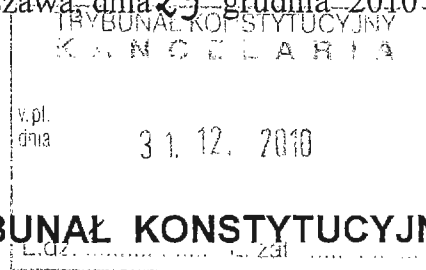




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 52/10
(K 22/09)

Warszawa, dnia 29 grudnia 2010 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076), w zakresie art. 5 zmienianej tą ustawą ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.) - w części dotyczącej tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, a także art. 1 pkt 4 wymienionej ustawy zmieniającej, w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a i 5b ustawy zmienianej, oraz art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej w zakresie art. 23 ustawy zmieniającej - w części dotyczącej wprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników urzędów centralnych stopni alarmowych – z, wyrażoną w Preambule, zasadą współdziałania władz, art. 2 oraz art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
 - 2) art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, powołanej w p-cie pierwszym, w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy zmienianej - z art. 93 ust. 1 Konstytucji,
 - 3) art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, powołanej w p-cie pierwszym, w zakresie dotyczącym dodanego art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy zmienianej - z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji,
 - 4) art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, powołanej w p-cie pierwszym, w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 2 i 3 ustawy zmienianej - z art. 2 Konstytucji
- na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym** (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.) - w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076) - w zakresie, w jakim pomija uzgadnianie z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- 2) art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., powołanej w punkcie 1** - dodany ustawą zmieniającą z dnia 17 lipca 2009 r., powołaną w punkcie 1 - w zakresie, w jakim pomija obowiązek konsultowania z Prezydentem RP Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
- 3) art. 5b ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., powołanej w punkcie 1** - dodany ustawą zmieniającą z dnia 17 lipca 2009 r., powołaną w punkcie 1 - w zakresie, w jakim pomija obowiązek konsultowania z Prezydentem RP Narodowego Programy Ochrony Infrastruktury Krytycznej, sporządzanego na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- 4) art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., powołanej w punkcie 1** - w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z dnia 17 lipca 2009 r., powołaną w punkcie 1 - w zakresie, w jakim pomija obowiązek konsultowania z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzania stopni alarmowych przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników urzędów centralnych - są zgodne z zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
- 5) art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., powołanej w punkcie 1** - w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z dnia 17 lipca 2009 r., powołaną w punkcie 1 - w zakresie, w jakim przewiduje uwzględnianie w powiatowych i

gminnych planach zarządzania kryzysowego kierunków działań wynikających z wniosków z Raportu, **jest zgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP,**

6) art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., powołanej w punkcie 1 - dodany ustawą zmieniającą z dnia 17 lipca 2009 r., powołaną w punkcie 1 - w zakresie, w jakim przewiduje określanie w akcie prawa wewnętrznego kryteriów pozwalających wyodrębniać obiekty, instalacje i urządzenia wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, których właścicielami, posiadaczami samoistnymi lub zależnymi są podmioty niepodlegające organizacyjnie Radzie Ministrów, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP,

7) art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., powołanej w punkcie 1 - dodany ustawą zmieniającą z dnia 17 lipca 2009 r., powołaną w punkcie 1 - w zakresie, w jakim dotyczy informowania, niebędących organami władzy publicznej, właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń, wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o ujęciu w wykazie tych elementów infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy, jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78, zaś nie jest niezgodny z art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, natomiast w zakresie, w jakim dotyczy informowania jednostek samorządu terytorialnego, będących właścicielami, posiadaczami samoistnymi i zależnymi takich elementów infrastruktury krytycznej - nie jest niezgodny z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji,

8) art. 12a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., powołanej w punkcie 1 - dodane ustawą zmieniającą z dnia 17 lipca 2009 r., powołaną w punkcie 1 - są zgodne z art. 2 Konstytucji,

9) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), z powodu niedopuszczalności orzekania.

U z a s a d n i e n i e

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po podpisaniu ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym [(Dz. U. Nr 131, poz. 1076), dalej: ustawa zmieniająca], skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją szeregu przepisów tego aktu normatywnego, nowelizujących regulacje ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [(Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.), dalej: ustawa kryzysowa].

Jako przedmiot kontroli konstytucyjnej Wnioskodawca wskazał: art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej, w zakresie wprowadzającym nowe brzmienie art. 5 ustawy kryzysowej¹ [w części dotyczącej tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego]; art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, w zakresie, dodanych w ustawie kryzysowej, przepisów: art. 5a [dotyczącego zasad

¹ Art. 5. 1. Tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, zwane dalej "planami zarządzania kryzysowego".

2. W skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

- 1) plan główny zawierający:
 - a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,
 - b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
 - c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;
- 2) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym:
 - a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
 - b) tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej,
 - c) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
 - d) współdziałanie między siłami, o których mowa w lit. b;
- 3) załączniki funkcjonalne planu głównego określające:
 - a) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej,
 - b) organizację łączności,
 - c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
 - d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
 - e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
 - f) organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej,
 - g) organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru,
 - h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego,
 - i) zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód,
 - j) procedury uruchamiania rezerw państwowych,
 - k) wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego,
 - l) priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

3. Plan zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.
 4. Cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym.

5. Plan zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

sporządzania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (dalej: Raport z.b.n.) na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (dalej: KPZK)]² oraz art. 5b [dotyczącego zasad uchwalenia i przedmiotu regulacji Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej: NPOIK)]³, a także art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, w zakresie nadającym nowe brzmienie

² Art. 5a. 1. Na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, zwany dalej "Raportem".

2. Koordynację przygotowania Raportu zapewnia dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

3. Raport jest dokumentem zawierającym następujące elementy:

- 1) wskazanie najważniejszych zagrożeń przez stworzenie mapy ryzyka;
- 2) określenie celów strategicznych;
- 3) określenie priorytetów w reagowaniu na określone zagrożenia;
- 4) wskazanie sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych;
- 5) programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw;
- 6) wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych.

4. Raport przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały.

5. Kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego.

6. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb i terminy opracowywania Raportu, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narodowego.

³ Art. 5b. 1. Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zwany dalej "programem", którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie:

- 1) zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 2) przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;
- 3) reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 4) odtwarzania infrastruktury krytycznej.

2. Program określa:

- 1) narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 2) ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2;
- 3) szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

3. Program przygotowuje dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2, oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego.

4. Programem obejmuje się infrastrukturę krytyczną w podziale na systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2.

5. Program podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata.

6. Do programu stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

7. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa:

- 1) na podstawie szczegółowych kryteriów, o których mowa w ust. 2 pkt 3, we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy, sporządza jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy;
- 2) opracowuje wyciągi z wykazu infrastruktury krytycznej, o którym mowa w pkt 1, znajdującej się w danym systemie oraz przekazuje je ministrom i kierownikom urzędów centralnych odpowiedzialnym za dany system;
- 3) opracowuje wyciągi z wykazu infrastruktury krytycznej, o którym mowa w pkt 1, znajdującej się na terenie województw oraz przekazuje je właściwym wojewodom;
- 4) informuje o ujęciu w wykazie, o którym mowa w pkt 1, obiektów, instalacji lub urządzeń - ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych.

8. Właściwi wojewodowie, jeżeli istnieje potrzeba wynikająca z wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, są upoważnieni do przekazywania niezbędnej informacji o infrastrukturze krytycznej na terenie województwa właściwemu organowi administracji publicznej działającemu na tym terenie, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

9. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób realizacji określonych w ustawie obowiązków i współpracy w zakresie programu przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej oraz innymi organami i służbami publicznymi, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.

art. 23 ustawy kryzysowej⁴ [w części dotyczącej wprowadzania - przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów, w drodze zarządzenia - stopni alarmowych] - w aspekcie wzorców zawartych w art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁵ oraz zasady współdziałania władz, wyrażonej w Preambule ustawy zasadniczej⁶, przy czym, jako dodatkowy wzorzec kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, w zakresie dotyczącym szczegółowych regulacji, zawartych w dodanych w ustawie kryzysowej - art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 - Wnioskodawca powołał art. 93 ust. 1 Konstytucji⁷. Obejmując kolejnym punktem *petitum* wniosku art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej - w zakresie treści normatywnej art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej - Wnioskodawca wskazał, jako wzorce kontroli, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 oraz art. 78

⁴ Art. 23. 1. W zależności od skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, w drodze zarządzenia, mogą wprowadzić odpowiedni stopień alarmowy.

2. Rodzaje stopni alarmowych, warunki ich wprowadzenia oraz zadania wykonywane w ramach poszczególnych stopni alarmowych określa się w wykazie, o którym mowa w art. 7 ust. 4.

3. Wyższy stopień alarmowy może być wprowadzony z pominięciem niższych stopni.

4. Organy wymienione w ust. 1, w drodze zarządzenia, odwołują lub zmieniają stopień alarmowy.

⁵ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 126. 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.

2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

⁶ „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego - Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozszanymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.”

⁷ Art. 93. 1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

ustawy zasadniczej⁸. Z kolei do kontroli zgodności z Konstytucją art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej – dodającego w ustawie kryzysowej art. 12a, w zakresie ust. 2 i ust. 3 w tymże artykule, regulującym kwestie współpracy i współdziałania oraz wzajemnego przepływu informacji pomiędzy organami administracji publicznej i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań dotyczących zarządzania kryzysowego⁹ – Wnioskodawca ponownie przywołał art. 2 Konstytucji.

Prezydent RP uznał, że rozwiązania – wprowadzone ustawą zmieniającą [uchwaloną przez Sejm RP w dniu 17 lipca 2009 r., z przedłożenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 11 lutego 2009 r., druk sejmowy nr 1699], której celem miało być wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, występujących w toku stosowania ustawy o

⁸ Art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 77. 1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Art. 78. Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa.

⁹ Art. 12a. 1. Zadania z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym są realizowane we współpracy z organami administracji rządowej właściwymi w tych sprawach, w szczególności z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

2. Organy administracji publicznej, posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej są obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, będące w ich posiadaniu, informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska.

3. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w przypadku podjęcia informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, zagrażającego infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, może udzielać zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami oraz przekazywać im niezbędne informacje służące przeciwdziałaniu zagrożeniom.

4. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o podjętych działaniach, o których mowa w ust. 3, informuje dyrektora Centrum.

zarządzaniu kryzysowym, a przez to wprowadzenie skutecznego i klarownego modelu zarządzania kryzysowego oraz usprawnienie planowania w tej dziedzinie (co wynika z uzasadnienia projektu ustawy) – budzą istotne zastrzeżenia natury prawnokonstytucyjnej. Prezydent stwierdził jednakowoż, iż - „ze względu (...) na znaczenie nowych regulacji dla systemu zarządzania kryzysowego” - zasadne było podpisanie ustawy i wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją tych regulacji, w trybie kontroli następczej.

Ustawa zmieniająca, po jej podpisaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 sierpnia 2009 r., weszła w życie 19 września 2009 r., a zatem już po złożeniu przez Prezydenta RP - w dniu 20 sierpnia 2009 r. - wniosku w Trybunale Konstytucyjnym. Przedmiotem wniosku pozostają zaś przepisy tejże ustawy, które dodały nowe regulacje do ustawy kryzysowej lub nadały nowe brzmienie przepisom ustawy zmienianej.

W zaistniałej sytuacji konieczne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy przedmiot kontroli stanowią przepisy zmieniające, czy przepisy zmieniane¹⁰.

W przypadku, gdyby przepisy ustawy zmieniającej zostały zakwestionowane przez Wnioskodawcę jeszcze przed podpisaniem tej ustawy, co skutkowałoby jej skierowaniem na drogę kontroli prewencyjnej, byłoby oczywistym, iż kontrola owa dotyczyłaby tylko jej przepisów.

Ewentualne rozważanie, czy ocenie Trybunału Konstytucyjnego miałyby podlegać zakwestionowane w *petitum* wniosku przepisy ustawy zmieniającej - a nie przepisy ustawy zmienianej, które na skutek nowelizacji zostały zmienione lub zostały do tej ustawy dodane - mogłoby być uzasadnione w sytuacji zakwestionowania przez Wnioskodawcę trybu uchwalenia przepisów

¹⁰ por. A. Mączyński, Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających, [w]: Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, Warszawa 2001, s. 157 i wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133

wskazanych w *petitum* wniosku bądź sposobu wprowadzenia ich w życie, gdyż tylko w takim wypadku kontrolę Trybunału należałoby odnosić do przepisów (norm) zmieniających¹¹.

Wydaje się, iż, dla oceny zgodności z Konstytucją zakwestionowanych norm (m.in. z punktu widzenia skutków orzeczenia w przypadku ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z określonymi wzorcami kontroli), istotne znaczenie ma charakter zarzutów, czyli inaczej – odpowiedź na pytanie, czy mają one charakter merytoryczny, czy formalny.

Sposób zredagowania i treść zarzutów, sformułowanych przez Wnioskodawcę w *petitum* wniosku, a omówionych w jego uzasadnieniu, oraz ich merytoryczny charakter wyraźnie wskazują, iż dotyczą one bezpośrednio przepisów ustawy kryzysowej, już zmienionych lub dodanych na podstawie ustawy zmieniającej, ponieważ w punkcie 1 *petitum*, w części dotyczącej art. 5 i art. 23 ustawy zmienionej, została zakwestionowana treść normatywna przepisów w zakresie ich nowego brzmieniu, natomiast w pozostałych przypadkach - treść przepisów dodanych, i tak - w dalszej części punktu 1 – dodane: art. 5a i art. 5b w całości, w punktach 2 i 3 *petitum* te same przepisy, przy czym art. 5a tylko w zakresie ust. 5, a art. 5b - tylko w zakresie ust. 2 i ust. 7 pkt 4, a w ostatnim punkcie 4 - art. 12a ust. 2 i 3 ustawy kryzysowej.

We wniosku Prezydenta RP zakwestionowany został zatem określony fragment nowelizacji, w zakresie odnoszącym się do zmian w dotychczasowym brzmieniu przepisów ustawy kryzysowej (art. 5 i art. 23) oraz dodanych doń nowych regulacji (art. 5a, art. 5b i art. 12a), a zatem nowelizacji, która niejako została „skonsumowana” przez realizację jej celu - wprowadzenia zmian w ustawie kryzysowej. W doktrynie wyrażono (szczególnie istotny w omawianej kwestii) pogląd, iż jedyną funkcją ustaw nowelizujących „*jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc – z chwilą wejścia w życie*

¹¹ zob. wyrok TK z dnia 13.03.2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26

ustawy nowelizującej treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia. W dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono ustawę zmieniającą, pozostaje wprowadzić jej tekst, ale sama ta ustawa ulega «skonsumowaniu». Nie jest nawet poprawne powiedzieć, że przestaje obowiązywać, ponieważ samodzielnie nie wyraża ona żadnych norm postępowania. Przez akt uchwalenia i ogłoszenia takiej ustawy, z chwilą jej wejścia w życie, dokonuje się akt zmiany innej ustawy. I od tego momentu obowiązuje owa zmieniona ustawa, i do niej można wprowadzać kolejne zmiany»¹².

Merytoryczny charakter zarzutów, sformułowanych przez Wnioskodawcę, wskazuje, że dotyczą one treści normatywnej przepisów ustawy kryzysowej, zmienionych lub dodanych ustawą zmieniającą, a Wnioskodawca nie kwestionuje ani trybu uchwalenia tych przepisów, ani sposobu wprowadzenia ich w życie, zaś, podpisując ustawę, wyraził tym samym aprobatę wobec podjętych procedur legislacyjnych.

W tej sytuacji przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie pozostają przepisy ustawy kryzysowej (co do których skierowano zarzuty opisane w uzasadnieniu wniosku) w brzmieniu nadanym im przez ustawę zmieniającą.

Z tych względów, niniejsze stanowisko odnosi się do - wskazanych w *petitum* wniosku Prezydenta RP - przepisów ustawy kryzysowej.

Wnioskodawca, już na wstępie podkreślił znaczenie nowelizacji ustawy kryzysowej, stwierdzając, że system zarządzania kryzysowego wymaga doskonalenia, albowiem od tego zależy „sprawność działania struktur organów władzy publicznej, a - co najważniejsze - bezpieczeństwo obywateli”. Niemniej jednak, dokonując zmian regulacji dotyczących tej problematyki, ustawodawca powinien mieć na względzie szczególny - w ocenie Wnioskodawcy - charakter instytucji prawnych, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, ponieważ wiążą się te instytucje z wolnościami i prawami

¹² S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190

określonych podmiotów, wprowadzając, w tym zakresie, ograniczenia w korzystaniu z nich.

Wnioskodawca przypomniał, przytoczony w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., w sprawie o sygn. akt K 50/07¹³, pogląd doktryny, iż ustawa o zarządzaniu kryzysowym to „*recepta na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalająca władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach – ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych*”¹⁴.

Zdaniem Wnioskodawcy - konsekwencją takiego zakresu regulacji ustawy, obejmującej problematykę zarządzania kryzysowego, jest, skierowany do ustawodawcy, nakaz określenia obowiązków adresatów tej ustawy w sposób odpowiadający konstytucyjnemu systemowi źródeł prawa oraz standardom przyzwoitej legislacji.

Wnioskodawca zwrócił również uwagę na to, iż jeszcze w okresie prac parlamentarnych nad rządowym projektem ustawy zmieniającej wskazywano na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją niektórych rozwiązań, proponowanych w tym projekcie, w zakresie ochrony praw i wolności jednostki, m.in. dotyczące art. 12a dodanego w ustawie kryzysowej.

Wnioskodawca - przypominając, iż system ustrojowy Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest na funkcjonowaniu, w ramach władzy wykonawczej, dwóch centralnych organów państwa: Prezydenta RP i Rady Ministrów, których funkcje, zakres działania oraz kompetencje wynikają z odrębnych norm ustawy zasadniczej - podkreślił, iż organy te zobowiązane są do wzajemnego współdziałania. Prezydent RP powołał się przy tym na postanowienie

¹³ wyrok TK z dnia 21.04.2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51

¹⁴ W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005 – 2007*, Warszawa 2007, s. 51

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08¹⁵, w którym zawarto ustalenia istotne dla określenia pozycji ustrojowej Prezydenta RP, którego funkcji - zgodnie z art. 126 Konstytucji¹⁶ - jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”, będącego gwarantem ciągłości władzy państwowej, ustrojodawca nadał wymiar uniwersalny, w tym sensie, że funkcję tę sprawuje Prezydent zarówno w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych, ponadto niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu. Taka bowiem pozycja ustrojowa Prezydenta RP została ukształtowana przez wskazanie - w powołanym przepisie ustawy zasadniczej - konstytucyjnych zadań tego jednoosobowego organu jako strażnika Konstytucji, suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Wnioskodawca podkreślił, jako okoliczność zasadniczą dla rozstrzygnięcia zainicjowanej Jego wnioskiem sprawy, że zadania Prezydenta RP realizowane są we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, do czego zobowiązuje owe władze Preambuła do Konstytucji, traktująca *expressis verbis* o „współdziałaniu władz”, jako jednej z zasad, na których oparta jest ustawa zasadnicza. Formuła współdziałania - jak to określił Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej postanowieniu w sprawie Kpt 2/08 - zobowiązuje zaś do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, wzajemnej lojalności, informowania się o inicjatywach, gotowości do współpracy i uzgodnień. Skoro art. 126 ust. 2 Konstytucji powierza Prezydentowi RP m.in. zadanie „stania na straży” bezpieczeństwa państwa, to - w ocenie Wnioskodawcy - oznacza, iż posiada On decydujące kompetencje w warunkach zagrożenia państwa, wiążące się m. in. z wprowadzeniem stanu wojennego i wyjątkowego oraz zarządzeniem

¹⁵ postanowienie TK z dnia 20.05.2009 r., sygn. akt Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78

¹⁶ zob. przyp. 5

mobilizacji. Zdaniem Wnioskodawcy, materia regulowana ustawą kryzysową ściśle wiąże się właśnie z bezpieczeństwem państwa, ponieważ, zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę definicją legalną, zawartą w art. 2 tej ustawy, „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym”¹⁷. Zakwestionowane w części pierwszej *petitum* wniosku przepisy dotyczą kluczowych, z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, działań organów administracji rządowej, albowiem regulują tworzenie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 5 ustawy kryzysowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej), sporządzanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (art. 5a dodany przez art. 1 pkt 4), uchwalanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (art. 5b dodany przez art. 1 pkt 4), wprowadzanie stopni alarmowych, w przypadku zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym (art. 23 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21). Jako że przepisy te wiążą się z realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, co zasadniczo pozostaje w kompetencjach Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji¹⁸), Wnioskodawca uznał, iż - ze względu na konstytucyjnie

¹⁷ Art. 2. Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

¹⁸ Art. 146. 1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową.

4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:

- 1) zapewnia wykonanie ustaw,
- 2) wydaje rozporządzenia,
- 3) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,
- 4) chroni interesy Skarbu Państwa,
- 5) uchwała projekt budżetu państwa,
- 6) kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
- 7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,
- 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- 9) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- 10) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,
- 11) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
- 12) określa organizację i tryb swojej pracy.

określone funkcje i zadania Prezydenta RP - materia prawna, przewidziana tymi przepisami, należy wprost do zakresu spraw objętych bezpośrednim współdziałaniem Prezydenta RP i Rządu. Ze względu zaś na ścisły związek zakwestionowanych regulacji z konstytucyjnymi funkcjami i zadaniami Prezydenta RP, Wnioskodawca ocenił jako niezbędne ustawowe uwzględnienie konstytucyjnego obowiązku współdziałania centralnych organów państwa - Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów. Brak zaś w ustawie określenia obowiązku konsultowania z Prezydentem RP prac nad KPZK, Raportem z.b.n. i NPOIK oraz ustaleń w tym zakresie, a także wprowadzania odpowiednich stopni alarmowych - uznał za naruszenie, wyrażonej w Preambule, zasady współdziałania władz oraz art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Wnioskodawca zwrócił uwagę również na to, że, w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej, problematyka, dotycząca obowiązku konsultowania z Prezydentem RP m.in. wprowadzania stopni alarmowych, nie była przedmiotem debaty parlamentarnej.

