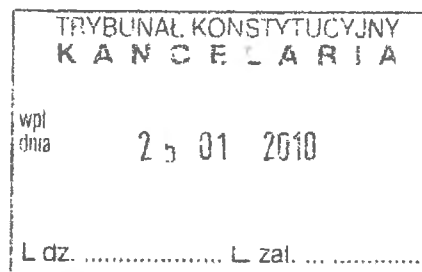




Warszawa, dnia 25 stycznia 2010 r.

Sygn. akt K 22/09



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z dnia 20 sierpnia 2009 r. (sygn. akt K 22/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 85, poz. 716 oraz Nr 131, poz. 1076), w zakresie w jakim pomija obowiązek konsultowania z Prezydentem RP Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
 - 2) art. 5b ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie w jakim pomija obowiązek konsultowania z Prezydentem RP Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej;
 - 3) art. 23 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie w jakim pomija obowiązek konsultowania z Prezydentem RP wprowadzanych stopni alarmowych
- są zgodne z wyrażoną w preambule zasadą współdziałania władz oraz art. 126 ust. 1 i ust. 2, a przez to również art. 2 Konstytucji oraz
- 4) art. 5a ust. 5 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie w jakim nakazuje uwzględnianie kierunków działań wynikających z wniosków z Raportu w powiatowych i gminnych planach zarządzania kryzysowego, **nie jest niezgodny** z art. 93 ust. 1 Konstytucji;
 - 5) art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie w jakim stanowi, że program 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 i ust. 2 Konstytucji;

- 6) art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie w jakim dotyczy informowania niebędących organami władzy publicznej właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń o ich ujęciu w wykazie elementów 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;
- 7) art. 12a ust. 2 i ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Uwagi ogólne

1. Analiza formalnoprawna

1.1. Wniosek Prezydenta RP wszczynający niniejsze postępowanie został skierowany do Trybunału Konstytucyjnego 20 sierpnia 2009 r. Przedmiot kontroli stanowią wybrane przepisy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (dalej ustawa nowelizująca), która ogłoszona została w Dzienniku Ustaw Nr 131, poz. 1076 z dnia 19 sierpnia 2009 r., a więc – zgodnie z jej art. 3 przewidującym 30-dniową *vacatio legis* – weszła w życie 19 września 2009 r.

W tych okolicznościach nasuwa się pytanie, czy kontrolą Trybunału winny być objęte przepisy ustawy nowelizującej, czy też zmienione przez ten akt przepisy ustawy nowelizowanej, tj. ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm., dalej ustawa o zarządzaniu kryzysowym).

1.2. Podobne dylematy były już przedmiotem refleksji i rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego. Analogiczna sytuacja faktyczno-prawna miała miejsce m.in. na tle sprawy o sygn. akt K 21/08 (wyrok z 14 maja 2009 r.), w której formalnie, jako przedmiot wniosku, wskazano przepis ustawy nowelizującej dodający nowe przepisy lub nadający nowe brzmienie przepisom ustawy nowelizowanej. W istocie jednak zarzuty sformułowane w uzasadnieniu dotyczyły bezpośrednio przepisów ustawy, zmienionych lub dodanych przez ustawę zmieniającą, która weszła w życie już po złożeniu wniosku wszczynającego kontrolę konstytucyjności. Trybunał podkreślił, że dla ustalenia, czy jego ocenie podlegają przepisy zakwestionowane w *petitum* wniosku, czy przepisy ustawy, która na skutek nowelizacji została zmieniona, istotne znaczenie ma charakter (merytoryczny lub formalny) postawionych zarzutów. Ponieważ wnioskodawca nie kwestionował ani trybu uchwalenia tych przepisów, ani sposobu wprowadzenia ich w życie, zaś zdaniem Trybunału tylko w takim wypadku kontrolę należałoby odnosić do przepisów (norm) zmieniających, za właściwy

przedmiot postępowania uznano przepisy ustawy zmienionej w brzmieniu nadanym im przez ustawę nowelizującą.

Także w sprawie o sygn. akt SK 20/04 (wyrok z 12 grudnia 2005 r.) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w trybie skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli nie może być przepis nowelizujący (aczkolwiek nie wykluczył co do zasady pewnych wyjątków w tym zakresie, uwarunkowanych np. ścisłym związkiem pomiędzy przepisem nowelizującym a przepisem przejściowym zawartym w tej samej ustawie) i przyjął, iż wynikająca z jego treści zmiana prawa winna być (przy uwzględnieniu zasady *falsa demonstratio non nocet*) badana poprzez kontrolę konstytucyjności ustawy znowelizowanej.

Modyfikacji takiej nie miał natomiast okazji dokonać Trybunał w sprawie o sygn. akt K 5/07 (wyrok z 19 września 2008 r.), bowiem przedstawiciel wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich sam przeformułował *petitum* wniosku, zredagowanego i złożonego jeszcze przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, której przepisy zostały zakwestionowane, trafnie uznając, że w stanie prawnym obowiązującym w dniu rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym (gdy przepisy zmieniające zostały już „skonsumowane”), winien wnosić o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy znowelizowanej.

1.3. Uwzględniając zatem dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, Sejm kierując się treścią wniosku, sposobem przyjętej w nim argumentacji oraz faktem, że art. 1 ustawy nowelizującej (którego poszczególne jednostki są kwestionowane) wszedł już w życie, uznaje, iż przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu są odpowiednie przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj.:

- art. 5, art. 5a, art. 5b oraz art. 23 (z punktu widzenia zgodności z wyrażoną w preambule zasadą współdziałania władz, art. 2 i art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji);
- art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 (z punktu widzenia zgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji);
- art. 5b ust. 7 pkt 4 (z punktu widzenia zgodności z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji);
- art. 12a ust. 2 i ust. 3 (z punktu widzenia zgodności z art. 2 Konstytucji),

w brzmieniu nadanym poszczególnym przepisom przez ustawę nowelizującą. Powyższe ustalenie znajduje wyraz w sposobie sformułowania *petitum* stanowiska, które odnosi się do zmienionych przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

2. Sytuacja kryzysowa – ogólna charakterystyka instytucji prawnej

W ślad za ustaleniami poczynionymi przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 50/07 (wyrok z 21 kwietnia 2009 r.), należy zauważyć, że „sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od stanów nadzwyczajnych, enumeratywnie wymienionych i scharakteryzowanych w rozdziale XI Konstytucji, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. Trybunał podkreślił, że: „(...) ustawa o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych”. Stwierdził także, iż: „Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykłe i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń («sytuacji kryzysowej»), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych”, w związku z czym przekonująca jest konkluzja Trybunału, że „sytuacja kryzysowa” powinna zostać zaliczona do „normalnego” funkcjonowania państwa.

W tym kontekście uznać więc trzeba, że zarzuty przedstawione przez wnioskodawcę trafnie bazują na założeniu, iż w sferze bezpieczeństwa narodowego, w tym także w zakresie zarządzania kryzysowego, ustawodawca musi kształtować obowiązki organów samorządu terytorialnego oraz podmiotów znajdujących się poza strukturą administracji państwowej w taki sposób, który będzie zgodny z konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz standardami prawidłowej legislacji. Na tle tego stwierdzenia konieczne jest jednak dokonanie dwóch zastrzeżeń, istotnych dla kierunku i wyniku dalszych rozważań.

Po pierwsze, sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska (a taki element zawiera definicja sytuacji kryzysowej przyjęta w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) uzasadnia podejmowanie szczególnych środków i procedur, w tym nawet ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności jednostek, choć oczywiście w granicach, na które pozwala zasada proporcjonalności, wywodzona tak z art. 2, jak

i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie zaś tych, które wynikają z reżimu uregulowanego w rozdziale XI Konstytucji, zastrzeżonego dla stanów nadzwyczajnych.

W związku z tym stwierdzeniem warto przypomnieć ustalenia, jakie odnośnie do poruszanej kwestii poczynił Trybunał Konstytucyjny. W wyroku pełnego składu z 25 listopada 2003 r. (sygn. akt K 37/02) stwierdził m.in., iż: „(...) nie ulega wątpliwości, że ustawodawca może ograniczać prawa podmiotowe oraz wolności konstytucyjne z uwagi na konieczność realizacji zadań obronności państwa. Obronność, jako wartość polegająca na tworzeniu systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa w trakcie pokoju oraz umożliwiającego odparcie jakichkolwiek ataków zbrojnych w trakcie działań o charakterze agresji militarnej, należy do tych wartości, których realizacja należy do podstawowych interesów państwa. Zapewnienie bezpieczeństwa kraju stanowi jeden z zasadniczych obowiązków obywateli, co wynika już z art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Polska jest «dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Troska o to wspólne dobro oznacza konieczność ponoszenia takich obowiązków przez obywateli, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W ramach katalogu tych obowiązków mieści się nie tylko konieczność ponoszenia określonych ciężarów w razie zagrożenia niepodległości (bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego w razie wojny lub agresji zbrojnej bez jej wypowiedzenia), lecz również ograniczeń, które są uzasadnione w czasie pokoju dla zapewnienia właściwego funkcjonowania Sił Zbrojnych (por. art. 85 Konstytucji). Ten szczególny obowiązek spoczywający na wszystkich obywatelach polskich, ale również, przynajmniej w pewnym zakresie, na innych podmiotach działających na terytorium Polski, jest skorelowany z obowiązkiem stania na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej (art. 5 Konstytucji). (...) Realizacja wskazanego powyżej obowiązku państwa stania na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium może nastąpić, a w pewnych okolicznościach niewątpliwie musi, *inter alia* przez stworzenie mechanizmów ingerujących w realizację niektórych podlegających konstytucyjnej ochronie praw podmiotowych i wolności obywateli i innych podmiotów. Słusznie podkreślono w wyroku z 16 lutego 1999 r., SK 11/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 22), iż «prawa jednostki zderzają się w tym przypadku z celowością ochrony interesu publicznego związanego ściśle z ochroną bezpieczeństwa państwa, a więc z tą wartością, która w każdym demokratycznym porządku prawnym może, w granicach wyznaczonych niezbędnością, uzasadniać wkroczenie w prawa

jednostki, nawet w prawa podstawowe». Ingerencja ta może mieć różną postać, zawsze jednak powinna być dokonywana w ramach obowiązującego prawa, w tym przede wszystkim z uwzględnieniem wartości konstytucyjnych. Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów ustawowych w tym zakresie nie może prowadzić do naruszenia tych wartości i powinno respektować zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji" (podobnie wyrok z 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01). W cytowanym orzeczeniu Trybunał wskazał ponadto, że: „(...) zadania z zakresu obronności kraju z pewnością mogą ingerować w zakres działalności jednostek samorządu terytorialnego, w tym ograniczać realizację zadań tych jednostek. Ich wykonywanie nie może stać bowiem w sprzeczności z interesem państwa będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

Po drugie, wyraźne rozgraniczenie sytuacji kryzysowych i konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych wyklucza posługiwanie się w procesie rekonstruowania zwykłych (czyli przysługujących w czasie stanu „normalnego”) kompetencji Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa wnioskowaniem *per analogiam* w stosunku do jego – mających status wyjątku – uprawnień przewidzianych przez ustrojodawcę na wypadek wystąpienia szczególnych zagrożeń, dla eliminacji których zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1 Konstytucji).

II. Zasada współdziałania władz w dziedzinie bezpieczeństwa państwa

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Wnioskodawca domaga się stwierdzenia niezgodności z wyrażoną w preambule zasadą współdziałania władz, art. 2 oraz art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji następujących przepisów ustawy nowelizującej: art. 1 pkt 3 w zakresie art. 5, w części dotyczącej tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego; art. 1 pkt 4 w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a i art. 5b oraz art. 1 pkt 21 w zakresie art. 23, w części dotyczącej wprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników urzędów centralnych stopni alarmowych.

Stosownie do ustaleń dokonanych w części I stanowiska, z których wynika, że przedmiot kontroli w niniejszej sprawie stanowią przepisy znowelizowane, oceną

zgodności z Konstytucją objęte muszą zostać: art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Jednoznacznie wyrażoną intencją wnioskodawcy jest przy tym poddanie weryfikacji konstytucyjności jedynie pewnych zakresów wymienionych przepisów, a mianowicie tego ich aspektu, w jakim regulując kolejno: 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, nie przewidują obowiązku konsultacji z Prezydentem RP.

1.2. Ponieważ istotą relacjonowanych w tej części stanowiska zarzutów (o których szczegółowo dalej) jest brak określonej regulacji, w pierwszym rzędzie należy zaznaczyć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie były już rozstrzygane analogiczne problemy. Z jednej strony Trybunał akcentował wyłączenie swojej kognicji w sprawach zaniechania ustawodawczego, z drugiej – wskazywał na dopuszczalność oceny danego aktu z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej danym aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (zob. np. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98 i 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00). W postanowieniu z 11 grudnia 2002 r. Trybunał uznał, że linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje „zaniechania ustawodawczego” oraz „regulacji fragmentarycznej i niepełnej” związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Podkreślił przy tym pożądaną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju oceny. Zbyt pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (sygn. akt SK 17/02; podobnie zob. np. wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07).

Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z poglądami Trybunału kwestionowanie pominięcia ustawodawczego wymaga: „dokładnego oznaczenia

przepisu, którego zakres zastosowania – jako zbyt wąski, czyli nieobejmujący tego zakresu przypadków, które zgodnie z normami konstytucyjnymi winien obejmować – jest przedmiotem wysuwanych w skardze zarzutów” (postanowienie z 22 maja 2007 r., sygn. akt Ts 245/06). Niezawarcie takiej argumentacji w piśmie wszczynającym postępowanie powoduje jego umorzenie, albowiem tego braku formalnego Trybunał nie jest władny usunąć z uwagi na związanie granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (por. postanowienie z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 82/08).

Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. postanowienie z 7 października 2005 r., sygn. akt Ts 58/05), decydujący dla przyjęcia, z którym z zaskarżonych przepisów łączyć można pominięcie ustawodawcze, jest zakres przedmiotowy konkretnego przepisu. W niniejszej sprawie Prezydent RP odniósł zarzut pominięcia ustawodawczego do pewnych zakresów normowania – określonych częściowo w *petitum* wniosku, częściowo zaś tylko w jego uzasadnieniu – art. 5, art. 5a, art. 5b oraz art. 23 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (a ściśle: odpowiednich przepisów ustawy nowelizującej dodających bądź zmieniających te artykuły). Zakresy te nie zostały jednak skorelowane z poszczególnymi jednostkami redakcyjnymi wymienionych przepisów, których treść jest rozbudowana a struktura złożona, bowiem obejmuje ustępy, punkty, a w wypadku art. 5 nawet litery.

Jak już była o tym mowa, według wnioskodawcy pominięte zostały fragmenty dotyczące obowiązku konsultowania z Prezydentem RP prac: a) nad Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego; b) Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz c) Narodowym Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej, a także d) wprowadzania odpowiednich stopni alarmowych.

Zdaniem Sejmu, jednostkami redakcyjnymi przepisów, które potencjalnie mogłyby być uznane za dotknięte wskazanymi wyżej brakami (czyli niezawierającymi pewnych elementów regulacji, które winny 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. W efekcie, na podstawie analizy treści art. 5, art. 5a, art. 5b oraz art. 23 ustawy o zarządzaniu kryzysowym należy uznać, że regulacja, której brak podnosi wnioskodawca, winna ewentualnie znaleźć się w: art. 5a ust. 1 (gdzie idzie o przygotowanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa

narodowego); art. 5b ust. 3 (gdy idzie o przygotowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej) oraz art. 23 ust. 1 (gdy idzie o wprowadzanie stopni alarmowych), w pozostałym natomiast zakresie należy **umorzyć** postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Normy wyrażone w pozostałych ustępach art. 5a i art. 5b oraz w całym art. 5 dotyczą bowiem kwestii nieistotnych z punktu widzenia podniesionego we wniosku zarzutu pominięcia ustawodawczego.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, ze względu na konstytucyjnie określone funkcje oraz zadania Prezydenta RP (art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), ściśle powiązana z nimi materia unormowana w zakwestionowanych przepisach ustawy o zarządzaniu kryzysowym należy do zakresu spraw objętych współdziałaniem Prezydenta RP i Rady Ministrów (preambuła), w związku z czym przepisy te powinny przewidywać obowiązek konsultacji obu segmentów władzy wykonawczej.

