



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DL-2-1.0530.2.2025

Warszawa, 28 kwietnia 2025

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zwanej dalej „ustawą o petycjach”, w związku z petycją z dnia 2 listopada 2024 r. w sprawie zmiany art. 189e ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, z późn. zm.), Minister Infrastruktury zawiadamia, że ww. petycja została uwzględniona w części.

Uzasadnienie

Do Ministra Infrastruktury została skierowana petycja z dnia 2 listopada 2024 r., w której wnoszący petycję wniósł o zmianę art. 189e ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, dalej jako „ustawa – Prawo lotnicze”, *„poprzez wykreślenie warunku „powzięcia wiadomości o aktualnie prowadzonym postępowaniu karnym przeciwko osobie” jako przesłanki do stwierdzenia negatywnych przesłanek”*.

Ponadto wnoszący petycję przedstawił propozycję zmiany przedmiotowego przepisu tak, aby art. 189e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze otrzymał brzmienie:

„Art. 189e. [Ustalenie istnienia negatywnych przesłanek]

1. Komendant oddziału Straży Granicznej stwierdza istnienie negatywnych przesłanek w przypadku wystąpienia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz o skazaniu jej prawomocnym wyrokiem w związku z następującym katalogiem przestępstw stosowanych w innych krajach:

- Przestępstwa związane z terroryzmem (art. 115 § 20 ,129 , 30 ,131 ,132 ,133 ,134a, 137 i 138 Kodeksu karnego);*
- Przestępstwa nieodpowiednie dla sektora lotniczego, takie jak wykroczenia imigracyjne (art. 264a, 265 § 1 Kodeksu karnego);*
- Przestępstwa, które mogą prowadzić do narażenia na wpływ lub przymus (art. 209, 211, 212, 213 Kodeksu karnego);*
- Przestępstwa podważające integralność i wiarygodność osoby (art. 228, 229, 232 Kodeksu karnego).”*

Zdaniem wnoszącego petycję powzięcie wiadomości o aktualnie prowadzonym postępowaniu karnym przeciwko osobie w związku z przestępstwem wymienionym w katalogu określonym art. 186e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze *„prowadzi*

do nieproporcjonalnego zaostrzenia przepisów". Co więcej wnoszący petycję wskazał, że „w praktyce, osoby, które są jedynie obiektem postępowania karnego, a nie zostały skazane, są traktowane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, co jest sprzeczne z zasadą domniemania niewinności. Przepisy te mogą prowadzić do sytuacji, w której osoby niewinne są niesłusznie wykluczane z możliwości pełnienia funkcji w sektorze lotniczym".

Ponadto wnoszący petycję uważa, że aktualne brzmienie art. 189e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze stanowi „nadinterpretację unijnych regulacji” oraz „prowadzi do niepotrzebnych barier na rynku pracy, szczególnie w sektorze lotniczym, i nie spełnia celów, jakie zakładało prawo unijne”. To rozwiązanie prawne „może zmuszać obywateli do emigracji zarobkowej, co jest niekorzystne dla krajowej gospodarki”.

W konsekwencji wnoszący petycję podniósł, że „należy zweryfikować zgodność obecnych regulacji pod kątem naruszenia art. 47 KPP i 45 Konstytucji RP”.

Mając na uwadze przedmiot petycji i zakres wniosków w nich podniesionych, Minister Infrastruktury zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, dalej jako „Prezes ULC”, o przedłożenie stanowisk w sprawie.

Po przeanalizowaniu treści petycji, w zakresie zasadności ujęcia w art. 189e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze sformułowania *"powzięcia wiadomości o aktualnie prowadzonym postępowaniu karnym przeciwko osobie"*, co stanowi negatywną przesłankę, o której mowa w art. 189c ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo lotnicze, a także po zapoznaniu się ze stanowiskami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa ULC, Minister Infrastruktury zauważył, co następuje.

W pierwszej kolejności, w ramach wyjaśnień, Minister Infrastruktury wskazuje, że zgodnie z art. 189c ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze rozszerzone sprawdzenie przeszłości obejmuje:

- 1) ustalenie tożsamości osoby podlegającej sprawdzeniu na podstawie dokumentu potwierdzającego tożsamość;
- 2) uzyskanie od osoby podlegającej sprawdzeniu informacji z rejestrów karnych we wszystkich obcych państwach pobytu z ostatnich 5 lat;
- 3) uzyskanie od osoby podlegającej sprawdzeniu informacji o zatrudnieniu, kształceniu i wszystkich przerwach w zatrudnieniu i kształceniu z ostatnich 5 lat;
- 4) uzyskanie informacji o istnieniu negatywnych przesłanek albo o ich braku.