Prezydent RP stwierdził, iż nieuwzględnienie w przepisach, wskazanych w pierwszym punkcie *petitum* wniosku, takich elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (tu Wnioskodawca powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07¹⁹), prowadzi do wniosku, iż jest to pominięcie legislacyjne, stanowiące nadto - w świetle, wskazanego przez Wnioskodawcę, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego - naruszenie art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, konsekwencją ewentualnego pogłębiania się sytuacji, określanej jako kryzysowa, może być nawet konieczność wprowadzenia stanu wyjątkowego, przewidzianego w art. 230 Konstytucji²⁰, a wydanie takiego rozporządzenia przez Prezydenta RP następuje na wniosek

¹⁹ wyrok TK z dnia 22.07..2008 r., sygn. akt K 24/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 110

²⁰ Art. 230. 1. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa.
2. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

Rady Ministrów, czyli - w efekcie współdziałania tych organów państwa, co oznacza, w tym kontekście, iż organy te winny stale współdziałać nie tylko na tym szczególnym etapie, jakim jest wprowadzenie stanu wyjątkowego, lecz również w najistotniejszych kwestiach regulowanych omawianą ustawą, należących do zarządzania kryzysowego, w celu zapewnienia należytego poziomu wiedzy i koordynacji działań w zakresie bezpieczeństwa państwa i obywateli, a tym samym właściwej realizacji konstytucyjnych funkcji i zadań Prezydenta RP i Rady Ministrów w tym zakresie.

Wnioskodawca - przypominając, iż zaskarżona ustawa wprowadza instytucję Raportu z.b.n., sporządzanego na potrzeby KPZK [kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu z.b.n. stanowią element KPZK, a także są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego (dalej: p.z.k.) sporządzanych przez gminy i powiaty] i przyjmowanego przez Radę Ministrów w drodze uchwały - nie zakwestionował uprawnień organów władzy wykonawczej do nakładania obowiązków na podmioty dysponujące elementami infrastruktury krytycznej (dalej: IK), co stanowi niezbędny warunek funkcjonowania państwa w sytuacji krytycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa jego obywateli. Poddał jednak w wątpliwość, w aspekcie standardów konstytucyjnych, przewidzianą przez ustawodawcę formę prawną owego dokumentu.

Nie wzbudziła również zastrzeżeń Wnioskodawcy ustawowa konieczność uwzględnienia, w lokalnych p.z.k., przyjętych przez Rząd postanowień, ujednolicających działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego, jednakowoż - zdaniem Prezydenta RP - już dokument rangi ogólnokrajowej, czyli Raport z.b.n., zawierający ustalenia dla tych jednostek wiążące, powinien mieć formę aktu prawa powszechnie obowiązującego, jako że adresatami tej regulacji są organy samorządu terytorialnego, funkcjonujące w warunkach niezależności od organów administracji rządowej.

Podobną ocenę Wnioskodawca wyraził wobec art. 5b ustawy kryzysowej (dodanego przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej), który przewiduje, iż Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, NPOIK, określający m.in. szczegółowe kryteria, pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów IK, przy uwzględnieniu ich znaczenia dla funkcjonowania państwa i zaspokajania potrzeb obywateli (art. 5b ust. 2 pkt 3), i przy przyjęciu podziału tej infrastruktury na systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2²¹ (art. 5b ust. 4). Podmiotami zobowiązanymi (poza organami administracji rządowej) do realizacji owego Programu (NPOIK), wiążącej się z szeroko rozumianym dysponowaniem obiektami, instalacjami, urządzeniami i usługami wchodzącymi w skład systemów IK, są (podobnie jak w przypadku Raportu z.b.n.) organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, a także - co podkreślił Wnioskodawca, jako szczególnie istotne - inni właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej (dalej: dysponenci IK). Tak określony krąg podmiotów, będących adresatami kwestionowanej regulacji, jednoznacznie przesądza - w ocenie Wnioskodawcy - o konieczności uregulowania tej problematyki w drodze aktu powszechnie obowiązującego, aby przesłanki, przesadzające o możliwości zaliczenia danego składnika mienia w skład IK, określone zostały wprost w ustawie lub wydanym na jej podstawie rozporządzeniu.

²¹ Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

2) infrastrukturze krytycznej - należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- a) zaopatrzenia w energię i paliwa,
- b) łączności i sieci teleinformatycznych,
- c) finansowe,
- d) zaopatrzenia w żywność i wodę,
- e) ochrony zdrowia,
- f) transportowe i komunikacyjne,
- g) ratownicze,
- h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- i) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych;

Jako wzorzec kontroli Wnioskodawca przywołał przepis art. 93 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym uchwały Rady Ministrów, aczkolwiek podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, to jednak mają charakter aktów wewnętrznych i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe Radzie Ministrów, a więc nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Zdaniem Wnioskodawcy, „szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić” elementy IK, o których mowa w art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy kryzysowej, stanowią kategorię zagadnień należących do sfery regulowanej aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi, a nie aktami prawa obowiązującego wewnętrznie (inaczej - aktami kierownictwa wewnętrznego), a takim jest uchwała Rady Ministrów, wydawana na podstawie art. 5b ust. 1 ustawy kryzysowej, niestanowiąca wprowadzić bezpośrednio o obowiązkach dysponentów IK, niemniej powodująca takowy skutek, przez określenie, w NPOIK, drobiazgowych wymogów, jakie muszą spełniać elementy wchodzące w skład systemów owej infrastruktury.

Na poparcie własnego poglądu Wnioskodawca przywołał - utrwalone w doktrynie oraz ukształtowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego już w pierwszej połowie lat 80-tych ub. wieku (wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., sygn. akt SA 819/80²² oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1983 r., sygn. akt III AZP 1/83²³) - stanowisko, zgodnie z którym uchwały samoistne Rady Ministrów mogą wiązać tylko tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt, a prawa i obowiązki obywateli oraz innych podmiotów mogą być ustanawiane jedynie w ustawie lub akcie wykonawczym wydanym na

²² wyrok NSA w Warszawie z dnia 6.02.1981 r., sygn. akt SA 819/80, ONSA nr 1/1981, poz. 6

²³ uchwała SN z dnia 21.03.1983 r., sygn. akt III AZP 1/83, OSNC nr 10/1983, poz. 153

podstawie wyraźnego upoważnienia. Wskazał również orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 1989 r., sygn. akt Kw 1/89²⁴, w którym stwierdzono, że akty kierownictwa wewnętrznego nie mogą zastępować aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej, ani też nie mogą modyfikować ich znaczenia i sensu.

Powyższe doprowadziło Wnioskodawcę do przekonania, iż obie regulacje, przewidujące przyjmowanie w formie prawnej uchwały Rady Ministrów zarówno Raportu z.b.n., jak i NPOIK, będących aktami stanowiącymi źródło obowiązków dla podmiotów służbowo i organizacyjnie niepodporządkowanych Rządowi, wykraczają poza standardy tworzenia prawa, w tym ograniczenia dotyczące aktów prawa o charakterze wewnętrznym, przewidziane w art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Kolejną wątpliwość Wnioskodawcy, co do zgodności z normami Konstytucji, wzbudziła regulacja art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej, dodanego kwestionowanym art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, dotycząca sporządzanego przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB), na podstawie szczegółowych kryteriów, o których mowa w ust. 2 pkt 3 omawianego artykułu, we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za poszczególne systemy - jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK, z uwzględnieniem podziału na systemy (ust. 7 pkt 1 tego artykułu). Zgodnie z kwestionowanym przepisem, dyrektor RCB informuje właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń IK o ujęciu w takim wykazie.

Wnioskodawca nie zakwestionował konieczności sporządzania jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK z podziałem na systemy, ale już niedookreślenie przez ustawodawcę formy prawnej, w jakiej ma to nastąpić, wywołało Jego zastrzeżenia, zwłaszcza, iż z kwestionowanych przepisów nie wynika, czy ów wykaz oraz informacja o

²⁴ orzeczenie TK z dnia 9.05.1989 r., sygn. akt Kw 1/89, OTK 1986 – 1995, Z.U. t. 2/1989, poz. 3

umieszczeniu w nim określonego obiektu czy zespołu elementów mają być decyzjami administracyjnymi, czy jedynie stanowią czynności materialno-techniczne.

Umieszczenie obiektu, instalacji, urządzenia lub usługi w jednolitym wykazie jest równoznaczne z nałożeniem na dysponenta IK wyrażnie określonych obowiązków (art. 6 ust. 5 ustawy kryzysowej²⁵), co – w ocenie Wnioskodawcy – stanowi nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności lub swobody działalności gospodarczej, w sprzeczności z wymogami, przewidzianymi w art. 22 (dopuszczalność ograniczania wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności) oraz art. 64 ust. 3 (dopuszczalność ograniczania własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim istota tego prawa pozostaje nienaruszona) Konstytucji, nakazującymi wprowadzanie ograniczeń w korzystaniu z tych praw wyłącznie w drodze ustawy.

Wnioskodawca ponownie podniósł, iż skoro dyrektor RCB działa w oparciu o „szczegółowe kryteria” wskazane w NPOIK, mającym przecież formę uchwały Rady Ministrów, to w konsekwencji oznacza, iż rzeczywistą podstawę prawną ograniczenia konstytucyjnych praw, poprzez nakładanie obowiązków

²⁵

Art. 6. 1. Zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej obejmują:

- 1) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- 2) *(uchylony)*;
- 3) opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- 4) odtwarzanie infrastruktury krytycznej;
- 5) współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

2-4. *(uchylone)*.

5. Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej mają obowiązek ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia.

5a. Właściciele, posiadacze samoistni i zależni, o których mowa w ust. 5, mają obowiązek wyznaczyć, w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 5b ust. 7 pkt 4, osobę odpowiedzialną za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

6. Jeżeli dla obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej istnieją, tworzone na podstawie innych przepisów, plany odpowiadające wymogom planu ochrony infrastruktury krytycznej, uznaje się, iż wymóg posiadania takiego planu jest spełniony.

7. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób tworzenia, aktualizacji oraz strukturę planów, o których mowa w ust. 5,
- 2) warunki i tryb uznania spełnienia obowiązku posiadania planu odpowiadającego wymogom planu ochrony infrastruktury krytycznej

- uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej.

na dysponentów IK, mają stanowić uregulowania aktu o charakterze wewnętrznym.

Niedookreślenie formuły prawnej wprowadzenia przez dyrektora RCB konkretnego składnika mienia do jednolitego wykazu oraz, równie niedookreślone, informowanie zainteresowanych podmiotów nie zapewnia - zdaniem Wnioskodawcy - dostatecznej ochrony praw dysponentów IK i powinno zostać zastąpione obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie.

Brak nadania takowej formy prawnej działaniom dyrektora RCB skutkuje - w ocenie Prezydenta RP - brakiem ustanowienia trybu odwoławczego od decyzji administracyjnej, przysługującego dysponentom IK, objętej jednolitym wykazem, a to oznacza naruszenie, gwarantowanego konstytucyjnie, zakazu ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawa strony do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

Wnioskodawca uznał, iż pominięcia tego nie usprawiedliwia ani szczególnie przedmiot regulacji (zarządzanie kryzysowe), ani też ewentualny zarzut długotrwałości procedury odwoławczej, mogącej zablokować objęcie wykazem strategicznych obiektów, instalacji, urządzeń lub usług IK, aczkolwiek podniósł, iż nie należy kwestionować uprawnień organów władzy wykonawczej do tworzenia takiego wykazu i nakładania obowiązków na podmioty w nim ujęte, bowiem działania takie stanowią warunek niezbędny funkcjonowania państwa w sytuacji krytycznej oraz bezpieczeństwa jego obywateli.

Podkreślił przy tym, iż „podniesione zarzuty dotyczą wyłącznie zabezpieczenia konstytucyjnych praw osób fizycznych i jednostek organizacyjnych w procesie tworzenia jednolitego wykazu”.

Dostrzegając konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa IK w interesie publicznym, Wnioskodawca wskazał, że każda

ze stron ma prawo zaskarżania orzeczeń wydanych w jej sprawie w pierwszej instancji, ale wyjątki od tej konstytucyjnej zasady oraz tryb zaskarżania powinna określać ustawa, a rozwiązaniem respektującym zarówno interes dysponentów IK (w postaci możliwości odwołania się od decyzji w sprawie wciągnięcia do jednolitego wykazu ich obiektu, instalacji, urządzenia lub usług), jak również konieczność zapewnienia owego bezpieczeństwa, mógłby być ustawowy zapis o braku efektu suspensywnego w przypadku wniesienia odwołania od decyzji w takiej sprawie.

Kolejna, poddana krytycznej ocenie Prezydenta RP, regulacja ustawy zmieniającej dotyczy, dodanego w ustawie kryzysowej, art. 12a ust. 2, zgodnie z którym organy administracji publicznej oraz dysponenti IK są obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: Szef ABW), będące w ich posiadaniu, informacje o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym dla IK, w tym o zagrożeniach systemów i sieci, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także informacje o działaniach mogących prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska.

Wnioskodawca zauważył, iż wątpliwości co do poprawności przedmiotowej regulacji, w aspekcie zakresu obowiązku informacyjnego, podnoszono jeszcze w trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy, wskazując na brak motywów wprowadzanych zmian oraz na konieczność ograniczenia obowiązku, przewidzianego w tym przepisie, do informacji, które będą mogły służyć przeciwdziałaniu zagrożeniom tylko o charakterze terrorystycznym.

W ocenie Wnioskodawcy, wprowadzona ustawą zmieniającą regulacja „nakłada się na inne rozwiązania, istniejące już w systemie prawnym, których celem jest eliminacja zagrożeń dóbr wymienionych w art. 12a ust. 2”, zwłaszcza w sytuacji braku „relacji art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej z art. 240

Kodeksu karnego (dalej: K.k.)²⁶ oraz art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego (dalej: K.p.k.)²⁷”, co może prowadzić do podejmowania, w sprawach tych samych zdarzeń, równoczesnych działań przez różne, niezależne od siebie, organy państwa. Każde bowiem powzięcie przez instytucję państwową lub samorządową informacji o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym lub prowadzącym do zagrożenia życia, zdrowia, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska w rozumieniu kwestionowanego art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej, będzie tożsame z pozyskaniem wiadomości o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, w rozumieniu art. 304 § 2 K.p.k., co rodzi obowiązek zawiadomienia uprawnionych organów pod rygorem odpowiedzialności karnej i będzie równoznaczne z posiadaniem wiarygodnej informacji dotyczącej czynów zabronionych, o której mowa w dyspozycji art. 240 K.k. Wnioskodawca wskazał na nierozstrzygnięcie przez ustawodawcę, czy zawiadomienie Szefa ABW stanowi wywiązanie się z obowiązku, określonego w art. 304 § 2 K.p.k., czy też - obok zawiadomienia Szefa ABW - konieczne jest zawiadomienie prokuratora lub Policji, co czyni niejasnym, jakim obowiązkom podlegają adresaci tego przepisu.

²⁶ Art. 240. § 1. Kto, mając wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 118, 118a, 120-124, 127, 128, 130, 134, 140, 148, 163, 166, 189, 189a § 1, art. 252 lub przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nie zawiadamia niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw,

podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Nie popełnia przestępstwa określonego w § 1, kto zaniechał zawiadomienia, mając dostateczną podstawę do przypuszczenia, że wymieniony w § 1 organ wie o przygotowywanym, usiłowanym lub dokonanym czynie zabronionym; nie popełnia przestępstwa również ten, kto zapobiegł popełnieniu przygotowywanego lub usiłowanego czynu zabronionego określonego w § 1.

§ 3. Nie podlega karze, kto zaniechał zawiadomienia z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu.

²⁷ Art. 304. § 1. Każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Przepis art. 191 § 3 stosuje się odpowiednio.

§ 2. Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

§ 3. Zawiadomienie o przestępstwie, co do którego prowadzenie śledztwa przez prokuratora jest obowiązkowe, lub własne dane świadczące o popełnieniu takiego przestępstwa Policja przekazuje wraz z zebranymi materiałami niezwłocznie prokuratorowi.

Z uwagi na fakt, iż zakres przedmiotowy nałożonego ustawą obowiązku informacyjnego wykracza poza zagrożenia terrorystyczne i stany kryzysowe, Wnioskodawca poddał w wątpliwość konstytucyjną zgodność celu legislacyjnego i środka użytego dla jego osiągnięcia. W ocenie Wnioskodawcy, wynikająca z art. 2 Konstytucji, zasada proporcjonalności nakazuje wybranie przez ustawodawcę środków skutecznych dla osiągnięcia założonych celów, a jednocześnie najmniej uciążliwych dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, co prowadzi do konkluzji, że regulacja, zawarta w dodanym art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej, wykracza poza to, co jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, a - tym samym - budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji.

Ponadto w art. 12a ust. 3 ustawy kryzysowej ustawa zmieniająca wprowadziła instytucję „zalecenia”, które może być udzielone przez Szefa ABW organom i podmiotom, w przypadku - jak to określił Wnioskodawca - „podjęcia informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia terrorystycznego zagrażającego infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku”. Sposób określenia przez ustawodawcę kręgu adresatów, którym mogą być przekazywane owe zalecenia - w ocenie Wnioskodawcy - wskazuje, że krąg ten jest praktycznie nieograniczony i może obejmować nie tylko organy władzy publicznej, niezależnie od ich pozycji ustrojowej, lecz także wszelkie jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne.

Wnioskodawca - podkreślając, iż tę samą instytucję prawną ustawa adresuje do podmiotów, które mają charakter publicznoprawny (np. organy administracji publicznej), jak i podmiotów niemających takiego statusu - uznał, że instytucja „zalecenia” nie została precyzyjnie uregulowana, nie jest bowiem jasne, „jaki ma mieć charakter, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie wiąże ono adresata, czy stopień związania nim różni się zależnie od rodzaju podmiotu, do

którego jest kierowane, a także, jakie mogą być konsekwencje prawne niezrealizowania zalecenia przez adresata”.

W przekonaniu Wnioskodawcy, posłużenie się instytucją „zalecenia”, bez jej należytego sprecyzowania, w sytuacji, gdy adresatem normy może być każdy podmiot, w tym osoba fizyczna, stwarza zbyt szeroki margines swobody interpretacyjnej, a to oznacza, że kwestionowana regulacja nie spełnia wymogu zgodności z nakazem określoności prawa, wynikającym z art. 2 Konstytucji.

Prezydent RP podkreślił także, iż, podniesione przezeń zarzuty naruszenia zasad proporcjonalności i określoności prawa wobec regulacji dotyczącej wprowadzenia obowiązku przekazywania informacji Szefowi ABW oraz instytucji „zalecenia” wydawanego przez ten organ w stosunku do praktycznie nieograniczonego kręgu adresatów, „nie oznaczają zakwestionowania możliwości gromadzenia przez instytucje państwowe, w tym służby specjalne, informacji, które służyć będą przeciwdziałaniu terroryzmowi i sytuacjom kryzysowym, a także oddziaływania przez nie na podmioty narażone na zagrożenia terrorystyczne”. Stwierdził, że są to „działania za konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i samego państwa”. Uznał jednak za niezbędne, by w takiej regulacji następowało precyzyjne określenie obowiązków i uprawnień adresatów norm prawnych, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi.

Odniesienie się do poruszonych przez Wnioskodawcę kwestii należy poprzedzić przedstawieniem zagadnień ogólnych, dotyczących problematyki zarządzania kryzysowego, w tym ewolucji regulacji prawnych w tym obszarze działalności państwa.

Uchwalona w 2007 r. ustawa kryzysowa stanowiła legislacyjną reakcję ustawodawcy na wzrastające zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a za jej cel poprawę bezpieczeństwa powszechnego, przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.

Ustawa kryzysowa określa zadania organów właściwych dla materii będącej elementem bezpieczeństwa narodowego. Zakres podmiotowy tej ustawy obejmuje jednak nie tylko działalność organów administracji rządowej, lecz odnosi się również do sfery obowiązków organów samorządu terytorialnego, a także podmiotów znajdujących się poza strukturą administracji publicznej i w związku z tym niepodlegających władztwu organizacyjnemu organów państwa.

Zakwestionowanej przez Prezydenta RP nowelizacji ustawy kryzysowej (ustawa zmieniająca) ustawodawca wyznaczył następujące cele: „a) wyeliminowanie licznych wątpliwości powstałych w zakresie interpretacji podczas stosowania przepisów prawa, b) stworzenie efektywnego i czytelnego systemu zarządzania kryzysowego, funkcjonującego także w warunkach, gdy normalne zasoby i procedury działania służb, inspekcji i straży okazały się być niewystarczające, c) ujednolicenie dokumentacji tego systemu oraz usunięcie dokumentów dublujących się oraz d) usprawnienie procesu planowania przez wprowadzenie cyklu planowania, wskazanie podmiotów uprawnionych do udziału w tym procesie oraz właściwych do uzgadniania planów zarządzania kryzysowego” (uzasadnienie projektu ustawy - druk sejmowy nr 1699).

Ustawa zmieniająca, zakwestionowana w części, o której mowa we wniosku Prezydenta RP, wprowadziła szereg nowych regulacji, w tym nową definicję „sytuacji kryzysowej” (konsekwencją której jest pojęcie „zarządzania kryzysowego”), określając ją jako sytuację, która negatywnie oddziałuje na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska i wywołuje znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 ustawy kryzysowej²⁸).

²⁸ Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) sytuacji kryzysowej - należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków;

Poprzednia definicja, która została uznana, wspomnianym już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., w sprawie o sygn. akt K 50/07, za niezgodną z art. 2 Konstytucji RP, określała jako sytuację kryzysową - „sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych”²⁹.

Pomimo braku - w aktualnym brzmieniu art. 3 pkt 1 ustawy kryzysowej - deklaracji zawartej w pierwotnym tekście tego przepisu *in fine*, że sytuacja kryzysowa jest czymś rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP³⁰, należy wszelką działalność organów władzy publicznej, ukierunkowaną na zapobieganie sytuacjom zagrożeń i reagowanie w przypadku ich wystąpienia, nazwaną w art. 2 tej ustawy „zarządzaniem kryzysowym”, zaliczyć do form aktywności właściwych organów w standardach tzw. „normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5 Konstytucji), a nie jego funkcjonowania w ramach któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych, będących konsekwencją wystąpienia określonej sytuacji, mającej charakter szczególnego zagrożenia. Pod pojęciem stanu nadzwyczajnego, o którym

²⁹ zob. przyp. 13

³⁰ Art. 228. 1. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.
2. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.
3. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa.
4. Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.
5. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.
6. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.
7. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

mowa w art. 228 ustawy zasadniczej, należy bowiem rozumieć pojawienie się w państwie sytuacji ekstraordynaryjnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia do środków szczególnych, polegających - jak uważa się w piśmiennictwie - między innymi na: a) koncentracji władzy w rękach egzekutywy; b) ograniczeniu praw i wolności obywateli; c) zmianach w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych; d) zmianach w systemie stanowienia prawa.³¹

Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych regulacji dla sytuacji szczególnych, spełniających materialne przesłanki, o których mowa w rozdziale XI Konstytucji.