Konsekwencją pogłębiającej się sytuacji kryzysowej może być nawet konieczność wprowadzenia stanu wyjątkowego, przewidzianego w art. 230 Konstytucji. Następuje to w drodze rozporządzenia Prezydenta RP wydawanego na wniosek Rady Ministrów, czyli w efekcie ich współdziałania. W tym kontekście „naturalnym i konsekwentnym” jest – w przekonaniu wnioskodawcy – przyjęcie założenia, że wspomniane organy winny stale współpracować nie tylko na etapie wprowadzania stanu wyjątkowego, lecz również w najistotniejszych kwestiach zarządzania kryzysowego. Jedynie takie rozwiązanie może prowadzić do zapewnienia należytego poziomu wiedzy i koordynacji działań w zakresie bezpieczeństwa państwa i obywateli, a tym samym do realizacji konstytucyjnych funkcji i zadań Prezydenta RP oraz Rady Ministrów.

Brak takiej regulacji jest w ocenie Prezydenta RP pominięciem legislacyjnym, które stanowi również naruszenie klauzuli demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Za słuszością tego poglądu przemawiać ma fakt, że dokumentacja procesu legislacyjnego (który doprowadził do przyjęcia skarżonej ustawy) nie daje podstaw do przyjęcia, że wykluczenie Prezydenta RP było wynikiem świadomej decyzji ustawodawcy.

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Preambuła Konstytucji zawiera następującą frazę: „(...) pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz (...)”.

Wnioskodawca twierdzi, że zakwestionowane regulacje z zakresu zarządzania kryzysowego powinny być ukształtowane w sposób uwzględniający wyrażoną we wstępie do ustawy zasadniczej zasadę współdziałania władz. Ponieważ zasada ta wskazana została jako odrębny (samodzielny) wzorzec kontroli, analizie musi zostać poddana nie tylko treść, ale też sama kwestia normatywności zasady współdziałania władz, która – z racji jej umiejscowienia – dzieli w tym względzie wątpliwości dotyczące znaczenia preambuły.

2.2. Okazji do refleksji na temat istoty zasady współdziałania władz dostarczyła Trybunałowi sprawa o sygn. akt Kpt 2/08, której sednem było rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów. W kończącym tę sprawę postanowieniu z 20 maja 2009 r., Trybunał w pełnym składzie wskazał m.in.: „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, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji”.

Zasada współdziałania władz podobnie odczytywana jest przez przedstawicieli doktryny. Według B. Banaszaka: „Wyrażona w Preambule zasada współdziałania władz nakłada na wszystkie trzy władze obowiązek wspólnej realizacji zadań publicznych, wzajemnej pomocy, informowania się o podjętych przez siebie

przedsięwzięciach. (...) Współdziałanie władz ma na celu zapewnienie rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych – tzn. zapewnienie ich działania zgodnie ze współczesnymi wymaganiami wiedzy i techniki oraz zasadami dobrej wiary, a także w sposób zdolny do wykonania powierzonych im zadań bez zbędnej zwłoki” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 7).

Niezależnie od tego, że w obydwu przytoczonych wypowiedziach mowa jest o ciężącym na władzach państwowych „obowiązku” współdziałania, jego potencjał normatywny, jako ewentualnego wzorca kontroli dla aktów normatywnych, nie jest oczywisty.

2.3. Jakkolwiek w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03) oraz piśmiennictwie (por. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do Wstępu, s. 18-19) przyjmowany jest pogląd, że zarzut naruszenia preambuły nie może stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej, nie zawiera bowiem norm będących źródłem wolności i praw, to jednak nie jest to równoznaczne z uznaniem, że preambuła w ogóle pozbawiona jest normatywności. Niemniej według L. Garlickiego znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji jest zróżnicowane i jako uwarunkowane treścią poszczególnych jego fragmentów może: a) zezwalać na interpretację przepisów Konstytucji; b) umożliwiać współkreację normy konstytucyjnej oraz c) pozwalać na samodzielne wyrażenie zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym (*ibidem*, aprobującą wobec tej typologii zob. M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 69).

W wyroku pełnego składu z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04) Trybunał stwierdził: „Z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji. Takie oddziaływanie przypisać też należy preambule w zakresie wskazanych przez wnioskodawców wzorców kontroli konstytucyjnej, a zwłaszcza – unormowań art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to konstytucyjnej (a więc – prawnej) powinności wykazania, przy ich stosowaniu, troski o suwerenne i demokratyczne stanowienie

o bycie i przyszłości Rzeczypospolitej oraz zagwarantowanie praw obywatelskich, a także sprawność i rzetelność instytucji publicznych”. Należy podkreślić, że pomimo jednoznacznego wydźwięku cytowanej wypowiedzi Trybunału (niepozwalającej na traktowanie preambuły jako wyłącznego budulca norm prawnych *sensu stricto*), w sprawie, na tle której została sformułowana, preambuła wymieniona została w sentencji wyroku jako wzorzec kontroli samodzielnie (niezwiązkowo), podobnie jak w późniejszym wyroku (również pełnego składu Trybunału) z 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06).

Zważywszy na przedstawione poglądy należy przyjąć, że zasada współdziałania władz – niezależnie od sposobu jej powołania we wniosku (a także w ewentualnym wyroku wieńczącym niniejsze postępowanie) – ma znaczenie normatywne, w tym przede wszystkim ukierunkowujące wykładnię pozostałych przepisów Konstytucji, nadto zaś, wespół z tymi ostatnimi, stanowi budulec do rekonstruowania norm konstytucyjnych w znaczeniu dyrektywalnym. Wykluczyć natomiast należy taki sposób samodzielnego odczytywania zasady współdziałania władz, który nakładałby na organy władzy publicznej określone (o dającej się jednoznacznie ustalić treści) obowiązki lub przyznawał im prawa.

2.4. Obok zasady współdziałania władz, jako wzorce kontroli dla zakwestionowanych art. 5, art. 5a, art. 5b oraz art. 23 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wnioskodawca wskazał także dwa ustępy art. 126 Konstytucji, które stanowią: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej” (ust. 1) oraz „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (ust. 2). Dla rekonstrukcji sensu normatywnego cytowanych przepisów konieczne jest uwzględnienie również treści ust. 3 art. 126 Konstytucji, który brzmi: „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”.

W piśmiennictwie rozpowszechniony jest pogląd, że art. 126 Konstytucji przynosi ogólną charakterystykę funkcji Prezydenta RP, co jednak nie oznacza, że organ ten nie otrzymał konkretnych kompetencji konstytucyjnych. Jednakże przepis wskazany jako wzorzec kontroli wyraża jedynie koncepcje ustrojowe twórców ustawy zasadniczej. Z jego treści odczytać można, jak Konstytucja określa generalne

zadania ustrojowe Prezydenta RP, a także kierunki i cele jego działalności. Znajdują one rozwinięcie w konkretnych przepisach rozdziału V Konstytucji, a także w rozdziale XI Konstytucji regulującym problematykę stanów nadzwyczajnych (tak m.in.: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 130-131, podobnie P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 278 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2009, s. 249-250).

Zdaniem P. Sarneckiego, powyższe stwierdzenie, że z samych tylko sformułowań art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie wynikają jeszcze żadne konkretne kompetencje Prezydenta, ani też warunki ich wykonywania, wymagają uściślenia, poprzez wskazanie, że nie wynikają żadne władcze kompetencje Prezydenta, takie więc, które przesądzają o pewnym zagadnieniu, które nakładają na innych skonkretyzowane obowiązki czy przyznają zindywidualizowane uprawnienia itd. Trzeba więc tym przepisom przyznać również znaczenie tworzenia swoistej, samodzielnej podstawy kompetencyjnej, mianowicie podstawy do występowania z czynnościami niewładczymi (*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 37-39). Oczywiście omawiane regulacje służyc mogą jako istotna wskazówka interpretacyjna w przypadku konieczności dokonywania wykładni przepisów określających kompetencje danego organu władzy publicznej (P. Winczorek, *Komentarz ...*, s. 278).

Podobnie na temat sensu normatywnego wskazanych jako wzorce kontroli ustępów art. 126 Konstytucji wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. W postanowieniu pełnego składu z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08) stwierdził m.in.: „Art. 10 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę dualizmu władzy wykonawczej, toteż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów działają jako wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie organy tej władzy. 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. (...) Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze – treść art. 126 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi

organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji”.

2.5. Wnioskodawca zarzucił także art. 5, art. 5a, art. 5b oraz art. 23 ustawy o zarządzaniu kryzysowym niezgodność z art. 2 Konstytucji, wyrażającym klauzulę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Formuła demokratycznego państwa prawnego nie ma ostrych konturów i pozostaje otwarta na wykładnię dokonywaną przez organy bezpośrednio stosujące Konstytucję. Na jej konstrukcję składają się nie tylko komponenty wymienione w art. 2 (tj. zasady państwa: demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego), ale także niektóre inne, odrębnie wyrażone zasady ustrojowe oraz wywodzone z jednych i drugich zasady pochodne (por. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, uwaga 6 i 9).

Poza podstawowymi zasadami pochodnymi wobec zasady demokratycznego państwa prawnego, czyli zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą prawidłowej legislacji (aczkolwiek podkreślić należy, że dokonywana w piśmiennictwie klasyfikacja wydobywanych i formułowanych przez Trybunał Konstytucyjny zasad pochodnych jest zróżnicowana), wskazać można szereg dalszych zasad wyprowadzanych z dwu wspomnianych, w tym takie jak: ochrony praw nabytych, interesów w toku oraz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, a także zakazu retroakcji oraz nakazu odpowiedniej *vacatio legis*.

Wnioskodawca nie sprecyzował, z którą zasadą wyrażoną wprost bądź wywiedzioną z art. 2 Konstytucji pozostają niezgodne zaskarżone przepisy ustawowe. Poprzestał na lakonicznym stwierdzeniu, że brak regulacji koniecznej z punktu widzenia Konstytucji jest pominięciem legislacyjnym, co stanowi naruszenie art. 2 ustawy zasadniczej.

3. Analiza zgodności

3.1. Istota podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu nieuregulowania w zakwestionowanych przepisach obowiązku konsultowania z Prezydentem RP sporządzania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, przygotowywania Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz wprowadzania stopni alarmowych, pozwala odwołać się do konstrukcji pominięcia ustawodawczego. Nie oznacza to jednak, że pominięcie to ma charakter niekonstytucyjny, albowiem nieuwzględnienie wspomnianej treści normatywnej w akcie prawnym mieści się – zdaniem Sejmu – w zakresie swobody przyznanej ustawodawcy i może być co najwyżej podstawą formułowania niewiążących postulatów *de lege ferenda*. Chociaż ewentualne wprowadzenie požądanej przez wnioskodawcę regulacji wydaje się dopuszczalne i nie można go wykluczyć w przyszłości, to jednak nie ma wystarczających podstaw, by mówić o występowaniu w tym zakresie konstytucyjnej konieczności. Trafności tego przekonania dowodzą następujące okoliczności.

3.2. Po pierwsze, ustrojodawca powierzył zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji), nadto zaś temu właśnie segmentowi władzy wykonawczej przypisał domniemanie właściwości w zakresie polityki państwa, które polega na przekazaniu rządowi spraw niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2 Konstytucji). Rozstrzygnięcie twórców Konstytucji – zwłaszcza, że stanowiło zdecydowane odejście od wcześniejszych regulacji ustrojowych, które w analizowanym obszarze gwarantowały mocną pozycję Prezydenta RP, przyznając mu ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34 Małej konstytucji) – wyraźnie wskazuje na silną i – poza wprost wskazanymi w Konstytucji wyjątkami – samodzielną rolę rządu nie tylko w określaniu, ale także w realizowaniu polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej.

3.3. Po drugie, wywodzony z preambuły Konstytucji nakaz współdziałania władz nie może być – zgodnie z ustaleniami dokonanymi w pkt 2.3 niniejszej części stanowiska – traktowany jako autonomiczne źródło prawnego obowiązku

kooperowania w określonej formie lub procedurze z Prezydentem RP przy wykonywaniu wszelkich zadań lub kompetencji przez Radę Ministrów. Co więcej, nawet te zadania i kompetencje rządu, które można uznać za służące zapewnianiu bezpieczeństwa państwa, na staży którego – zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji – stoi Prezydent RP, nie zawsze wymagają jego udziału. Wziąwszy pod uwagę kontekst, w jakim osadzona jest zasada współdziałania władz w preambule – wskazujący na to, że jest ona fundamentem (oparciem dla) Konstytucji, jako praw podstawowych dla państwa – współdziałanie winno być pojmowane jako wiążąca dyrektywa nakazująca rządowi wykonywanie w sposób przychylny wobec innych organów władzy publicznej powierzonych mu przepisami zadań i kompetencji, ale nie jako samodzielna podstawa normatywna tych ostatnich.

Inna rzecz, że w części artykułowanej Konstytucji zostały ujęte przepisy, które w określonych sprawach – także tych decydujących o stanie bezpieczeństwa państwa – nakładają obowiązek (niekiedy zaś przyznają uprawnienie) współdziałania Rady Ministrów i Prezydenta RP. Tytułem przykładu w analizowanej dziedzinie wymienić można m.in.:

- mianowanie na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz odwoływanie go w tym samym trybie (art. 134 ust. 4 Konstytucji);

- zarządzanie na wniosek Prezesa RM, w ustalonych przez Konstytucję okolicznościach (bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie państwa), powszechnej lub częściowej mobilizacji (art. 136 Konstytucji);

- zarządzanie na wniosek Prezesa RM użycia Sił Zbrojnych do obrony RP w sytuacji narastania wspomnianego zagrożenia państwa (art. 136 Konstytucji);

- wprowadzanie na wniosek Rady Ministrów stanu wojennego oraz jego przedłużanie i znoszenie (art. 229 Konstytucji);

- wprowadzanie na wniosek Rady Ministrów stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 1 Konstytucji) oraz jego przedłużanie (art. 230 ust. 2 Konstytucji).

Z uwagi na uwarunkowania niniejszej sprawy należy jednak podkreślić, że zarządzanie kryzysowe – przypisane przez art. 7 ust. 1 zakwestionowanej ustawy Radzie Ministrów – nie jest wprost regulowanym konstytucyjnie obszarem aktywności organów władzy publicznej, stąd również oczywisty jest brak konstytucyjnego obowiązku współdziałania w tym zakresie obydwu organów egzekutywy. Taki nakaz nie daje się również wywieść z tych przepisów ustawy zasadniczej, które szerzej

(ogólniej) odnoszą się do praw i obowiązków Prezydenta RP oraz Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa państwa.

Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla wyniku rozpatrywanego problemu konstytucyjnego. W postanowieniu pełnego składu z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Jednym z tych założeń [tj. założeń konstrukcyjnych systemu ustrojowego ukształtowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej – uwaga własna] jest funkcjonowanie w obrębie władzy wykonawczej dwóch centralnych konstytucyjnych organów: Prezydenta i Rady Ministrów, przy czym w odniesieniu do każdego z nich odrębne są podstawy powoływania do piastowania funkcji konstytucyjnych. Organy te cechują właściwe dla każdego zakresy działania i kompetencji; jednocześnie wskazano sytuacje wymagające wzajemnego i lojalnego współdziałania”. O ile jednak w sferze polityki zagranicznej, relewantnej dla sporu kompetencyjnego, rozstrzygniętego cytowanym postanowieniem, Konstytucja *expressis verbis* przewiduje współdziałanie Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3), o tyle w sferze bezpieczeństwa państwa brak jest analogicznej regulacji. Okoliczność ta prowadzi do wniosku, że w omawianym zakresie – poza realizowaniem szczegółowo określonych przez ustrojodawcę, a przykładowo wymienionych wyżej kompetencji – nie ma takiego konstytucyjnego obowiązku.