Istnienie negatywnych przesłanek, zgodnie z art. 189e ustawy – Prawo lotnicze, stwierdza komendant oddziału Straży Granicznej w przypadku wystąpienia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego albo powzięcia wiadomości o aktualnie prowadzonym postępowaniu karnym przeciwko osobie lub o skazaniu jej prawomocnym wyrokiem w związku z przestępstwem wymienionym w art. 186e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze.

Przywołane przepisy uwzględniają obowiązujące w przedmiotowym zakresie przepisy prawa Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 3 pkt 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz. Urz. UE L 97 z 09.04.2008, str. 72, z późn. zm.), dalej jako „rozporządzenie (UE) 300/2008”, kontrola przeszłości oznacza udokumentowane sprawdzenie tożsamości osoby, w tym jakiegokolwiek przeszłości kryminalnej jako element oceny możliwości dopuszczenia danej osoby bez eskorty do stref zastrzeżonych lotniska.

Minister Infrastruktury zwraca uwagę, że w ww. art. 3 pkt 15 rozporządzenia (UE) 300/2008 jest mowa o „jakiegokolwiek przeszłości kryminalnej”. Nie zawężono przepisu do samego faktu skazania osoby sprawdzanej.

Natomiast zgodnie z pkt 11.1.3 załącznika do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/1998 z dnia 5 listopada 2015 r. ustanawiającego szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. Urz. UE L 299 z 14.11.2015, str. 1, z późn. zm.), dalej jako „rozporządzenie (UE) 2015/1998”, „zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi rozszerzone sprawdzenie przeszłości obejmuje co najmniej:

- a) ustalenie tożsamości osoby na podstawie dokumentów potwierdzających tożsamość;
- b) rejestry karne we wszystkich państwach pobytu z co najmniej 5 poprzedzających lat;
- c) zatrudnienie, kształcenie i wszystkie przerwy z co najmniej 5 poprzedzających lat;
- d) dane wywiadowcze i wszelkie inne istotne informacje dostępne właściwym organom krajowym, które ich zdaniem mogą być istotne dla oceny, czy dana osoba jest odpowiednia do pełnienia funkcji, która wymaga rozszerzonego sprawdzenia przeszłości.”.

Ponadto w pkt 11.1.6 załącznika do rozporządzenia (UE) 2015/1998 wskazano, że „uznaje się, że osoba nie przeszła z wynikiem pozytywnym rozszerzonego lub standardowego sprawdzenia przeszłości, jeżeli nie zweryfikowano pozytywnie wszystkich elementów określonych, odpowiednio, w pkt 11.1.3 i 11.1.4 lub jeżeli w jakimkolwiek momencie elementy te nie zapewniają wystarczającego poziomu pewności co do wiarygodności danej osoby.”.

Przepisy rozporządzenia (UE) 2015/1998, a w szczególności pkt 11.09, pkt 11.1.3 lit. d, pkt 11.1.6 tego rozporządzenia, również nie wskazują na zawężenie przesłanek rozszerzonego sprawdzenia przeszłości wyłącznie do skazania.

Minister Infrastruktury wskazuje, że na gruncie prawa unijnego rozszerzone sprawdzanie przeszłości obejmuje całokształt przeszłości kryminalnej danej osoby sprawdzanej. Co wiąże się również, zdaniem Ministra Infrastruktury, z prowadzonymi postępowaniami karnymi.

Mając powyższe na uwadze należy dojść do konstatacji, że ujęcie w art. 189e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze sformułowania „powzięcia wiadomości o aktualnie prowadzonym postępowaniu karnym przeciwko osobie” nie stanowi, jak twierdzi wnoszący petycję, „naruszenia zasad prawa unijnego”.