W przypadku wystąpienia określonego rodzaju „sytuacji szczególnego zagrożenia” dla normalnego funkcjonowania państwa, „jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”³², możliwe jest wprowadzenie – w ściśle określonej procedurze – określonego stanu nadzwyczajnego, z którym będą wiązały się konkretne skutki prawne dla funkcjonowania państwa oraz - przede wszystkim - realizacji konstytucyjnych praw i wolności podmiotów prawnych (art. 229, art. 230 i art. 232 Konstytucji RP³³).

Zarówno Konstytucja RP, jak i obowiązujące, wydane na jej podstawie, ustawy o stanach nadzwyczajnych przewidują, że „normalne funkcjonowanie państwa” może być czasowo przerwane tylko przez okoliczności wyjątkowe,

³¹ zob.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 417

³² por. K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, , uwagi do art. 228 Konstytucji, s. 1

³³ Art. 229. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.

Art. 230. 1. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa.

2. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

Art. 232. W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

godzące w wartości leżące u podstaw funkcjonowania organów władzy publicznej i bezpieczeństwa obywateli.

Warte podkreślenia wydaje się, iż Konstytucja, w normie zezwalającej na wprowadzenie określonego stanu nadzwyczajnego, posługuje się zwrotem, że może zostać wprowadzony „odpowiedni” stan nadzwyczajny, co oznacza, iż powinien on być adekwatny do występującej okoliczności wyjątkowej, do zaistniałej sytuacji zagrożeń. Takie zróżnicowanie stanów nadzwyczajnych umożliwia zatem realizację ustrojowej zasady proporcjonalności. Odpowiedni do rodzaju zagrożeń stan pozwala na stopniowalność rygorów, które taki stan za sobą pociąga, powodujących ograniczenie praw i wolności obywatelskich w stopniu odpowiednim, a wobec tego proporcjonalnym do występującej konieczności, wynikającej z równie odpowiedniego stopnia zagrożenia w zaistniałej sytuacji.³⁴

Konstytucja nie wprowadza żadnego stanu pośredniego pomiędzy stanami nadzwyczajnymi, które we wskazanych wyżej przepisach definiuje, równocześnie odsyłając do regulacji ustawowych w zakresie określenia zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie zaistnienia sytuacji szczególnego zagrożenia i wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Konstytucja wyznacza więc granice pomiędzy stanami nadzwyczajnymi a „normalnym funkcjonowaniem państwa”, przywrócenie którego ma być konstytucyjnie wytyczonym - co wynika z ust. 5 w art. 228 ustawy zasadniczej - celem działań organów władzy publicznej.

Wprowadzone ustawą kryzysową przesłanki zaistnienia sytuacji, w której zachodzi potrzeba podjęcia działań w ramach tzw. „zarządzania kryzysowego”, należy zatem uznać za niepokrywające się z, wyróżnionymi w Konstytucji RP, przesłankami uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, a wobec tego ani ta ustawa, ani ustawa zasadnicza nie

³⁴ por. K. Działocha, jw., s. 4

obejmują swymi regulacjami żadnej takiej sytuacji, którą można by uznać za należącą do kategorii quasi-stanu nadzwyczajnego. Wszelka zatem działalność organów administracji publicznej, ukierunkowana na zapobieganie sytuacjom zagrożeń zwykłych i reagowanie w przypadku ich wystąpienia, jest - co już podkreślano - wykonywaniem czynności właściwych organów państwa w ramach jego „normalnego funkcjonowania”.

Warto przy tym zauważyć, iż ustawa kryzysowa nie zawiera przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa mamy już do czynienia z sytuacją, którą można określić jako kryzysową, i czy, grożąca lub zaistniała, sytuacja uzasadnia podjęcie „zarządzania kryzysowego”. Sytuacja kryzysowa może bowiem występować zarówno jako sytuacja będąca następstwem zagrożenia, mającego charakter zagrożenia zwykłego, jak też dotyczyć wstępnej fazy narastania zagrożenia szczególnego.

Konstytucja również nie zawiera przepisów zezwalających na wyróżnienie, pośród tych dwóch typów zagrożeń - zagrożenia zwykłego i zagrożenia szczególnego dla państwa i jego obywateli - specyficznego stanu pewnego narastania zagrożeń (charakterystycznego dla „sytuacji kryzysowej”), usytuowanego między zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli, dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne, podejmowane przez organy władzy wykonawczej, należące do sektora administracji publicznej (rządowej i samorządowej), a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, które ustawa zasadnicza łączy jednoznacznie z innym ośrodkiem władzy wykonawczej i jego konstytucyjnymi uprawnieniami i obowiązkami, a mianowicie z urzędem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

„Zarządzanie kryzysowe” jest inicjowane i sprawowane - w granicach wyznaczonych ustawą - przez organy administracji publicznej. Ten zespół czynności, będących „elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym”,

polega na opracowywaniu planów działań, mających na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym i przygotowanie do „przejmowania kontroli” nad takimi sytuacjami, a także na „reagowaniu” na sytuacje kryzysowe, w przypadku ich zaistnienia (uruchamianiu działań przewidzianych w określonym planie) oraz na usuwaniu ich skutków i „odtworzeniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. Zarządzanie kryzysowe obejmuje tedy działania, odpowiednie do rozwoju sytuacji będącej skutkiem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i następczy. Pierwsza z wyróżnionych form zarządzania kryzysowego, będąca li tylko przygotowywaniem określonych działań na wypadek sytuacji szczególnych, związana jest z takim etapem powstawania czy narastania zagrożenia, który bez wątpienia mieści się w kategorii „sytuacje normalne”, występujące w „normalnym funkcjonowaniu państwa”.

Pewne wątpliwości co do ewentualnego wkraczania działań, podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego, w sferę przedsięwzięć właściwych dla stanów nadzwyczajnych mogą pojawić się dopiero przy działalności polegającej na reagowaniu w sytuacjach kryzysowych, już zaistniałych, tzn. gdy nastąpił już taki stopień zagrożenia, który posiada określone cechy na przykład stanu klęski żywiołowej, co miało miejsce choćby w czasie powodzi wiosną bieżącego roku.

Uprawniony wydaje się być pogląd, iż wystąpienie co najmniej niektórych z wymienianych wcześniej sytuacji szczególnych zagrożeń, uprawniających do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych (zwłaszcza uprawniających do wprowadzenia - o czym była mowa wyżej - stanu klęski żywiołowej) także łączy się z „negatywnym wpływem na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska” czy też ze „znacznymi ograniczeniami w działaniu właściwych organów administracji publicznej” przy „nieadekwatności posiadanych sił i środków”, na które to okoliczności powołuje się definicja „sytuacji kryzysowej”.

Jedynym kryterium, pozwalającym na odróżnienie sytuacji, prowadzących do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, od sytuacji uruchamiających jedynie odpowiednie procedury zarządzania kryzysowego, może być ocena poziomu zagrożenia, w ramach którego następuje realizacja przedsięwzięć wymaganych do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa narodowego, o którym mowa w art. 2 ustawy kryzysowej. Ocena, pozwalająca na wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, jest limitowana wyraźnym zastrzeżeniem konstytucyjnym o dopuszczalności takiego stanu li tylko w „sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”. Natomiast analiza sytuacji, w wyniku której dochodzi do wdrożenia odmiennego, szczególnego trybu postępowania, które ustawodawca nazwał „zarządzaniem kryzysowym”, opiera się na kryteriach uznaniowych, co nie oznacza jednak, że ma ona charakter *stricte* subiektywny.

Zasadniczą rolę w ocenie takowej sytuacji zagrożenia i w następczym procesie decyzyjnym odgrywa niewątpliwie Rada Ministrów, która sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁵, a także ma znaczny udział przy wprowadzaniu poszczególnych stanów nadzwyczajnych (wnioskuje do Prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego oraz wprowadza stan klęski żywiołowej - art. 229, art. 230 i art. 232 Konstytucji).

Organami decyzyjnymi w ramach „zarządzania kryzysowego” są również Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, którzy mogą wprowadzić - w zależności od skali zagrożenia

³⁵ Art. 7. 1. Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów.

3. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

4. Prezes Rady Ministrów, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, określa, w drodze zarządzenia, wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie.

atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym - odpowiedni do stopnia tego zagrożenia stopień alarmowy³⁶.

Ustawowe wskazanie organów, sprawujących zarządzanie kryzysowe i podejmujących decyzje kluczowe w toku tego elementu kierowania bezpieczeństwem narodowym, wyraźnie przesądza, iż jest to domena administracji rządowej. Ustawodawca, wyznaczając w tym obszarze szczególną rolę Radzie Ministrów, uwzględnił okoliczność, że to właśnie na Rząd ustawa zasadnicza nałożyła - w art. 146 - obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie oraz zapewnienia jego bezpieczeństwa zewnętrznego.³⁷ Dotyczy to także wszystkich organów i służb Radzie Ministrów podległych.

Ustawodawca skonstruował w ustawie kryzysowej szereg rozwiązań normatywnych, które mają regulować system przedsięwzięć i procedur umożliwiających „przestawienie państwa (...) bądź jego ograniczonych terytorialnie fragmentów, z sytuacji w miarę bezpiecznej i spokojnej na sytuację kryzysową”³⁸, w tym przepisów o wyraźnie technicznym charakterze. Działania w ramach zarządzania kryzysowego, podejmowane na ich podstawie, powinny mieć charakter - w pewnym sensie - prewencyjny, w stosunku do narastania sytuacji prowadzącej do stanów nadzwyczajnych.³⁹

W piśmiennictwie podnosi się, że we współczesnym świecie, w praktyce społecznej, istnieją liczne, zróżnicowane co do stopnia, zagrożenia bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa, z którymi obywatele mają często do

³⁶ zob. przyp. 4

³⁷ zob. przyp. 18

³⁸ źródło: Strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: <http://www.sejm.gov.pl/archiwum>; zob. stenogram 23. posiedzenia Sejmu w dniu 22 sierpnia 2006 r. Rozpatrzenie punktu 5 „Projekty ustaw dotyczące zarządzania kryzysowego”.

³⁹ j.w.stenogram, j.w.; Z wystąpienia Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Ludwika Dorna: „(...)bardzo często mamy do czynienia z taką oto sytuacją, że może dojść do potrzeby wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, przy zaistnieniu klęski żywiołowej, ale także można sobie wyobrazić sytuację, kiedy chodzi o stan wyjątkowy, natomiast jeżeli podejmie się bardzo energiczne, dynamiczne, opisane i prawem, i procedurami działania, to do efektu, czyli takiej sytuacji, która zmusza do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, może nie dojść. Innymi słowy zarządzanie kryzysowe jest pewnym elementem działań prewencyjnych. Nie możemy jakby wstrzymywać przestawiania państwa na tory zarządzania kryzysowego do czasu aż nie stanie się sytuacja nadzwyczajna w rozumieniu ustawowym.” (<http://www.sejm.gov.pl/archiwum>)

czynienia, ale nie każde z takich zagrożeń może być zaliczone do sytuacji uprawniającej do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego⁴⁰.

Na wzajemne relacje pomiędzy występowaniem sytuacji zagrożeń zwykłych i sytuacji zagrożeń szczególnych zwracano uwagę już w toku prac parlamentarnych (w roku 2006) nad projektami aktów normatywnych (rządowego i poselskiego) obejmujących problematykę zarządzania kryzysowego.⁴¹ Wyrażone w toku debaty sejmowej poglądy wskazywały jednoznacznie na intencje „normatywnego zagospodarowania” (właśnie przepisami o zarządzaniu kryzysowym) pewnych sytuacji w funkcjonowaniu państwa, w których obszar, gdzie *„stykają się kompetencje Prezydenta, Rady Ministrów i właściwych ministrów, którzy działają w myśl polityki wytyczonej przez rząd”*⁴², a więc obszaru zagrożeń bezpieczeństwa państwa i obywateli, stanowiących przesłanki uzasadniające wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, łączy się z obszarem zagrożeń zwykłych, które na pewnym etapie rozwoju sytuacji mogą dopiero - ewentualnie - przekształcić się w zagrożenia szczególne.

W obowiązującym porządku prawnym przewidziano sposoby funkcjonowania organów administracji publicznej (w tym także służb, inspekcji i różnych straży) w tzw. sytuacjach normalnych oraz w stanach nadzwyczajnych, przewidzianych w Konstytucji RP, brakowało natomiast regulacji obejmujących funkcjonowanie tych podmiotów w sytuacjach polegających na narastaniu pewnych zagrożeń (co niewątpliwie jest cechą sytuacji kryzysowych).

⁴⁰ zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 287

⁴¹ źródło: Strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: stenogram 23. posiedzenia Sejmu w dniu 22 sierpnia 2006 r.; Rozpatrzenie punktu 5 „Projekty ustaw dotyczące zarządzania kryzysowego”. Zob. wystąpienie Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Ludwika Dorna: „(...) zarządzanie kryzysowe dotyczy przede wszystkim sytuacji, kiedy w większości przypadków może nie ma jeszcze potrzeby wprowadzania stanu nadzwyczajnego, który wiąże się z nakładaniem z mocy ustawy pewnych ograniczeń dla obywateli i obciążeń dla sektora gospodarczego, a ponadto ponieważ zawiera on konstytucyjne ograniczenia zarówno obywatelskich, jak i gospodarczych praw i wolności, wymaga stosownej decyzji właściwych organów. Bo przecież na tej zasadzie, że nagle stał się nam kataklizm, nie można z dnia na dzień, bez decyzji konstytucyjnie umocowanych organów, ograniczyć prawa i wolności obywateli i podmiotów gospodarczych”. (<http://www.sejm.gov.pl/archiwum>)

⁴² zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 154

Przechodząc do ustosunkowania się do poszczególnych zarzutów Wnioskodawcy, warto przypomnieć, iż Jego zamiarem, co wyraża *petitum* stanowiska, jest poddanie weryfikacji konstytucyjności większości z wymienionych tamże przepisów wyłącznie zakresowo, a mianowicie w odniesieniu do tego ich aspektu, w jakim nie przewidują obowiązku konsultacji podejmowanych inicjatyw i działań, w zakresie organizacji zarządzania kryzysowego, z Prezydentem RP.

Wnioskodawca w pierwszym punkcie wnioskuje o stwierdzenie niezgodności z, wyrażoną w Preambule do Konstytucji, zasadą współdziałania władz oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego (aczkolwiek bez sprecyzowania, czy również z wynikającą z niej zasadą określoności prawa), a także z art. 126 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej, zawierającym ogólną charakterystykę funkcji Prezydenta RP, tych przepisów ustawy nowelizującej, które regulują: tryb prac nad Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego, Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego i Narodowym Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz wprowadzanie, odpowiednich do skali zagrożenia, stopni alarmowych, w części dotyczącej ich wprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników urzędów centralnych. Stosownie do argumentacji, przedstawionej na wstępie niniejszego stanowiska, oceną zgodności z Konstytucją objęte są w niniejszym stanowisku przepisy ustawy kryzysowej, a w istocie ich niektóre elementy redakcyjne, nie zaś przepisy ustawy zmieniającej.

Sposób, w jaki zredagowano pierwszą część zarzutów, nie nasuwa wątpliwości, że intencją Wnioskodawcy było zakwestionowanie tzw. pominięcia ustawodawczego (w uzasadnieniu wniosku Prezydent RP stwierdził: „brak takiej regulacji (...) w moim przekonaniu, uznać należy również za pominięcie legislacyjne”). Zarówno *petitum*, jak i uzasadnienie wniosku, wskazują jednoznacznie, że niekonstytucyjny - w ocenie Wnioskodawcy - miałby być brak we wszystkich „przepisach ustawowych wskazanych w części

pierwszej *petitum* wniosku”, odpowiednich uregulowań, określających obowiązek konsultowania takich dokumentów, jak KPZK, Raport z.b.n. i NPOIK, co w rzeczywistości miałoby oznaczać uzgadnianie z Prezydentem RP ich projektów, a także konsultowania propozycji wprowadzenia stopni alarmowych.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie rozstrzygana była problematyka pominięcia ustawodawczego i ukształtował się pogląd, że w razie dokonania regulacji częściowej, o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie jej zakresu. Trybunał wskazywał na dopuszczalność oceny danego aktu w aspekcie braku w jego przepisach unormowań, bez których, ze względu na materię regulacji danego aktu, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.⁴³

Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, o tyle – skoro decyzja taka zostanie już podjęta – regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, decydujący dla przyjęcia, z którym z zaskarżonych przepisów łączyć można pominięcie ustawodawcze, jest więc zakres przedmiotowy konkretnego przepisu.⁴⁴ W postanowieniu z dnia 22 czerwca 2010 r., o sygn. akt Ts 295/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] razie sformułowania zarzutu pominięcia prawodawczego, a więc w sytuacji, gdy integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy powinien być pewien element regulacji, skarga wymaga

⁴³ zob. m. in. orzeczenie TK z dnia 3.12. 1996 r., sygn. akt K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki TK: z dnia 6.05. 1998 r., sygn. akt K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; z dnia 30.05. 2000 r., sygn. akt K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112 , z dnia 24.10.2000 r., sygn. akt SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256, oraz z dnia 24.10. 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216

⁴⁴ m.in. postanowienie TK z dnia 7.10.2005 r., sygn. akt Ts 58/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 32

dokładnego oznaczenia przepisu, którego zakres zastosowania – jako zbyt wąski, czyli nieobejmujący tego zakresu przypadków, który zgodnie z normami konstytucyjnymi winien obejmować – jest przedmiotem wysuwanych w skardze zarzutów”⁴⁵. Niezawarcie takiej argumentacji w piśmie inicjującym postępowanie powoduje jego umorzenie, albowiem tego braku formalnego Trybunał nie jest władny usunąć z uwagi na związanie granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej.⁴⁶

W swym wniosku Prezydent RP wyraźnie zaznaczył, że zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego, co zostało pominięte w treści art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy kryzysowej. Odniósł zatem zarzut pominięcia ustawodawczego do pewnego fragmentu zakresu normowania - określonego częściowo w *petitum* wniosku, częściowo zaś tylko w jego uzasadnieniu - przepisów art. 5, art. 5a, art. 5b oraz art. 23 ustawy kryzysowej (a ściśle: odpowiednich przepisów ustawy nowelizującej, dodających bądź zmieniających te artykuły). Zarzutów tych Wnioskodawca nie skierował jednak wyraźnie do poszczególnych elementów wskazanych jednostek redakcyjnych ustawy, których treść jest rozbudowana, a struktura złożona, obejmuje bowiem ustępy, punkty, zaś w wypadku art. 5 - nawet litery.

Analiza treści zakwestionowanych przepisów uprawnia do wniosku, iż tymi jednostkami redakcyjnymi, które ewentualnie mogłyby być uznane za dotknięte wskazanym powyżej brakiem (czyli normami niezawierającymi pewnych elementów regulacji, które powinny stanowić ich integralną, funkcjonalną część), są jedynie te części artykułów ogólnie wskazanych jako przedmiot kontroli, które odnoszą się do procesu przygotowania wyliczonych wyżej dokumentów oraz wprowadzania stopni alarmowych.

⁴⁵ zob. postanowienie TK z dnia 22.06.2010 r., sygn. akt Ts 295/09 (niepubl.) i powołane w nim postanowienia TK sygn. akt Ts 82/08; z dnia 8.01.2009 r. i dnia 19.05.2009 r., OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 195 i 196, a także m.in. postanowienie TK z dnia 22.05.2007 r., sygn. akt Ts 245/06, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 280

⁴⁶ m.in. powołane wyżej postanowienie TK z dnia 8.01.2009 r., sygn. akt Ts 82/08

W rezultacie, na podstawie analizy art. 5, art. 5a, art. 5b oraz art. 23 ustawy kryzysowej należy uznać, że elementy normatywne, których brak podnosi Wnioskodawca, powinny ewentualnie zawierać: art. 5 ust. 5 ustawy kryzysowej (w zakresie uzgadniania planów zarządzania kryzysowego), art. 5a ust. 1 tej ustawy (w zakresie przygotowania Raportu z.b.n.); art. 5b ust. 3 (w zakresie odnoszącym się do przygotowania NPOIK) oraz art. 23 ust. 1 (w zakresie wprowadzania stopni alarmowych).

Skoro bowiem Wnioskodawca kwestionuje brak określonego - w Jego ocenie istotnego dla kompetencji Prezydenta RP - elementu procedury przygotowywania i tworzenia wymienionych wyżej dokumentów, a także podejmowania przez Szefa Rządu decyzji o wprowadzeniu - w zależności od skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym - odpowiedniego stopnia alarmowego, zarzut ten winien być adresowany do regulacji wyraźnie z tym procedurami związanych.

Normy, wyrażone w pozostałych ustępach art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy kryzysowej, dotyczą natomiast kwestii niemających związku z podniesionym we wniosku zarzutem pominięcia ustawodawczego (przy uwzględnieniu argumentacji Wnioskodawcy). W tym zakresie należy więc postępowanie umorzyć - ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Brak uregulowania obowiązku konsultacyjnego jest - zdaniem Wnioskodawcy - pominięciem legislacyjnym, stanowiącym naruszenie klauzuli demokratycznego państwa prawnego, w aspekcie zasady poprawnej legislacji (aczkolwiek Wnioskodawca tego wyraźnie nie sprecyzował), a także sprzecznym z dwoma ustępami art. 126 ustawy zasadniczej, mającymi charakter wypowiedzi wyrażającej koncepcje przyjęte przez ustrojodawcę, a dotyczące pozycji ustrojowej Prezydenta RP, oraz z preambułą do Konstytucji - przez nieuwzględnienie, wyrażonej we wstępie do ustawy zasadniczej, zasady współdziałania władz.

Co do meritum normatywnego, wskazanych jako wzorce kontroli, Preambuły do Konstytucji oraz art. 126 ustawy zasadniczej wypowiadał się w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny.