3.4. Po trzecie, istotny wpływ na kierunek interpretacji obowiązującej Konstytucji ma również zmiana ustrojowa, wyrażająca się w zwolnieniu rządu z obowiązku „informowania Prezydenta o podstawowych problemach będących przedmiotem prac Rady Ministrów”, jaki *expressis verbis* nakładał nań art. 38 ust. 1 Małej konstytucji. W obecnym stanie prawnym rząd nie jest do tego zobligowany, wobec czego – *a minori ad maius* – Prezydent RP tym bardziej nie może jedynie na podstawie preambuły oraz własnych zadań ustrojowych wskazanych w art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji domagać się obowiązkowych z nim konsultacji, będących wszak formą silniejszej niż zasięgnięcie informacji ingerencji w prace rządu.

Notabene postulowany przez wnioskodawcę „obowiązek konsultowania prac” nie jest postacią współdziałania władz znaną Konstytucji. Jeśli zaś przyjąć, że pojęcie to jest synonimem zasięgnięcia opinii, to należy zauważyć, iż ustawa zasadnicza enumeratywnie wskazuje sytuacje, w których opiniowanie przez Prezydenta RP (oraz odpowiednio inne organy państwowe) aktów prawnych (w tym

aktów stosowania prawa) jest obligatoryjne, nie zaliczając do nich ani szczegółowo zarządzania kryzysowego (czy wręcz czynności składowych tego procesu), ani ogólnie wszelkich działań rządu służących zapewnianiu bezpieczeństwa państwa.

3.5. Po czwarte, nakaz współdziałania władz, o którym mowa w preambule Konstytucji, nie może być utożsamiany z koniecznością stworzenia przez ustawodawcę prawnych podstaw określonych procedur i form urzeczywistnienia owego współdziałania również z tego powodu, że może ono polegać na podejmowaniu różnych, także niesformalizowanych czynności faktycznych (przebiegać jedynie w sferze praktyki). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08): „Konstytucja określa zasady i podstawy prawne zadań, funkcji, kompetencji, reguł współpracy i ściśle uzależnionego współdziałania między organami państwa. Stosując Konstytucję trzeba także uwzględniać reguły nieunormowane w niej *expressis verbis*, które należą do istoty mechanizmu rządzenia państwem. Niepisane zasady i reguły mogą mieć charakter zwyczajów konstytucyjnych, utrwalonej praktyki działania czy też mogą być pochodną wykształconych w demokracjach kanonów kultury prawnej, zwłaszcza – konstytucyjnej”. *Notabene* ten aspekt współdziałania Prezydenta RP oraz Rady Ministrów dostrzegają i eksponują także przedstawiciele doktryny (zob. m.in.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 259; R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 48 oraz W. Skrzydło, *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 152-153).

3.6. Po piąte, zdaniem Sejmu należy przyjąć, że jedynie brak regulacji służących porozumieniu i koordynowaniu aktywności obydwu członów egzekutywy występujący w takim wymiarze, który uniemożliwiłby Prezydentowi RP wykonywanie przezeń konstytucyjnie powierzonych mu kompetencji lub czyniłby jego zadania iluzorycznymi (tzn. stanie na straży bezpieczeństwa państwa byłoby fikcją, wobec braku jakichkolwiek gwarancji podejmowania przez Prezydenta RP skutecznych

działań), stanowiłby naruszenie Konstytucji. Prezydent RP nie może natomiast domagać się żadnej ściśle określonej prawem formy współdziałania z Radą Ministrów przy podejmowaniu przez nią poszczególnych czynności zarządzania kryzysowego na kolejnych etapach kierowania bezpieczeństwem narodowym. Jak już wspomniano, w tym obszarze ustawodawca korzysta z przysługującej mu swobody regulacyjnej, toteż sformułowane w piśmie wszczynającym niniejsze postępowanie oczekiwania należy traktować jedynie jako postulaty *de lege ferenda*.

3.7. Niezależnie od tego, że w świetle przytoczonych okoliczności brak przepisów regulujących partycypację Prezydenta RP w procesie zarządzania kryzysowego (w tym jej formy, tryb oraz zakres) nie mógłby być uznany za niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, należy zauważyć, iż obowiązująca ustawa o zarządzaniu kryzysowym zawiera rozwiązania pozwalające wyodrębnić płaszczyznę i procedurę współdziałania obydwu segmentów egzekutywy.

Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 4 tej ustawy Prezydent RP może kierować do prac Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (przy pomocy którego Prezydent RP wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności; por. art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.), lub innego swojego przedstawiciela. Wspomniany zespół utworzony jest przy Radzie Ministrów, jako organ opiniodawczo-doradczy, właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego (por. art. 8 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), do którego kompetencji 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 oraz 6) opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, zawierającego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego (por. art. 9 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Trzeba przy tym zaznaczyć, że zgodnie z § 2 zarządzenia 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) o planowanym posiedzeniu tego ciała jego przewodniczący informuje Prezydenta RP najpóźniej na 7 dni przed terminem posiedzenia zwyczajnego lub najpóźniej na 24 godziny przed terminem posiedzenia nadzwyczajnego, zaś ustalenia zespołu podejmowane są co do zasady w drodze przyjmowanych jednomyślnie uzgodnień (ewentualnie sporządzany jest protokół rozbieżności), niezwłocznie przedstawianych Radzie Ministrów (§ 3 wspomnianego zarządzenia). W obowiązującym stanie prawnym Prezydent RP ma zatem zagwarantowany instrument współdziałania, pełniący – jak się wydaje – funkcję bliżej niesprecyzowanego przez wnioskodawcę „obowiązku konsultowania” prac rządu prowadzonych w ramach zarządzania kryzysowego.

Abstrahując od regulacji zawartych w samej ustawie o zarządzaniu kryzysowym, warto odnotować także inne, mające bardziej uniwersalny charakter i zastosowanie środki prawne, przy pomocy których Prezydent RP może – w zależności od potrzeb i swego uznania – współdziałać z Radą Ministrów. Konstytucyjną instytucją prawną służącą temu celowi jest Rada Gabinetowa. Zgodnie z art. 141 ust. 1 ustawy zasadniczej tworzy ją Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta RP. Powołany przepis stanowi, że Rada Gabinetowa może zostać zwołana „w sprawach szczególnej wagi” i decyzja o tym, co taką sprawę stanowi, jest całkowicie samodzielnie podejmowana przez Prezydenta RP (art. 144 ust. 3 pkt 15 Konstytucji wymienia zwoływanie Rady Gabinetowej wśród prezydenckich prerogatyw, niewymagających kontrasygnaty premiera). W piśmiennictwie wskazuje się, że przy pomocy tej instytucji głowa państwa jest w stanie skłonić członków rządu do zwrócenia uwagi na określone zagadnienia. Chociaż kompetencje Rady Gabinetowej ograniczają się jedynie do przedyskutowania owych spraw szczególnej wagi, a podjęte w związku z tym uzgodnienia nie mają mocy formalnie wiążącej (choć należy im przypisać duży ciężar polityczny, na co zwraca uwagę m.in. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 93), wydaje się, że pomimo pewnych ograniczeń tkwiących w omawianej formie współdziałania (do których zaliczyć trzeba także brak możliwości zobowiązania rządu do przedstawienia określonych informacji, por. M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 40) Rada Gabinetowa stwarza Prezydentowi RP dogodną możliwość

przedstawienia poglądów na temat Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Inny przykład stanowi art. 4a ust. 1 pkt 4 przywołanej wyżej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności (...) 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”, zaś według ust. 2 tego artykułu informacje te mają być przekazywane Prezydentowi RP bezzwłocznie.

Warto zauważyć, że – w odróżnieniu od zwoływania Rady Gabinetowej – sygnalizowane uprawnienie Prezydent RP może realizować wobec wszystkich podmiotów legitymowanych przez art. 23 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do wprowadzania stopni alarmowych odpowiednich do skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym (czyli obok Prezesa RM i ministrów, także kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów).

Niezależnie od tego trzeba uwzględnić, że rozmaite zagrożenia, które wyczerpują ustawowe przesłanki sytuacji kryzysowej, mogą mieć różny (z punktu widzenia natychmiastowości wystąpienia skutków) charakter: bezpośredni, średnioodległy albo odległy w czasie. Tymczasem w literaturze przedmiotu wskazuje się, że podstawowym czynnikiem determinującym skuteczność podejmowanych – choćby nawet przy użyciu najdoskonalszych technik czy systemów organizacyjnych – działań w sytuacji zagrożenia jest element czasu. Kluczowe znaczenie mają zatem zarówno relacje czasowe związane z wystąpieniem zagrożenia (a więc czasem, jaki pozostaje do dyspozycji od otrzymania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia lub jego faktycznego wystąpienia do czasu bezpośredniego zagrożenia), jak i czas niezbędny do osiągnięcia pełnej gotowości i realizacji stosownych do zaistniałej sytuacji działań. Na czas gotowości mają z kolei wpływ wszystkie pojedyncze przedsięwzięcia, zaś kalkulacje w planie reagowania kryzysowego powinny uwzględniać m.in. takie składowe jak: czas dostarczenia informacji o zagrożeniu, czas powiadamiania, czas alarmowania, czas dojazdu służb ratowniczych itp. (R. Grocki, *Kryterium czasu w planach reagowania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolak, Pułtusk 2007, s. 220 i 223).

Zważywszy na przedstawione zależności, dojść należy do wniosku, że jeśli standardową procedurą operacyjną byłoby – zgodnie z żądaniem wnioskodawcy – konsultowanie z Prezydentem RP wprowadzenia odpowiedniego stopnia alarmowego, to czas reagowania ulegałby stosownemu wydłużeniu, skutkującemu osłabieniem skuteczności działań. Jest to dodatkowy czynnik przemawiający za tym, by – wobec braku konstytucyjnej konieczności – nie wprowadzać tego ogniwa postępowania w sytuacjach kryzysowych.

3.8. W konsekwencji przedstawionych argumentów i przeprowadzonych ustaleń, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 5a ust. 1, art. 5b ust. 3 oraz art. 23 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w zakresach wskazanych w *petitum* niniejszego stanowiska, **są zgodne** z wyrażoną w preambule zasadą współdziałania władz oraz art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

3.9. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji uzasadniony został we wniosku poprzez wskazanie, że stanowi konsekwencję niedopuszczalnego pominięcia ustawodawczego, czyli braku w ustawowych przepisach elementów normatywnych koniecznych z punktu widzenia Konstytucji. Dokonane wyżej ustalenie, że w art. 5a ust. 1, art. 5b ust. 3 oraz art. 23 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym pominięcie takie nie występuje, przesądza również o **zgodności** tych przepisów z art. 2 Konstytucji.

III. Ograniczenia dotyczące aktów normatywnych wewnątrznie obowiązujących

1. Stan prawny i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Wnioskodawca zakwestionował art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3. Stosownie do ustaleń dokonanych w części I stanowiska, z których wynika, że przedmiot kontroli w niniejszej sprawie powinny stanowić przepisy znowelizowane, analiza zgodności z Konstytucją dotyczyć będzie art. 5a ust. 5 oraz art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Obydwu wyżej wskazanym przepisom wnioskodawca zarzucił, że – przewidując uregulowanie kwestii pośrednio przesądzających o obowiązkach osób

trzecich – wykraczają poza ograniczenia dotyczące aktów prawa o charakterze wewnętrznym, co skutkuje ich niezgodnością z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z omówioną wyżej procedurą, na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Dokument ten zawiera następujące elementy: 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.

Jak stanowi art. 5a ust. 4, Raport przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały. Zakwestionowany art. 5a ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zakłada zaś, że: „Kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego”. Wspomniane plany zarządzania kryzysowego sporządzane są m.in. przez gminy i powiaty. Ze względu na to, że jednostki samorządu terytorialnego są niezależne od organów administracji rządowej, wnioskodawca jest zdania, iż Raport, który zawiera elementy dla nich wiążące, powinien mieć formę aktu prawa powszechnie obowiązującego.

1.3. W drodze uchwały Rada Ministrów przyjmuje również Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Zgodnie z art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym: „Program 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”. Zdaniem wnioskodawcy regulacje obejmujące „szczegółowe kryteria” mieszczą się w kategorii aktów normatywnych.

Ponieważ z dysponowaniem elementami infrastruktury krytycznej wiążą się pewne obowiązki spoczywające na ich właścicielach lub posiadaczach, w tym także niebędących organami administracji rządowej, szeroki krąg podmiotów przesądza

w ocenie Prezydenta RP o konieczności ujęcia kryteriów decydujących o statusie obiektów, instalacji i urządzeń (jako wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej) w formie aktu powszechnie obowiązującego (tj. w samej ustawie o zarządzaniu kryzysowym, bądź wykonawczym wobec niej rozporządzeniu).

2. Wzorzec konstytucyjny

Zarówno art. 5a ust. 5, jak i art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, chociaż dotyczą odmiennych i odrębnych względem siebie kwestii, zarzucona została niezgodność z tym samym wzorcem kontroli, tj. art. 93 ust. 1 Konstytucji. Było to możliwe dzięki temu, że zastrzeżenia wnioskodawcy ogniskują się wokół formalnoprawnych aspektów wspólnych obydwu przepisom ustawowym, a nie ich merytorycznej zawartości.

Źródła prawa zostały przez ustrojodawcę podzielone w rozdziale III Konstytucji na dwie kategorie. Pierwsza z nich obejmuje źródła prawa powszechnie obowiązującego, druga – akty o charakterze wewnętrznym. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku pełnego składu z 1 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 21/98), ukształtowanym na gruncie powszechnie przyjętych poglądów przedstawicieli nauki: „Akty powszechnie obowiązującego prawa charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych (*Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 155). Art. 87 konstytucji wymienia następujące źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. Zwraca uwagę, że powyższe wyliczenie nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Wśród wymienionych źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie znalazło się bowiem rozporządzenie z mocą ustawy, które wydaje prezydent w warunkach określonych w art. 234 konstytucji. Nie ma również aktów normatywnych stanowionych przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 konstytucji. Z kolei aktów prawa wewnętrznego dotyczy art. 93 konstytucji. W jego ust. 1 stanowi się, iż «uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki podległe organowi wydającemu te akty». (...) należy uznać, że system

aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych). Zarazem jednak wszystkie te akty mieścić się muszą w modelu określonym w art. 93 konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt”.

3. Analiza zgodności

3.1. Na wstępie należy zauważyć, że wnioskodawca jednoznacznie deklaruje brak zastrzeżeń co do konieczności uwzględnienia w lokalnych planach zarządzania kryzysowego (tworzonych przez gminy i powiaty) postanowień przyjętych przez rząd, które ujednocniają działania w zakresie zarządzania kryzysowego, jak i nakładania obowiązków na podmioty dysponujące elementami infrastruktury krytycznej. Jego zarzuty dotyczą „wyłączenie standardów tworzenia prawa”.

W tych okolicznościach wydaje się, że Prezydent RP przedmiotem kontroli uczynił nieadekwatne jednostki redakcyjne ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ocenie konstytucyjności powinien bowiem poddać nie tyle przepis wskazujący zakres wynikających z Raportu konsekwencji dotyczących podmiotów zobowiązanych do sporządzania planów zarządzania kryzysowego (art. 5a ust. 5)

oraz przepis odnoszący się do zawartości treściowej Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (art. 5b ust. 2 pkt 3), lecz przepisy, które przesądzają o formach właściwych dla wymienionych aktów prawnych, tj. Raportu i Programu.

Podniesiona kwestia wiąże się z następstwami ewentualnego wyroku Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Potencjalne jego wykonanie przez legislaturę będzie wymagało takiej zmiany art. 5a ust. 4 oraz art. 5b ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, by mogły stanowić upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania stosownych rozporządzeń, nie zaś nowelizacji artykułów wskazanych w *petitum* wniosku.

Powyższe stwierdzenie nie zmienia jednak faktu, że rozstrzygnięcie co do *meritum* podniesionego we wniosku problemu konstytucyjnego jest możliwe także przy obecnym (choć nieoddającym w pełni intencji Prezydenta RP) sposobie określenia przedmiotu kontroli. W tych granicach mieszczą się także dalsze wyjaśnienia Sejmu.