Powyższe potwierdził resort sprawiedliwości, który w piśmie z dnia 28 lutego 2025 r., znak: DPK-II.050.4.2025, wskazał, że procedura rozszerzonego sprawdzenia przeszłości przeprowadzana na podstawie art. 189c ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze co do zasady znajduje oparcie w uregulowaniach unijnych i co do istoty nie budzi zastrzeżeń natury prawnej. Ministerstwo Sprawiedliwości podniosło, że *„odnoszenie negatywnych przesłanek jedynie wobec osób skazanych byłoby bowiem daleko idącym zawężeniem. Osoby podejrzane lub oskarżone o popełnienie określonych przestępstw w określonych sytuacjach należy oceniać jako niegwarantujące zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do czasu wyjaśnienia (zakończenia) sprawy, tak jak skazani do czasu zatarcia skazania, nie powinny posiadać dostępu bez eskorty do stref zastrzeżonych lotniska.”*

Odnosząc się do twierdzenia wnoszącego petycję, że obowiązujący przepis, który jest przedmiotem petycji z dnia 2 listopada 2024 r., narusza zasadę domniemania niewinności, o której mowa w art. 42 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 poz. 483), Minister Infrastruktury wskazuje, że zgodnie z doktryną ww. zasada jest nierozdzielnie związana z wszczęciem postępowań, które zmierzają do rozstrzygnięcia o winie (zob. Wiliński, komentarz do art. 42 Konstytucji RP w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Legalis). Natomiast przedmiotem procedury rozszerzonego sprawdzania przeszłości nie jest rozstrzygnięcie o winie i ewentualne wymierzenie kary.

Zasada domniemania niewinności była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04). W wyroku z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *„konstytucyjna zasada domniemania niewinności musi być rozumiana jako wykluczająca uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem karnym. Nie może być jednak rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziaływujących na sytuację podejrzanego lub oskarżonego.”*

Jednocześnie Minister Infrastruktury wskazuje, że petycja z dnia 2 listopada 2024 r. została uwzględniona w zakresie rewizji katalogu przestępstw określonego w 189e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze.

Minister Infrastruktury informuje, że w czerwcu 2024 r. w resorcie infrastruktury zostały zainicjowane działania zmierzające do oceny obowiązujących przepisów dotyczących rozszerzonego sprawdzania przeszłości, w tym właśnie m.in. katalogu przestępstw określonego w 189e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze.

Za zmianą katalogu przestępstw określonego w 189e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze opowiedzieli się Minister Sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Prezes ULC.

Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości *„obecny katalog obejmuje w praktyce wszystkie kodeksowe i pozakodeksowe przestępstwa oraz przestępstwa skarbowe. Jedynym ograniczeniem jest to, by przestępstwo zostało popełnione umyślnie oraz okoliczność, że górna granica ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności za to przestępstwo wynosi co najmniej 3 lata. Uwzględniając, że zagrożenie to obejmuje zdecydowaną większość przestępstw, a tendencja zaostrzania przez ustawodawcę zagrożenia karami nie*

ustała, a nadto fakt, że zagrożenie karą dla danego typu czynu zabronionego nie jest równoznaczne z karą realnie grożącą danemu sprawcy za konkretny czyn, trudno jest uznać, że kryterium przyjęte w art. 189e ust. 1 Prawa lotniczego jest w pełni racjonalne, choć z pewnością decydowanie o istnieniu negatywnych przesłanek jest w obecnym stanie prawnym bardzo uproszczone.”.

Zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażonym w piśmie z dnia 26 lutego 2025 r., znak: V.022.4.2025.tK, „co do zasady jest dopuszczalne zastosowanie dalej idących wymogów z zakresie sprawdzania przeszłości niż te, które wynikają ze standardu określonego rozporządzeniem wykonawczym 2015/1998.”, jednak zastosowane w art. 189e ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze „odesłania do „grup przestępstw” – a nie do konkretnych przestępstw – już przy pobieżnej analizie nasuwają wątpliwości co do przyjętego katalogu.”. W konsekwencji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich „należy rozważyć rewizję aktualnej treści art. 189e ust. 1 Prawa lotniczego w taki sposób, aby jego treść w pełni realizowała zasadę proporcjonalności, której w obecnym kształcie może uchybiać.”.

Jednocześnie Minister Infrastruktury zaznacza, że nie jest znany ostateczny zakres i brzmienie ewentualnych zmian przepisów. W resorcie infrastruktury trwa analiza kierunku rozwiązań prawnych.

W przypadku decyzji Ministra Infrastruktury o nowelizacji przepisów dotyczących rozszerzonego sprawdzania przeszłości, projekt ustawy zmieniającej będzie procedowany zgodnie z postanowieniami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806).

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Jadwiga Żandarska

Dyrektor Departamentu Lotnictwa