W postanowieniu z 20 maja 2009 r., kilkakrotnie powoływanym w uzasadnieniu omawianego wniosku, w sprawie o sygn. akt Kpt 2/08, materia której było rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, iż treść art. 126 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania (jako pewne cele), a nie kompetencje, lecz zadań tych Prezydent nie może realizować w sposób dowolny, ale wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej, sięgając po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach, i to wyłącznie w sytuacji, gdy służy to realizacji owych celów nakreślonych w tej normie. Trybunał - w powołanym postanowieniu - stwierdził: *„Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto - do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania. Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji (...)”*⁴⁷.

Z takiego odczytania zasady współdziałania władz nie wynika możliwość przyznania jej treści normatywnej, która byłaby źródłem praw i wolności, a także takiej, która nakładałby na organy władzy publicznej określone (o dającej się jednoznacznie ustalić treści) obowiązki. W powołanym wyżej postanowieniu, stwierdzając, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów działają jako wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i

⁴⁷ zob. przyp. 15

funkcjonalnie organy tej władzy, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „Prezydent Rzeczypospolitej w sferze urzeczywistniania przypisanych mu przez prawo funkcji oraz zadań działa niezależnie od Rady Ministrów i «na własny rachunek». Dotyczy to funkcji Prezydenta określonych w art. 126 ust. 1 Konstytucji, w szczególności w sferze działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych”⁴⁸.

W teorii prawa uważa się, iż z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji nie wynikają „żadne władcze kompetencje Prezydenta, takie więc, które przesądzają o pewnym zagadnieniu, które nakładają na innych skonkretyzowane obowiązki czy przyznają zindywidualizowane uprawnienia itd. (...) np. odesłanie ustawy do parlamentu – bo rodzi to obowiązek tego ostatniego do popownego uchwalania ustawy, zlecenie przeprowadzenia kontroli przez NIK – bo dana kontrola musi być przeprowadzona, odznaczenia orderem – bo odtąd obywatel ma prawo nosić ów order itd.”⁴⁹ Stosownie do tych samych poglądów, kompetencje zaś niewładcze, a więc takie, które owych skutków nie wywołują, nie są przewidziane wyraźnie ani w Konstytucji, ani w ustawach, ale mogą i powinny służyć realizacji zadań Prezydenta, określonych w powołanym przepisie Konstytucji.

Konstytucja zalicza urząd Prezydenta RP (obok Rady Ministrów) do organów sprawujących władzę wykonawczą. Jako że ustawa zasadnicza jest aktem zawierającym podstawowe, a nie wszystkie, rozstrzygnięcia ustrojowe, to również przepis określający strukturę władz państwowych i dwie podstawowe zasady ustrojowe – trójpodziału władzy i równowagi władz (art. 10 Konstytucji⁵⁰), nie jest kompletny w wyliczeniu wszystkich, nawet konstytucyjnych, organów władzy wykonawczej. Zdaniem Pawła Sarneckiego,

⁴⁸ *ibidem*

⁴⁹ Paweł Sarnecki. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków, Zakamycze 2000, s. 37-38

⁵⁰ Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

takimi organami są również: Prezes Rady Ministrów, ministrowie, wojewodowie „i cały szereg dalszych organów zakotwiczonych już w ustawie”⁵¹. Autor ten zauważa, iż „[s]pośród dwu organów władzy wykonawczej, tym bardziej więc spośród ogółu konstytucyjnych i ustawowych organów tej władzy, główną pozycję Konstytucja przypisuje Radzie Ministrów”⁵². Wynika to jednoznacznie z treści art. 146 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej⁵³. Zastosowane przez ustrojodawcę w ust. 1 tego przepisu sformułowanie, że „Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną i wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej”, oznacza generalne określenie zadań Rządu i jest najpełniejszym nazwaniem zadań w zakresie polityki państwa, w obrębie władzy wykonawczej. Gdy w ust. 2 tego artykułu Konstytucji stwierdza się, iż do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego, oznacza to przekazanie Rządowi wszystkich spraw niezastrzeżonych dla owych organów i tym samym - domniemanie kompetencyjne Rady Ministrów, w zakresie wszystkich kierunków polityki państwa na płaszczyźnie zewnętrznej i wewnętrznej.

Przepis art. 126 Konstytucji, wyrażający jedynie koncepcje ustrojowe twórców ustawy zasadniczej, nie może zatem stanowić źródła prawnego obowiązku dla ustawodawcy uwzględniania w każdym akcie prawnym, obejmującym kwestie z zakresu bezpieczeństwa państwa, troska o które jest jednym z celów przyświecających całości działań Prezydenta RP, regulacji obligującej Rząd do uzgadniania jego przedsięwzięć z Prezydentem RP. Również, wywodzony z preambuły do Konstytucji, nakaz współdziałania władz nie może być postrzegany jako autonomiczne źródło prawnego obowiązku kooperowania z Prezydentem RP, w określonej formie lub

⁵¹ zob. przyp. 49: P. Sarnecki. *Prezydent...*, s. 29

⁵² *Ibidem*

⁵³ zob. przyp. 18

procedurze wyznaczonej ustawą, przy wykonywaniu zadań wynikających z kompetencji przyznanych - w obszarze odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa - Radzie Ministrów.

Współdziałanie władz, jeżeli rozumie się przez nie dyrektywę ustrojodawcy, adresowaną do Rządu, ma charakter proklamacji przychylności wobec innych organów władzy publicznej przy wykonywaniu powierzonych Radzie Ministrów przepisami ustawy zadań, ale nie samodzielnej podstawy konstytucyjnej.

W takich przypadkach, w których ustrojodawca uznał, by formule współdziałania obu konstytucyjnych segmentów egzekutywy - Prezydenta RP i Rady Ministrów (w tym jej członków – Prezesa Rady Ministrów czy konkretnego ministra) nadać charakter obowiązku bądź uprawnienia wyznaczonego konstytucyjnie, uczynił to *expressis verbis* w przepisach ustawy zasadniczej (obok powoływanych już przepisów, dotyczących stanów nadzwyczajnych, to jest art. 229 i art. 230 ust. 3 - np. w art. 133 ust. 3, art. 134 ust. 4 i 5 oraz art. 136 Konstytucji⁵⁴).

Zarządzanie kryzysowe, obowiązek sprawowania którego (co już wielokrotnie podkreślano) został wyraźnie przypisany przez ustawodawcę (w

⁵⁴ Art. 133. 1. Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

- 1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat,
- 2) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,
- 3) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

2. Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją.

3. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Art. 134. 1.. Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.

3. Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa.

4. Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa.

5. Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe.

6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa.

Art. 136. W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

art. 7 ust. 1 ustawy kryzysowej) Radzie Ministrów, nie stanowi regulowanego konstytucyjnie obszaru aktywności organów władzy publicznej, z czego wynika - wskazany wyżej - brak konstytucyjnego obowiązku ustawowego formalizowania współdziałania w tym obszarze obu wymienionych w art. 10 Konstytucji organów władzy wykonawczej. Nie jest możliwe wyprowadzanie z przepisów Konstytucji obowiązku ustawodawcy uregulowania w określonych formach kooperacji z Prezydentem RP w każdej sprawie, która może dotyczyć bezpieczeństwa państwa.

Sugerowany przez Prezydenta RP obowiązek „konsultowania”, a zatem czynności polegającej na zasięgnięciu opinii wobec węzłowych dokumentów opisowych i planistycznych w dziedzinie zarządzania kryzysowego, nie stanowi formy współdziałania władz, o której mowa w Konstytucji.

Należy zauważyć, iż ustawa zasadnicza wyraźnie wskazuje sytuacje (np. w art. 98 Konstytucji⁵⁵), w których opiniowanie przez organy państwowe (w tym - przez Prezydenta RP) aktów prawnych (tudzież - aktów stosowania prawa) jest obligatoryjne, nie zaliczając do nich zarządzania kryzysowego (w tym zwłaszcza czynności proceduralnych w jego ramach) i innych działań Rządu obliczonych na zapewnienie bezpieczeństwa państwa, z wyjątkiem wprowadzania stanów nadzwyczajnych oraz określonych kompetencji w stosunku do sił zbrojnych RP.

Na marginesie warto dodać, iż ustawa kryzysowa, i wydane z jej upoważnienia akty wykonawcze, zawierają szereg regulacji, obejmujących

⁵⁵

Art. 98. 1. Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.

2. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu.

3. Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Skrócenie kadencji Sejmu oznacza jednocześnie skrócenie kadencji Senatu. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio.

4. Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może w przypadkach określonych w Konstytucji zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje również kadencja Senatu.

5. Prezydent Rzeczypospolitej, zarządzając skrócenie kadencji Sejmu, zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów.

6. W razie skrócenia kadencji Sejmu stosuje się odpowiednio przepis ust. 1.

procedury gwarantujące rzeczywistą realizację reguły współdziałania obydwu konstytucyjnych segmentów władzy wykonawczej.

Na podstawie przepisu art. 8 ust. 1 tej ustawy, przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: RZZK), jako organ opiniodawczo-doradczy, właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego⁵⁶. Prezydent RP może kierować do prac w tym Zespole, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego [przy pomocy którego to Biura - stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym

⁵⁶ Art. 8. 1. Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, zwany dalej "Zespołem", jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.

2. W skład Zespołu wchodzi:

- 1) Prezes Rady Ministrów - przewodniczący;
- 2) Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych - zastępcy przewodniczącego;
- 3) Minister Spraw Zagranicznych;
- 4) Minister Koordynator Służb Specjalnych - jeżeli został powołany.

3. W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, następujące organy administracji rządowej:

- 1) ministrowie kierujący działami administracji rządowej:
 - a) administracja publiczna,
 - b) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa,
 - c) finanse publiczne,
 - d) gospodarka,
 - e) gospodarka morską,
 - f) gospodarka wodna,
 - g) instytucje finansowe,
 - h) informatyzacja,
 - i) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
 - j) łączność,
 - k) oświata i wychowanie,
 - l) rolnictwo,
 - m) sprawiedliwość,
 - n) środowisko,
 - o) transport,
 - p) zdrowie,
 - q) praca,
 - r) zabezpieczenie społeczne,
 - s) Skarb Państwa;

2) Główny Geodeta Kraju;

2a) Główny Inspektor Ochrony Środowiska;

3) Główny Inspektor Sanitarny;

4) Główny Lekarz Weterynarii;

5) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;

6) Komendant Główny Policji;

7) Komendant Główny Straży Granicznej;

7a) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej;

8) Prezes Państwowej Agencji Atomistyki;

9) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego;

10) Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;

11) Szef Agencji Wywiadu;

12) Szef Obrony Cywilnej Kraju;

13) Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego;

14) Szef Służby Wywiadu Wojskowego.

4. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac Zespołu, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela.

5. - 7. (...)

obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.)⁵⁷ - Prezydent RP wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności] lub innego swojego przedstawiciela - na podstawie ust. 4 w powołanym artykule. Do kompetencji RZZK należy: przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych; doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych; opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym; opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru; opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, zawierającego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, ale także opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy kryzysowej⁵⁸).

Z kolei - wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 9 ust. 3 ustawy kryzysowej - zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M. P. Nr 61, poz. 538) - w § 2 ust. 3 zawiera nakaz, by o planowanym posiedzeniu tego ciała jego przewodniczący informował Prezydenta RP najpóźniej na 7 dni przed terminem posiedzenia

⁵⁷ Art. 11. 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

2. Do pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Przewidziane w tych przepisach uprawnienia właściwych organów przysługują odpowiednio Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Biurem Bezpieczeństwa Narodowego kieruje sekretarz stanu wyznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Działalność Biura Bezpieczeństwa Narodowego jest finansowana ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta.

5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa organizację oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

⁵⁸ Art. 9. 1. Do zadań Zespołu należy:

- 1) przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
- 2) doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;
- 3) opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym;
- 4) opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;
- 5) opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- 6) (uchylony);
- 7) opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 7 ust. 4;

2. (uchylony).

3. Prezes Rady Ministrów określił, w drodze zarządzenia, organizację i tryb pracy Zespołu, z uwzględnieniem rozwiązań pozwalających na niezwłoczne zebranie się Zespołu i zapewnienie uzyskania pełnej informacji o zdarzeniach będących przedmiotem posiedzenia.

zwyczajnego lub najpóźniej na 24 godziny przed terminem posiedzenia nadzwyczajnego, natomiast w § 3 postanawia, iż ustalenia zespołu podejmowane są co do zasady w drodze przyjmowanych jednomyślnie uzgodnień (ewentualnie sporządzany jest protokół rozbieżności), niezwłocznie przedstawianych Radzie Ministrów⁵⁹.

Prezydent RP może także - w związku z realizacją celów wyznaczonych zadaniami określonymi w art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej i w zależności od swego uznania - współdziałać z Radą Ministrów w obszarze zarządzania kryzysowego przy pomocy innych konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych instrumentów prawnych.

Takim konstytucyjnym instrumentem prawnym - służącym owym celom - jest zwoływanie „w sprawach szczególnej wagi” Rady Gabinetowej, którą - na podstawie art. 141 ust. 1 ustawy zasadniczej⁶⁰ - tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP.

Decyzja o zwołaniu Rady Gabinetowej (a także o przedmiocie jej obrad) jest autonomiczną i suwerenną decyzją Prezydenta RP i należy do prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 ustawy zasadniczej (w tym przypadku

⁵⁹ § 2. 1. Decyzję o zaproszeniu do udziału w posiedzeniu Zespołu organów, o których mowa w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, podejmuje przewodniczący, stosownie do potrzeb, w szczególności z uwzględnieniem rodzaju zaistniałej sytuacji kryzysowej.

2. Przewodniczący zawiadamia organy zaproszone do udziału w posiedzeniu najpóźniej na 7 dni przed terminem planowanego posiedzenia zwyczajnego lub najpóźniej na 24 godziny przed terminem planowanego posiedzenia nadzwyczajnego.

3. Z zachowaniem terminów, o których mowa w ust. 2, przewodniczący informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o planowanym posiedzeniu Zespołu.

4. Przewodniczący może zaprosić do udziału w posiedzeniu Zespołu także inne osoby, z zachowaniem terminów określonych w ust. 2.

§ 3. 1. Ustalenia Zespołu są podejmowane w drodze przyjmowanych jednomyślnie uzgodnień.

2. W przypadku nieosiągnięcia jednomyślnego uzgodnienia przewodniczący, a w razie jego nieobecności - wyznaczony przez niego zastępca przewodniczącego lub członek Zespołu, o którym mowa w § 1 ust. 2, nakazuje sporządzenie protokołu rozbieżności, w którym zamieszcza się wszystkie stanowiska uczestników posiedzenia Zespołu oraz przyczyny uniemożliwiające podjęcie ustalenia.

3. Przewodniczący, a w razie jego nieobecności - wyznaczony przez niego zastępca przewodniczącego lub członek Zespołu, o którym mowa w § 1 ust. 2, niezwłocznie przedstawia Radzie Ministrów ustalenia Zespołu, o których mowa w ust. 1, albo protokół rozbieżności, o którym mowa w ust. 2.

⁶⁰ Art. 141. 1. W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej.
2. Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów.

wskazana ona jest w pkt 15 tego artykułu⁶¹). Na forum Rady Gabinetowej Prezydent RP może m.in. prezentować swoje stanowisko wobec Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz wobec Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, a więc - chociażby pośrednio - oddziaływać, za pośrednictwem organu konstytucyjnie określonego, na procedury planistyczne zarządzania kryzysowego.

Przykład zaś ustawowej regulacji, umożliwiającej Prezydentowi wpływ na czynności podejmowane w ramach zarządzania kryzysowego, stanowi uprawnienie, przewidziane w art. 4a ust. 1 pkt 5 powołanej uprzednio ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶², zgodnie z którym Prezydent może „zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych (...) o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa”, a które to informacje, według ust. 2 tego artykułu, mają być przekazywane Prezydentowi RP bezzwłocznie. Uprawnienie to Prezydent RP może zatem realizować wobec wszystkich podmiotów, legitymowanych, kwestionowanym przezeń art. 23 ust. 1 ustawy kryzysowej, do wprowadzania stopni alarmowych,

⁶¹ Art. 144. 1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

.....
15)zwoływania Rady Gabinetowej,
.....

⁶² Art. 4a. 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności:

- 1) zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;
- 2) wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 3) zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;
- 4) postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- 5) może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- 6) inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie.

2. Informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 5, przekazywane są bezzwłocznie.

odpowiednich do skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym (Prezesa Rady Ministrów, ministrów, a także kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów).

Trzeba nadto podkreślić, że gdyby doszło do ewentualnego uregulowania w ustawie, jako standardowej procedury - zgodnie z postulatem Wnioskodawcy - konsultowania z Prezydentem RP wprowadzenia odpowiedniego stopnia alarmowego, to z pewnością czas reagowania na różnorodne zagrożenia, które wyczerpują ustawowe przesłanki sytuacji kryzysowej, uległby - w każdym przypadku jej zaistnienia - wydłużeniu, co osłabiałoby skuteczność działań wobec zdarzeń, mających z natury charakter dynamiczny i wymagających operatywnych, wręcz natychmiastowych, reakcji. Nie ulega wątpliwości, iż relacje czasowe są podstawowym czynnikiem skuteczności przedsięwzięć podejmowanych na podstawie procedur zarządzania kryzysowego. Im bowiem czas - jaki upływa od otrzymania informacji o możliwości wystąpienia (lub faktycznym wystąpieniu) zdarzenia charakterze terrorystycznym lub sabotażowym do chwili osiągnięcia pełnej gotowości organów wykonujących zadania zarządzania kryzysowego i realizacji przez nie stosownych do zaistniałej sytuacji działań, w tym wprowadzenia określonego stopnia alarmowego - jest krótszy, tym owa skuteczność jest pewniejsza.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, iż pominięcie prawodawcze, które Prezydent RP zarzucił w tym przypadku ustawodawcy przy tworzeniu ustawy zmieniającej, nie ma cech niekonstytucyjnych, a nieujęcie treści normatywnej, której domaga się Wnioskodawca w kwestionowanym przezeń akcie prawnym mieści się w zakresie swobody przyznanej ustawodawcy. Postulat Wnioskodawcy może być podstawą formułowania wniosków *de lege ferenda*, lecz nie może stanowić uzasadnienia dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji obowiązującej.

Przepisy - art. 5 ust. 5, art. 5a ust. 1, art. 5b ust. 3 oraz art. 23 ust. 1 ustawy kryzysowej - w zakresach wskazanych w *petitum* niniejszego stanowiska, należy zatem uznać za zgodne z, wyrażoną w preambule ustawy zasadniczej, zasadą współdziałania władz oraz art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca, zarzucając wymienionym przepisom ustawy kryzysowej niezgodność z art. 2 Konstytucji, wyrażającym regułę demokratycznego państwa prawnego, nie sprecyzował, z którą zasadą - wyrażoną wprost bądź wywiedzioną z art. 2 Konstytucji - pozostają niezgodne zaskarżone przepisy ustawowe, poprzestał bowiem na stwierdzeniu, że „brak regulacji koniecznej z punktu widzenia Konstytucji jest pominięciem legislacyjnym, co stanowi naruszenie art. 2 ustawy zasadniczej”. Wobec takiego sformułowania zarzutu, uznanie, iż w powołanych wyżej przepisach ustawy kryzysowej niedopuszczalne konstytucyjnie pominięcie prawodawcze nie występuje, przesądza o zgodności tych regulacji także z art. 2 Konstytucji.

Badanie zaś zgodności z ustawą zasadniczą - w aspekcie wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej - norm wyrażonych w pozostałych ustępach art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy kryzysowej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, jako niemających związku z zarzutem pominięcia ustawodawczego, należy uznać - co ponownie wypada podkreślić - za pozostające poza kompetencją Trybunału Konstytucyjnego.

W następnym punkcie *petitum* wniosku Prezydent RP zakwestionował ustawę nowelizującą w zakresie dotyczącym dodanych: art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy kryzysowej, zarzucając obu tym przepisom, że przewidziane w nich skutki przyjęcia przez Radę Ministrów stosownych uchwał pośrednio przesadzają o obowiązkach osób trzecich, wykraczając tym samym poza standardy dotyczące aktów prawa o charakterze wewnętrznym, co wskazuje na niezgodność z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do art. 5a ustawy kryzysowej, na potrzeby KPZK, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport z.b.n., który zawiera: a) wskazanie najważniejszych zagrożeń przez stworzenie mapy ryzyka; b) określenie celów strategicznych; c) określenie priorytetów w reagowaniu na określone zagrożenia; d) wskazanie sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych; e) programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw oraz f) wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych.

Raport ten - stosownie do art. 5a ust. 4 ustawy kryzysowej - przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały. Zakwestionowany przez Wnioskodawcę art. 5a ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zakłada zaś, że kierunki działania, wynikające z Raportu z.b.n., stanowią element KPZK oraz są uwzględniane w pozostałych planach zarządzania kryzysowego, ustala zatem zakres wynikających z tego Raportu konsekwencji, dotyczących podmiotów zobowiązanych do sporządzania owych planów (wojewódzkich, powiatowych i gminnych). Część z tych planów sporządzana jest przez jednostki samorządu terytorialnego (powiaty i gminy), a więc podmioty niezależne od organów administracji rządowej. Ze względu na tę okoliczność, Wnioskodawca uznał, że Raport z.b.n., który zawiera elementy wiążące, powinien mieć formę aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Ustawa zmieniająca wprowadziła regulację, stosownie do której Rada Ministrów przyjmuje - również w drodze uchwały - Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Zgodnie zaś z kolejnym, zakwestionowanym przez Wnioskodawcę, przepisem - art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy kryzysowej - odnoszącym się do zawartości treściowej NPOIK, Program ten określa m.in. „szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi

wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli".

W ocenie Wnioskodawcy, regulacje, obejmujące owe „szczegółowe kryteria", należą do materii aktów normatywnych, jako że z dysponowaniem elementami IK wiążą się pewne obowiązki spoczywające na ich zarządcach, w tym także podmiotach niebędących organami administracji rządowej.

Tak szeroki krąg podmiotów przesądza - zdaniem Prezydenta RP - o konieczności ujęcia kryteriów, decydujących o statusie obiektów, instalacji i urządzeń jako wchodzących w skład systemów IK, w formie aktu powszechnie obowiązującego (tj. w samej ustawie kryzysowej bądź akcie wykonawczym o randze rozporządzenia).

