



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA I-021-97/16

Warszawa, dnia 05 kwietnia 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. 06. 04. 2016

Data wpływu

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 marca 2016 r., GMS-WP-173-66/16
uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu**
ustawy o zmianie ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na teryto-
rium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się
przez to terytorium.

Z poważaniem

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA I-021-97/16

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2016 r.

OPINIA

o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium

Z uzasadnienia projektu wynika, że jego celem jest zapewnienie możliwości wsparcia Sił Zbrojnych RP przez wojska obce w czasie pokoju. Wskazano, że w obowiązującym stanie prawnym brakuje regulacji zasad pobytu sił zbrojnych państw sojusznicznych na terytorium Polski w sposób umożliwiający prowadzenie operacji wojskowych wymagających użycia broni i środków bezpośredniego przymusu. W praktyce powyższa problematyka dotyczy przede wszystkim wojsk NATO, których obecność i aktywność w Polsce związana jest z prowadzoną i planowaną współpracą międzynarodową.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1077 ze zm., dalej: ustawa o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP), zgodnie z którym *„przepisów ustawy określających status wojsk obcych nie stosuje się do tych wojsk obcych, których status jest określony w umowach międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.1).”* Należy zauważyć, że wyłączenie to ma charakter podmiotowy i dotyczy określonych wojsk, a nie przedmiotowy, który dotyczyłby określonych zagadnień. Według treści cytowanego przepisu, nawet częściowe unormowanie statusu określonych wojsk obcych w umowie międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 89

ust. 1 Konstytucji sprawia, że ustawa o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP nie znajduje zastosowania.

Kwestie związane z pobytom sił zbrojnych państw NATO na terytorium Polski są przedmiotem umowy między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącej statusu ich sił zbrojnych, sporządzonej w Londynie dnia 19 czerwca 1951 r. (Dz.U. 2000 nr 21 poz. 257), ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie z dnia 18 marca 1999 r. (Dz.U. nr 32, poz. 303). Z art. 1 ust. 2 ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP wynika zatem, że pobyt i przemieszczanie się wojsk NATO w Polsce nie należą do jej zakresu. Wbrew temu stwierdzeniu, w niektórych przepisach tej ustawy stwierdzono wprost, że dotyczą one właśnie wojsk Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego. Jednakże brak podobnej, bezpośredniej wzmianki w projektowanych regulacjach zgodnie z zasadami wykładni logiczno-językowej prowadzi do wniosku, że nowelizacja w przypadku wojsk NATO nie znajdzie zastosowania. Aby wyłączyć powyższą interpretację, niepożądaną z punktu widzenia celów projektu, należałoby uchylić albo zmienić art. 1 ust. 2 obowiązującej ustawy.

Wątpliwości budzi proponowana treść art. 3a ust. 1, zgodnie z którym zgodę na pobyt obcych wojsk na terytorium Polski „wydaje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Ministra Obrony Narodowej skierowany po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów”. Mając na uwadze, że według uzasadnienia projektu jego przepisy mają zapewnić użycie wojsk obcych w sytuacjach wymagających natychmiastowego działania, można rozważać, czy zaangażowanie w proces formalnego podejmowania decyzji aż trzech organów jest trafnym rozwiązaniem. Należy ponadto zauważyć, że wydanie zgody na pobyt obcych wojsk na terytorium Polski nie należy do prerogatyw Prezydenta w rozumieniu art. 144 ust. 3 Konstytucji, a zatem do ważności zgody wymagana jest kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów.

Zasadnicza wątpliwość dotyczy kwestii związania Prezydenta wnioskiem Ministra Obrony Narodowej. Jeżeli przyjąć, że decyzję podejmuje minister, a Prezydent ma obowiązek wydać zgodę, może to być uznane za nadmierne rozbudowanie procedury, mającej zapewnić szybkie podejmowanie decyzji. Mogłyby powstać również wątpliwości co do zgodności ustawy z art. 126 Konstytucji, w którym nałożono na Prezydenta obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jeżeli wydanie zgody byłoby sprzeczne z powyższymi wartościami, powinna istnieć możliwość odmowy jej wydania. Z kolei w razie przyjęcia, że wydanie zgody należy do uznania Prezydenta, należałoby

sformułować przepis jednoznacznie, np. poprzez stwierdzenie, że organ ten „może wydać” zgodę.

W projektowanych przepisach nie określono formy, w jakiej powinna być wydana zgoda na pobyt wojsk obcych. Ponieważ jej proponowana regulacja nie spełnia wymagań przewidzianych dla rozporządzeń i zarządzeń w art. 92 i 93 Konstytucji, na podstawie jej art. 142 ust. 2 należy przyjąć, że zgoda ma być wydawana w formie postanowienia.

Z powyższą uwagą związane jest najdalej idące zastrzeżenie dotyczące przedłożonego projektu ustawy. Według proponowanej treści art. 3a ust. 3 zakres uprawnień przysługujących wojskom obcym na terytorium Polski ma być określony w zgodzie wydanej przez Prezydenta. Mają być w niej również unormowane *„inne okoliczności, mające znaczenie dla obronności Rzeczypospolitej Polskiej.”* Projektowane regulacje w powyższym zakresie są ogólnikowe i niejednoznaczne. Nie wynika z nich, jakich dokładnie uprawnień i okoliczności dotyczy przepis, czy powinny być określone we wniosku Ministra Obrony Narodowej, a jeżeli tak – czy Prezydent ma prawo je zmodyfikować.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że zakres praw i obowiązków adresatów norm prawnych powinien być określony w ustawie, a jedynie w pewnym zakresie można go doprecyzować w rozporządzeniu wykonawczym. Nie jest dopuszczalne uregulowanie tych kwestii w postanowieniu Prezydenta, które nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego i nie jest tworzone ani kontrolowane w przewidziany dla nich sposób. Zagadnienie uprawnień obcych sił zbrojnych w Polsce jest tak istotne z punktu widzenia ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich, że należy opowiedzieć się za jednoznacznym uregulowaniem tych kwestii w ustawie, bez przyznawania organom władzy wykonawczej możliwości podejmowania swobodnej decyzji w tym zakresie.