3.2. Warunkiem stwierdzenia zgodności z art. 93 Konstytucji omawianych przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym musi być w pierwszej kolejności ustalenie wobec każdego z nich, czy nakazuje stosowanie uchwały Rady Ministrów, jako źródła prawa, a następnie, czy podmioty (organy), które mają być związane treścią danej uchwały, pozostają w stosunku podległości wobec Rady Ministrów.

Przypomnieć należy, że zgodnie z poglądem powszechnie prezentowanym w piśmiennictwie z zakresu teorii prawa oraz prawa konstytucyjnego, znajdującym również uznanie Trybunału Konstytucyjnego, aktem normatywnym nazywany jest 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 (zob. np. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 32-33 oraz wyrok z 12 lipca 2001 r., sygn. akt SK 1/01 czy postanowienie z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99 wraz z powołanym tam orzecnictwem).

Gdy zaś idzie o drugą z wyróżnionych jako kluczowe dla wyniku prowadzonych rozważań kwestii, tj. relacje, w jakich względem Rady Ministrów (prawodawcy) pozostają adresaci uchwał wydawanych przez nią na podstawie art. 5a ust. 4 oraz art. 5b ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to dla ich

określenia warto odwołać się przede wszystkim do wskazówek, jakie w tym zakresie sformułował w dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99) dokonał on analizy kryterium „organizacyjnej podległości”, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji, odwołując się przy tym do pojęcia „hierarchicznego podporządkowania” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. Stwierdził, że: „(...) pojęcie «hierarchicznego podporządkowania» wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. 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” (podobnie np.: wyrok z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00).

Ponieważ uchwały, których ze względu na krąg adresatów dotyczą zastrzeżenia wnioskodawcy w niniejszej sprawie, tj. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (o którym mowa w art. 5a ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (do którego odnosi się art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), różnią się nie tylko tytułem, ale – co istotniejsze – także treścią i adresatami, dotyczące ich przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym muszą zostać odrębnie rozpatrzone.

3.3. Zgodnie z przytaczaną już treścią art. 5a ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, kierunki działania wynikające z wniosków (zawierających hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych, por. art. 5a ust. 3 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) z Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (sporządzanego przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów, a przyjmowanego przez Radę Ministrów w drodze uchwały, por. art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) nie tylko stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (czego wnioskodawca nie kwestionuje), ale nadto „są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego”, tworzonych – według art. 5 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym – na szczeblach wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym, przez (odpowiednio): wojewodów (art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym), starostów jako przewodniczących zarządów powiatów (art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Ponieważ zarzut skierowany przeciwko art. 5a ust. 5 dotyczy formy, w jakiej sporządzany jest Raport, który będąc uchwałą może być – zdaniem wnioskodawcy – adresowany wyłącznie do jednostek organizacyjnie podległych Radzie Ministrów, rami kontroli konstytucyjności tego przepisu należy zawęzić jedynie do tego zakresu, w jakim nakazuje uwzględnianie kierunków działań wynikających z wniosków z Raportu w powiatowych i gminnych planach zarządzania kryzysowego, co znajduje odzwierciedlenie w konstrukcji *petitum* niniejszego stanowiska, ale także zdaje się *implicite* wynikać z uzasadnienia pisma wszczynającego postępowanie. Jest bowiem oczywiste, że o ile jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty) mają konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność (szerzej na ten temat zob. np. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07), o tyle wojewoda jest terenowym przedstawicielem administracji rządowej (por. art. 152 Konstytucji) i jako taki może być adresatem aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, stanowionych przez Radę Ministrów (zob. np. J. Ciapała, *Administracja rządowa w terenie*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 402-413).

Przystępując do oceny art. 5a ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym przede wszystkim należy rozstrzygnąć, czy przyznaje on Raportowi – ujętemu w formę uchwały Rady Ministrów – charakter wiążący prawnie względem organów

gmin i powiatów, bowiem tylko wówczas jego dyspozycja mogłaby podlegać badaniu przez pryzmat art. 93 Konstytucji. O niekonstytucyjności przepisu ustawy decydowałoby wówczas to, że uchwała jest adresowana do podmiotów „zewnątrznych” w stosunku do organu upoważnionego do jej wydania.

Przepis stanowiący przedmiot kontroli odwołuje się do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Dokument taki jak dotąd nie został sporządzony, stąd trudno jest wiążąco wypowiadać się na temat jego zawartości. Jednak zakładana treść Raportu, dająca się antycypować na podstawie zakwestionowanej ustawy, a przy tym istotna z punktu widzenia zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, obejmuje „wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych”, przy czym – jak precyzuje projekt z 6 kwietnia 2009 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (zob. <http://rcb.gov.pl/prawo>) – „cele strategiczne” to w szczególności cele, jakie należy osiągnąć, aby zminimalizować możliwość wystąpienia zagrożenia lub jego skutków, zaś „lista przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych” to w szczególności wykaz zagrożeń, których uniknięcie, minimalizacja zasięgu lub skutków wymaga działań wykraczających poza posiadane kompetencje. Przyjęta konstrukcja wskazuje na to, że Raport nie jest samodzielnym źródłem norm prawnych wiążących dla organów samorządu terytorialnego, lecz – niezależnie od swej nazwy własnej – szeroko rozumianym aktem planowania, a ściśle pewnym zrębem, diagnozą potencjalnego ryzyka, jego źródeł i metod zwalczania, na bazie którego mogą być tworzone szczegółowe plany w ich docelowej formie.

Z punktu widzenia rozpatrywanego problemu konstytucyjnego istotne jest ustalenie, czy art. 5a ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym obliguje starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do kształtowania powierzonych im planów zgodnie z Raportem. Przypisanie takiego sensu normatywnego analizowanemu przepisowi potwierdzałoby trafność zarzutów wnioskodawcy, jednak zdaniem Sejmu byłoby sprzeczne z rezultatem wykładni językowej. W art. 5a ust. 5 mowa jest o tym, że kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu, po pierwsze, stanowią „element” Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, po drugie – „są uwzględniane” w planach zarządzania kryzysowego. Stylizacja pierwszej części przepisu nie pozostawia wątpliwości, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jako

organ odpowiedzialny za opracowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o zarządzaniu kryzysowym), jest pozbawione wszelkiej swobody, gdy idzie o inkorporowanie do niego treści Raportu. Jednak w drugim wypadku (odnoszącym się do planów zarządzania kryzysowego powstających na szczeblach lokalnych) zwraca uwagę użycie przez ustawodawcę innego wyrażenia, nie niosącego ze sobą równie imperatywnego ładunku. Zgodnie z podstawowym, powszechnie przyjętym na gruncie języka polskiego znaczeniem, „uwzględnić” znaczy tyle co „zauważać, brać pod uwagę, nie lekceważyć, liczyć się z czymś”, ewentualnie „zastosować się do czyichś próśb, żądań itp.; przychylić się do czegoś, spełnić coś” (tak *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2007; podobnie zob. *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, Warszawa 2007). W konsekwencji zasadne jest przyjęcie, że kierunki działań wynikające z wniosków z Raportu mają dla organów gmin i powiatów niewiązący, a jedynie inspirujący (jako sugestia, czy wskazówka) charakter, a jedynym dającym się wywieść z omawianego przepisu obowiązkiem tych organów jest zapoznanie się z Raportem. Warto podkreślić, że za słusznością tego wniosku przemawia brzmienie art. 5a ust. 3 pkt 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który wskazuje, że elementem Raportu jest „programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw”. Należy jednak założyć, że ustawodawca respektujący zasadę konsekwencji terminologicznej, w obrębie tego samego aktu normatywnego (a tym bardziej jednego przepisu ustawy) posłużył się czasownikiem „uwzględnić” we wszystkich kontekstach w tym samym znaczeniu. Nie do przyjęcia (*argumentum ad absurdum*) byłaby natomiast interpretacja zakładająca, że organy odpowiedzialne za utworzenie Raportu (w tym ministrowie i kierownicy urzędów centralnych) są związane regionalnymi i lokalnymi inicjatywami poprawy bezpieczeństwa.

Jest oczywiste, że lokalne plany zarządzania kryzysowego nie mogą powstawać autonomicznie. Oprócz tego, że przy ich opracowywaniu konieczna jest analiza potrzeb i możliwości oraz uwzględnienie aktualnego, rzeczywistego stanu bezpieczeństwa na danym obszarze, niezbędne jest również koordynowanie objętych nimi zamierzeń i zadań z przedsięwzięciami oraz priorytetami planowanymi na wyższych szczeblach oraz z organami i jednostkami współdziałającymi. Jednak ujęta w przepisie stanowiącym przedmiot kontroli dyrektywa nie może być odczytywana jako podporządkowująca władze samorządu terytorialnego aktowi

prawa wewnętrznie obowiązującego, bowiem władze te zachowują samodzielność decydując o treści własnych planów zarządzania kryzysowego. W tych okolicznościach trzeba również uznać, że art. 93 ust. 1 Konstytucji nie stanowi względem zakwestionowanego przepisu adekwatnego wzorca kontroli.

W konkluzji przedstawionych rozważań należy stwierdzić, że art. 5a ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, 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.

3.4. Druga z analizowanych uchwał, tj. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, wskazuje m.in. narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Jakkolwiek nie można temu aktowi prawnemu przypisać jednolicie normatywnego charakteru (por. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 142), to jednak w zakresie, w jakim 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” (art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) musi zostać uznany za prawną podstawę władczego działania administracji publicznej.

Stwierdzenie to wymaga uściślenia. Jest ono bowiem pochodną kontekstu normatywnego, w jakim osadzony został art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, stanowiąc składową mechanizm kształtowania sfery praw i obowiązków podmiotów władających elementami zaliczonymi do infrastruktury krytycznej. Szczegółowe rozważania na ten temat zawiera następny punkt stanowiska, uprzedzając zaznaczyć jednak trzeba, że z faktem zaklasyfikowania (według kryteriów określonych w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej) danej usługi, jako wchodzącej w skład infrastruktury krytycznej, nie wiążą się żadne obciążenia podmiotów, które je świadczą. Ujęcie danej usługi w jednolitym wykazie obiektów, sporządzanym na podstawie art. 5b ust. 7 pkt 1 przez dyrektora RCB, nie jest aktem, który kształtowałby status prawny osób trzecich (*notabene* nie

jest również aktem, o którym osoby te byłyby informowane, por. art. 5b ust. 7 pkt 4). Żaden argument na rzecz niekonstytucyjności tego zakresu zakwestionowanego przepisu nie został też sformułowany przez wnioskodawcę, wobec czego należy uznać, że pozostaje on poza rozpoznaniem co do *meritum*.

Kluczowe pozostaje natomiast rozstrzygnięcie, czy w świetle art. 93 ust. 1 Konstytucji jest dopuszczalne, aby kryteria określone w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej, które przecież tworzone są na użytek dyrektora RCB, on bowiem jest bezpośrednim adresatem normy (rekonstruowanej z art. 5b ust. 7 pkt 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) przewidującej sporządzenie jednolitego wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, mogą być ujęte w akcie prawnym mającym formę uchwały.

Prima facie mogłoby się zdawać, że skoro szczegółowe kryteria ujęte w uchwale Rady Ministrów są skierowane i wiążące dla dyrektora RCB, zaś Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest – o czym stanowi art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym – państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów, który powołuje i odwołuje jej dyrektora, to warunek organizacyjnej podległości adresata uchwały względem organu, który ją wydał, został zachowany. Jednak wykazana zgodność jest zdaniem Sejmu niewystarczająca dla stwierdzenia konstytucyjności art. 5b ust. 2 pkt 3. Zgodnie z obowiązującą na gruncie Konstytucji koncepcją systemu źródeł prawa, dla odtworzenia której zasadnicze znaczenie ma m.in. art. 93, akty prawa wewnętrznie obowiązującego (bo do tej grupy przynależy uchwała RM) nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Założenie to wynika wprawdzie przede wszystkim (tj. z pominięciem skutków określenia przez ustrojodawcę uchwały aktem o charakterze wewnętrznym) z powiązania ust. 1 art. 93 Konstytucji ze zd. 2 ust. 2 tego przepisu, który nie został powołany w *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli i literalnie odnosi się jedynie do zarządzeń. Jednak, po pierwsze, w piśmie wszczynającym niniejsze postępowanie przepis ten został przywołany w wywodzie poświęconym uzasadnieniu niekonstytucyjności art. 5b ust. 2 pkt 3 (s. 10 wniosku), co umożliwia potraktowanie go – przy uzględnieniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – jako uzupełniającego punktu odniesienia w procesie oceny hierarchicznej zgodności. Po drugie, jak przyjmuje za doktryną Trybunał Konstytucyjny: „(...) pomimo usytuowania tego

przepisu [zd. 2 art. 93 ust. 2 Konstytucji – uwaga własna] w bezpośrednim następstwie unormowania dotyczącego jednej tylko z form prawa wewnętrznego, tzn. zarządzeń, uznać należy, że wyrażone w nim zastrzeżenie odnosi się do wszelkich form prawotwórstwa o charakterze wewnętrznym (zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 16). Ponadto, użyty w nim termin decyzja winien być rozumiany szeroko, oznacza bowiem każdy indywidualny akt prawny, kształtujący sytuację obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Żadna tak rozumiana «decyzja» nie może być wydana na podstawie przepisu prawa o charakterze wewnętrze obowiązującym” (wyrok pełnego składu z 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03).

W konsekwencji należy uznać, że realizowanie uchwały nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania (także np. przez kształtowanie ich statusu prawnego) osób trzecich (por. W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 84-85 i 97 oraz cytowane tam piśmiennictwo i orzecznictwo).

Normatywne oddziaływanie treści Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej nie ogranicza się jedynie do sfery wewnętrznej, o której mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji (czyli nie dotyczy jedynie dyrektora RCB). Przeciwnie, szczegółowe kryteria ujęte we wspomnianym programie determinują treść aktów administracyjnych decydujących o włączeniu obiektów, instalacji lub urządzeń wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej (o których szerzej w kolejnym punkcie) i przez to wpływają na prawa ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych. Jest to niedopuszczalny konstytucyjnie refleks oddziaływania uchwały Rady Ministrów na sferę zewnętrzną, oczywiście ograniczony do zakresu, w jakim zakwestionowany przepis ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie odnosi się do elementów infrastruktury krytycznej pozostających we władaniu organów podległych organizacyjnie Radzie Ministrów.

Szczegółowe kryteria, pozwalające zdecydować o przynależności do infrastruktury kryzysowej danego elementu, pozostającego w dyspozycji osoby trzeciej, winny być określone w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Aktualne rozwiązanie prawne jest zatem ułomne, a jego wadliwość dodatkowo potęguje to, że uchwały nie są objęte konstytucyjnym wymogiem publikacji, warunkującym ich obowiązywanie (por. art. 88 Konstytucji). Okoliczność ta, choć niepodniesiona przez

wnioskodawcę, jest szczególnie doniosła, albowiem na gruncie art. 5b ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym: „Do programu [tj. Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej – uwaga własna] stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych”. Tym samym podmioty potencjalnie dotknięte nieprawidłowo dokonaną klasyfikacją pozostających w ich władaniu elementów infrastruktury mają jedynie iluzoryczną możliwość zaskarżenia dotyczącego ich praw aktu administracyjnego.

W wyniku dokonanych ustaleń Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w zakresie w jakim stanowi, że program 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 i ust. 2 Konstytucji.

IV. Niedookreślona forma prawna działań dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

1. Stan prawny i zarzuty wnioskodawcy

Kolejny zarzut wymierzony został wobec art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym dodanego art. 5b ust. 7 pkt 4, który – będąc (stosownie do ustaleń dokonanych w punkcie I niniejszego stanowiska) przedmiotem kontroli – brzmi: „Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: (...) informuje o ujęciu w wykazie, o którym mowa w pkt 1, obiektów, instalacji lub urządzeń – ich właściciele, posiadacze samoistnych i zależnych”. Owym wykazem, do którego odsyła zaskarżony przepis, jest jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy, sporządzany przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej dyrektor RCB) we współpracy z odpowiednimi ministrami, na podstawie kryteriów ujętych w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej (o czym szerzej była mowa w poprzedniej części stanowiska).