Tak więc, zarzuty Wnioskodawcy o niekonstytucyjności obu wymienionych wyżej regulacji - aczkolwiek owe regulacje dotyczą odmiennych i odrębnych względem siebie kwestii - skupiają się na formalnoprawnych aspektach wspólnych obydwu kwestionowanym przepisom, a nie ich zawartości merytorycznej.

Stąd też, wskazany został przez Wnioskodawcę, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, przepis dotyczący stanowienia, charakteru normatywnego i podmiotowego zakresu obowiązywania aktów prawa wewnętrznego.

Jak już wspomniano przy relacjonowaniu zarzutów Wnioskodawcy, deklaruje On brak zastrzeżeń co do konieczności uwzględnienia w lokalnych planach zarządzania kryzysowego (tworzonych przez podmioty niebędące organami administracji rządowej) postanowień przyjętych przez Radę Ministrów, które ujednolicają działania w zakresie zarządzania kryzysowego, jak i uregulowania kwestii nakładania obowiązków na podmioty dysponujące elementami IK, a zarzuty obejmują „wyłącznie standardy tworzenia prawa".

Warunkiem stwierdzenia zgodności ze standardami konstytucyjnymi omawianych przepisów ustawy kryzysowej jest wyjaśnienie, czy każda z tych regulacji wprowadza nakaz stosowania uchwały Rady Ministrów jako źródła

prawa i czy podmioty, które mają być adresatami danej uchwały, pozostają w stosunku podległości wobec Rady Ministrów.

Poszukując odpowiedzi na pierwsze z tych pytań należy przypomnieć, iż w piśmiennictwie z zakresu teorii prawa, w tym teorii prawa konstytucyjnego, dominuje pogląd, akceptowany również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że aktem normatywnym nazywany jest ten akt, który zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, tj. normy, których adresat jest wyodrębniony na podstawie cech ogólnych i których przedmiot jest określany jako typ zachowań.⁶³

Przy określaniu zaś relacji, w jakich, względem Rady Ministrów, pozostają adresaci uchwał wydawanych przez ten organ, konieczne staje się odwołanie do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie.

W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., w sprawie o sygn. akt K 25/99, Trybunał dokonał analizy przesłanki „organizacyjnej podległości”, o której mowa we wskazanym przez Wnioskodawcę wzorcu kontroli, stwierdzając, że: *„Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść podobna jest do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami służbowymi.”*⁶⁴.

Zgodnie z art. 5a ust. 5 ustawy kryzysowej, kierunki działania, wynikające z wniosków Raportu z.b.n. (sporządzanego przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów, a przyjmowanego przez Radę Ministrów w drodze uchwały),

⁶³ zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 32-33, a także wyrok TK z dnia 12.07.2001 r., sygn. akt SK 1/01, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 127 i postanowienie z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 68 oraz powołane tam orzecznictwo

⁶⁴ wyrok TK z dnia 28.06.2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 141

zawierającego hierarchicznie uporządkowaną listę działań niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych (art. 5a ust. 3 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), nie tylko stanowią element KPZK (do czego Wnioskodawca nie ma zastrzeżeń), ale dodatkowo „są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego”, tworzonych na szczeblach wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym, (odpowiednio) przez: wojewodów (art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy kryzysowej⁶⁵), starostów jako przewodniczących zarządów powiatów (art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a tej ustawy⁶⁶) oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. b tej samej ustawy⁶⁷).

Zarzut Wnioskodawcy, skierowany wobec art. 5a ust. 5 ustawy kryzysowej, dotyczy formy prawnej, w jakiej sporządzany jest Raport z.b.n., będący aktem prawa wewnętrznego, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji i który może być - zdaniem Wnioskodawcy - adresowany wyłącznie do jednostek organizacyjnie podległych Radzie Ministrów. Zarzut niekonstytucyjności tego przepisu oparty jest przede wszystkim na konsekwencjach przyjęcia przez ustawodawcę takiego rozwiązania, albowiem

⁶⁵ Art. 14. 1. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda.

2. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - b) zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - c) przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego,
 - d) realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego;

⁶⁶ Art. 17. 1. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu.

2. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
 - b) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - d) zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego;

⁶⁷ Art. 19. 1. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta.

2. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;

odnosi się do zakresu, w jakim przepis ten nakazuje uwzględnianie kierunków działań, wynikających z wniosków wspomnianego Raportu, w powiatowych i gminnych p.z.k. Tylko bowiem wojewoda, który jest terenowym przedstawicielem Rady Ministrów (art. 152 Konstytucji⁶⁸), może być adresatem aktów prawa wewnętrznemu obowiązującego, wydawanych przez RM. Przepis, stanowiący przedmiot kontroli, odwołuje się do jednego z elementów Raportu z.b.n. Zakładana ustawą kryzysową treść Raportu obejmuje m.in. „wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych”, przy czym - jak stanowi § 4 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. Nr 83, poz. 540)⁶⁹ - owe „cele strategiczne” to, w szczególności, takie, jakie należy osiągnąć, aby

⁶⁸ Art. 152. 1. Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.
2. Tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa.

⁶⁹ § 4. Raport cząstkowy jest dokumentem obejmującym:

- 1) wskazanie najważniejszych zagrożeń i skutków ich wystąpienia przez stworzenie mapy ryzyka, o której mowa w art. 3 pkt 10 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, obejmującej wyszczególnienie rodzajów i charakterystyki zagrożeń:
 - a) o istotnym wpływie na funkcjonowanie i możliwości rozwoju państwa, a w szczególności mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji oraz potencjału ekonomicznego i obronnego,
 - b) których skutki mogą:
 - godzić w bezpieczeństwo państwa, jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność, niepodległość i nienaruszalność terytorium,
 - zagrażać życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w znacznych rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach,
 - oddziaływać, obok Rzeczypospolitej Polskiej, także na inne państwa,
 - dotyczyć terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, mimo możliwego wystąpienia w innym państwie,
 - c) występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa lub których potrzeba monitorowania i eliminacji wynika z podpisanych umów i traktatów międzynarodowych,
 - d) o charakterze terrorystycznym mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej;
- 2) określenie celów strategicznych, w szczególności:
 - a) wskazanie celów, jakie należy osiągnąć, aby zminimalizować możliwość wystąpienia zagrożenia lub jego skutków,
 - b) hierarchizację celów według kryterium ważności lub wskazanie celów priorytetowych;
- 3) wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych, a szczególnie tych, których realizacja wymaga działań wykraczających poza posiadane kompetencje;
- 4) wskazanie sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych;
- 5) programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa państwa przez wskazywanie określonych regionalnych i lokalnych inicjatyw, w szczególności:
 - a) wyszczególnienie programów krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych,
 - b) wskazanie realizatorów programów:
 - rządowych,
 - samorządowych,
 - pozarządowych,
 - c) sposoby finansowania programów,
 - d) okresy trwania programów;
- 6) określenie priorytetów w reagowaniu na określone zagrożenia, w tym ich wpływ na:
 - a) zasady reagowania w przypadku wystąpienia zagrożenia,
 - b) hierarchizację działań;
- 7) inne informacje, które zdaniem wykonawcy mogą być przydatne przy tworzeniu Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

zminimalizować możliwość wystąpienia zagrożenia lub jego skutków, zaś „lista przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych” powinna obejmować, w szczególności, te, których realizacja „wymaga działań wykraczających poza posiadane kompetencje”. Przyjęta formuła prawna Raportu wskazuje na to, że ów dokument nie stanowi samodzielnego źródła norm wiążących organy samorządu terytorialnego, lecz jest wstępnym opracowaniem w szeroko rozumianej procedurze planistycznej, wskazującym najważniejsze zagrożenia i ewentualne skutki ich wystąpienia - przez stworzenie mapy ryzyka, o której mowa w art. 3 pkt 10 ustawy kryzysowej⁷⁰ - będącym rozpoznaniem prawdopodobnego ryzyka, jego źródeł i metod eliminacji, na bazie którego mogą być tworzone szczegółowe plany w ich finalnej formie. W omawianym przepisie mowa jest o tym, że kierunki działania, wynikające z wniosków z Raportu, stanowią „element” KPZK i „są uwzględniane” w planach zarządzania kryzysowego, co oznacza, że we wszystkich takich planach. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „uwzględniane” oznacza, iż kierunki działań, wynikające z wniosków z Raportu, mają dla organów jednostek samorządu terytorialnego charakter nieobowiązujący, a jedynie pobudzający do inicjatywy czy sugerujący określone działania (jako inspiracja bądź wskazówka), tym bardziej że w ust. 3 pkt 5 tego samego artykułu mówi się, iż elementem Raportu z.b.n. jest „programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw”. Jeżeli by zatem uznać, że kierunki działań, wynikające z Raportu z.b.n., są obligatoryjne dla twórców lokalnych planów zarządzania kryzysowego, to w równym stopniu należałoby przyjąć, iż regionalne i lokalne inicjatywy poprawy bezpieczeństwa mają być obligatoryjnym elementem Raportu z.b.n., wiążącym organy odpowiedzialne za

⁷⁰ Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

10) mapie ryzyka - należy przez to rozumieć mapę lub opis przedstawiający potencjalnie negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę;

stworzenie Raportu (w tym ministrów i kierowników urzędów centralnych). Interpretacja taka byłaby nie do przyjęcia.

Wyłącznie zatem Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, odpowiedzialne za opracowanie KPZK (art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy kryzysowej⁷¹), jest zobligowane do inkorporowania do niego treści Raportu z.b.n., natomiast w wypadku planów zarządzania kryzysowego, tworzonych na szczeblach lokalnych, takiego zobowiązania brak.

Dyrektywa, wynikająca z przepisu stanowiącego przedmiot kontroli, nie może być odkodowywana jako podporządkowująca jednostki samorządu terytorialnego aktowi prawa wewnętrznie obowiązującego, albowiem organy, właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu bądź gminy, zachowują samodzielność, decydując o treści własnych planów

⁷¹ Art. 11. 1. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego.

2. Do zadań Centrum należy:

- 1) planowanie cywilne, w tym:
 - a) przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków,
 - b) opracowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych,
 - c) analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju,
 - d) gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów,
 - e) wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom,
 - f) planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3,
 - g) planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) monitorowanie potencjalnych zagrożeń;
- 2a) uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych;
- 3) przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- 4) przygotowywanie projektów opinii i stanowisk Zespołu;
- 5) przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac Zespołu;
- 5a) zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej;
- 6) współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej;
- 7) organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych;
- 8) zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego;
- 9) realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;
- 10) realizacja zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 10a) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 11) realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowywanie i aktualizacja załącznika funkcjonalnego do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego dotyczącego ochrony infrastruktury krytycznej, a także współpraca, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ich krajami członkowskimi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej;
- 12) *(uchylony)*;
- 13) przygotowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 7 ust. 4;
- 14) informowanie, zgodnie z właściwością, podmiotów, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 3, o potencjalnych zagrożeniach oraz działaniach podjętych przez właściwe organy;
- 15) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

zarządzania kryzysowego. Prowadzi to do wniosku, że Raport z.b.n., przyjęty w formie aktu wewnętrznego Rady Ministrów, nie stanowi regulacji wiążącej organy jednostek samorządu terytorialnego, a zatem art. 93 ust. 1 Konstytucji nie może stać się względem zakwestionowanego przepisu adekwatnym wzorcem kontroli.

Konkludując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 5a ust. 5 ustawy kryzysowej, w zakresie, w jakim nakazuje uwzględnianie w powiatowych i gminnych planach zarządzania kryzysowego kierunków działań wynikających z wniosków z Raportu, nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Drugi z zakwestionowanych, w kontekście tego samego wzorca kontroli, przepisów dotyczy NPOIK, który, w formie uchwały RM, określa narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, wskazuje centralne organy administracji rządowej odpowiedzialne za systemy IK, a także określa „szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli”. Przyjęte w ustawie kryzysowej rozwiązania wskazują na niejednolicie normatywny charakter Programu, gdyż - zgodnie z art. 5b tej ustawy - składać się nań mają - co wynika z samej nazwy tego dokumentu - zarówno elementy planistyczne, dotyczące wyznaczenia kierunków działań o charakterze strategicznym, obliczonych na stworzenie warunków poprawy bezpieczeństwa IK, a także obszaru zadaniowego podmiotów - organów administracji rządowej i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, jak również elementy kształtujące sferę praw i obowiązków podmiotów władających elementami zaliczonymi do infrastruktury krytycznej (dysponentów IK), w zakresie, w jakim określone są w NPOIK kryteria, o których mowa w kwestionowanym przez Wnioskodawcę przepisie. W tym

bowiem zakresie, art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy kryzysowej można uznać za normatywną podstawę władczego działania administracji publicznej.

Kryteria, pozwalające wyodrębnić infrastrukturę krytyczną w ramach systemów, są określane w NPOIK *de facto* na użytek dyrektora RCB, który jest ich projektodawcą (a nawet rzeczywistym autorem), a jednocześnie bezpośrednim adresatem [procedura ta jest szczegółowo określona w przepisach (§3 - §5) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 541)⁷², dalej: rozporządzenie w sprawie NPOIK].

Dyrektor RCB opracowuje owe kryteria i przekazuje je do uzgodnień ministrom i kierownikom urzędów centralnych (dalej: ministrom), odpowiedzialnym za systemy IK, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy kryzysowej, oraz właściwym w sprawach bezpieczeństwa narodowego.

⁷² § 3. W celu sporządzenia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zwanego dalej "Programem", dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, zwany dalej "dyrektorem Centrum", opracowuje kryteria pozwalające wyodrębnić infrastrukturę krytyczną w ramach systemów, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy, zwane dalej "kryteriami", i przekazuje je do uzgodnień ministrom i kierownikom urzędów centralnych, o których mowa w art. 5b ust. 3 ustawy.

§ 4. 1. Po uzgodnieniu kryteriów dyrektor Centrum przekazuje je, według właściwości, ministrom i kierownikom urzędów centralnych, o których mowa w art. 5b ust. 3 ustawy.

2. W terminie 6 tygodni od daty otrzymania kryteriów ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, o których mowa w ust. 1, każdy według swojej właściwości, przedkłada dyrektorowi Centrum propozycje infrastruktury krytycznej do zamieszczenia w wykazie, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy.

3. Dyrektor Centrum, w terminie 6 tygodni od dnia otrzymania propozycji, o których mowa w ust. 2, po dokonaniu weryfikacji zgodności z kryteriami sporządza wykaz w postaci tabeli obejmującej:

- 1) nazwę i lokalizację infrastruktury krytycznej;
- 2) podległość organizacyjną, w tym w stosunku do ministrów i kierowników urzędów centralnych, jeśli taka występuje;
- 3) dane operatora infrastruktury krytycznej;
- 4) dane zarządzającego w imieniu operatora infrastruktury krytycznej, jeśli taki występuje.

§ 5. 1. Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, o których mowa w art. 5b ust. 3 ustawy, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania kryteriów, przygotowują, w zakresie ich właściwości, i przedkłada dyrektorowi Centrum informacje zawierające:

- 1) charakterystykę obszaru zadaniowego pozostającego w ich właściwości, obejmującą identyfikację jego zasobów, podsystemów, funkcji i zależności od innych systemów infrastruktury krytycznej;
- 2) propozycje wymagań i standardów pozwalających zapewnić ciągłość funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 3) ogólną ocenę ryzyka dla funkcjonowania opisywanego obszaru zadaniowego, uwzględniającą zagrożenia, podatności na zagrożenie oraz konsekwencje zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 4) propozycje priorytetów w zakresie odtwarzania infrastruktury krytycznej;
- 5) możliwe sposoby zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania obszaru zadaniowego będącym skutkiem zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 6) propozycje programów badawczych i rozwojowych mogących przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.

2. Mając na względzie zapewnienie spójności i kompletności Programu, dyrektor Centrum może wystąpić o przekazanie także innych niż określone w ust. 1 informacji, jeżeli uzna je za niezbędne do umieszczenia w Programie.

3. Minister kierujący więcej niż jednym obszarem zadaniowym sporządza jedną informację zawierającą elementy, o których mowa w ust. 1, uwzględniającą wszystkie obszary zadaniowe pozostające w jego właściwości.

4. Informacje, o których mowa w ust. 1, są sporządzane w postaci papierowej i elektronicznej.

5. Informacje w postaci elektronicznej wykonuje się z wykorzystaniem standardowego oprogramowania komputerowego, umożliwiającego przenoszenie, kopiowanie i wymianę danych.

Po ich uzgodnieniu dyrektor RCB powtórnie przekazuje kryteria ministrom, stosownie do ich kompetencji, a w terminie sześciotygodniowym od daty otrzymania owych kryteriów ministrowie, będący zatem ich wtórnymi adresatami, każdy według swojej właściwości, przedkładają dyrektorowi RCB propozycje składników infrastruktury krytycznej do zamieszczenia w wykazie, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy kryzysowej.

Kryteria, określone w kwestionowanym przepisie, stanowią bowiem faktyczną podstawę czynności dyrektora RCB, polegającej na sporządzeniu jednolitego wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład IK (art. 5b ust. 7 pkt 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy kryzysowej), z podziałem na systemy.

Jako że dyrektor RCB jest organem Centrum, funkcjonującego jako państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy kryzysowej⁷³), a kooperujący z nim - w opracowywaniu kryteriów, a następnie NPOIK - ministrowie i kierownicy urzędów centralnych są organami administracji rządowej, to w zakresie, w jakim owe kryteria obowiązują wymienione podmioty publiczne, mogą być określone w akcie prawa wewnętrznego, a więc ujęte w akcie prawnym mającym formę uchwały Rady Ministrów.

O ile jednak szczegółowe kryteria, przewidziane w NPOIK, implikują dalsze działania pomiotu władzy publicznej, w efekcie których dochodzi do włączenia do urzędowego katalogu, jakim jest wykaz obiektów, instalacji lub urządzeń, ze względu na rodzaj prowadzonej w nich działalności, wchodzących w skład systemów IK, a konsekwencją umieszczenia w tym wykazie mogą być jakiegokolwiek modyfikacje sytuacji prawnej dysponentów IK, to - w zakresie, w

⁷³ Art. 10. 1. Tworzy się Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, zwane dalej "Centrum", będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów.

2. Centrum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów.

2a. Dyrektor Centrum pełni funkcję sekretarza Zespołu, o którym mowa w art. 8 ust. 1.

3. Zastępców dyrektora Centrum powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek dyrektora Centrum.

4. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, organizację i tryb działania Centrum, uwzględniając potrzebę ciągłości funkcjonowania Centrum.

jakim zakwestionowany przepis ustawy kryzysowej nie odnosi się do elementów infrastruktury krytycznej, pozostających we władaniu organów podległych organizacyjnie administracji rządowej - jest on wadliwy. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest bowiem określanie takich kryteriów w akcie wewnętrznym, tj. w formie uchwały Rady Ministrów.

Ze względu na oddziaływanie na sferę zewnętrzną, wszelkie warunki czy wskaźniki, pozwalające zdecydować o przynależności do infrastruktury krytycznej danego obiektu czy innego elementu, pozostającego w dyspozycji podmiotu niepublicznego, winny być określone w akcie prawa powszechnie obowiązującego.

Rozwiązanie, przewidziane w art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy kryzysowej, jest zatem - z punktu widzenia standardów konstytucyjnych - wadliwe.

Warto też nadmienić, iż takowe akty prawa wewnętrznego (uchwały RM) nie są objęte konstytucyjnym wymogiem publikacji, warunkującym ich obowiązywanie (por. art. 88 Konstytucji), co dodatkowo wzmacnia przekonanie o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji.

Przepis art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy kryzysowej, w zakresie, w jakim stanowi, że Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej określa szczegółowe kryteria, pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje i urządzenia wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, których właścicielami, posiadaczami samoistnymi lub zależnymi są podmioty niepodlegające organizacyjnie Radzie Ministrów, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się natomiast do kolejnego zarzutu Wnioskodawcy (skierowanego wobec art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej), adresowanego w istocie do art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej, który reguluje kwestie przekazywania właścicielom, posiadaczom samoistnym i zależnym obiektów, instalacji lub urządzeń IK (dysponentom IK), przez Dyrektora RCB, informacji o ujęciu ich w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług

wchodzących w skład IK z podziałem na systemy, warto przypomnieć, iż niedookreślenie formy prawnej, które zarzuca wymienionemu przepisowi Wnioskodawca, w jakiej działać ma dyrektor RCB, ma ograniczać konstytucyjne prawa jednostek w sposób niezgodny z wymogami przewidzianymi w art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, nakazującymi ustawową formę ingerencji w wymienione prawa i wolności. Dzieje się tak - w ocenie Wnioskodawcy - dlatego, iż przyjęta w ustawie formuła „informowania” nie ma statusu decyzji administracyjnej, i to w sytuacji, gdy umieszczenie danego obiektu w jednolitym wykazie jest równoznaczne z nałożeniem na zarządcę IK określonych obowiązków. Ma to powodować nadmierną ingerencję w prawo własności oraz swobodę działalności gospodarczej. Nieustanowienie trybu odwoławczego od informacji o ujęciu w wykazie narusza przy tym art. 77 ust. 2 (zakaz ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw) oraz art. 78 (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji) Konstytucji. Wnioskodawca dostrzega w tym kolejne pominięcie ustawodawcze, którego nie można usprawiedliwiać ani wyjątkowym przedmiotem regulacji, ani też potencjalnym zarzutem przewlekłości procedury odwoławczej.

W kontekście zarzutów Wnioskodawcy: nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronioną wartość, jaką jest swoboda działalności gospodarczej, oraz ograniczenia w wykonywaniu prawa własności obiektów, instalacji lub urządzeń zaliczonych do IK, należy przyznać, że ustawodawca, nakładając na zarządców IK obowiązek ochrony tej infrastruktury, w tym obowiązek przygotowywania i wdrażania, stosownie do przewidywanych zagrożeń, własnych planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywania własnych systemów rezerwowych, zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego

odtworzenia (art. 6 ust. 5 – 6 ustawy kryzysowej⁷⁴), niewątpliwie miał w polu widzenia obciążeniowy charakter tych zadań.

