KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 18 września 2019 r.

Opinia do ustawy o lotach najważniejszych osób w państwie

(druk nr 1297)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa zasady i tryb organizowania lotów najważniejszych osób w państwie to jest Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Rady Ministrów, zwanych dalej „najważniejszymi osobami w państwie".

Ponadto ustawa określa, kto może towarzyszyć najważniejszym osobom w państwie na pokładzie statku powietrznego. W myśl przepisów ustawy mogą to być członkowie delegacji (parlamentarzyści, przedstawiciele władz publicznych, eksperci), osoby zapewniające obsługę techniczną, medyczną lub organizacyjną, a także członkowie rodziny – jeżeli ich udział w delegacji jest podyktowany oficjalnym charakterem zadań realizowanych w jej trakcie.

Za organizację lotów najważniejszych osób w państwie będą odpowiadali Szefowie Kancelarii: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Rady Ministrów, każdy w swoim zakresie.

Ustawa przyznaje szczególną rolę Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w rozstrzyganiu wątpliwości w odniesieniu do lotów najważniejszych osób w państwie organizowanych przez Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Szefa Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów po otrzymaniu od Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Szefa Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej informacji o organizowanych przez te Kancelarie lotach,

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 91 92, faks 22 694 91 06, e-mail: Danuta.Drypa@senat.gov.pl

będzie miał prawo wskazać kwestie, które budzą wątpliwości związane w szczególności z bezpieczeństwem lotu, jego organizacją oraz charakterem misji oficjalnej, która ma być realizowana w ramach lotu, a także wezwać do ich usunięcia w wyznaczonym terminie. W przypadku gdy zaistniałe wątpliwości nie zostaną usunięte, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów będzie miał prawo odmówić wykonania i organizacji takiego lotu przez Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kancelarię Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto ustawa zakłada utworzenie Centralnego Rejestru Lotów o statusie HEAD. Rejestr ten będzie prowadził Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do rejestru przekazywane będą dane dotyczące między innymi daty lotu statku powietrznego, trasy przelotu z uwzględnieniem miejsc międzylądowań oraz imiona i nazwiska osób towarzyszących najważniejszej osobie w państwie.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem regulacji dotyczącej Centralnego Rejestru Lotów o statusie HEAD. Przepisy te mają wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 85. posiedzeniu w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o lotach z najważniejszymi osobami w państwie (druk nr 3763).

Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja przeprowadziła pierwsze czytanie oraz rozpatrzyła projekt na posiedzeniu w dniu 29 sierpnia 2019 r. i wniosła o jego uchwalenie w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 3770). W odniesieniu do przedłożenia rządowego wprowadzono zmiany o charakterze redakcyjnym i legislacyjnym.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 30 sierpnia 2019 r. została zgłoszona poprawka i w związku z tym projekt został przekazany do wymienionej Komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania (druk numer 3770-A). Celem poprawki było ograniczenie wprowadzanej regulacji jedynie do przepisów dotyczących Centralnego Rejestru Lotów o statusie HEAD.

Podczas głosowania w dniu 30 sierpnia 2019 r. poprawka nie uzyskała poparcia.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 233 posłów, 171 było przeciw, 5 wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

1. Zgodnie z art. 4 ust. 3 w przypadku wątpliwości związanych z organizacją przez Szefa Kancelarii Sejmu RP albo Szefa Kancelarii Senatu RP lotu jednej z najważniejszych osób w państwie, dotyczących w szczególności bezpieczeństwa i organizacji lotu oraz charakteru zadań realizowanych w ramach misji oficjalnej, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów występuje o wyjaśnienie tych wątpliwości, wyznaczając termin do ich usunięcia. W sytuacji, gdy zaistniałe wątpliwości nie zostaną usunięte, tego rodzaju lot nie będzie mógł być zorganizowany.

Ustawodawca przyznał Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów szeroki zakres uprawnień w odniesieniu do lotów najważniejszych osób w państwie organizowanych przez Szefa Kancelarii Sejmu RP oraz Szefa Kancelarii Senatu RP. Poprzez zastosowanie wyrażenia „w szczególności" zakres tych uprawnień stanowi katalog otwarty, co może budzić wątpliwości co do zasadności przyjętego rozwiązania.

Ponadto wydaje się właściwym rozważenie czy przyznanie możliwości zgłaszania wątpliwości w odniesieniu do charakteru zadań realizowanych w ramach misji oficjalnej nie jest zbyt daleko idącym uprawnieniem, dzięki któremu Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów będzie mógł wpływać na możliwość wykonywania przez Marszałka Sejmu RP oraz Marszałka Senatu RP ich zadań oraz korzystania z uprawnień.