Zdaniem wnioskodawcy, ani konieczność sporządzania jednolitego wykazu obiektów, instalacji i urządzeń, ani nakładanie na ich właścicieli i posiadaczy obowiązków związanych z bezpieczeństwem nie nasuwają żadnych wątpliwości, w przeciwieństwie jednak do niedookreślenia formy prawnej, w jakiej działać ma

dyrektor RCB. Z kwestionowanego przepisu nie wynika jednoznacznie, czy – informując wymienione podmioty o statusie pozostających w ich władaniu elementów infrastruktury krytycznej – organ ten wydaje decyzję administracyjną, czy też podejmowana przez niego czynność ma jedynie wymiar materialno-techniczny. Ponieważ ujęcie danego obiektu w jednolitym wykazie jest równoznaczne z nałożeniem na właściciela lub posiadacza określonych obowiązków (art. 6 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) i ograniczeniem prawa własności (art. 21 i art. 64 ust. 3 Konstytucji) oraz swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), przyjęta w ustawie forma „informowania” nie zapewnia dostatecznej ochrony właścicielom i posiadaczom, stąd powinna zostać zastąpiona obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej. Przyjęta regulacja ogranicza – według Prezydenta RP – 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.

Nadto nieustanowienie trybu odwoławczego dla właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji oraz urządzeń ujętych w jednolitym wykazie narusza art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji. Wskazanego pominięcia nie usprawiedliwia ani szczególny przedmiot regulacji (zarządzanie kryzysowe), ani też ewentualny zarzut długotrwałości procedury odwoławczej, zwłaszcza, że można byłoby go zneutralizować przepisem o braku efektu suspensywnego wniesienia odwołania od decyzji w sprawie zakwalifikowania danego składnika mienia do infrastruktury krytycznej.

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym godzi w liczne przepisy konstytucyjne, wśród których wymienione zostały: 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), art. 64 ust. 3 (dopuszczalność ograniczania własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim istota tego prawa zostaje nienaruszona), 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.

2.2. Tak skonstruowany katalog wzorców kontroli nakazuje zawęzić – w stosunku do wskazanego we wniosku – zakres oceny konstytucyjności art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przepis ten powierza bowiem dyrektorowi RCB kompetencję do informowania o ujęciu w wykazie elementów infrastruktury krytycznej właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych określonych obiektów, instalacji lub urządzeń, nie wyłączając z kręgu tych podmiotów jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem jednostki te, jakkolwiek mają gwarantowaną przez ustawę zasadniczą samodzielność (o czym była już mowa) i nie są podporządkowane organizacyjnie administracji rządowej, nie mogą zostać uznane za podmioty praw i wolności uregulowanych w rozdziale II Konstytucji.

Wyrażony pogląd jest jednolicie i konsekwentnie przyjmowany także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najpełniejszy, jak dotąd, wywód poświęcony temu zagadnieniu przedstawiony został w postanowieniu pełnego składu z 22 maja 2007 r., w którym Trybunał wskazał m.in.: „Przyznanie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego na mocy art. 165 Konstytucji osobowości prawnej oraz prawa własności i sądowej ochrony w zakresie samodzielności stanowi (...) gwarancję prawidłowego wykonania zadań publicznych, a tym samym umożliwia efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej. Nie można zatem nie dostrzegać podstawowych różnic między pozycją prawną osoby fizycznej jak i prawnej prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem gminy jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań. Odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) i osób prawa publicznego (m.in. gminy) determinuje charakter praw i wolności przyznanych im na mocy Konstytucji. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, «Jednostka 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. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zróżnicowanie to odnosi się również do prawa do ochrony własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i prawa

własności, o którym mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie Konstytucji mamy do czynienia ze zróżnicowanym zakresem ochrony prawa do własności osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy» (por. też wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Z powyższego wynika, że gmina, jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań publicznych, nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej, a także w ograniczonym zakresie innemu podmiotowi, w tym osobie prawnej prawa prywatnego, praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale II Konstytucji. Gmina jest osobą prawą prawa publicznego, której status prawny określają przede wszystkim przepisy rozdziału VII Konstytucji" (sygn. akt SK 70/05; zob. także liczne przywołane tam orzecznictwo TK oraz poglądy doktryny).

Stwierdzona wyżej okoliczność zmusza do przyjęcia, że adekwatnym zakresem art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym z punktu widzenia kontroli jego zgodności z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji jest jedynie ten zakres, w jakim wskazany przepis dotyczy informowania niebędących organami władzy publicznej właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń o ich ujęciu w wykazie elementów infrastruktury krytycznej. Ustalenie to znalazło wyraz w odpowiednio sformułowanym *petitum* stanowiska Sejmu.

2.3. Trzeba także podnieść, że z wyjątkiem *petitum* wniosku oraz śródtytułu jego III części, wszelkie nawiązujące bezpośrednio do ochrony własności zarzuty oraz ich uzasadnienie wskazują na niezgodność dodanego art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jedynie z ostatnim ustępem art. 64 Konstytucji. Z uwagi na niespełnienie formalnych przesłanek, jakim odpowiadać ma pismo wszczynające postępowanie przed Trybunałem (por. art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), należy przyjąć – co zresztą zdaje się odpowiadać intencjom wnioskodawcy – że dopuszczalny wzorzec kontroli ww. przepisu stanowi wyłącznie ust. 3 art. 64 Konstytucji, w pozostałym zaś zakresie postępowanie należy **umorzyć** (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

3. Analiza zgodności

3.1. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że gdy idzie o naruszenie przez art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, to sformułowany we wniosku zarzut opiera się na nieporozumieniu.

Przepis stanowiący przedmiot kontroli nakłada na dyrektora RCB obowiązek informowania o ujęciu w wykazie elementów infrastruktury krytycznej właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych określonych obiektów, instalacji lub urządzeń. Nasunął on wątpliwości Prezydenta RP ze względu na formę działania organu administracji. Tym samym wniosek, którego istota w tej części sprowadza się do kwestionowania konstytucyjności wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), nie jest ukierunkowany na ich aspekt materialny, lecz jedynie formalny, czyli – znajdujący wyraz we wskazanych jako wzorce kontroli przepisach Konstytucji, w tym także art. 31 ust. 3 – nakaz zachowania ustawowej drogi ich wprowadzania. Wysuwanie tego rodzaju zarzutu byłoby zasadne np. w odniesieniu do przepisu usytuowanego w akcie normatywnym nieodpowiedniej rangi, a przy tym ingerującego w korzystanie z wymienionych praw podmiotowych, albo wobec przepisu będącego nawet ustawowym, ale delegującego uregulowanie ograniczeń konstytucyjnych praw jednostki w akcie normatywnym innego rodzaju.

Tymczasem w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli uczyniony został przepis ustawy, który wprawdzie pośrednio będzie służył limitowaniu korzystania z wolności działalności gospodarczej oraz prawa własności, ale dlatego, że statuuje normę kompetencyjną uprawniającą dyrektora RCB do wydania aktu stosowania prawa (aktu indywidualno-konkretnego – o czym dalej), a nie stanowienia prawa (aktu generalno-abstrakcyjnego). Oznacza to, że art. 22, art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli względem art. 5b ust. 7 pkt 4, bowiem żaden z tych przepisów ustawy zasadniczej nie określa dopuszczalnej formy skonkretyzowanej ingerencji w prawa i wolności indywidualnie oznaczonego adresata.

Odrębnym zagadnieniem konstytucyjnym – ujętym przez wnioskodawcę w rozpatrzony w poprzednim punkcie stanowiska zarzut, skierowany wobec innego przepisu ustawy o zarządzaniu kryzysowym – jest to, czy akt stosowania prawa

polegający na ujęciu w wykazie elementów infrastruktury krytycznej określonych obiektów, instalacji lub urządzeń, może zostać podjęty w oparciu o kryteria sformułowane w akcie normatywnym niemającym ustawowej rangi. Ten problem nie może być jednak rozważany na tle art. 5b ust. 7 pkt 4, bowiem nie pozwala na to jego zawartość normatywna.

3.2. Pozostałe wzorce kontroli, tj. art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, zostały dobrane prawidłowo, choć oczywiście nie przesądza to *per se* o trafności podniesionych we wniosku zarzutów, *notabene* sformułowanych w sposób, który utrudnia ich analizę. Z jednej bowiem strony Prezydent RP kwestionuje niedookreślenie przez ustawodawcę formy prawnej w jakiej następuje sporządzanie jednolitego wykazu elementów infrastruktury krytycznej, z drugiej – za niekonstytucyjne uznaje przyjęcie formy „informowania” podmiotów władających tymi elementami o ich ujęciu w wykazie, zamiast wydawania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej.

W tych warunkach w pierwszej kolejności celowe wydaje się ustalenie, jaki jest charakter prawny sporządzenia przez dyrektora RCB jednolitego wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że normy materialnego prawa administracyjnego nie zawsze określają formę działania administracji publicznej (czego liczne przykłady wskazuje B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji...*, s. 14-15; por. także np. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 415) i w takich sytuacjach – nieprzesądających o niekonstytucyjności regulacji – ustalenie tej formy wymaga przeprowadzenia odpowiedniej wykładni. Ponieważ o istocie aktu prawnego przesądza jego treść, a nie forma, zaś ani ustawy wprowadzające reformę sądownictwa administracyjnego, ani kodeks postępowania administracyjnego i inne procedury administracyjne, nie zawierają definicji decyzji, dla oceny aktu podejmowanego przez dyrektora RCB należy sięgnąć do ustaleń doktryny i sądowego dorobku orzeczniczego. Zgodnie z utrwalonym poglądem, przez pojęcie „decyzja administracyjna” rozumie się każdy, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego przepisu prawa, władczy i jednostronny akt organu administracji, rozstrzygający konkretną sprawę i skierowany do imiennie oznaczonego adresata, niezwiązanego z organem ani węzłem zależności organizacyjnej, ani też podległości służbowej (por. np. Komentarz

do art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2006 oraz J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006). Przyjmując powyższą definicję, Sejm podziela przekonanie wnioskodawcy, że sporządzenie jednolitego wykazu składników infrastruktury krytycznej nie przybiera postaci decyzji administracyjnej. Ustalenie to nie jest jednak czynnikiem wystarczającym dla obalenia domniemania zgodności zakwestionowanej regulacji z konstytucyjnym prawem do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji), ani prawem do zaskarżenia (art. 78 Konstytucji), lecz jedynie punktem wyjścia do dalszych rozważań.

Na marginesie warto wspomnieć, że ewentualne przyjęcie rozwiązania zakładającego włączanie obiektów, instalacji lub urządzeń w skład infrastruktury krytycznej w drodze decyzji administracyjnej byłoby dopuszczalne, jako mieszczące się w zakresie swobody ustawodawcy, i nie jest wykluczone w przyszłości. W analogicznych warunkach prawodawca uczynił to np. w ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 ze zm.), przewidując w art. 5 ust. 3, że: „Szczegółowe wykazy obszarów, obiektów i urządzeń, o których mowa w ust. 2 [czyli ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa – uwaga własna], sprzedają Prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych. Umieszczenie w wykazie określonego obszaru, obiektu lub urządzenia następuje w drodze decyzji administracyjnej”. W obecnym stanie prawnym regulującym zarządzanie kryzysowe umieszczenie danego obiektu, instalacji lub urządzenia w jednolitym wykazie składników infrastruktury krytycznej ma jednak charakter czynności materialno-technicznej, o której „jedynie” informowany (w drodze kolejnej czynności materialno-technicznej) jest podmiot władający ujętym w tym wykazie elementem.

3.3. Zdaniem wnioskodawcy jedynie forma decyzji administracyjnej zapewniałaby właścicielom i posiadaczom obiektów, instalacji lub urządzeń dostateczną ochronę, natomiast obowiązujące rozwiązanie ustawowe zamyka im –

wbrew dyspozycji art. 77 ust. 2 Konstytucji – drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Pogląd ten należy kategorycznie odrzucić. 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 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), 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. Zgodnie z rozpowszechnionym w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym poglądem, do wspomnianej kategorii „czynności” zaliczyć należy również czynności materialno-techniczne, odnoszące się do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa uprawnienie lub obowiązek (por. Komentarz do art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo ... i cyt. tam literatura*).

W okolicznościach niniejszej sprawy, wśród licznych judykatów potwierdzających trafność tego stanowiska, warto wskazać przede wszystkim te, w których wypowiedź sądu została sformułowana w związku ze sporządzaniem przez organy administracji publicznej wykazów, bądź dokonywaniem wpisów. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 23 października 2008 r. (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. Akt lub czynność musi zatem ustalać, stwierdzać bądź potwierdzać uprawnienia lub obowiązki określone przepisami prawa. Musi istnieć ścisły związek między ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (bądź ich odmową) a możliwością realizacji uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r., jest indywidualny akt lub czynność o charakterze władczym, rozstrzygająca o tym czy konkretnemu podmiotowi przysługuje określone uprawnienie wynikające z przepisu prawa albo czy ciąży na nim z mocy prawa określone obowiązki. Pogląd taki wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie II SA 1155/97 (ONSA nr 2 z 1999 r. poz. 51). W przekonaniu sądu 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 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.”.

Także w wyroku z 21 kwietnia 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wr 120/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślił w swym wywodzie, 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 dyskrejonalnych 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 § pkt 4 ustawy – 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”.

Na temat czynności materialno-technicznych podlegających kontroli sądownoadministracyjnej wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, stwierdzając w wyroku z 15 lipca 2005 r. (sygn. akt II SAB/Bd 23/04), że: „(...) w świetle przepisów art. 4, art. 160 i art. 164 ustawy z 27.VII.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) prezes właściwego sądu, po przesłaniu mu przez radę gminy listy wybranych ławników, ma obowiązek podjąć działania określone ostatnim z wymienionych przepisów, celem umożliwienia realizacji prawa ławników do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Podkreślić bowiem trzeba, że uprawnienie ławnika do orzekania powstaje dopiero po dokonaniu przez prezesa odpowiedniego sądu wpisu ławnika na listę ławników. (...) Tak więc wykluczając, z oczywistych względów, cywilnoprawny charakter wynikłego sporu, trzeba założyć, że w sprawie zaistniały przesłanki do kontroli

sądowoadministracyjnej. Wprawdzie 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. (...) Ze względów wyżej przedstawionych zasadne było uznanie, że 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, polegające na dokonaniu przez prezesa właściwego sądu zawiadomienia ławników o wyborze, odebraniu od nich ślubowania, wpisaniu ich na listę ławników i wydaniu im legitymacji”.

Charakterystyce czynności określonej w analizowanym przepisie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odpowiada także sporządzanie przez dyrektora RCB jednolitego wykazu elementów infrastruktury krytycznej. Ujęcie w tym wykazie danego obiektu, instalacji lub urządzenia jest bowiem czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą wynikających z przepisów prawa obowiązków (por. zwłaszcza art. 6 ust. 5 i ust. 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) jednostek indywidualnie wskazanych (zgodnie z projektem z 6 kwietnia 2009 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, dyrektor RCB sporządza omawiany wykaz w postaci tabeli obejmującej nie tylko nazwę i adres dyslokacji infrastruktury krytycznej, ale także dane właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych infrastruktury krytycznej; tekst dostępny na stronie <http://rcb.gov.pl/prawo>).

Przeprowadzony wywód należy uzupełnić wskazaniem, że 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 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przemawiają dodatkowo reguły interpretacyjne uznawane przez Trybunał Konstytucyjny (a także inne organy stosujące prawo, zob. np. cytowany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 października 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 99/08). W tym zakresie decydującą rolę odgrywa przede wszystkim nakaz wykładni w zgodzie z Konstytucją oraz wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego zakaz zawężającej wykładni prawa do sądu, który wprowadza konstytucyjne domniemanie drogi sądowej. W wyroku z 10 lipca 2000 r. Trybunał

stwierdził, że 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 prawnym, zaś milczenie ustawodawcy nie może być traktowane jako równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej (sygn. akt SK 12/99; por. także np. wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97 oraz wskazane tam orzeczenia).