Na cele, jakie przyświecały ustawodawcy, wprowadzającemu do systemu prawnego przepisy ustawy kryzysowej, oraz na pełną świadomość faktu, iż nakładane tą ustawą obowiązki będą w jakimś stopniu ograniczać swobodną działalność podmiotów gospodarczych, ale nastąpi to w celu zapewnienia normalnego funkcjonowania państwa, a więc w celu koniecznym, wskazuje wypowiedź przedstawiciela projektodawcy w toku pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym: *„Kolejnym nowym elementem jest wprowadzenie (...) pojęcia infrastruktury krytycznej, czyli tego wszystkiego, co jest potrzebne do zapewnienia podstaw funkcjonowania (...) państwa, gospodarki i pewnego minimum życia codziennego ludzi. Od wodociągów, przez łączność, także system bankowy, środki transportu, koleje – to jest ta infrastruktura krytyczna, w której przypadku, jeżeli pójdzie uderzenie czy to spowodowane kataklizmem bądź katastrofą naturalną, czy atakiem terrorystycznym, normalne funkcjonowanie się załamuje. I na podmioty gospodarcze, właścicieli infrastruktury krytycznej – bo infrastruktura krytyczna nie jest własnością państwa, nie może być w normalnym społeczeństwie wyłącznie własnością państwa – nałożone są określone obowiązki.”*⁷⁵

Zaliczenie do „infrastruktury krytycznej”, obejmującej kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli systemy, takie jak: zaopatrzenie w żywność, wodę, energię i paliwa, systemy komunikacji, transportu, łączności i sieci telekomunikacyjnych, czy inne, powiązane ze sobą funkcjonalnie, powoduje włączenie do tej kategorii całej rzeszy przedsiębiorców, np. producentów żywności i prowadzących obrót artykułami spożywczymi czy całego sektora różnorodnych usług transportowych, a więc również takich

⁷⁴ vide przyp. 25

⁷⁵ vide: stenogram 23. posiedzenia Sejmu w dniu 22 sierpnia 2006 r. - przyp. 38

podmiotów gospodarczych, które zajmują się tego rodzaju formami działalności nawet na niewielką skalę. Uznanie podmiotów gospodarczych i innych podmiotów, władających obiektami, urządzeniami czy prowadzących usługi kluczowe dla sprawnego funkcjonowania państwa, za dysponentów IK nie oznacza jednak ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w czasie normalnego funkcjonowania państwa.

W odniesieniu do zasady wolności gospodarczej, wynikającej z art. 22 Konstytucji RP⁷⁶, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że obejmuje ona swobodę wyboru działalności gospodarczej oraz nieskrępowanie jej wykonywania. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2001 r., w sprawie o sygn. akt U 7/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„art. 22 konstytucji pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą”*⁷⁷. Z kolei, w wyroku z dnia 7 maja 2001 r., w sprawie o sygn. akt K 19/00, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *„z użycia (...) zwrotu „wolność działalności gospodarczej” wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji „niepaństwowych” (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi”*⁷⁸.

⁷⁶ vide przyp. 8

⁷⁷ wyrok TK z dn. 10.04.2001 r. sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56

⁷⁸ wyrok TK z dnia 7.05.2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82

Ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego potwierdza, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może zostać w pewnych sytuacjach ograniczona, i tak w wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 33/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „*wolność gospodarcza, nie jest wartością absolutną, a jej ograniczenie dopuszczalne jest w drodze ustawowej ze względu na ważny interes publiczny*”⁷⁹. Jednakowoż „*ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie*”⁸⁰, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r., w sprawie o sygn. akt K. 11/94. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność „*uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie*”⁸¹ (wyrok z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 33/98). Wcześniej, w orzeczeniu z dnia 9 sierpnia 1998 r., w sprawie o sygn. akt K. 28/97, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „*wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności*”⁸², co oznacza m.in., że zapewniono, by środki, zastosowane przez ustawodawcę, prowadziły do osiągnięcia zamierzonych celów.

Dokonując oceny regulacji, zawartej w art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej, w aspekcie zarzuconego tej regulacji naruszenia swobody działalności gospodarczej oraz prawa własności, w zestawieniu z zasadą proporcjonalności i konieczności, należy przypomnieć następujący pogląd

⁷⁹ wyrok TK z dnia 21.04.2004r., sygn. K 33/03, OTK ZU 4/A/2004, poz. 31

⁸⁰ orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12

⁸¹ wyrok TK z dnia 26.04.1999r., sygn. K 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71

⁸² orzeczenie TK z dnia 9.08.1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50

Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 26 marca 2007 r., w sprawie o sygn. akt K 29/06, a oparty o wcześniejszy dorobek orzeczniczy Trybunału: „materialną przesłanką dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest istnienie ważnego interesu publicznego” i dalej: „wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie wolności działalności gospodarczej może zostać uznane za konstytucyjnie dopuszczalne wówczas, gdy jest uzasadnione potrzebą ochrony innych konstytucyjnych wartości (...) i tylko ze względu na "ważny interes publiczny".⁸³

Przypominając wzorce kontroli art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej należy uznać, że, pomimo iż Wnioskodawca wskazał jako takie wzorce art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 64 ustawy zasadniczej może być w niniejszej sprawie uwzględniony jedynie w części obejmującej ust. 3. Wnioskodawca wskazał bowiem cały art. 64 Konstytucji, ale uczynił to wyłącznie w *petitum* wniosku oraz w jednym ze śródtytułów uzasadnienia, natomiast podniesione przezeń, nawiązujące do problematyki ochrony własności, zarzuty wobec art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej oraz argumenty na ich poparcie obejmują jedynie te kwestie, które dotyczą konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności i które wynikają z treści normatywnej art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca nie sformułował zarzutu o niedopuszczalności ograniczenia prawa własności dysponentów IK w sytuacji związanej z zarządzaniem kryzysowym, lecz odniósł go do braku odpowiedniej formy prawnej ewentualnego ograniczenia. Żaden argument na rzecz szerszego zakresu niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu - w aspekcie pozostałych ustępów art. 64 ustawy zasadniczej - nie został przedstawiony przez Wnioskodawcę, co skutkuje brakiem podstaw do kontroli kwestionowanej regulacji przez pryzmat art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

⁸³ wyrok TK z dn. 26.03.2007 r., sygn. K 29/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 30

Kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis powierza dyrektorowi RCB kompetencję do informowania o ujęciu w wykazie obiektów i innych elementów IK wszystkich grup zarządców IK - obejmującej systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Należy zwrócić uwagę na to, iż ustawodawca nie wyłączył z tego kręgu adresatów ustawy jednostek samorządu terytorialnego. Gminy i powiaty - aczkolwiek mają gwarantowaną przez ustawę zasadniczą samodzielność (o czym była już mowa) i nie są podporządkowane organizacyjnie administracji rządowej - to jednak nie korzystają z praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale II Konstytucji, zagwarantowanych osobom fizycznym, a także osobom prawnym prawa prywatnego, w równym stopniu co te podmioty, gdyż korzystają z przyznanych im praw w celu realizacji zadań publicznych i sprawując władzę publiczną w zakresie tych zadań.

Odmierna pozycja faktyczna i prawna osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) i osób prawa publicznego (m.in. gmin) determinuje charakter praw i wolności przyznanych im na mocy Konstytucji. Korzystanie przez gminy z konstytucyjnej ochrony realizacji takich praw, jak swoboda działalności gospodarczej, w tym gwarancje dopuszczalności jej ograniczenia, prawo własności, czy prawo dostępu do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej wraz z prawem do zaskarżania rozstrzygnięć organu pierwszej instancji, może dotyczyć wyłącznie sytuacji, w których jednostki te występują w charakterze podmiotów prawa prywatnego.

Przyznanie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego, na mocy innego rozdziału ustawy zasadniczej (Rozdział VII), prawa własności i

sądowej ochrony w zakresie ich samodzielności (art. 165 Konstytucji) stanowi gwarancję prawidłowego wykonania przez te jednostki zadań publicznych, a tym samym umożliwia efektywne sprawowanie, w powierzonym im zakresie, władzy publicznej.

W postanowieniu z dnia 23 lutego 2005 r., o sygn. akt Ts 35/04, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „*[j]ednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych*”⁸⁴.

Tak więc nie można uznać przepisów, które zostały powołane przez Wnioskodawcę (art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji) za adekwatne wzorce kontroli zakwestionowanego przez Wnioskodawcę art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej w takim zakresie, w jakim kwestionowany przepis dotyczy informowania jednostek samorządu terytorialnego, jako zarządców IK, o ujęciu ich obiektów i innych urządzeń w wykazie elementów IK.

Ocena zgodności z Konstytucją kwestionowanego art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej może zatem obejmować jedynie ten zakres normowania, w jakim ów przepis dotyczy informowania, niebędących organami władzy publicznej, dysponentów IK o ujęciu obiektów, którymi dysponują, w wykazie elementów infrastruktury krytycznej.

Ograniczeń w swobodnym dysponowaniu przez tych dysponentów obiektami, urządzeniami i instalacjami, które zostały zaliczone do IK i umieszczone w wykazie sporządzanym przez dyrektora RCB, w zakresie prowadzenia w nich bądź przy ich użyciu działalności gospodarczej, nie można uznać ani za nadmierne, ani za uchybiające regułom proporcjonalności i konieczności, czy to w aspekcie naruszenia istoty konstytucyjnego prawa własności, czy wolności w prowadzeniu aktywności gospodarczej.

⁸⁴ postanowienie TK z dnia 23.02.2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/ 2005, poz. 26

Umieszczenie określonego przedsiębiorstwa, urządzenia, instalacji czy usługi, a tym samym - umieszczenie we wspomnianym wykazie - przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w sektorze należącym do jednego z systemów infrastruktury krytycznej, wymienionych w art. 3 pkt 2 ustawy kryzysowej, nie pozbawia tego przedsiębiorcy ani własności obiektów, w których tę działalność prowadzi (i może swobodnie prowadzić nadal), ani własności innych środków produkcji, używanych do wytwarzania określonych towarów. Nie pozbawia go również prawa dysponowania tymi nieruchomościami czy ruchomościami, będącymi składowymi IK, jak również możliwości wprowadzania zmian w ich strukturze, obszarze czy składzie.

Z samym faktem zaklasyfikowania danego obiektu, instalacji, urządzenia czy usługi, na podstawie kryteriów określonych w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej, w skład infrastruktury krytycznej, nie wiążą się obciążenia podmiotów, które tymi obiektami czy urządzeniami dysponują, bądź podmiotów, które takowe usługi świadczą. Ujęcie przez dyrektora RCB danego typu obiektu czy rodzaju działalności spełniających owe kryteria, w jednolitym wykazie obiektów, sporządzanym na podstawie art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy kryzysowej, nie jest aktem, który kształtowałby status prawny osób trzecich.

W ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie wprowadzono również żadnych przepisów, które zawierałyby jakiekolwiek sankcje wobec tych zarządców IK, którzy nie zastosują się do dyspozycji zawartych w regulacjach ustawy, których są adresatami, i odmówią współpracy z administracją publiczną. Wskazuje to na intencje ustawodawcy, aby zadekretowana w ustawie współpraca pomiędzy organami administracji a zarządcami IK oparta była o formułę współdziałania i świadomego realizowania obowiązków ustawowych, a nie o formułę nakazową.

Regulacje ustawy o zarządzaniu kryzysowym mają na celu - jak już wspomniano - „zwiększenie efektywności działania organów administracji

publicznej” w sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, a zatem wprowadzono je, by chronić szczególnie ważne dobro konstytucyjne „bezpieczeństwo państwa”, a zatem również bezpieczeństwo jego obywateli.

Te dwie wartości są ze sobą zespolone, albowiem nie wydaje się możliwym, by można było mówić o bezpieczeństwie obywateli w państwie, w którym występowałaby sytuacja, będąca następstwem zagrożeń i mająca charakter kryzysowy, jak i odwrotnie - bezpieczeństwo państwa zawsze jest zagrożone, jeżeli wystąpi znaczne zagrożenie bezpieczeństwa jego obywateli. W art. 2 ustawy wyraźnie podkreśla się, iż zarządzanie kryzysowe jest elementem „kierowania bezpieczeństwem narodowym”.

Warto, jak się wydaje, przypomnieć, iż w szeregu innych aktach normatywnych zawarto również regulacje normujące sprawy związane z ochroną czy szczególnym wykorzystaniem niektórych obiektów i urządzeń, nakładające na ich właścicieli określone obowiązki, które są szczególnie istotne dla bezpieczeństwa państwa, w tym także na podmioty sektora prywatnego. Dotyczy to np. określenia „przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym” [ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców⁸⁵

⁸⁵ Art. 1. Ustawa określa:

- 1) zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym,
- 2) organy administracji rządowej właściwe w zakresie organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań, o których mowa w pkt 1,
- 3) zasady finansowania zadań, o których mowa w pkt 1.

Art. 2. W rozumieniu ustawy do zadań na rzecz obronności państwa należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie:

- 1) mobilizacji gospodarki, obejmujące zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicznych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
- 2) militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją,
- 3) planowania operacyjnego, obejmujące przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
- 4) szkolenia obronnego, obejmujące działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych,
- 5) wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza, obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojusznicznym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów.

Art. 7. 1. Zadania na rzecz obronności państwa, o których mowa w art. 2, są nakładane na przedsiębiorcę w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez organ, o którym mowa w art. 5.

(Dz. U. Nr 122, poz. 1320, ze zm.), i wydane, z jej upoważnienia, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. Nr 214, poz. 1571), a podobnie także: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. Nr 116, poz. 1090)].

W aktach tych ustawodawca nie posłużył się co prawda terminem „obiekt (urządzenie, instalacja, usługa) infrastruktury krytycznej”, których użył w ustawie kryzysowej, lecz innymi określeniami, takimi jak „obiekt uznany za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa” czy „obiekt o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym”, ale cele wymienionych aktów normatywnych są - w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa państwa - zbieżne z celami regulacji w ustawie kryzysowej, i nie ulega wątpliwości, że wszelkie ograniczenia, które potencjalnie mogą wynikać ze stosowania tej ustawy, zostały wprowadzone również „ze względu na ważny interes publiczny”, zaś stopień ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) nie narusza istoty tej wolności i pozostaje w zgodzie z zasadami proporcjonalności i „konieczności w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa” (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Ze względu na podniesiony aspekt szczególnej ochrony bezpieczeństwa państwa, a zatem działania w interesie publicznym, nie można zarzucić ustawodawcy, iż doprowadził do powstania stanu prawnego prowadzącego do naruszenia konstytucyjnego zakazu nadmiernej ingerencji w prawa i wolności podmiotów prawnych, wynikającego wprost z zasady proporcjonalności, zawartej w treści przepisu art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Żadna ze wskazanych przez Wnioskodawcę, w powołanych wzorcach kontroli, wolności i praw, takich jak swoboda działalności gospodarczej, prawo własności czy prawo do sądu, które miałyby być zagrożone - ograniczeniem w nieproporcjonalnym stopniu - nieprecyzyjnym określeniem formy prawnej

czynności dyrektora RCB, nie wydaje się być przez kwestionowaną regulację naruszona.

Zarzut Wnioskodawcy - którego istota sprowadza się do kwestionowania konstytucyjności wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń wolności działalności gospodarczej oraz prawa własności - wysuwany wobec art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej, nie jest jednakże zwrócony na materialny aspekt ograniczeń praw i wolności odzwierciedlonych we wskazanych wyżej wzorcach kontroli, lecz wyłącznie na aspekt formalny, czyli nakaz zachowania właściwej formy ich wprowadzania (o czym mowa we wskazanych, jako wzorce kontroli, art. 22, art. art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Dokonując oceny kwestionowanej przez Wnioskodawcę regulacji w aspekcie przestrzegania standardów konstytucyjnych, wyznaczonych art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, należy stwierdzić, że kontrolowany przepis nie jest przepisem materialnym, z którego mogą wynikać konsekwencje w postaci ograniczenia praw i wolności obywateli, czy to zgodne z konstytucyjnymi standardami, czy też im uchybiające.

Przepis art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej może służyć - aczkolwiek pośrednio - pewnemu oddziaływaniu na korzystanie z wolności działalności gospodarczej oraz na realizację prawa własności, ale w zasadzie tylko dlatego, iż statuuje normę kompetencyjną. Jest jednak normą uprawniającą dyrektora RCB do wydania aktu stosowania prawa (aktu adresowanego indywidualnie), a nie aktu jego stanowienia (czyli - aktu abstrakcyjnego).

Charakter tej regulacji kwalifikuje ją jako normę kreującą kompetencję wskazanego w nim organu i nie można z góry zakładać, że skutkiem zastosowania kwestionowanego przepisu - mającego wyraźnie logistyczno-operacyjny charakter - albo też innych regulacji ustawy kryzysowej, określających kompetencje poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych w sytuacji zarządzania kryzysowego, będzie nadmierna ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa i wolności.

Ewentualność takiej ingerencji nie wynika z zakwestionowanego przepisu ustawy, co skłaniałoby do przyjęcia wykładni opierającej się na domniemaniu jego zgodności z ustawą zasadniczą, ale jego treść normatywna nie pozwala, aby konstytucyjność tej normy była rozważana w kontekście art. 22, art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, co oznacza, iż przepisy te nie mogą być adekwatnymi wzorcami kontroli tejże normy.

W przypadku omawianej regulacji adekwatna pozostaje natomiast ocena jej treści normatywnej przez pryzmat art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

Identyfikacja problemu konstytucyjnego, jaki zarysował się na tle i w obrębie stosowania omawianej w tym miejscu regulacji (art. 5b ust. 7 pkt 4), została już zrealizowana we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska, przy omawianiu wcześniej analizowanej, innej normy - art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy kryzysowej.

Istota tego problemu sprowadza się bowiem do rozstrzygnięcia kwestii, czy taki akt stosowania prawa, jakim jest sporządzanie przez dyrektora RCB wykazu elementów infrastruktury krytycznej, a tym samym umieszczanie w tym wykazie określonych obiektów, instalacji lub urządzeń, może być podejmowany w oparciu o kryteria sformułowane w akcie normatywnym niemającym rangi ustawy bądź rozporządzenia wydanego z upoważnienia ustawowego, zawierającego szczegółowe wytyczne do określania takich kryteriów.

Prezydent RP zakwestionował natomiast wyłącznie niedookreślenie przez ustawodawcę form prawnych dwóch czynności dyrektora RCB, po pierwsze - formy sporządzania wykazu elementów IK, po drugie - formy „informowania” podmiotów władających tymi elementami o ich ujęciu w wykazie, uznając, że tylko wydanie decyzji administracyjnej zapewniałoby tym podmiotom dostateczną ochronę, a przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie zamyka tym podmiotom drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

W związku z tak sformułowanym zarzutem należy przypomnieć, iż - zgodnie z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: P.p.s.a.)⁸⁶ - kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg nie tylko na decyzje administracyjne i postanowienia, ale także na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Kontrola ta obejmuje wszystkie organy wykonujące czynności z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego⁸⁷. Nie ulega wątpliwości, iż Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jako państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów⁸⁸, będąc organem wyodrębnionym w

⁸⁶ Art. 3. § 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4a.

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

⁸⁷ Art. 5. § 1. Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

§ 2. Ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o:

- 1) kodeksie - rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego,
- 2) (skreślony),
- 3) organach administracji publicznej - rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2,
- 4) ministrach - rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4,
- 5) organizacjach społecznych - rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne,
- 6) organach jednostek samorządu terytorialnego - rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

⁸⁸ zob. przyp. 73

rządowej strukturze w celu realizacji zadań publicznych, jest organem administracji publicznej, aczkolwiek wykonywanie funkcji administracyjnych nie należy do jego głównych zadań, co wynika z art. 11 ustawy kryzysowej. Prowadząc wykaz (sporządzając, aktualizując, informując o umieszczeniu w tym wykazie bądź o zaistniałych zmianach) dysponentów obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK, z podziałem na systemy, pełni funkcje publiczne i to wynika z przepisów prawa. Zgodnie z poglądami doktryny i orzecznictwa, do wymienionej w art. 3 § 2 P.p.s.a. kategorii „czynności” zaliczyć należy również czynności materialno-techniczne, odnoszące się do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa uprawnienie lub obowiązek.⁸⁹ Pośród licznych wypowiedzi orzeczniczych, prezentujących takie samo stanowisko, należy przywołać te, które sformułowano w sprawach związanych ze sporządzaniem przez organy administracji publicznej wykazów bądź dokonywaniem wpisów. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 24 marca 1998 r., w sprawie o sygn. akt II SA 1155/97 (ONSA nr 2 z 1999 r. poz. 51), a zatem jeszcze w poprzednim stanie prawnym, na gruncie art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)⁹⁰, stwierdził: „...aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, podlegającymi zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego, są - nie będące decyzjami administracyjnymi ani postanowieniami określonymi w art. 16 ust. 1 pkt 1-3 tej

⁸⁹ por. komentarz do art. 3 P.p.s.a. i cyt. tam literatura [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III.

⁹⁰ Art. 16. 1. Sąd orzeka w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne,
 - 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty,
 - 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie,
 - 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa,
 - 5) akty organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej ustanawiające przepisy prawa miejscowego,
 - 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej,
 - 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.
2. Sąd orzeka także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosuje środki określone w tych przepisach.

ustawy - indywidualne akty lub czynności o charakterze władczym, rozstrzygające o tym, czy w konkretnej sytuacji konkretnemu zewnętrznemu podmiotowi przysługują określone uprawnienia wynikające bezpośrednio z przepisów prawa albo czy ciążą na nim z mocy prawa określone obowiązki.”⁹¹

Z kolei, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 23 października 2008 r., w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 99/08, stwierdził, że: *„(...) «inny akt lub czynność», o których mowa w wymienionym przepisie to taki akt lub czynność, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (...) musi zatem ustalać, stwierdzać bądź potwierdzać uprawnienia lub obowiązki określone przepisami prawa (...) wpis preparatu do krajowego systemu (bądź odmowa wpisu) jest czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Wpis preparatu do krajowego systemu (bądź odmowa wpisu) wiąże się z szeregiem obowiązków i uprawnień producenta. (...) Wpis taki (lub jego odmowa) rzutuje na uprawnienia i zobowiązania producenta wynikające z przepisów prawa. Można zatem uznać, iż wpis preparatu do krajowego systemu (bądź jego odmowa) stanowią czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.”⁹²*. Podobny pogląd wyraził, w wyroku z dnia 21 kwietnia 2008 r., o sygn. akt IV SA/Wr 120/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślając, że: *„(...) akt odmowy mianowania na aplikanta (etatowego czy pozaetatowego), materializujący się w czynności ustalenia listy aplikantów sądowych oraz ewentualnym nieuwzględnieniu wniosku o wpisanie na listę aplikantów - nie jest decyzją administracyjną, lecz szeroko rozumianym aktem administracyjnym, należącym do dyskrecjonalnych uprawnień właściwego organu sądowego, który kierując się wymaganiami kwalifikacyjnymi, decyduje o składzie osobowym osób przyjętych - mianowanych na aplikację. Natomiast czynność ustalenia listy kandydatów na aplikantów jest czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy*

⁹¹ zob. postanowienie NSA z dnia 24.03.1998 r., sygn. akt II SA 1155/97, OSP nr 9 z 1999 r. poz. 164

⁹² wyrok WSA w Łodzi z dnia 23.10.2008 r., sygn. III SA/Łd 99/08, Baza LEX nr 477197

- *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest to bowiem czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca wynikających z przepisów prawa uprawnień jednostek indywidualnie wskazanych na liście ustalonej przez prezesa sądu apelacyjnego. Oznacza to, że tylko osoba umieszczona na liście przez wskazany organ administracji sądowej nabywa uprawnienie do mianowania jej aplikantem sądowym*"⁹³.