Propozycja poprawek:

– w art. 4 w ust. 3 skreśla się wyrazy „w szczególności";

– w art. 4 w ust. 3 skreśla się wyrazy „oraz charakteru zadań realizowanych w ramach misji oficjalnej";

2. W myśl art. 5 Minister Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii Szefów Kancelarii: Prezydenta RP, Sejmu RP, Senatu RP oraz Prezesa Rady Ministrów określi, w drodze zarządzenia, szczegółowy tryb organizacji lotów osób, o których mowa w art. 1, realizowanych statkami powietrznymi wojskowego specjalnego transportu lotniczego lub innymi wojskowymi transportowymi statkami powietrznymi Sił Zbrojnych RP, uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i sprawnej organizacji lotów tych osób. Ustawodawca przyjął, że Minister Obrony Narodowej będzie precyzował powyższe kwestie w formie zarządzenia, które jest aktem wewnętrznie obowiązującym.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Akty wewnętrzne nie mogą być podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Z uwagi na to, że zarządzenie Ministra Obrony Narodowej będzie dotyczyło również organizacji lotów realizowanych przez Szefów Kancelarii: Prezydenta RP, Sejmu RP, Senatu RP oraz Prezesa Rady Ministrów (Szefowie tych Kancelarii określając w swoich zarządzeniach szczegółowy tryb organizacji lotów mają uwzględnić przepisy zarządzenia wydanego na podstawie art. 5), pojawia się wątpliwość, czy „zarządzenie" jest właściwym rodzajem aktu wykonawczego, przyjętym w ustawie do określenia powyższych kwestii.

Propozycja poprawki:

– w art. 5 wyraz „zarządzenia" zastępuje się wyrazem „rozporządzenia";

3. W myśl art. 2 ust. 1 status HEAD jest nadawany, wykonywanym w misji oficjalnej, lotom osób, o których mowa w art. 1, odbywanym z wykorzystaniem określonych w tym przepisie statków powietrznych. Natomiast art. 7 ust. 2 wskazuje, że Rejestr zawiera dane o lotach statków powietrznych o statusie HEAD.

Zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Uwzględniając przytoczoną regułę i przyjmując, że status HEAD jest nadawany lotom, wydaje się zasadnym przyjęcie poprawki w celu usunięcia zbędnych wyrazów i ujednolicenia terminologii, jaką posługuje się ustawa.

Propozycja poprawki:

– w art. 7 w ust. 2 skreśla się wyrazy „statków powietrznych";

4. Art. 8 reguluje możliwość wyłączenia z publicznego udostępnienia wskazanych danych ze względu na ważny interes państwa lub bezpieczeństwo osoby, o której mowa w art. 1, czyli najważniejszych osób w państwie.

Przyjęta regulacja przewiduje, że Szefowie: Kancelarii Sejmu RP i Senatu RP będą mogli wnioskować o wyłączenie wskazanych danych z publicznego udostępnienia. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek Szefów wymienionych Kancelarii, będzie mógł wyłączyć wskazane dane. Natomiast w przypadku

Kancelarii Prezydenta RP jej Szef będzie określał, które dane będą wyłączone z publicznego udostępnienia – bez konieczności składania wniosku. W związku z tym pojawia się pytanie o celowość przyjętego zróżnicowania, a także konieczność wnioskowania przez Szefów Kancelarii Sejmu RP i Senatu RP o wyłączenie wskazanych danych z publicznego udostępnienia.

Ponadto przyjęta w art. 8 ust. 2 regulacja, w myśl której Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów może wyłączyć określone dane z publicznego udostępnienia z własnej inicjatywy lub na wniosek Szefa Kancelarii Sejmu RP i Szefa Kancelarii Senatu RP jest niejednoznaczna. Może sugerować, że to od decyzji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów będzie uzależnione czy określone dane przekazane przez Szefa Kancelarii Sejmu i Szefa Kancelarii Senatu RP będą wyłączone z publicznego udostępnienia. W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawki w celu ujednolicenia przyjętej regulacji.

Propozycja poprawki:

– art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. 1. Przekazując do Rejestru dane, o których mowa w art. 7 ust. 2, Szefowie Kancelarii: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Rady Ministrów mogą określać, które z tych danych są wyłączone z publicznego udostępnienia ze względu na ważny interes państwa lub bezpieczeństwo osoby, o której mowa w art. 1.

2. Udostępnianie danych z Rejestru następuje na pisemny wniosek złożony do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.”.

Danuta Drypa
Główny legislator