W konkluzji należy stwierdzić, że właściciel, posiadacz samoistny lub zależny, po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym zostanie poinformowany o ujęciu pozostającego w jego władaniu obiektu, instalacji lub urządzenia w jednolitym wykazie składników infrastruktury krytycznej – do usunięcia naruszenia prawa (por. art. 52 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), ma prawo wnieść skargę do sądu administracyjnego na czynność dyrektora RCB. Tym samym ustawa o zarządzaniu kryzysowym, nie nadając działaniom tego organu administracji publicznej formy decyzji administracyjnej, nie zamyka drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

3.4. Odnosząc się do problemu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy o zarządzaniu kryzysowym z art. 78 Konstytucji, przypomnieć należy na wstępie, iż wskazany wzorzec kontroli statuuje prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie Trybunału: „(...) w art. 78 Konstytucji ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem «zaskarżenie», nie precyzując zarazem charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Ogólne ujęcie «zaskarżenia» pozwoliło na objęcie zakresem tego pojęcia rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji” (wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99). Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „(...) z art. 78 zd. 1 Konstytucji można wywieść skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedury, aby w miarę możliwości przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Omawiany przepis ma charakter ogólny i zamieszczony został w rozdziale drugim Konstytucji, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela, w części normującej środki ochrony wolności i praw. Jak

wynika z jego brzmienia ma on zastosowanie zarówno do postępowania sądowego, jak i administracyjnego” (wyrok z 3 lipca 2002 r., sygn. akt SK 31/01). Z kolei w innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż 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 rozstrzygniętej sprawy. Art. 78 Konstytucji stanowi bowiem także gwarancję obiektywnej i realnej kontroli instancyjnej, której celem jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (zob. wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01).

Trafność i aktualność tych ustaleń potwierdził Trybunał w wyroku pełnego składu z 11 maja 2004 r. (sygn. akt K 4/03), w którym dodatkowo wyraził przekonanie, że należy zdecydowanie odrzucić interpretację treści prawa, o którym mowa w art. 78 Konstytucji, prowadzącą do uznania, iż „materialnie równoważnym” korelatem środka odwoławczego od decyzji organu pierwszej instancji jest skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko takie zapoznaje – w ocenie Trybunału – zasadniczą różnicę odnośnie zakresu i kryteriów kontroli realizowanej w ramach postępowania odwoławczego przez odpowiedni organ administracji oraz przez sąd administracyjny, jak i wynikającej z niej odmienności podejmowanych przez te organy rozstrzygnięć.

Przyjęty przez Trybunał sposób odczytania sensu normatywnego art. 78 Konstytucji powoduje, że również na gruncie niniejszej sprawy nie można przyjąć, iż prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na włączenie przez dyrektora RCB danego obiektu, instalacji lub urządzenia do infrastruktury krytycznej jest ekwiwalentem zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. Jak trafnie zauważył wnioskodawca, ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie przewiduje również żadnej szczególnej procedury odwoławczej od tego rodzaju czynności organu administracji. Okoliczność ta musi zostać poddana ocenie konstytucyjności.

W tym kontekście celowe jest przypomnienie dalszych poglądów Trybunału, wyrażonych w odniesieniu do przepisu będącego wzorcem kontroli. W wyroku z 13 czerwca 2006 r. (sygn. akt SK 54/04) wskazał on m.in.: „Art. 78 zd. 2 Konstytucji

stanowi, że wyjątki od zasady zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz tryb zaskarżania 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 przekonywający określić wyjątki od zasady sformułowanej w art. 78 Konstytucji. Podkreślił to Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 12 czerwca 2002 r. (sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42), stwierdzając, że ustawodawca nie ma pełnej, niczym nieskrępowanej swobody w ustalaniu katalogu wyjątków od zasady określonej w art. 78 Konstytucji, chociaż Konstytucja nie wskazuje ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. W pierwszym rzędzie bowiem wyjątki nie mogą prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Nie mogą też 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». Odstępstwo od zasady określonej w art. 78 Konstytucji «w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego» – konkludował Trybunał”.

Na gruncie niniejszej sprawy pozostaje zatem rozstrzygnąć, czy w świetle przedstawionych kryteriów, ustanowiony w ustawie o zarządzaniu kryzysowym wyjątek od konstytucyjnej zasady zaskarżania jest dopuszczalny. Zdaniem Sejmu, za takim wnioskiem przemawiają podstawowe dwa czynniki.

Po pierwsze, przeciwko ustanowieniu drugiej instancji weryfikującej włączenie do wykazu poszczególnych elementów infrastruktury krytycznej przemawiają cechy tego rodzaju rozstrzygnięć dyrektora RCB. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swym orzecznictwie, co spotyka się z aprobatą przedstawicieli doktryny (szerzej na ten temat wraz z przykładami odpowiednich judykatów zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 78, s. 5), że charakter rozstrzygnięcia może stanowić argument zarówno za niesamoistnym ujęciem zaskarżenia, jak i wręcz za wyłączeniem prawa do zaskarżenia w sprawach danego typu. Tego rodzaju uzasadnienia wyjątku wprowadzonego przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym dostarcza również okoliczność, że czynność materialno-

techniczna, jaką jest wpisanie danego obiektu, instalacji lub urządzenia do omawianego wykazu, nie nosi cech ostateczności ani prawomocności i w każdej chwili może być przez dyrektora RCB skorygowana. Potwierdza to treść wskazanego wyżej projektu z 6 kwietnia 2009 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (jako aktu wykonawczego do ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a ściśle wydawanego na podstawie jej art. 5b ust. 9, przewidującego określenie przez Radę Ministrów m.in. sposobu realizacji określonych w ustawie obowiązków i współpracy w zakresie programu przez organy administracji publicznej z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji i urządzeń infrastruktury krytycznej), który zakłada, że wykaz podlega systematycznej aktualizacji, przeprowadzanej przez dyrektora RCB z własnej inicjatywy albo na wniosek właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego odpowiedzialnego za dany system. Należy podkreślić, że właśnie ze względu na specyfikę czynności materialno-technicznych (wyrażającą się m.in. w tym, że nie przybierają one formy dokumentu, w którym mogłyby zostać ujawnione motywy rozstrzgnięcia), ustawodawca przewidział wobec nich szczególny środek prawny, mający stanowić swoistą rekompensatę braku możliwości zaskarżenia przy użyciu tradycyjnych środków i procedur. Zgodnie z przywoływanym wyżej art. 52 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: „Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę [do sądu administracyjnego – uwaga własna] na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu (...) do usunięcia naruszenia prawa”. W piśmiennictwie wskazuje się, że charakter prawnego wezwania do usunięcia naruszenia prawa nie jest jednoznaczny. „Można przyjąć, że ma ono charakter środka prawnego w rozumieniu przyjętym w doktrynie postępowania administracyjnego. Służy bowiem zakwestionowaniu przez legitymowany podmiot określonego działania organu administracji publicznej w celu doprowadzenia do jego uchylecia lub zmiany. W odróżnieniu jednak od środków zaskarżenia, o których mowa w art. 52 § 2, należałoby je raczej zaliczyć do kategorii środków prawnych nadzwyczajnych. Może bowiem – ale nie musi – prowadzić do ponownego rozważenia podjętego aktu lub dokonanej czynności. Ponadto nie następuje to w ramach określonego toku instancji administracyjnych przez organ wyższego stopnia nad tym, który podjął akt lub dokonał czynności. Jego istotą i celem jest stworzenie dodatkowych możliwości autorewizji własnego działania przez

ten organ, który podjął akt lub dokonał kwestionowanej czynności, i to tylko i wyłącznie w związku z zagrożeniem wniesienia skargi do sądu administracyjnego, przy czym – w odróżnieniu od uprawnień autorewizyjnych organów administracyjnych wynikających z art. 132 k.p.a.; w związku z wniesieniem odwołania, i z art. 54 § 3, w związku z wniesieniem skargi do tego sądu, które stanowią niejako uboczny skutek dokonanego już złożenia tych środków prawnych – uprawnienia autorewizyjne wynikające z art. 52 § 3 i 4 mają charakter samoistny, a złożenie środka prawnego – skargi do sądu administracyjnego – może w ogóle nie nastąpić” (T. Woś, Komentarz do art. 52, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. M. Romańska, H. Knysiak-Molczyk, T. Woś, Warszawa 2007).

Po drugie, za wyłączeniem prawa zaskarżenia w stosunku do rozstrzygnięcia dyrektora RCB o umieszczeniu danego obiektu, instalacji lub urządzenia w wykazie składników infrastruktury krytycznej przemawia także aksjologia konstytucyjna. Przypomnieć trzeba – ponownie odwołując się do wyroku pełnego składu Trybunału z 25 listopada 2003 r. (sygn. akt K 37/02), obszerniej cytowanego w części I pkt 2 niniejszego stanowiska – że ustawodawca może ograniczać prawa podmiotowe oraz wolności konstytucyjne z uwagi na konieczność realizacji zadań obronności państwa. Obronność, jako wartość polegająca na tworzeniu systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa również w trakcie pokoju, jest tą wartością, których realizacja należy do podstawowych interesów państwa. Skoro zaś ustrojodawca z jednej strony wyraźnie dopuszcza ustawowe wyłączenie prawa zaskarżenia w odniesieniu do niektórych orzeczeń i decyzji, z drugiej – ustanawia obowiązek obrony ojczyzny i dbania o dobro wspólne, to należy dojść do wniosku, że podyktowana względami szybkości i efektywności zarządzania kryzysowego ekstraordynatoryność procedury rozstrzygnięcia o obowiązkach jednostek 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 art. 78 zd. 2 Konstytucji wyjątkiem.

3.5. Podsumowując przeprowadzone rozważania, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w zakresie w jakim dotyczy informowania niebędących organami władzy publicznej właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń o ich ujęciu

w wykazie elementów 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.

V. Niejasność i nieproporcjonalność obowiązków informacyjnych o istniejących zagrożeniach

1. Stan prawny i zarzuty wnioskodawcy

Prezydent RP wnioskuje także o stwierdzenie niezgodności z art. 2 Konstytucji art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 2, który – z przyczyn wskazanych w części I – musi być uznany za właściwy przedmiot kontroli. Przepis ten stanowi: „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”.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis:

- a) zawiera regulację „nakładającą się” na inne rozwiązania prawne dotyczące obowiązków informacyjnych o istniejących zagrożeniach (art. 240 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej k.k. oraz art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej k.p.k.), co powoduje niejasność po stronie adresatów co do zakresu ich związania;
- b) rozciągając zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego poza zagrożenia terrorystyczne i stany kryzysowe, nasuwa istotne wątpliwości odnośnie do zgodności celu legislacyjnego i środka użytego dla jego osiągnięcia, przez co narusza zasadę proporcjonalności wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. Wzorzec konstytucyjny

2.1. Wzorcem kontroli w zakresie dotyczącym art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wnioskodawca uczynił art. 2 Konstytucji. Jak już była o tym mowa (por. część II pkt 2.5 niniejszego stanowiska), przepis ten statuuje klauzulę demokratycznego państwa prawnego, z której wyprowadzane są liczne zasady szczegółowe. W odniesieniu do analizowanego w tej części pisma zarzutu Prezydent RP sprecyzował, że punktem odniesienia dla oceny zgodności z Konstytucją winny być: zasada proporcjonalności oraz zasada określoności prawa.

2.2. W odniesieniu do zasady proporcjonalności należy przypomnieć, że w poprzednim stanie prawnoustrojowym zasada ta – podobnie jak szereg dalszych elementów składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego – nie była wyodrębniona w tekście Konstytucji, lecz statuujały ją art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym traktowano jako właściwy, generalny wzorzec kontroli.

W Konstytucji z 1997 r. kilka elementów składowych tej podstawowej zasady znalazło swój wyraz w odrębnych przepisach; tym samym zostały one niejako wyprowadzone z klauzuli generalnej, jaką jest art. 2. Obecnie, wobec nowego i bogatszego tekstu Konstytucji, podstawy ochrony konstytucyjnych praw i wolności należy szukać przede wszystkim w konkretnych jej postanowieniach. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 29 stycznia 2002 r.: „(...) treść zasady demokratycznego państwa prawnego nie ucierpiała na tym zabiegu; celem ustrojodawcy na pewno nie było jej zubożenie. Chodziło raczej o umocnienie tych jej przejawów, które – ze względu na częste odwoływanie się do nich w praktyce – stały się przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i doktryny. Zasada proporcjonalności jest dobrym przykładem sygnalizowanej ewolucji. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. była jednym z częściej stosowanych wzorców kontroli konstytucyjnej. Wielokrotnie dokonywana wykładnia zasady proporcjonalności pozwoliła twórcom Konstytucji uznać, że zasada ta «dojrzała» do odrębnej regulacji; jest nią art. 31 ust. 3. Ten przepis, a nie art. 2, jest więc po wejściu w życie Konstytucji właściwym wzorcem kontroli w sytuacji, gdy wnioskodawca czy skarżący

zarzuca przekroczenie granic proporcjonalności” (sygn. akt K 19/01; podobnie zob. wyroki z: 26 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98 oraz 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01).

Niezależnie od ukształtowanej w powyższy sposób linii orzecniczej, Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza w sposób bezwzględny zasadności powoływania się na zasadę proporcjonalności, jako składową zasady demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza gdyby jako wzorzec kontroli miała zostać odniesiona do regulacji nieograniczających się wyłącznie do ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa człowieka oraz obywatela. Przykładem – szczególnie wymownym z uwagi na podobieństwo rozpatrywanego problemu co do *meritum* – jest wypowiedź sformułowana w sprawie o sygn. akt P 25/06, w której Trybunał stwierdził m.in., że zasada proporcjonalności „(...) wywiedziona z art. 2 Konstytucji szczególny nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (por. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2, s. 39). 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 uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd NSA, 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 informatycznego i związanej z nim ewidencji ekonomicznej zakładów pracy chronionej. W takich sytuacjach ciężar, a szczególnie dolegliwość obowiązku, powinien pozostawać w adekwatnym związku z rezultatem oczekiwanym przez prawodawcę” (wyrok z 6 lutego 2007 r.).

W tych okolicznościach można uznać, że wskazany we wniosku jako źródło zasady proporcjonalności art. 2 Konstytucji jest dopuszczalnym i adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

2.3. Zakwestionowanemu art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wnioskodawca zarzuca nadto naruszenie art. 2 Konstytucji także w tym aspekcie, w jakim stanowi on podstawę nakazu dostatecznej określoności regulacji prawnych, funkcjonalnie związanego z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do prawa.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego wspomniana zasada wymaga, by przepisy były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten winien być respektowany zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności (zob. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Jak wskazał Trybunał w sprawie o sygn. akt K 24/00: „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok z 21 marca 2001 r.; podobnie m.in. wyroki z: 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02; 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05 oraz 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06).

3. Analiza zgodności

3.1. Sformułowane w piśmie wszczynającym niniejsze postępowanie zarzuty oraz ich uzasadnienie w znacznym stopniu bazują – co wielokrotnie podkreślił wnioskodawca – na przekonaniach wyrażonych w jednej z ekspertyz zleconych przez podkomisję sejmową za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych w toku prac nad projektem ustawy nowelizującej (zob. A. Barbasiewicz, *Opinia prawna z 15 kwietnia 2009 r. w zakresie wybranych zagadnień dotyczących rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*). Tego rodzaju opinia, mająca status „zewnątrznej”, nie może być utożsamiana ani z poglądami Sejmu, ani jego służb prawnych. Tym samym nie ma żadnej

sprzeczności czy niekonsekwencji w tym, że wyrażone niżej stanowisko Sejmu jest odmienne od zajętego przez wnioskodawcę w ślad za cytowanym przez niego autorem.

3.2. Według Prezydenta RP zachodzi wątpliwość, czy wymagane przez art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym przekazanie Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej Szef ABW) informacji dotyczących danego rodzaju zagrożeń stanowi wywiązanie się z obowiązku określonego w art. 240 k.k. oraz art. 304 § 2 k.p.k., czy też konieczne jest nadto (dodatkowo) zawiadomienie wskazanych w tych przepisach organów.

