. 122a pr. lot. z art. 30 konstytucji TK skupił się na aspekcie uprzedmiotowieniu pasażerów będących na pokładzie uprowadzonego samolotu. Stwierdził, że zakwestionowany art. 122a pr. lot. nie nasuwałby tak poważnych wątpliwości konstytucyjnych, gdyby dotyczył wyłącznie zestrzelenia samolotu, na którego pokładzie znajdują się tylko terroryści. To oni spowodowali bowiem tę sytuację; z własnej woli zdecydowali się zginąć, narażając przy tym życie niewinnych ludzi. Jeśli zostaną zestrzeleni, zginą w walce, którą sami wywołali. Trybunał uważa, że nie można o nich powiedzieć, że zostali w takim wypadku potraktowani przedmiotowo.

Zupełnie inaczej jest w przypadku pasażerów niebędących agresorami, tj. pozostałym pasażerom i personelowi, Trybunał uważa, że w tym przypadku osoby te stają się jedynie przedmiotem akcji ratunkowej, skierowanej na zapobieganie hipotetycznym, dalszym i prawdopodobnie większym stratom, jakie mogłoby wywołać porwane samoloty użyte jako środek ataku terrorystycznego. Za z gruntu fałszywy uznano argument, iż pasażerowie i załoga samolotu RENEGADE znaleźli się w takiej sytuacji wyłącznie wskutek bezprawnego działania zamachowców; „pośrednio jest to bowiem przejawem niepowodzenia państwa w realizacji pozytywnych obowiązków ochronnych”.

## 6. WNIOSKI KOŃCOWE

W ostatnim punkcie uzasadnienia do wyroku Trybunał wyraził przekonanie, że walka z terroryzmem podobnie jak walka z przestępczością zorganizowaną,

czy prowadzenie regularnej wojny nie uzasadnia zawieszenia lub zniesienia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Przeciwdziałanie terroryzmowi musi być prowadzone z poszanowaniem standardów demokratycznego państwa.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że eliminacja art. 122a z polskiego systemu prawnego nie wyklucza możliwości reagowania organów państwa na zagrożenie opisane w dyspozycji zaskarżonej normy. Według Trybunału instrumentami pozwalającymi na działanie w takiej sytuacji są:

- instytucja stanu wyższej konieczności – w wypadku gdy na pokładzie statku powietrznego znajdują się pasażerowie i załoga niebędący zamachowcami,
- obrony koniecznej – w sytuacji, gdy na pokładzie statku powietrznego znajdują się wyłącznie zamachowcy.

Ich zastosowanie będzie jednak wymagało podjęcia decyzji i przyjęcia na siebie odpowiedzialności za jej następstwa przez osobą pełniącą rolę właściwego organu. Trybunał dopuszcza możliwość depenalizacji takiego działania, uznającego brak winy. Nie pozwala natomiast wyłączać bezprawności działania „polegającego na celowym pozbawieniu życia niewinnych osób, przez określenie formalnoprawnych przesłanek jego prawidłowości” *expressis verbis* w przepisach. Decyzja, której skutkiem jest śmierć niewinnych osób nie może być standardowym instrumentem prawnym używanym do obrony życia innych osób, a tym bardziej dóbr stojących niżej w hierarchii konstytucyjnej.

Należy zwrócić uwagę, że wskazane przez TK zastosowanie stanu wyższej konieczności jako podstawy na którą mogłaby się powołać osoba podejmująca decyzję o zestrzeleniu statku powietrznego o statusie renegada wzbudziła wątpliwości doktryny. Jan Kulesza zauważa w głosie do omawianego wyroku<sup>24</sup> m. in. że takie rozwiązanie zmusza decydenta do dokonania wartościowania życia ludzkiego, co jak zauważył sam Trybunał jest absolutnie niedopuszczalne.

**IV.** Kwestia praw człowieka w kontekście terroryzmu to skomplikowane zagadnienie. Państwa i rządy mają niezaprzeczone prawo i obowiązek stać na straży swojego porządku publicznego i ochraniać obywateli, jednakże szczególny charakter zagrożenia terrorystycznego zmusza do podjęcia wyjątkowych środków, często zmierzających do naruszenia podstawowych praw i wolności. Cała trudność walki z terroryzmem w warunkach społeczeństwa demokratycznego, polega na tym, że terroryści bezlitośnie wykorzystują wszelkie wolności i uprawnienia przeciwko społeczeństwu, które je wypracowało. Prowadzenie działań antyterrorystycznych wymaga od decydentów przede wszystkim odpowiedniej kalibracji wszystkich działań. Odpowiedniej elastyczności i profesjonalizmu obliczonego na realizację celu, ale nie za wszelką cenę. Państwo, by skutecznie ochraniać obywateli musi mieć dużo informacji, a w konsekwencji konieczna jest kontrola i inwigilacja dużej części życia społecznego. Przekro-

<sup>24</sup> **J. Kulesza**, *Glosa aprobuująca do wyroku z 30.10.2008, K 44/07*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 9, s. 126–127.

czenie pewnych granic może doprowadzić do destrukcyjnych skutków. Walka z terroryzmem może przerodzić się w terror państwowy. W imię obrony obywateli może dojść do ustanawiania norm naruszających, lub zawieszających niektóre prawa i wolności osobiste.

Wskazane przeze mnie tezy z uzasadnienia wyroku K 44/07 to cenny i pożądaný głos w dyskusji na temat zasad przeciwdziałania terroryzmowi. Trybunał wskazał nienaruszalne granice ingerencji państwa w podstawowe prawa i wolności jego obywateli. Jasno wskazał kryteria, jakie będą musiały spełniać regulacje antyterrorystyczne by nadmiernie nie ingerować w prawa jednostki. Jednocześnie podkreślono, że to na państwie spoczywa obowiązek ochrony obywateli przed terroryzmem, ale jego realizacja nie może usprawiedliwiać działań tak skrajnych jak prawne zezwolenie na poświęcenie życia niewinnych osób.

*Przemysław Szczepański*

**THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND TERRORISM - AN ANALYSIS OF  
SELECTED THESES FROM THE SENTENCE TK 44/07**

The article discuss the main thesis of justification to Polish Constitutional Tribunal's judgment k 44/07. The Tribunal expressed the conviction that the fight against terrorism just as the fight against organized crime, or in regular war does not justify the suspension or withdrawal of basic rights and civil liberties. Tribunal notes that the elimination of Article 122 in Polish Aviation Law does not preclude state authorities to respond to the threat described in the disposal of the contested norm. There are other instruments to act in such a situation:

- The state institution of higher necessity – in the case where the aircraft are occupied by passengers and crew who are not terrorists.
- Self-defense – in a situation where the aircraft are limited to bombers.

Direct provision authorizing the murder of its own citizens by the state has no place in the Polish legal system.