W postanowieniu WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lipca 2005 r., o sygn. II SAB/Bd 23/04, Sąd ten uznał, że w sprawie zaistniały przesłanki do kontroli sądownoadministracyjnej, aczkolwiek: „...prawo o ustroju sądów powszechnych, regulując kompleksowo instytucję ławników, nie przewiduje wprost takiej kontroli, to jednak wykładnia systemowa i celowościowa wymienionych wyżej przepisów uzasadnia dopuszczenie w omawianym zakresie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. (...) do kategorii czynności z zakresu administracji publicznej, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaliczyć należy materialno-techniczne czynności określone przepisem art. 164 § 2 i 3 ustawy z 27.VII.2001 r. - *Prawo o ustroju sądów powszechnych* [(Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), dalej: *u.s.p.*], polegające na dokonaniu przez prezesa właściwego sądu zawiadomienia ławników o wyborze, odebraniu od nich ślubowania, wpisaniu ich na listę ławników i wydaniu im legitymacji”⁹⁴. W ocenie tego WSA, wymienione w postanowieniu czynności dotyczą uprawnień wynikających z uchwały właściwego organu gminy o wyborze ławnika, a więc aktu, który je skonkretyzował, jednakże uprawnienie ławnika do orzekania powstaje dopiero po dokonaniu przez prezesa odpowiedniego sądu wpisu ławnika na listę ławników.

Sporządzanie przez dyrektora RCB jednolitego wykazu elementów IK odpowiada wprost charakterystyce czynności określonej w powołanym

⁹³ wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21.04.2008 r., sygn. IV SA/Wr 120/08, Baza LEX nr 479115

⁹⁴ postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 15.07.2005 r., sygn. II SAB/Bd 23/04, OSP z 2006, z. 3, poz. 30

przepisie P.p.s.a. Ujęcie danego obiektu, instalacji lub urządzenia w tym wykazie jest typową czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą wynikających z przepisów prawa obowiązków (w tym przypadku z art. 6 ust. 5 i ust. 5a ustawy kryzysowej) indywidualnie wskazanych, konkretnych podmiotów. Zgodnie z cytowanym już rozporządzeniem w sprawie NPOIK, dyrektor RCB sporządza omawiany wykaz w postaci tabeli obejmującej nie tylko nazwę i lokalizację obiektu infrastruktury krytycznej (adres), podległość organizacyjną, w tym w stosunku do ministrów i kierowników urzędów centralnych, jeśli taka występuje, ale także dane dysponentów IK infrastruktury krytycznej [dane „operatora infrastruktury krytycznej” (rozporządzenie używa takiej nazwy na skrótowe określenie właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej), a także dane zarządzającego w imieniu operatora infrastruktury krytycznej, jeśli taki występuje]⁹⁵.

Za uznaniem czynności, podejmowanych przez dyrektora RCB, za podlegające kontroli sądów administracyjnych czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., przemawiają nie tylko reguły interpretacyjne, o które opiera się orzecznictwo sądowoadministracyjne, ale i korespondujące z nimi poglądy, wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., w sprawie o sygn. SK 12/99, Trybunał podkreślił, że: *„...prawo do sądu oznacza materialną, rzeczywistą możliwość poszukiwania ochrony sądowej w każdej sprawie, a nie tylko formalną dostępność drogi sądowej w ogóle. W świetle tak rozumianego prawa do sądu, wzmocnionego obecnie domniemaniem ustanowionym w art. 177 konstytucji, brak pozytywnego przepisu przewidującego drogę sądową, dla dochodzenia danej kategorii spraw, nie może być odczytywany jako wyłączenie w stosunku do tych spraw zasad powszechnie obowiązujących w państwie*

⁹⁵ zob. przyp. 72

prawnym. Milczenie ustawodawcy nie może być traktowane jako równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej.”⁹⁶

W ocenie kwestionowanej regulacji istotne znaczenie ma nadto nakaz wykładni regulacji prawnych w zgodzie z Konstytucją oraz, wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego, zakaz zawężającej wykładni prawa do sądu, który wprowadza konstytucyjne domniemanie drogi sądowej. Prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz jako materialna możliwość uzyskania sądowej ochrony prawnej, nawet wtedy, gdy brak jest pozytywnego przepisu przewidującego drogę sądową.

Reasumując, należy stwierdzić, że dysponent IK, po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym zostanie poinformowany o ujęciu pozostającego w jego dyspozycji składnika IK w jednolitym wykazie, sporządzonym przez Dyrektora RCB - do usunięcia naruszenia prawa (por. art. 52 § 3 P.p.s.a.⁹⁷), ma prawo wnieść skargę do sądu administracyjnego na czynność tego organu. Ustawa kryzysowa, nie nadając działaniom dyrektora RCB formy decyzji administracyjnej, nie zamyka zatem drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy kryzysowej z drugim ze wskazanych wzorców - art. 78 Konstytucji, przypomnieć warto, iż powołana norma konstytucyjna kreuje prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

⁹⁶ wyrok TK z dnia 10.07.2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143

⁹⁷ Art. 52. § 1. Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

§ 2. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie.

§ 3. Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa.

§ 4. W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, należy również przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. Termin, o którym mowa w § 3, nie ma zastosowania.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ustrojodawca, posługując się ogólnym sformułowaniem «zaskarżenie», umożliwił objęcie zakresem tego pojęcia środków prawnych, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji.

W wyroku z dnia 11 czerwca 2002 r., w sprawie o sygn. SK 5/02, powołując się na dotychczasową linię orzeczniczą, w świetle której art. 78 Konstytucji wyraża zasadę instancyjności postępowań prowadzonych przed organami państwowymi⁹⁸, Trybunał Konstytucyjny przypomniiał pogląd (wyrażony w wyroku z dnia 15 maja 2000 r., w sprawie o sygn. SK 29/99), ustalający wykładnię art. 78 Konstytucji, że wyrażne odwołanie się w tymże przepisie do sformułowania: „orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji” sugeruje, iż *„chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym”*⁹⁹. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada instancyjności obejmuje zarówno postępowanie sądowe, jak i postępowanie administracyjne. *„Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego i dopuszcza wprowadzanie wyjątków przez ustawodawcę. Rozwiązania ustawowe dotyczące postępowania sądowego muszą jednak uwzględniać wymogi wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”* – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lutego 2002 r., w sprawie o sygn. SK 29/01¹⁰⁰. Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 3 lipca 2002 r., w sprawie o sygn. akt SK 31/01: *„(...) z art. 78 zd. 1 Konstytucji można wywieść skierowany do prawodawcy*

⁹⁸ zob. wyrok z dnia 11.06.2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41

⁹⁹ wyrok z dnia 15.05.2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, s. 110

¹⁰⁰ wyrok z dnia 25.02. 2002 r., sygn. SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, s. 88

postulat takiego kształtowania procedury, aby w miarę możliwości przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia."¹⁰¹

Możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia, podjętego w pierwszej instancji, jest istotą prawa do zaskarżenia, wyrażonego w art. 78 Konstytucji. Nakłada ono na ustawodawcę obowiązek nie tylko formalnego uprawnienia strony do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale także stworzenia gwarancji prawnych, zabezpieczających skuteczność tego środka, w tym sensie, że powinien on umożliwić organowi drugiej instancji merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego.

Prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na czynność poinformowania przez dyrektora RCB o włączeniu danego składnika do IK, o czym wspomniano we wcześniejszych rozważaniach, nie jest równoważne możliwości zaskarżenia tego rozstrzygnięcia, albowiem nie można traktować go - w świetle art. 78 Konstytucji - jako pierwszoinstancyjnego.

Ustawa kryzysowa nie przewiduje zatem procedury odwoławczej od tego rodzaju czynności organu administracji.

W tym kontekście warto przypomnieć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r., w sprawie o sygn. akt SK 54/04, stosownie do którego: „[a]rt. 78 zd. 2 Konstytucji stanowi, że wyjątki od zasady zaskarzania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz tryb zaskarzania określa ustawa. Konstytucja upoważnia więc ustawodawcę do określenia wyjątków od tej zasady. Nie oznacza to jednak, że Konstytucja upoważnia ustawodawcę do dokonywania wyjątków w sposób arbitralny, bez istotnego materialnie lub proceduralnie kryterium, pozwalającego w sposób jasny i przekonujący określić wyjątki od zasady sformułowanej w art. 78 Konstytucji.”¹⁰²

¹⁰¹ wyrok TK z dnia 3.07.2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49

¹⁰² wyrok TK z dnia 13.06.2006 r., sygn. SK 54/04, OTK Z U nr 6/A/2006, poz. 64

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., w sprawie o sygn. akt P 13/01, zauważył, że ustawa zasadnicza nie wskazuje ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od zasady, określonej w art. 78 Konstytucji, jest dopuszczalne. Wyjątki nie mogą jednak prowadzić do przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Odejście od zasady dwuinstancyjności w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego¹⁰³.

Niewątpliwie w ustawie kryzysowej taki wyjątek od owej zasady występuje. W świetle celów i charakteru regulacji, objętych tym aktem normatywnym, należy uznać, że wyjątek od konstytucyjnej zasady zaskarżania jest w tym wypadku dopuszczalny.

Włączenie do wykazu poszczególnych elementów infrastruktury krytycznej przez dyrektora RCB, będące rezultatem czynności materialno-technicznej, posiada cechy takiego rozstrzygnięcia (o ile można uznać ujęcie w wykazie za rozstrzygnięcie), które przemawiają przeciwko ustanowieniu kolejnej instancji weryfikującej. Rezultat tej czynności nie posiada bowiem cech ostateczności ani prawomocności, na co wskazuje także treść § 11 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie NPOIK¹⁰⁴.

Ze względu na cechy czynności materialno-technicznych (nie mają one formy klasycznego rozstrzygnięcia, zawierającego uzasadnienie, w którym mogłyby zostać ujawnione motywacje), ustawodawca przewidział szczególny środek prawny, mający stanowić swoistą rekompensatę braku możliwości

¹⁰³ por. wyrok TK z dnia 12.06.2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42

¹⁰⁴ § 11. 1. Wykaz podlega aktualizacji.

2. Aktualizację przeprowadza dyrektor Centrum z własnej inicjatywy albo na wniosek właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego odpowiedzialnego za dany system, o którym mowa w art. 3 pkt 2 ustawy, wojewody lub operatora infrastruktury krytycznej.

3. Wyciągi i informacje, o których mowa w § 10, dyrektor Centrum sporządza w terminie 30 dni od daty aktualizacji wykazu.

zaskarżenia przy użyciu zwyczajnych środków prawnych. Stosownie do rozwiązania, przyjętego w powoływanym już art. 52 § 2 P.p.s.a.¹⁰⁵, w przypadku, gdy ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia, skargę do sądu administracyjnego na takie czynności można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa.

Za wyłączeniem prawa inicjowania dalszej weryfikacji - w drodze administracyjnej - informacji, przekazywanej dysponentowi IK przez dyrektora RCB, w sprawie umieszczenia w wykazie danego składnika IK, przemawiają także względy aksjologiczne.

Jak już wspomniano, dopuszczalne jest - co wynika z treści normy konstytucyjnej, kreującej zasadę konieczności i proporcjonalności takich ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym (art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej), a potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - ograniczanie praw podmiotowych oraz wolności chronionych konstytucyjnie ze względu na szczególnie ważny interes publiczny, a takowym jest bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa.

Warto również podkreślić, że pewne ograniczenia w funkcjonowaniu administracji publicznej, czy wynikające z wprowadzenia zarządzania kryzysowego czasowe ograniczenia praw i wolności podmiotów prawnych, np. w swobodzie poruszania się obywateli (jak w przypadku realizacji, przewidzianej planem reagowania kryzysowego, ewakuacji z terenów zagrożonych - art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. e ustawy kryzysowej¹⁰⁶), mogą się niewątpliwie pojawić, ale - uwzględniając cel i założenia takiej działalności organów administracji publicznej - nie można ich uznać za zbytnią ingerencję w wartości konstytucyjnie chronione.

Uwzględniając więc wartość - jaką stanowi tworzenie systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa i realizację zadań

¹⁰⁵ zob. przyp. 97

¹⁰⁶ zob. przyp. 1

podmiotów (służb publicznych) odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i Jej obywateli, w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, co stanowi niewątpliwie podstawowy interes publiczny - należy dojść do wniosku, że, podyktowana względami szybkości i efektywności zarządzania kryzysowego, nadzwyczajność procedury rozstrzygania o obowiązkach konkretnych podmiotów, w drodze zaliczania pozostających w ich władaniu obiektów, instalacji i urządzeń do infrastruktury krytycznej, przy jednoczesnym pozostawieniu sądowej kontroli tych rozstrzygnięć, jest dopuszczalnym - w świetle standardów konstytucyjnych - odstępstwem od zasady dwuinstancyjności.

W konsekwencji, należy stwierdzić, iż art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy kryzysowej, w zakresie, w jakim dotyczy informowania, niebędących organami władzy publicznej, dysponentów IK o ujęciu ich obiektów w wykazie składników infrastruktury krytycznej, jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W ostatnim punkcie *petitum* wniosku Prezydent RP poddał w wątpliwość zgodność, z art. 2 Konstytucji, art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej, który obliguje organy administracji publicznej oraz dysponentów IK do niezwłocznego przekazywania Szefowi ABW, będących w ich posiadaniu, informacji dotyczących zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury krytycznej oraz innych działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska.

Wzorcem kontroli tej regulacji Wnioskodawca uczynił przepis kreujący klauzulę demokratycznego państwa prawnego, z której wyprowadzane są liczne zasady szczegółowe, precyzując zarzut, iż punktem odniesienia dla oceny zgodności z Konstytucją w tym przypadku są: zasada proporcjonalności oraz

zasada określoności prawa, dlatego iż zakwestionowane przezeń dwa ustępy art. 12 ustawy kryzysowej zawierają regulacje „nakładające się” na inne rozwiązania prawne, dotyczące obowiązków informacyjnych o istniejących zagrożeniach, co powoduje niejasność po stronie adresatów w odniesieniu do zakresu ich związania tym obciążeniem, a rozciągnięcie zakresu przedmiotowego obowiązku informacyjnego, poza zagrożenia terrorystyczne i stany kryzysowe, nasuwa istotne wątpliwości co do zgodności celu legislacyjnego i środka użytego dla jego osiągnięcia.

Wobec tak skonstruowanego zarzutu i tak wskazanego wzorca kontroli, warto przywołać poglądy Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące standardu poprawności konstytucyjnej w aspekcie obu wymienionych zasad.

W wyroku z dnia 30 października 2001 r., w sprawie o sygn. akt K 33/00, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy *„niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki”*. Kierując się tą zasadą Trybunał wyraził pogląd, *„iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1*

*Konstytucji), jak i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego*¹⁰⁷ (pogląd ten został powtórzony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2002 r., w sprawie o sygn. K 41/02¹⁰⁸, a także w innych orzeczeniach).

Brak dostatecznej określoności przepisu powoduje więc naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa, stwarzając - w konsekwencji - sytuację niepewności adresatów w zakresie ich praw i obowiązków. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się bowiem na założeniu pewności prawa i przewidywalnym postępowaniu organów tego państwa. Chodzi tu o kwestię zachowania przez prawodawcę odpowiednich standardów ingerencji w życie społeczne podmiotów prawnych¹⁰⁹.

Z kolei, w wyroku z dnia 6 lutego 2007 r., w sprawie o sygn. akt P 25/06, w którym, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej regulacji nieograniczających się wyłącznie do ingerencji w konstytucyjne wolności oraz prawa człowieka i obywatela, przywołana została zasada proporcjonalności, jako składowa zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd pytającego sądu (NSA w Warszawie), iż zasada proporcjonalności, wywiedziona z art. 2 Konstytucji, *„szczególny nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (...). To znaczy, że «spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu» (Polskie dyskusje o państwie prawa, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Zasada proporcjonalności musi być*

¹⁰⁷ wyrok TK z dnia 30.10.2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 217

¹⁰⁸ wyrok TK z dnia 20.11.2002 sygn. K 41/02, OTK ZU Nr 6/A/2002, poz. 83 i powołany w nim wyrok z dn. 22.05.2002 r. sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33

¹⁰⁹ por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 48

uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji).” Trybunał Konstytucyjny dalej stwierdził, że „zasada ta nie ogranicza się jedynie do materii, w których dochodzi do bezpośredniego ograniczenia konkretnych praw lub wolności obywatela. Powinna mieć zastosowanie też w sytuacjach, gdy na obywatela, lub inny podmiot prawa, nakłada się obowiązek informacyjny w celu uzyskania przez państwo określonego dobra publicznego, jakim jest (choćby tak, jak w rozpoznawanej sprawie) uzyskanie sprawnego systemu (...). W takich sytuacjach ciężar, a szczególnie dolegliwość obowiązku, powinien pozostawać w adekwatnym związku z rezultatem oczekiwanym przez prawodawcę.”¹¹⁰

W tych okolicznościach należy uznać, że wskazany we wniosku, jako źródło zasady proporcjonalności oraz nakazu dostatecznej określoności regulacji prawnych, art. 2 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 12a ust. 2 i 3 w niniejszej sprawie.

Podniesiony przez Wnioskodawcę zarzut „nakładania się” obowiązku przekazywania przez adresatów tego obowiązku Szefowi ABW informacji dotyczących danego rodzaju zagrożeń, wynikającego z treści art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej, na inne rozwiązania prawne, dotyczące obowiązków informacyjnych o istniejących zagrożeniach, opiera się na „wyrwaniu” z kontekstu niektórych przepisów karnych oraz karnoprosesowych (art. 240 K.k. oraz art. 304 § 2 K.p.k.), a w rezultacie dokonaniu ich interpretacji z pominięciem wykładni systemowej.

Pierwszy z wymienionych przepisów kodeksowych formułuje znamiona przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, sankcjonując niezawiadomienie organu, powołanego do ścigania przestępstw, o popełnieniu któregośkolwiek z czynów zabronionych, wymienionych w dyspozycji tego

¹¹⁰ wyrok TK z dnia 6.02.2007 r., sygn. P 25/06, OTK ZU Nr 2/A/2007, poz. 9

przepisu, natomiast drugi przepis nakłada na instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, obowiązek zawiadomienia o tym prokuratora lub Policji oraz przedsięwzięcia niezbędnych czynności, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.¹¹¹ Warto dodać, że niewywiązanie się z tego obowiązku przez funkcjonariusza publicznego może być zakwalifikowane jako czyn z art. 231 § 1 K.k.¹¹².

Należy zauważyć, że zakres przedmiotowy konfrontowanych przepisów kodeksowych i przepisu ustawy kryzysowej nie jest w pełni tożsamy, gdyż niektóre informacje, które wskazuje art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej, nie mieszczą się w ramach tzw. obowiązku denuncjacyjnego, o którym mowa w przepisach kodeksów karnych.

W tym kontekście trzeba dokonać analizy statusu Szefa ABW i kierowanej przez niego Agencji, jako organu należącego do kategorii organów powołanych do ścigania przestępstw, o czym mowa w powoływanym art. 240 K.k.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu [(Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.), dalej ustawa o ABW]¹¹³, Szef ABW jest centralnym organem administracji rządowej, działającym przy pomocy ABW, będącej urzędem administracji rządowej. Do zadań ABW (według art. 5 ust. 1 ustawy o

¹¹¹ zob. przyp. 26 i 27

¹¹² Art. 231. § 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
 § 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
 § 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
 § 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228.

¹¹³ Art. 3. 1. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zwany dalej "Szefem ABW", i Szef Agencji Wywiadu, zwany dalej "Szefem AW", są centralnymi organami administracji rządowej, działającymi odpowiednio przy pomocy ABW i AW, będącymi urzędami administracji rządowej.
 2. Szef ABW i Szef AW podlegają bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.
 3. Działalność Szefa ABW i Szefa AW podlega kontroli Sejmu.

ABW¹¹⁴) należy m.in.: rozpoznawanie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa, jak również rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw: a) szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, b) godzących w podstawy ekonomiczne państwa, c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, d) innych czynów zagrażających bezpieczeństwu państwa oraz ściganie ich sprawców. Pośród tych zadań należy nadto zwrócić uwagę na kompetencję do uzyskiwania, analizowania, przetwarzania i przekazywania właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o ABW¹¹⁵, w granicach tych zadań, funkcjonariusze ABW wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i

¹¹⁴ Art. 5. 1. Do zadań ABW należy:

- 1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
 - 2) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
 - a) szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
 - b) godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
 - c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 178, poz. 1375), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
 - d) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
 - e) nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców;
 - 3) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
 - 4) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
 - 5) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.
2. Działalność ABW poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona w związku z jej działalnością na terytorium państwa wyłącznie w zakresie realizacji zadań określonych w ust. 1 pkt 2.

¹¹⁵ Art. 21. 1. W granicach zadań, o których mowa w art. 5 ust. 1, funkcjonariusze ABW wykonują:

- 1) czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców;
 - 2) czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego.
2. ABW wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w Kodeksie postępowania karnego oraz Kodeksie karnym wykonawczym.
3. Funkcjonariusze ABW wykonują czynności tylko w zakresie właściwości tej Agencji i w tym zakresie przysługują im uprawnienia procesowe Policji, wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego.

wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców, a także czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego.