Podniesiona przez wnioskodawcę kwestia wydaje się stanowić wynik nieporozumienia, którego głównym źródłem jest „wyrwanie” z kontekstu przytoczonych przepisów karnych oraz karnoprosesowych, a w rezultacie dokonanie ich interpretacji z pominięciem wykładni systemowej, szczególnie doniosłej w toku rekonstrukcji sensu normatywnego ustaw mających rangę kodeksów.

Pierwszy z wymienionych przepisów kodeksowych formułuje znamiona przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, wskazując: „Kto, mając wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 118, 127, 128, 130, 134, 140, 148, 163, 166 lub 252, nie zawiadamia niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3” (art. 240 § 1 k.k.). Drugi przepis stanowi: „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” (art. 304 § 2 k.p.k.). Jest przy tym istotne, iż niewywiązanie się z tego obowiązku przez funkcjonariusza publicznego często będzie stanowić przestępstwo stypizowane w art. 231 § 1 k.k. („Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”).

Należy odnotować, że zakres przedmiotowy konfrontowanych przepisów ustawowych nie jest w pełni symetryczny, tj. niektóre informacje wymagane na

gruncie art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie mieszczą się w ramach tzw. obowiązku denuncjacji, o którym mowa w przepisach wspomnianych kodeksów, i na odwrót. Kwestia „zazębiania się” regulowanej tymi przepisami materii ma jednak charakter wtórny (pochodny) w stosunku do statusu Szefa ABW. Jeśli bowiem analiza prawa wykazałaby, że organ ten należy do kategorii podmiotów, których powiadomienie jest prawnym obowiązkiem wynikającym z art. 240 § 1 k.k. oraz art. 304 § 2 k.p.k., to dostrzeżony przez wnioskodawcę problem konstytucyjny okazałby się pozorny. Spełnienie obowiązku informacyjnego, określonego w kwestionowanym przepisie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, stanowiłoby wszak równocześnie realizację powinności wynikających z k.k. oraz k.p.k., co z kolei dowodziłoby, że ustawodawca nie sformułował art. 12a ust. 2 w sposób obarczający podmioty władające składnikami infrastruktury krytycznej ryzykiem odpowiedzialności karnej (nieprawidłowa wykładnia tego przepisu wiązałaby się co najwyżej ze zbędnym zdublowaniem czynności denuncjacyjnych).

3.3. Artykuł 240 § 1 k.k. nakłada na wszystkich (tj. każdego, kto powziął wiarygodną wiadomość) karnoprawny obowiązek zawiadamiania o szczególnie groźnych przestępstwach, określonych w art. 118, 127, 128, 130, 134, 140, 148, 163, 166 i 252 k.k. (w tym takich jak np. zamach na bezpieczeństwo powszechne). Zawiadomienie tego rodzaju nie wymaga zachowania żadnej szczególnej formy i – co w niniejszej sprawie ma kluczowe znaczenie – może być złożone każdemu z „organów powołanych do ścigania przestępstw”.

W tym kontekście pozostaje ustalić, czy Szef ABW – o którym mowa w art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jako o adresacie, względem którego realizowany ma być obowiązek informacyjny – jest organem należącym do kategorii wyróżnionej w k.k. W tym celu należy odwołać się do przepisów, które regulują jego status prawny, a zwłaszcza zadania i kompetencje.

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 i AW), Szef ABW jest centralnym organem administracji rządowej, działającym przy pomocy ABW, będącym urzędem administracji rządowej. Do zadań ABW należy (według art. 5 ust. 1 ustawy o ABW i AW) m.in.: 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 oraz c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne; 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, jak również 5) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych. W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o ABW i AW: „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”.

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 piśmiennictwie 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 Wojskowej (tak np. Komentarz 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-Oplustil, G. Bogdan, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Rodzynkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Zakamycze, 2006 oraz M.G. Węglowski, *Zarys problematyki współpracy prokuratora z innymi organami ścigania na etapie czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Prokurator” 2007, nr 3/4, s. 86-104).

W tych okolicznościach trzeba uznać, że przekazanie Szefowi ABW informacji na temat zagrożeń, o których mowa w art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, 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 tzw. obowiązku denuncyjnego i wykluczy możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej z tytułu jego niedopełnienia.

3.4. Do analogicznych wniosków prowadzi analiza relacji pomiędzy zakwestionowanym art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym a art. 304 § 2 k.p.k., aczkolwiek decydują o tym inne względy. Wspomniany przepis kodeksu nakłada na instytucje państwowe i samorządowe obowiązek niezwłocznego zawiadomienia „prokuratora lub Policji” o przestępstwach ściganych z urzędu, o których dowiedziały się w związku ze swą działalnością. W tym wypadku ustawodawca inaczej sformułował krąg podmiotów, którym należy przekazywać požądane informacje; nie odwołał się bowiem do powierzonych im funkcji czy zadań (jako kryterium pozwalającego rozstrzygnąć względem których organów należy realizować tzw. obowiązek denuncjacji), lecz wprost wskazał rodzaj i nazwę organów, do których należy kierować zawiadomienie o przestępstwie. *Prima facie* można byłoby dojść do przekonania, że katalog ten jest zamknięty (enumeratywny), co aktualizowałoby podniesioną przez wnioskodawcę wątpliwość, czy zawiadomienie Szefa ABW jest równoznaczne z wykonaniem prawnego obowiązku doniesienia, uregulowanego w art. 304 § 2 k.p.k. Jednakże w toku analizy prawnej nie można pominąć dyspozycji art. 312 k.p.k., który stwierdza: „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”. W świetle cytowanego przepisu rozpatrywanego w związku z art. 325a k.p.k. („Dochodzenie prowadzi Policja lub organy, o których mowa w art. 312, chyba że prowadzi je prokurator” (§ 1); „Przepisy dotyczące śledztwa stosuje się odpowiednio do dochodzenia, jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej” (§ 2)) nie ulega wątpliwości, że Szef ABW posiada uprawnienia Policji do prowadzenia dochodzenia i wykonywania innych czynności śledztwa, aczkolwiek tylko w granicach, jakie wyznaczają ustawy regulujące jego działalność. Wziąwszy

powyższe pod uwagę, jak również zważywszy na *ratio legis* art. 304 k.p.k. – czyli ustanowienie obowiązku zawiadomienia o przestępstwie, jako dodatkowego źródła informacji procesowej, stanowiącego podstawę wszczęcia dochodzenia lub śledztwa przez odpowiednie, powołane do tego służby oraz instytucje – należy dojść do wniosku, że przekazanie przez organy administracji publicznej Szefowi ABW będących w posiadaniu tych organów informacji, dotyczących zagrożeń wskazanych w art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, mieści się w ramach wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 304 § 2 k.p.k.

Warto przy tym podkreślić, że prezentowane przez Sejm stanowisko odnośnie do kręgu podmiotów, wobec których wykonywać należy tzw. obowiązek denuncjacji, znajduje potwierdzenie w ugruntowanych poglądach przedstawicieli nauki (zob. np. Komentarz do art. 304 kodeksu postępowania karnego, [w:] R.A. Stefański, *Komentarz do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555), w zakresie przepisów o postępowaniu przygotowawczym*, LEX/el. 2003 oraz Komentarz do art. 304 kodeksu postępowania karnego, [w:] T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Zakamycze, 2003).

W konsekwencji należy stwierdzić, że pogląd wnioskodawcy, zgodnie z którym regulacja ujęta w kwestionowanym art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest źródłem niepewności w zakresie tego, czy „zawiadomienie Szefa ABW stanowi wywiązanie się z obowiązku określonego w art. 304 § 2 k.p.k.”, i to niepewności mającej postać kwalifikowaną, czyli taką, która mogłaby przesądzić o niekonstytucyjności tego przepisu, nie znajduje uzasadnionych podstaw.

3.5. Zastrzeżenia wnioskodawcy związane są również z tym, że kwestionowana regulacja „nakłada się” na inne, obowiązujące już w systemie prawnym rozwiązania, co powoduje, że możliwe są „równoczesne działania różnych organów państwa dotyczące tych samych zdarzeń”. Na tym tle warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o ABW i AW: „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”, zaś art. 22a tej ustawy określa reguły pozwalające efektywnie rozwiązywać ewentualne problemy praktyczne związane z rozgraniczaniem właściwości ABW i innych organów, stanowiąc: „Jeżeli informacje i materiały uzyskane w wyniku czynności podjętych przez ABW albo AW wskazują, że sprawa będąca ich

przedmiotem należy do zakresu działania innych organów służb lub instytucji, Szef właściwej Agencji przekazuje, z zastrzeżeniem ust. 5-7, uzyskane informacje i materiały właściwemu podmiotowi" (ust. 1), „Jeżeli informacje i materiały uzyskane w wyniku czynności podjętych przez organy, służby lub instytucje uprawnione do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych wskazują, że sprawa będąca przedmiotem tych czynności należy do zakresu działania ABW albo AW, podmioty te przekazują uzyskane informacje i materiały właściwej Agencji" (ust. 2). Cytowane przepisy skłaniają do wniosku, że przyczyną sformułowanych w piśmie wszczynającym niniejsze postępowanie zastrzeżeń jest nieuwzględnienie dostatecznie szerokiego kontekstu normatywnego, w jakim odczytywane muszą być zakwestionowane regulacje ustawy o zarządzaniu kryzysowym, co z kolei pozwala stwierdzić, iż zastrzeżenia te są nietrafne i zasługują na oddalenie.

3.6. Następny wymagający rozważenia problem konstytucyjny koncentruje się wokół zasady proporcjonalności. Analiza w tym zakresie jest utrudniona, bowiem wspomniany zarzut został uzasadniony przez wnioskodawcę w sposób bardzo oszczędny i lakoniczny. Cały wywód zawiera się w następujących słowach: „Ponadto, z uwagi na fakt, iż zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego wykracza poza zagrożenia terrorystyczne i stany kryzysowe, pojawiają się istotne wątpliwości co do zgodności celu legislacyjnego i środka użytego dla jego osiągnięcia. 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. Uznać należy, że w świetle interesu publicznego, z którego realizacją związana jest zakwestionowana przeze mnie ustawa, regulacja zawarta w dodanym art. 12a ust. 2 wykracza poza to co jest niezbędne, tym samym budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji”.

Przed rozpatrzeniem tych wątpliwości co do *meritum*, należy odnieść się do wyrażonego we wniosku przekonania (bazującego na wspomnianej wyżej opinii A. Barbasiewicza oraz – jak można wnioskować z odesłań – poglądach zawartych w sporządzonej 6 sierpnia 2009 r. *Opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku, uchwalonej przez Sejm dnia 17 lipca 2009 r.*), że zakwestionowany art. 12a ust. 2 nakłada na adresatów obowiązek przekazywania dwojakiego rodzaju informacji,

tj. dotyczących: 1) zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury krytycznej, a także 2) działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska.

W ocenie Sejmu nie jest to jedyny uprawniony sposób odczytania sensu normatywnego art. 12a ust. 2. Przede wszystkim należy odnotować, że na gruncie i na użytek ustawy o zarządzaniu kryzysowym ustawodawca niweluje dystynkcję między czynami (działaniami) o charakterze terrorystycznym a zagrożeniami zaistnienia takiego czynu (por. art. 3 pkt 11). Można więc art. 12a ust. 2 rozumieć inaczej, niż czyni to Prezydent RP, a mianowicie, jako zobowiązujący do informowania Szefa ABW o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury krytycznej, w tym: 1) zagrożeniach dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także 2) działaniach, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska. Innymi słowy, ramy przedmiotowe obowiązku informacyjnego obejmowałyby jedynie zagrożenia o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury, tyle że dwojakiego rodzaju: po pierwsze stwarzające ryzyko dla bezpieczeństwa państwa, po drugie – stwarzające ryzyko dla innych, enumeratywnie wymienionych w art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wartości konstytucyjnie chronionych.

Z uwagi na to, że wykładnia językowa (uwzględniająca także reguły składni) analizowanego przepisu ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie daje jednoznacznych rezultatów, dopuszczalne jest odwołanie się do innych uznanych metod interpretacji tekstów prawnych. Za przyjętym przez Sejm sposobem odczytania sensu normatywnego art. 12a ust. 2 przemawia wynik wykładni systemowej, wykładni funkcjonalnej oraz intencji projektodawcy.

Jedną z podstawowych reguł wykładni systemowej wewnętrznej jest wnioskowanie o treści przepisu na podstawie jego położenia w systematyce aktu normatywnego i w powiązaniu z innymi jego przepisami (tak L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 161-162 oraz cyt. tam orzeczenia TK i sądowe). Artykuł 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w obrębie którego usytuowana jest zakwestionowana jednostka redakcyjna, reguluje w ust. 2-4 obszar i formy współpracy, o której mowa w ust. 1, czyli współpracy między organami administracji rządowej (w tym Szefem ABW) oraz posiadaczami samoistnymi

i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w sferze przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń mających charakter jedynie terrorystyczny. Wynika stąd, że zakres obowiązku informacyjnego, określonego w ust. 2, winien być rekonstruowany w granicach współpracy, której ramy przedmiotowe wytycza art. 12a ust. 1. Wniosek ten potwierdza także treść ust. 3 analizowanego przepisu, określającego instrumenty pozostawione w rękach Szefa ABW na wypadek podjęcia przezeń 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” (o czym szerzej w części VI niniejszego stanowiska). Jest to bezpośrednio nawiązanie do ust. 2 art. 12a, który wskazuje źródło podejmowania przez Szefa ABW informacji, stąd obydwie ustępy powinny być odczytywane integralnie, w ust. 3 mowa jest zaś wyraźnie o tym, że zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska ma być skutkiem zdarzenia o charakterze wyłącznie terrorystycznym.

Z kolei wykładnia funkcjonalna (która każe poszukiwać znaczenia przepisów poddanych interpretacji przede wszystkim z uwzględnieniem reguł odwołujących się do celu regulacji) art. 12a ust. 2 nie pozwala ustalać jego treści w oderwaniu od zakresu właściwości Szefa ABW, która jest określona – o czym była już wcześniej szczegółowo mowa – w ustawie o ABW i AW. Właściwość ta nie jest uniwersalna, nie obejmuje bowiem rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania wszelkich przestępstw, dlatego wyprowadzanie z zakwestionowanego przepisu nakazu informowania Szefa ABW o działaniach, których istota wykracza poza jego kognicję, jest nie tyle argumentem na rzecz niekonstytucyjności regulacji prawnej, ile przykładem błędnie dokonanej interpretacji. Należy nadto zauważyć, że wśród różnych instytucji i służb, którym prawodawca powierzył sprawy zarządzania kryzysowego, rola Szefa ABW ma charakter szczególny, a przy tym we wszystkich – z wyjątkiem art. 12a ust. 2 *in fine* – wypadkach *expressis verbis* ogranicza się do zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym (por. art. 5a ust. 2, art. 11 ust. 2 pkt 10a, art. 14 ust. 2 pkt 6a, art. 17 ust. 2 pkt 5a oraz art. 19 ust. 2 pkt 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Również intencje Rady Ministrów – autora projektu ustawy nowelizującej jednoznacznie wskazują na trafność ustalonego przez Sejm znaczenia art. 12a

ust. 2. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w części dotyczącej analizowanego przepisu, stwierdzono: „W strukturach ABW działają wyspecjalizowane i przygotowane do realizacji tego zadania jednostki organizacyjne, tj. Departament Przeciwdziałania Terroryzmowi oraz Centrum Antyterrorystyczne ABW, co czyni Szefa ABW wiodącym organem administracji rządowej w zakresie rozpoznawania i zwalczania terroryzmu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Gromadzenie wiedzy z zakresu zagrożeń terrorystycznych w ramach ABW oraz jej dystrybucja przez Agencję poza jej struktury będzie znaczącym krokiem umożliwiającym skuteczne zapobieganie i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych” (druk sejmowy nr 1699/VI kad.). Przytoczony fragment, podobnie jak wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w toku prac parlamentarnych (zob. *Stenogram z 44. posiedzenia Sejmu w dniu 26 czerwca 2009 r.*, pkt 28 porządku dziennego, s. 264) nie pozostawiają wątpliwości, że zamiarem projektodawcy było zapewnienie Szefowi ABW bezpośredniego dopływu wyselekcjonowanych informacji dotyczących zdarzeń terrorystycznych, a nie ogólnie kwalifikowanych jako przestępcze.

Przedstawiona metoda i wynik wykładni art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym dezaktualizuje problemy dostrzeżone przez wnioskodawcę, opierające się na nietrafnym założeniu, iż obowiązek informacyjny wykracza poza zagrożenia terrorystyczne i stany kryzysowe. Nawet jednak przyjęcie proponowanego przez Prezydenta RP sposobu rozumienia zakwestionowanego przepisu nie pozwala, zdaniem Sejmu, podzielić przekonania o jego niezgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Należy zauważyć, że w piśmie wszczynającym niniejsze postępowanie nie zostały przedstawione żadne argumenty, które miałyby uzasadnić nadmierną uciążliwość obowiązków wykreowanych przez ocenianą regulację. Skoro zaś zakres informacji, które mają być przekazywane Szefowi ABW, jest w dużej mierze tożsamy z zakresem informacji wymaganych przez art. 240 § 1 k.k., zaś w pozostałej części stanowi *lex imperfecta* (ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie ustanawia żadnej sankcji za niedopełnienie obowiązku z art. 12a ust. 2), to należy uznać, że tylko szczególna, skomplikowana procedura, utrudniona forma lub restrykcyjniejszy termin żądanego zawiadomienia, o którym mowa w art. 12a w porównaniu z art. 240 § 1 k.k. (lub art. 304 § 2 k.p.k., odnoszącym się wyłącznie do instytucji państwowych i samorządowych, a przy tym kształtującym zakres tzw. obowiązku denuncjacji

w sposób szerszy niż czyni to art. 12a ust. 2), mogłyby nasuwać wątpliwość, co do proporcjonalności zastosowanego przez ustawodawcę środka prawnego. Ponieważ jednak wskazane wyżej warunki umożliwiające wywiązanie się z obowiązku informacyjnego są we wszystkich trzech przepisach ujęte jednakowo, zaś wnioskodawca nie podważa konstytucyjności żadnego z tych warunków (ani indywidualnie, ani łącznie), trzeba uznać, że nie są one restrykcyjne w stopniu prowadzącym do kolizji z zasadą proporcjonalności.

Wziąwszy nadto pod uwagę przytoczoną w poprzednim punkcie regułę, która nakazuje Szefowi ABW przekazywać sprawy pozostające poza jego kognicją odpowiednim organom zgodnie z ich właściwością, nie można również przyjąć, że wybrany przez ustawodawcę środek (czyli obowiązek informacyjny) jest nieskuteczny z punktu widzenia założonych celów, ostatecznie prowadzi bowiem do powiadomienia o istniejącym zagrożeniu kompetentnej do jego zwalczania instytucji lub służby. Nawet jeśli taka pośrednia (okrężna) droga obiegu informacji o działaniach, które mogą zagrozić życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, nie jest najbardziej optymalna i efektywna, to jednak sposób, w jaki została ukształtowana, należy uznać za mieszczący się w ramach swobody ustawodawcy. W tym kontekście warto przypomnieć, że zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Trybunał Konstytucyjny „(...) nie jest powołany do kontrolowania trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją” (tak np. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 oraz wyroki z: 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06 oraz 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06). W myśl ustaleń zawartych w wyroku z 21 marca 2005 r. (sygn. akt P 5/04): „Stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, jest rolą parlamentu. Trybunał Konstytucyjny jest powołany jedynie do badania, czy parlament nie narusza przy tym norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji (...) nie jest natomiast właściwy do oceny słuszności czy celowości działań ustawodawcy, bo pozostaje to w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem”. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, opisana wyżej swoboda jest ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości. Trybunał Konstytucyjny może zaś interweniować tylko

w przypadkach, gdy ustawodawca przekroczył jej zakres w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne (tak np. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95). Musi mieć przy tym na uwadze, że wynikająca z art. 10 Konstytucji zasada podziału władz wyklucza jego udział w wykonywaniu władzy ustawodawczej – co nakazuje mu powściągliwość w ocenie wniosków i skarg kwestionujących przyjęte rozwiązania normatywne, bo związany jest wspomnianymi domniemaniami racjonalności ustawodawcy i konstytucyjności badanych przepisów (tak wyrok z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02).

W zarysowanych okolicznościach należy uznać, że tylko w razie wykazania (np. na podstawie praktyki stosowania kwestionowanego przepisu), iż informowanie organów powołanych do zwalczania określonego rodzaju zagrożeń *via* Szef ABW jest procedurą niesłużącą należycie realizacji założonych celów (czyli ochronie bezpieczeństwa ludzi, mienia, dziedzictwa narodowego lub środowiska), można byłoby w przyszłości podważać konstytucyjność art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w aspekcie wskazanym przez wnioskodawcę.

3.7. Konkludując ten fragment rozważań, Sejm stwierdza, że art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji

VI. Instytucja „zalecenia” a nakaz określoności prawa

1. Stan prawny i zarzuty wnioskodawcy

Prezydent RP wnioskuje także o stwierdzenie niezgodności z art. 2 Konstytucji art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 3, wobec którego treści kieruje swoje zastrzeżenia i który z przyczyn wskazanych w części I niniejszego stanowiska musi zostać uznany za przedmiot kontroli. Zgodnie z tym przepisem: „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”.

Zastrzeżenia wnioskodawcy nasuwa wprowadzone tym przepisem „zalecenie”, które może być udzielone przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jednostkom organizacyjnym i osobom trzecim zagrożonym wystąpieniem sytuacji kryzysowej, a przy tym nieokreślenie przez ustawodawcę, jaki charakter ma mieć ta instytucja, czy i w jakim zakresie wiąże ona adresatów, a także, jakie mogą być konsekwencje prawne jej niezrealizowania. Z tych powodów art. 12a ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym narusza nakaz określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

2. Wzorzec konstytucyjny

Jedynym przepisem wskazanym przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli dla art. 12a ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest art. 2 Konstytucji, a ściśle wywodzony z wyrażonej w nim klauzuli demokratycznego państwa prawa nakaz dostatecznej określoności prawa. Sens normatywny tego wzorca omówiony został w poprzedniej części niniejszego stanowiska, co czyni zbędnym ponowne przytaczanie dokonanych w tym zakresie ustaleń.

3. Analiza zgodności

Jakkolwiek podzielić trzeba trafne spostrzeżenie wnioskodawcy, że prawodawca nie sprecyzował w ustawie o zarządzaniu kryzysowym charakteru, ani skutków prawnych zaleceń wydawanych na gruncie art. 12a ust. 3 przez Szefa ABW, to jednak uznawanie tego stanu za godzący w konstytucyjny nakaz określoności prawa rodzi zdecydowany sprzeciw. Sformułowany przez Prezydenta RP zarzut, że kwestionowana regulacja pozostawia zbyt szeroki margines swobody interpretacyjnej, abstrahuje od: a) rozpowszechnionego i utwalonego w języku polskim znaczenia pojęcia „zalecenie”; b) sensu, jaki jest przypisywany temu pojęciu na gruncie obowiązującego prawa; c) sposobu jego rozumienia przyjętego w orzecznictwie sądowym oraz d) doktrynie.

Zgodnie ze słownikową definicją, która jest istotna z punktu widzenia zasad wykładni językowej, „zalecenie” to: „coś, co zostało komuś zalecone; rada, wskazówka, wytyczna”, zaś „zalecać” znaczy: „mając wiedzę, autorytet, znając się na czymś, dawać komuś rady, polecać” (tak *Język polski. Współczesny słownik języka*

polskiego, red. B. Dunaj, Warszawa 2007) lub: „doradzać wykonanie czegoś, wskazać na zalety czegoś lub kogoś” (tak *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, Warszawa 2007). Przytoczone objaśnienia wyraźnie nie łączą „zaleceń” z nakazami, obowiązkami, czy przymusem realizacji.

Analiza obowiązującego prawa prowadzi do wniosku, że właśnie takie znaczenie, jak wskazane wyżej, przypisywane jest – w równym stopniu, jak w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, niedookreślonym przez kontekst normatywny – pojęciu „zalecenia”, regularnie używanemu w ustawodawstwie (także tym, które – jak w niniejszej sprawie – odnosi się do stosunków między podmiotami niebędącymi w relacji organizacyjnej podległości). Wśród licznych świadczących o tym przykładów wskazać można choćby ustawę z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z zm.), która przewiduje wydawanie przez służby ochrony państwa kierownikom jednostek organizacyjnych zaleceń w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego (art. 64 ust. 2), albo 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).

Trzeba przy tym podkreślić, że zarysowany wyżej sposób odczytywania istoty, a przez to również braku wiążących skutków prawnych „zalecenia” jest także zgodny z orzecznictwem sądowym. Jak np. wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 lutego 2001 r., odnosząc się do zaskarżonej decyzji wydanej na podstawie art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (stanowiącego, że organ nadzoru może wydawać zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności zakładu ubezpieczeń do przepisów prawa): „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. (...) 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.

Warto zwrócić uwagę, że przepis art. 83 ust. 4 mówi o zaleceniach mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, a nie o zaleceniach zobowiązujących do usunięcia nieprawidłowości. 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. Nie znaczy to oczywiście, że zachowanie adresata zaleceń jest, z punktu widzenia prawa, całkowicie obojętne. Że tak nie jest, świadczy o tym treść art. 83 ust. 5 ustawy, dającego organowi nadzoru kompetencje do stosowania pewnych «sankcji» (np. kar pieniężnych) za niewykonanie tych zaleceń. Wykonanie zaleceń organu nadzoru jest więc obowiązkiem podmiotu kontrolowanego, ale obowiązkiem nie wynikającym wprost z samych zaleceń, lecz z kontekstu prawnego, w jakim one występują, z przepisu prawnego, pozwalającego np. na nałożenie kary pieniężnej za ich niewykonanie. Gdyby nie było tego przepisu sankcyjnego, z samych zaleceń nie wynikałby obowiązek ich wykonania. Zalecenia stwarzają kontrolowanemu podmiotowi możliwość dobrowolnego skorygowania swego postępowania. Taki tryb działania w stosunkach organ administracyjny – strona jest znanym procedurom administracyjnym” (sygn. akt II SA 666/00; zob. także inne powołane tam wyroki).

Także Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie przypisuje „zaleceniom” niewiążący charakter. Czyni tak nawet wtedy, gdy przesądza to o wadliwości kontrolowanego mechanizmu czy procedury. Na przykład w sprawie o sygn. akt K 14/03 Trybunał obradujący w pełnym składzie doszedł do przekonania, że sytuacja, w której organ kontrolny (w warunkach rozpatrywanej sprawy był nim Minister Zdrowia) nie posiada wystarczających środków prawnych, które stwarzałyby normatywną podstawę do wyciągnięcia konsekwencji prawnych (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), dowodzi dysfunkcjonalności rozwiązań, które w rzeczywistości utrudniają a nawet uniemożliwiają wyciągnięcie względem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej ujemnych konsekwencji z faktu naruszenia przez nie prawa (wyrok z 7 stycznia 2004 r.).

Zalecenia nie mogą być uznawane za wiążące prawnie względem osób trzecich akty stosowania, ale i stanowienia prawa. Zwrócił na to uwagę m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 31 maja 2005 r., w którym rozpatrując charakter „Zaleceń dla urzędów stanu cywilnego dotyczące nadawania imion dzieci osób obywatelstwa polskiego i narodowości polskiej”, ustanawianych przez Radę Języka Polskiego, stwierdził wprost, że nie mają one charakteru przepisu powszechnie obowiązującego i nie mogą stanowić podstawy do ograniczania zakresu władzy rodzicielskiej w odniesieniu do nadawania imion dzieciom. Ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być bowiem 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 oraz praw innych osób, i nie mogą naruszać istoty wolności i praw (sygn. akt OSK 1471/04; por. także aprobuską głosem do tego wyroku W. Hrynckiego, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 3). Analogiczną argumentację, uwzględniającą nakaz dokonywania wykładni w zgodzie z Konstytucją, należy zastosować w odniesieniu do zaleceń, jakich na gruncie art. 12a ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Szef ABW może udzielać organom i podmiotom, które nie pozostają wobec niego w stosunku organizacyjnej podległości.

Nadmienić warto, że niewiązący charakter „zaleceń” pośrednio potwierdza również § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym: „W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm”. Z cytowanego przepisu wynika, że zalecenie nie może być utożsamiane z formą, w jakiej ujmowane są prawne nakazy (zakazy) określonego postępowania.

Podobnie wypowiadają się przedstawiciele nauki prawa, jak choćby przywoływany już wcześniej w innym kontekście A. Bałaban (*Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów ...*, s. 266-267).

Powyższe ustalenia jednoznacznie dowodzą, że w wypadku braku – tak jak na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym – jakichkolwiek innych, a przy tym wyraźnych (czyli nie domniemywanych, ani dorozumiewanych) dyspozycji

ustawodawcy, „zalecenia” muszą być traktowane jako niewiążące prawnie wystąpienia organów, będących ich twórcami, zawierające rady i wskazówki. W konsekwencji należy zatem uznać, że nieprawidłowy jest przyjęty we wniosku (jak również we wspominanej wyżej opinii A. Barbasiewicza) przeciwny kierunek rozumowania, jakoby niewskazanie przez ustawodawcę charakteru i skutków prawnych „zaleceń” Szefa ABW (w tym konsekwencji niepodporządkowania się im) pozostawiało „zbyt szeroki margines swobody interpretacyjnej”.

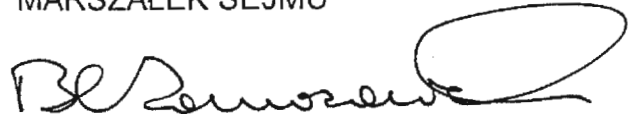
Konkluzja ta ściśle koresponduje z konstytucyjną zasadą legalizmu, respektowaną również w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, który np. w wyroku z 27 listopada 2000 r. stwierdził: „Kompetencje do podejmowania decyzji administracyjnych mogą być wyrażane za pomocą różnych formuł językowych. Z przepisu prawnego musi jednakże wyraźnie wynikać, że organ administracyjny może żądać od konkretnego adresata zachowania się w określony sposób. Tylko wtedy przepis prawny może być uznany za materialnoprawną podstawę decyzji administracyjnej. Trzeba podkreślić, iż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa (art. 7 Konstytucji RP i art. 6 kpa), co oznacza, że mogą władczo ingerować w sferę praw i obowiązków podmiotów pozostających na zewnątrz, poza administracją tylko wtedy, gdy ustawa je do tego wyraźnie upoważnia. Prawdą jest, że w orzecznictwie sądowym i w piśmiennictwie prawniczym starano się nadać pojęciu decyzji administracyjnej szerokie znaczenie, obejmując nim akty załatwiające sprawy administracyjne, noszące również inne nazwy, takie jak pozwolenie, zezwolenie, koncesja, itp. Czyniono to jednakże z zamiarem poszerzenia ochrony sądowej jednostki, a nie poszerzenia sfery imperium administracji publicznej. Traktowano jako decyzje administracyjne wszelkie, niezależnie od ich nazwy, władcze, jednostronne rozstrzygnięcia organów administracji, dotyczące praw lub obowiązków obywatela, uzyskując w ten sposób tytuł dla ich objęcia kontrolą sądu administracyjnego. Wyprowadzanie stąd uzasadnienia dla wydania decyzji administracyjnej na podstawie przepisu prawnego, który nie przewiduje wyraźnie kompetencji do władczej ingerencji organu administracyjnego należy zatem uznać za całkowicie nieuprawnione” (sygn. akt II SA 1581/00).

Pominąwszy jednoznacznie ustalony oraz odpowiadający konstytucyjnym standardom charakter prawny „zaleceń” Szefa ABW, godna podkreślenia wydaje się celowość i trafność regulacji prawnej przyznającej mu 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.

Podsumowując przeprowadzony wywód należy stwierdzić, że art. 12a ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Komorowski', with a large, stylized loop at the end.

Bronisław Komorowski