Analizowane przepisy jednoznacznie przesądzają charakter ustrojowy ABW i jej Szefa, rozstrzygając o tym, że musi on zostać zaliczony do kategorii „organów powołanych do ścigania przestępstw”. Niemniej warto nadmienić, iż również w doktrynie rozpowszechniony jest pogląd, że tzw. obowiązek denuncjacji, wynikający z art. 240 § 1 K.k., może zostać spełniony poprzez złożenie zawiadomienia nie tylko prokuraturze albo policji, ale także Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Żandarmerii Wojskowej¹¹⁶.

W tym stanie rzeczy przekazanie Szefowi ABW informacji na temat zagrożeń, o których mowa w art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej, w zakresie, w jakim równocześnie dotyczyć one będą przygotowania, usiłowania lub dokonania któregoś z czynów zabronionych, wymienionych w art. 240 § 1 K.k., będzie jednoznaczne z wykonaniem ustanowionego tym przepisem obowiązku i wykluczy możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej z tytułu jego niedopełnienia. Przekazane informacje umożliwią realizowanie jednego z zadań ustawowych ABW, tj. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw terroryzmu.

Tożsame konkluzje wynikają z analizy relacji pomiędzy zakwestionowanym art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej a art. 304 § 2 K.p.k.

Przepis karnoprocesowy nakłada bowiem na instytucje państwowe i samorządowe obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o przestępstwach ściganych z urzędu, o których dowiedziały się w związku ze swą działalnością, a jako adresata tego zawiadomienia wskazuje nie wszelkie „organy powołane do ścigania przestępstw”, lecz „prokuratora lub Policję”. Mogłoby się wydawać

¹¹⁶ uwagi do art. 240 kodeksu karnego, [w:] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX, 2007; komentarz do art. 240 kodeksu karnego, [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz praktyczny*, Oficyna, 2007; komentarz do art. 240 kodeksu karnego, [w:] A. Barczak-Opiustil, G. Bogdan, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Zakamycze, 2006

prima facie, iż krąg adresatów zawiadomienia o przestępstwie stanowi katalog zamknięty. Uwzględniając jednakże treść art. 312 k.p.k.¹¹⁷, który przesądza o tym, że uprawnienia Policji przysługują także organom Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celnej oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie ich właściwości, i innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych oraz *ratio legis* art. 304 K.p.k. - czyli ustanowienie obowiązku zawiadomienia o przestępstwie, stanowiącego podstawę wszczęcia dochodzenia lub śledztwa przez powołane do tego służby oraz instytucje - należy dojść do wniosku, że przekazanie przez organy administracji publicznej Szefowi ABW informacji, dotyczących zagrożeń wskazanych w art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej, stanowi równoczesne wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 304 § 2 K.p.k., co również znajduje potwierdzenie w poglądach wyrażanych w piśmiennictwie¹¹⁸.

Regulacja, zawarta w kwestionowanym art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej, nie stwarza sytuacji niepewności w zakresie tego, czy „zawiadomienie Szefa ABW stanowi wywiązanie się z obowiązku określonego w art. 304 § 2 k.p.k.”, a zatem mającej postać tego rodzaju niedookreśloności i niejasności normy prawnej, które mogłoby wskazywać na jej niekonstytucyjność.

Następny, podniesiony przez Wnioskodawcę, element zarzutu ogniskuje się na rzekomej nieproporcjonalności tej regulacji. Wnioskodawca stwierdza bowiem, że „zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego wykracza poza zagrożenia terrorystyczne i stany kryzysowe”, przez co „pojawiają się istotne wątpliwości co do zgodności celu legislacyjnego i środka użytego dla jego osiągnięcia.”

¹¹⁷ Art. 312. Uprawnienia Policji przysługują także:

- 1) organom Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celnej oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie ich właściwości,
- 2) innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych.

¹¹⁸ komentarz do art. 304 Kodeksu postępowania karnego, [w:] T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Zakamycze, 2003

Artykuł 12a ustawy kryzysowej, w którym są usytuowane zakwestionowane ust. 2 i ust. 3, reguluje szczegółowe kwestie współpracy, o której mowa w ust. 1 tegoż artykułu, czyli kooperacji między organami administracji rządowej (w tym Szefem ABW) i dysponentami IK w obszarze przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń mających charakter terrorystyczny. W kwestionowanych ustępach następuje sprecyzowanie form i sposobu realizacji tej współpracy. Tak więc zakres obowiązku informacyjnego, określonego w ust. 2, winien być rekonstruowany w granicach współpracy, której ramy przedmiotowe wytycza art. 12a ust. 1 ustawy kryzysowej, a więc współpracy dotyczącej jedynie reakcji na zagrożenia terrorystyczne.

Treść normatywną przepisu art. 12a ust. 2 tej ustawy należy więc rozumieć inaczej niż Wnioskodawca, a zatem jako zobowiązanie do informowania Szefa ABW o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury krytycznej, czyli że ramy przedmiotowe obowiązku informacyjnego obejmują wyłącznie zagrożenia terrorystyczne dla infrastruktury, lecz dwojakiego rodzaju: po pierwsze stwarzające ryzyko dla bezpieczeństwa państwa, po drugie - stwarzające ryzyko dla innych, enumeratywnie wymienionych w art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej wartości konstytucyjnie chronionych (życie lub zdrowie ludzi, mienie, dziedzictwo narodowe i środowisko naturalne).

Również wykładnia funkcjonalna, która pozwala na odkodowywanie znaczenia przepisów poddanych interpretacji z uwzględnieniem reguł odwołujących się do celu regulacji, nie uprawnia do ustalania treści art. 12a ust. 2 ustawy kryzysowej w oderwaniu od zakresu właściwości Szefa ABW, która - o czym była już mowa - obejmuje rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze terrorystycznym. Należy podkreślić, że wśród różnych instytucji i służb, którym prawodawca powierzył sprawy zarządzania kryzysowego, rola Szefa ABW ma właśnie w tym zakresie charakter szczególny, albowiem to w strukturach ABW działają wyspecjalizowane i

przygotowane do realizacji tego zadania komórki organizacyjne - Departament Przeciwdziałania Terroryzmowi oraz Centrum Antyterrorystyczne, co czyni Szefa ABW wiodącym organem administracji rządowej w zakresie rozpoznawania i zwalczania terroryzmu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie budzi wątpliwości - w aspekcie ewentualnego przekroczenia dopuszczalnego stopnia proporcjonalności uciążliwości regulacji dla jej adresatów w stosunku do jej celów - treść art. 12 ust. 3 ustawy kryzysowej, który upoważnia Szefa ABW, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, zagrażającego infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, do udzielenia zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami. Należy przy tym uwzględnić okoliczność, że Szef ABW nie czyni tego jedynie w ramach realizacji wyłącznie własnych zadań kierowanej przez niego służby, albowiem o udzieleniu zaleceń organom i podmiotom zagrożonym oraz ewentualnym przekazaniu im niezbędnych informacji powiadamia dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, co oznacza, że działanie Szefa ABW ma też na celu zapewnienie koordynacji przedsięwzięć w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym obszarze zagrożeń.

Zgodnie ze słownikowym znaczeniem wyrazu „zalecenie”, jest to „rada, wskazówka, wytyczna”, oznacza również „to, co zostało komuś zalecone”, zaś „zalecać” znaczy: „mając wiedzę, autorytet, znając się na czymś, dawać komuś rady, polecać”¹¹⁹, znaczy także: „doradzić wykonanie czegoś”, „wskazać na zalety czegoś lub kogoś”¹²⁰. Przytoczone znaczenia wyraźnie nie łączą „zaleceń” z nakazami, obowiązkami czy przymusem realizacji.

¹¹⁹ *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2007

¹²⁰ Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN (<http://sjp.pwn.pl>)

W porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje szereg regulacji, które przypisują pojęciu „zalecenie” właśnie takie znaczenie, jak zacytowane wyżej. Pośród wielu przykładów, które - jak w niniejszej sprawie - odnoszą się do stosunków między podmiotami niebędącymi w relacji organizacyjnej podległości, i mają zazwyczaj charakter prewencyjno-edukacyjny, można wskazać: ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 31, poz. 206), która, w art. 37, zalecającym uwzględnienie określonych treści w ramach publicznych kampanii edukacyjnych, do których są obowiązani wprowadzający na rynek baterie lub akumulatory¹²¹; ustawę z dnia 1 grudnia 1961 r. izbach morskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 69, poz. 599), która, w art. 39a, dotyczącym raportu z postępowania w sprawie wypadku morskiego, w ust. 2 tego przepisu wyszczególnia elementy, które taki raport powinien zawierać, a pośród nich także zalecenia prewencyjne, mające na celu zapobieganie podobnym wypadkom w przyszłości¹²²; ustawę z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.), która, w art. 64 ust. 2,

¹²¹ Art. 37. 1. Wprowadzający baterie lub akumulatory jest obowiązany do finansowania publicznych kampanii edukacyjnych.
2. Publiczne kampanie edukacyjne oznaczają wszelkie działania mające na celu podnoszenie stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami w postaci zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz wspomagające osiągnięcie wysokiego poziomu selektywnego zbierania tych odpadów, w tym informowanie przy wykorzystaniu środków masowego przekazu, ulotek, broszur informacyjnych i plakatów oraz organizowanie konkursów, konferencji i akcji o charakterze informacyjno-edukacyjnym.
3. Publiczne kampanie edukacyjne powinny uwzględniać informowanie użytkowników końcowych w szczególności o:

- 1) możliwym wpływie substancji stosowanych w bateriach i akumulatorach na środowisko i zdrowie ludzi;
- 2) zaleceniu prowadzenia selektywnego zbierania;
- 3) dostępnych dla nich systemach zbierania i recyklingu;
- 4) ich roli w przyczynianiu się do recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów;
- 5) znaczeniu symboli, których wzory są określone w załącznikach nr 3 i 4 do ustawy.

¹²² Art. 39a. 1. Po uprawnoczeniu się orzeczenia wyciąg z orzeczenia publikuje się na stronie internetowej izby morskiej. W przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 1a, sporządza się i publikuje raport z postępowania w sprawie wypadku morskiego. O publikacji raportu minister właściwy do spraw gospodarki morskiej powiadamia Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego.

2. Raport, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać w szczególności:

- 1) omówienie podstawowych faktów związanych z wypadkiem, wskazujące, czy w jego wyniku miała miejsce śmierć człowieka, obrażenia ciała lub zanieczyszczenie środowiska;
- 2) określenie państwa, bandery oraz oznaczenie właściciela lub amatora statku oraz oznaczenie instytucji klasyfikacyjnej sprawującej nadzór nad statkiem;
- 3) szczegółowe wymiary statków, które brały udział w wypadku;
- 4) dane dotyczące silników głównych i pomocniczych statków, które brały udział w wypadku;
- 5) dane dotyczące wieku pracowników, posiadanych przez nich dyplomów i świadectw oraz liczbę stanowisk i staż pracy na danym stanowisku;
- 6) opis procedur bezpieczeństwa na statkach, które brały udział w wypadku;
- 7) szczegółowy opis okoliczności, w jakich wydarzył się wypadek;
- 8) ustalenie czynników, które stanowiły przyczynę wystąpienia wypadku, oraz wnioski zgodnie z wymaganiami bazy danych wypadków Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego;
- 9) zalecenia mające na celu zapobieganie podobnym wypadkom w przyszłości, o ile jest to możliwe.

przewiduje wydawanie przez służby ochrony państwa kierownikom jednostek organizacyjnych zaleceń w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego (art. 64 ust. 2)¹²³; ustawę z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych (Dz. U. Nr 199, poz. 1936 ze zm.), która przyznaje Komisji Kwalifikacyjnej dla Nurków m.in. zadanie opracowywania zaleceń z zakresu bezpieczeństwa wykonywania prac podwodnych (art. 25 ust. 4 pkt 5)¹²⁴. Zalecenia tego rodzaju mogą mieć charakter wskazówek specjalistycznych w określonym zakresie kompetencji ich udzielającego, jak np. zalecenia konserwatorskie, o których mowa w art. 27 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 153, poz. 1568 ze zm.), udzielanych na wniosek właściciela bądź zarządcy zabytku¹²⁵.

Zalecenia mogą posiadać także cechy inspirujące do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w funkcjonowaniu określonego podmiotu, w wyniku kontroli czy innej formy oceny, przeprowadzanej przez organ, wobec którego podmiot oceniany nie pozostaje w stosunku zależności organizacyjno-służbowej. Niewykonanie takich zaleceń może prowadzić do zastosowania wobec ich adresata określonych sankcji.

¹²³ Art. 64. 1. Kierownik jednostki organizacyjnej wyznacza:

- 1) osobę lub zespół osób, odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemów lub sieci teleinformatycznych oraz za przestrzeganie zasad i wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych, zwane dalej "administratorem systemu";
- 2) pracownika lub pracowników pionu ochrony pełniących funkcje inspektorów bezpieczeństwa teleinformatycznego, odpowiedzialnych za bieżącą kontrolę zgodności funkcjonowania sieci lub systemu teleinformatycznego ze szczególnymi wymaganiami bezpieczeństwa oraz za kontrolę przestrzegania procedur bezpiecznej eksploatacji, o których mowa w art. 61 ust. 2.

2. Służby ochrony państwa udzielają kierownikom jednostek organizacyjnych pomocy niezbędnej dla realizacji ich zadań, w szczególności wydając zalecenia w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego.

¹²⁴ Art. 25. 1. Egzaminy, o których mowa w art. 20 ust. 1, przeprowadza Komisja Kwalifikacyjna dla Nurków, działająca przy Dyrektorze Urzędu Morskiego w Gdyni, zwana dalej "komisją".

2. - 3. (...)

4. Do zadań komisji należy:

- 1) rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o uzyskanie dyplomów lub świadectw i weryfikowanie załączonych do wniosków dokumentów potwierdzających wykształcenie, praktykę zawodową i ukończenie wymaganych szkoleń;
- 2) przeprowadzanie egzaminów praktycznych i teoretycznych z zakresu wymaganej wiedzy i umiejętności;
- 3) opiniowanie opracowanych przez ośrodki szkoleniowe szczegółowych programów i metod szkolenia w zakresie wykonywania prac podwodnych oraz nadzorowanie przebiegu tych szkoleń;
- 4) nadzorowanie przebiegu szkoleń związanych z wprowadzaniem nowych technologii prac podwodnych, procedur, sprzętu nurkowego i wyposażenia;
- 5) opracowywanie zaleceń z zakresu bezpieczeństwa wykonywania prac podwodnych;
- 6) ustalanie, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, państwowego inspektora pracy lub prokuratora, przyczyn i okoliczności wypadków powstałych przy wykonywaniu prac podwodnych.

¹²⁵ Art. 27. Na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku.

W tym przypadku można - jako przykład - wskazać ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami (Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 743), w której mowa o zaleceniu dostosowania do systemu, wydawanym przez Prezesa NBP - w odniesieniu do systemu płatności, bądź zaleceniu Komisji Nadzoru Finansowego - w odniesieniu do systemu rozrachunku papierów wartościowych¹²⁶. Jeżeli bowiem w wyniku oceny funkcjonowania tych systemów, pod względem sprawności i bezpieczeństwa oraz zgodności z przepisami prawa polskiego, zostanie stwierdzone, że systemy owe, prowadzone przez podmioty inne niż NBP i Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, tych kryteriów nie spełniają, zalecenia takie mogą być wydane, a ich niewykonanie skutkować może decyzją jednego z wymienionych organów (Prezesa NBP lub Komisji Nadzoru Finansowego) o zamknięciu systemu.

Warto dodać, iż Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność regulacji nieobowiązującej już ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391 ze zm.), w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 14/03, także przypisał „zaleceniom” niewiążący charakter, aczkolwiek uznał za niezgodny ze standardami konstytucyjnymi, jako prowadzący do dysfunkcjonalności rozwiązania, mechanizm zaleceń, w sytuacji, w której nadzorczy organ kontrolny (w wypadku rozpatrywanej sprawy był nim Minister

¹²⁶

Art. 27. 1. Przepisu art. 16 ust. 1 i 2 nie stosuje się do systemów w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 prowadzonych w dniu wejścia w życie ustawy.

2. Podmioty prowadzące systemy, o których mowa w ust. 1, z wyjątkiem NBP i Krajowego Depozytu, przekażą odpowiednio NBP w odniesieniu do systemów płatności lub KPWiG w odniesieniu do systemów rozrachunku papierów wartościowych, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, dokumenty wskazane w art. 17 ust. 2.

3. Ocena zasad funkcjonowania systemów, o których mowa w ust. 1, na podstawie dokumentów przekazanych zgodnie z ust. 2, dokonywana jest pod względem:

- 1) zgodności z przepisami prawa polskiego;
- 2) zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania systemu.

4. Jeżeli zasady funkcjonowania systemu, o którym mowa w ust. 1, nie spełniają kryteriów wymienionych w ust. 3, Prezes NBP w odniesieniu do systemu płatności lub KNF po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP w odniesieniu do systemów rozrachunku papierów wartościowych wydaje w oznaczonym terminie:

- 1) zalecenie dostosowania systemu, lub
- 2) decyzję nakazującą zamknięcie systemu.

5. Do decyzji, o których mowa w ust. 4 pkt 2, stosuje się odpowiednio art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zdrowia) nie posiada wystarczających środków prawnych, które stwarzałyby normatywną podstawę do wyciągnięcia konsekwencji prawnych wobec niewykonującego zalecenia podmiotu kontrolowanego (a jedynie możliwość sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, zawierającego ocenę kontrolowanej działalności, wynikającą z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a także zalecenia, mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności kontrolowanego podmiotu do przepisów prawa).

Zaprezentowany wyżej sposób rozumienia terminu „zalecenia”, istotą którego jest brak wiążących skutków prawnych, występuje w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 28 lutego 2001 r., w sprawie o sygn. II SA 666/00, odnosząc się do zaskarżonej decyzji Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń z 23 listopada 1999 r., zalecającej Towarzystwu Ubezpieczeń "W." SA niezwłoczne dostosowanie działalności zakładu ubezpieczeń do przepisów prawa i niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w działalności tego zakładu, wydanej na podstawie art. 83 ust. 4 - nieobowiązującej już - ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.), stanowiącego, że organ nadzoru może wydawać zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności zakładu ubezpieczeń do przepisów prawa, stwierdził: *„Zalecenia, o których mowa w tym przepisie, są traktowane w języku potocznym, a także w języku prawniczym, jako synonim wskazówek albo rad. Dla określenia sytuacji prawnej, w której chodzi o jednostronne i władcze nałożenie na określony podmiot obowiązku prawnego, używa się zwykle innych zwrotów językowych, z których jednoznacznie wynika nakaz albo zakaz określonego działania. W związku z tym należałoby rozważyć przede wszystkim, czy wspomniany art. 83 ust. 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej stanowi podstawę do nadania owym zaleceniom*

formy decyzji administracyjnej (...) Zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie mogą być wydawane w formie decyzji administracyjnej głównie dlatego, że z treści art. 83 ust. 4 ustawy nie wynika wyraźnie kompetencja do jednostronnego nałożenia tą drogą na kontrolowany podmiot obowiązku prawnego. (...) Zalecenia zawierają niewątpliwie dyrektywę postępowania skierowaną do kontrolowanego zakładu ubezpieczeń, nakłaniającą do zastosowania się do woli organu kontrolującego. Jednakże nie wynika z nich bezpośrednio prawny nakaz takiego postępowania."

Konkludując - nie można podzielić argumentacji, przyjętej przez Wnioskodawcę, jakoby niedoprecyzowanie przez ustawodawcę charakteru i skutków prawnych „zaleceń” Szefa ABW, kierowanych wobec dysponentów IK w sytuacji potencjalnego zagrożenia terrorystycznego (w tym konsekwencji niepodporządkowania się im), pozostawiało „zbyt szeroki margines swobody interpretacyjnej”.

Zestawiając regulacje ustawy kryzysowej i ustawy o ABW nie można tracić z pola widzenia tego, że ABW jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw terroryzmu. Należy podkreślić, iż ustawa kryzysowa wskazuje wyraźnie ABW jako podmiot, który odgrywa szczególną rolę w eliminowaniu zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

W art. 11 ust. 2 ustawy kryzysowej¹²⁷, określającym rolę i zadania RCB, w pkt 10a zakłada się współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, co wynika z zadań tej Agencji, określonych w przepisach ustawy o ABW.

¹²⁷ zob. przyp. 71

O potrzebie współdziałania wojewodów, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w podobnym zakresie, mowa jest w art. 14 ust. 2 pkt 6 i 6a, art. 17 ust. 2 pkt 5 i 5a oraz art. 19 ust. 2 pkt 5 i 5a ustawy kryzysowej¹²⁸.

Z tego właśnie powodu w art. 5a tej ustawy wprowadzono zasadę, że chociaż za koordynację prac nad przygotowaniem Raportu z.b.n. odpowiada dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, to jednak w zakresie, dotyczącym zagrożeń o charakterze terrorystycznym, odpowiedzialnym jest Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Aprobaty wobec tego wymaga celowość i trafność regulacji prawnej, przyznającej temu organowi możliwość udzielania różnego rodzaju sugestii oraz wskazówek, które gwarantują organom i podmiotom, zagrożonym zdarzeniami o charakterze terrorystycznym, fachową i wyspecjalizowaną pomoc merytoryczną w podnoszeniu przez nie poziomu własnego bezpieczeństwa i – w konsekwencji – bezpieczeństwa obywateli i państwa.

Reasumując należy stwierdzić, iż szczególny charakter norm prawnych, jakie zawiera ustawa kryzysowa, obliczonych na zapewnienie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w sytuacjach na tyle szczególnych, że zachodzi

¹²⁸ Art. 14. 1. (...)

2. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

.....

6) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

6a) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

Art. 17. 1. (...)

2. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

.....

5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

5a) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

Art. 19. 1. (...)

2. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

.....

5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

5a) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

konieczność wprowadzenia szczególnego trybu zarządzania, powoduje, iż omawiane regulacje nie mogą zostać uznane za naruszające standardy konstytucyjne w aspekcie zasad - proporcjonalności i określoności prawa.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego