

Warszawa, dnia

sierpnia 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

W n i o s e k

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy **z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym** (Dz. U. Nr 131, poz. 1076).

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- 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 5b i art. 1 pkt 21 w zakresie art. 23 w części dotyczącej wprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników urzędów centralnych stopni alarmowych z wyrażoną w Preambule zasadą współdziałania władz, art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 1 pkt 4 w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 z art. 93 ust. 1 Konstytucji,
- art. 1 pkt 4 w zakresie dotyczącym dodanego art. 5b ust. 7 pkt 4 z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji,
- art. 1 pkt 12 w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 2 i 3 z art. 2 Konstytucji.

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

W dniu 17 lipca 2009 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ustawa ta została uchwalona z przedłożenia rządowego (druk nr 1699 z dnia 11 lutego 2009 r.). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, celem nowelizacji jest wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych występujących w procesie stosowania ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590), wprowadzenie skutecznego i klarownego modelu zarządzania kryzysowego oraz usprawnienie planowania w tej dziedzinie.

System zarządzania kryzysowego bezspornie wymaga doskonalenia. Od tego zależy bowiem sprawność działania struktur organów władzy publicznej, a - co najważniejsze - bezpieczeństwo obywateli.

Szereg rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. budzi wątpliwości natury prawnokonstytucyjnej. Ze względu jednak na znaczenie nowych regulacji dla systemu zarządzania kryzysowego oraz wprowadzenia przez ustawodawcę zmiany w uznanym przez Wysoki Trybunał za niekonstytucyjny przepisie art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, podjąłem decyzję o podpisaniu ustawy i wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej.

Prace legislacyjne nad ustawą, zakwestionowaną przeze mnie w trybie kontroli następczej, zbiegły się z dokonaniem przez Trybunał Konstytucyjny, oceny konstytucyjności definicji legalnej terminu „sytuacja kryzysowa”. Zgodnie z wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2009 r. (sygn. akt K 50/07) art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza zasady przyzwoitej legislacji. Dokonując zmian stanu prawnego w zakresie regulacji dotyczących zarządzania kryzysowego należy zawsze mieć na względzie szczególnie charakter instytucji

prawnych, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Wiążą się one bowiem w szerokim zakresie z wolnościami i prawami jednostki i podmiotów podobnych wprowadzając szereg ograniczeń w tym zakresie. Przypomnieć należy przytoczone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 50/07 stwierdzenie, w myśl którego ustawa o zarządzaniu kryzysowym to „recepta na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalająca władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach – ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych (W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005 – 2007*, Warszawa 2007, s. 51).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym określa zadania organów właściwych dla materii będącej elementem bezpieczeństwa narodowego. Zakres podmiotowy ustawy obejmuje jednak nie tylko działalność organów państwa ale odnosi się również do sfery obowiązków organów samorządu terytorialnego, a także podmiotów znajdujących się poza strukturą administracji publicznej i w związku z tym nie podlegających władztwu organizacyjnemu organów państwa. Konsekwencją takiego zakresu regulacji jest skierowany do ustawodawcy nakaz określenia obowiązków, również w zakresie zarządzania kryzysowego, w sposób odpowiadający konstytucyjnemu systemowi źródeł prawa oraz standardom przyzwoitej legislacji. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją projektowanych rozwiązań, w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 3 stanowiącego podstawę udzielania przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zaleceń, przedstawił w trakcie prac komisyjnych Rzecznik Praw Obywatelskich (pismo z dnia 25 czerwca 2009 r.). Również Helsińska Fundacja Praw Człowieka w piśmie z dnia 6 sierpnia 2009 r. wyraziła wątpliwości co do zgodności uchwalonych przepisów z Konstytucją, w szczególności w zakresie ochrony praw i wolności jednostki.

I. Zarzut niezgodności 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 i art. 1 pkt 21 w zakresie art. 23 w części dotyczącej wprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników urzędów centralnych stopni alarmowych z wyrażoną w Preambule zasadą współdziałania władz z art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

System ustrojowy Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest na funkcjonowaniu, w ramach władzy wykonawczej, dwóch centralnych konstytucyjnych organów państwa: Prezydenta RP i Rady Ministrów. Konstytucyjne funkcje, zakres działania oraz kompetencje tych Organów wynikają z odrębnych podstaw prawnych. Mając własne zakresy działania i kompetencje, zobowiązane są do wzajemnego współdziałania. Istotne dla określenia pozycji ustrojowej Prezydenta RP są ustalenia Trybunału Konstytucyjnego wynikające z postanowienia z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08. Prezydent RP zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej. W ocenie Trybunału art. 126 ust. 1 Konstytucji nadał funkcji Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” wymiar uniwersalny w tym sensie, że funkcję tę sprawuje Prezydent zarówno w stosunkach zewnętrznych jak i wewnętrznych, ponadto niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu.

Odnosząc się do ustrojowej pozycji Prezydenta RP jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” Trybunał Konstytucyjny podniósł, że została ona ukształtowana przez wskazanie – w art. 126 ust. 2 – konstytucyjnych zadań Prezydenta. W opinii Trybunału art. 126 ust. 2, który stanowi, że Prezydent czuwa nad

przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodległości jego terytorium wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Zasadniczą dla przedmiotowej sprawy jest, podniesiona przez Trybunał Konstytucyjny okoliczność, w świetle której wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta RP we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej. Art. 126 ust. 2 powierza Prezydentowi m.in. zadanie „stania na straży” bezpieczeństwa państwa. Prezydent, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, posiada decydujące kompetencje w warunkach szczególnego zagrożenia państwa, wiążące się z wprowadzeniem stanu wojennego i wyjątkowego oraz zarządzeniem mobilizacji.

Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej Polskiej do współdziałania. Jak wynika z postanowienia w sprawie Kpt 2/08 formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, wzajemnej lojalności, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień. Zobowiązanie do współdziałania ma przy tym charakter trwały. Nie ulega wątpliwości, iż materia regulowana ustawą o zarządzaniu kryzysowym ściśle wiąże się z bezpieczeństwem państwa. Zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę definicją legalną, zawartą w nowelizowanym art. 2, zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zakwestionowane w części pierwszej *petitum* wniosku przepisy regulują tworzenie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 5 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3), sporządzanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (art. 5a dodany przez art. 1 pkt 4), przyjmowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (art. 5b dodany przez art. 1 pkt 4), wprowadzanie stopni alarmowych, w przypadku zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym (art. 23 w brzmieniu

nadany przez art. 1 pkt 21). Przepisy te dotyczą kluczowych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa działań organów administracji rządowej. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż kompetencje te wiążą się z zapewnieniem przez Radę Ministrów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji). Podkreślić jednak należy, że ze względu na konstytucyjnie określone funkcje i zadania Prezydenta RP materia objęta wskazanymi wyżej przepisami należy również do zakresu spraw objętych współdziałaniem Prezydenta RP i Rady Ministrów. Dlatego też, w moim przekonaniu, brak określenia obowiązku konsultowania z Prezydentem RP: prac nad Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego, Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz Narodowym Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej, a także wprowadzania odpowiednich stopni alarmowych oraz treści podejmowanych ustaleń w tym zakresie - stanowi naruszenie wyrażonej w Preambule zasady współdziałania władz oraz art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Brak takiej regulacji w przepisach ustawowych wskazanych w części pierwszej *petitum* wniosku, w moim przekonaniu, uznać należy również za pominięcie legislacyjne, którym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest brak w uchwalonych przepisach elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (wyrok z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt K 24/07), co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

Za słusznością prezentowanego poglądu przemawia także fakt, że dokumentacja procesu legislacyjnego, który doprowadził do przyjęcia skarżonej ustawy, nie daje podstaw do przyjęcia, że brak wprowadzenia obowiązku konsultowania z Prezydentem RP był wynikiem świadomej decyzji ustawodawcy. Konieczność wprowadzenia tego obowiązku, m.in. co do wprowadzania stopni alarmowych, nie była w ogóle przedmiotem debaty poselskiej ani senatorskiej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. sygn. akt SK 6/07).

Zakres zarzutów dotyczących wskazanych w tej części wniosku przepisów ustawy ograniczony jest wyłącznie do trybu prac nad wymienionymi w nich dokumentami oraz wprowadzania odpowiednich stopni alarmowych. Ze względu na ścisły związek zakwestionowanych regulacji z konstytucyjnymi funkcjami i zadaniami Prezydenta RP niezbędne jest ustawowe uwzględnienie konstytucyjnego obowiązku współdziałania organów państwa, jakimi są Prezydent RP i Rada Ministrów.

Należy mieć na względzie, że konsekwencją pogłębiającej się sytuacji kryzysowej może być nawet konieczność wprowadzenia stanu wyjątkowego, przewidzianego w art. 230 Konstytucji. Wydanie takiego rozporządzenia przez Prezydenta RP (art. 230 w zw. z art. 231 Konstytucji) następuje na wniosek Rady Ministrów, a zatem niewątpliwie w efekcie współdziałania tych organów państwa. W tym kontekście naturalnym i konsekwentnym jest przyjęcie założenia, iż organy te winny stale współdziałać nie tylko na tym szczególnym etapie (wprowadzenie stanu wyjątkowego), lecz również w najistotniejszych kwestiach zarządzania kryzysowego regulowanych omawianą ustawą. Jedynie takie rozwiązanie może prowadzić do zapewnienia należytego poziomu wiedzy i koordynacji działań w zakresie bezpieczeństwa państwa i obywateli, a tym samym właściwej realizacji konstytucyjnych funkcji i zadań Prezydenta RP i Rady Ministrów w tym zakresie.

II. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 4 w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowana przeze mnie ustawa wprowadza instytucję Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, który sporządzany jest na potrzeby

Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 5a ust. 1 dodany przez art. 1 pkt 4).

Raport przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały (art. 5a ust. 4). Zgodnie z art. 5a ust. 5 kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego. Plany zarządzania kryzysowego sporządzane są również przez gminy i powiaty (art. 5 ust. 1 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 zakwestionowanej ustawy). Kwestia poprawności przyjętej konstrukcji prawnej była przedmiotem rozważań w trakcie prac legislacyjnych. W opinii Biura Legislacyjnego Senatu (autor: M. Telec) z dnia 7 lipca 2009 r. wskazano, że ze względu na to, iż jednostki samorządu terytorialnego są niezależne od organów administracji rządowej, Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, zawierający elementy dla nich wiążące, powinien mieć formę aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Nie budzi wątpliwości konieczność uwzględnienia w lokalnych planach zarządzania kryzysowego, tworzonych przez gminy i powiaty, postanowień przyjętych przez Rząd, które ujednolicają działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego. Otwartą jednak pozostaje kwestia formy prawnej, jaką powinien wyznaczyć dla takiej regulacji prawodawca. Zauważyć należy, że w delegacji ustawowej, zawartej w art. 5a ust. 6, ustawodawca postanowił, że określenie sposobu, trybu i terminów opracowania Raportu, którego kierunki działania (wynikające z wniosków) uwzględniać mają jednostki samorządu terytorialnego, nastąpi w drodze rozporządzenia. Sam Raport przyjmowany jest natomiast w formie uchwały Rady Ministrów.

Zgodnie z dodanym przez art. 1 pkt 4 zakwestionowanej ustawy art. 5b, Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Program ów określa m.in. szczegółowe kryteria

pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspakajania potrzeb obywateli (art. 5b ust. 2 pkt 3).

W myśl art. 5b ust. 4 program ten obejmuje infrastrukturę krytyczną w podziale na systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W świetle powyższego, zobowiązanymi do realizacji programu (poza organami administracji rządowej) są organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, a także – co szczególnie istotne – inni właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji i urządzeń infrastruktury krytycznej. Tak określony krąg podmiotów - w powiązaniu z nakładanymi w efekcie obowiązkami, związanymi z szeroko rozumianym dysponowaniem obiektami, instalacjami, urządzeniami i usługami wchodzącymi w skład systemów infrastruktury krytycznej - jednoznacznie przesądza o konieczności regulowania tych kwestii w drodze aktu powszechnie obowiązującego. Uznać należy, że regulacje obejmujące „szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić” elementy infrastruktury krytycznej, o których mowa w art. 5b ust. 2 pkt 3, mieszczą się w kategorii aktów normatywnych.

W systemie prawnym funkcjonuje szereg regulacji, w których prawodawca powierza określenie szczegółowych kryteriów w drodze rozporządzenia. Możliwe jest również określenie kryteriów bezpośrednio w ustawie. Wydaje się, że nie zmienia tego obowiązek stosowania do Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przepisów o ochronie informacji niejawnych. Istotne jest, by przesłanki przesądzające o możliwości zaliczenia danego składnika mienia w skład infrastruktury krytycznej określone zostały wprost w ustawie lub wydanym na jej podstawie rozporządzeniu. Charakter niejawny może mieć wykaz obiektów sporządzany w oparciu o kryteria, które znane są, przynajmniej w podstawowym zakresie, również ewentualnym adresatom wynikających z przedmiotowej regulacji obowiązków.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe Radzie Ministrów. Uchwały te zatem – w myśl art. 93 ust. 2 Konstytucji – nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Uchwały Rady Ministrów podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji). Jak wskazuje doktryna, konstytucjonalizacja aktów prawa wewnętrznie obowiązującego (aktów kierownictwa wewnętrznego) jest rezultatem ewolucji kształtu systemu źródeł prawa, jaka nastąpiła w Polsce. Już w latach osiemdziesiątych XX w. ukształtowało się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego stanowisko, zgodnie z którym uchwały samoistne Rady Ministrów mogą wiązać tylko tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt, a prawa i obowiązki obywateli i innych podmiotów mogą być ustanawiane jedynie w ustawie lub akcie wykonawczym wydanym na podstawie wyraźnego upoważnienia (wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r. sygn. akt SA 819/80, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1983 r. sygn. akt III AZP 1/83). Ustalenia te potwierdził w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazując, że akty kierownictwa wewnętrznego nie mogą zastępować aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej, ani też nie mogą modyfikować ich znaczenia i sensu (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 1989 r. sygn. akt Kw 1/89).

Uchwała Rady Ministrów, wydawana na podstawie dodanego art. 5b, nie stanowi wprowadzie bezpośrednio o obowiązkach podmiotów dysponujących obiektami, instalacjami i urządzeniami wchodzącymi w skład infrastruktury krytycznej, niemniej skutek taki wynika ze spełniania szczegółowych kryteriów w niej określonych. Z tego względu materia ta winna być regulowana w akcie prawa powszechnie obowiązującego.

Zakwestionowana w części II *petitum* wniosku regulacja, w moim przekonaniu, może wykraczać poza ograniczenia dotyczące aktów prawa o charakterze wewnętrznym i naruszać tym samym art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Należy podkreślić, iż podniesione zarzuty dotyczą wyłącznie standardów tworzenia prawa. Nie mogą być bowiem kwestionowane uprawnienia organów władzy wykonawczej do nakładania obowiązków na podmioty dysponujące elementami infrastruktury krytycznej. Stanowi to warunek niezbędny funkcjonowania państwa w sytuacji krytycznej oraz bezpieczeństwa jego obywateli.

III. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 4 w zakresie dotyczącym dodanego art. 5b ust. 7 pkt 4 z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Zgodnie z dodanym art. 5b ust. 7 pkt 1 Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, na podstawie szczegółowych kryteriów, o których mowa w ust. 2 pkt 3, we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy, sporządza jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, zgodnie z kwestionowanym art. 5b ust. 7 pkt 4, informuje o ujęciu w wykazie, o którym mowa w pkt 1, obiektów, instalacji lub urządzeń – ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych.

Konieczność sporządzania jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, z podziałem na systemy, nie budzi wątpliwości. Nie można jednak zaakceptować niedookreślenia przez ustawodawcę formy prawnej w jakiej ma to nastąpić.

Z kwestionowanych przepisów nie wynika bowiem jednoznacznie, czy Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa działa w formie decyzji administracyjnej, czy też jest to czynność materialno-techniczna. Z uwagi na fakt, że wciągnięcie danego obiektu, instalacji, urządzenia lub usługi, do jednolitego wykazu jest równoznaczne z nałożeniem na właściciela lub posiadacza samoistnego i zależnego określonych obowiązków (art. 6 ust. 5 ustawy) i ograniczeniem prawa własności (art. 21 i 64 ust. 3 Konstytucji) lub swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), należy uznać, że przyjęta forma „informowania” przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa nie zapewnia dostatecznej ochrony praw właścicieli lub posiadaczy i powinna zostać zastąpiona obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie.

Moim zdaniem, przyjęta regulacja ogranicza konstytucyjne prawa wskazanych właścicieli i posiadaczy w sposób niezgodny z wymogami Konstytucji przewidzianymi w art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, nakazującymi wprowadzanie ograniczeń w korzystaniu z tych praw wyłącznie w drodze ustawy. Przyjęte umocowanie ustawowe jest niedostateczne, gdyż wciągnięcie przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa konkretnego składnika mienia do jednolitego wykazu następuje w niedookreślonej formie prawnej (art. 5b ust. 7 pkt 1). Co więcej, Dyrektor ten działa w oparciu o „szczegółowe kryteria” określone jedynie w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej, mającym formę uchwały Rady Ministrów (art. 5b ust. 1 i ust. 2 pkt 3). W konsekwencji tych uregulowań, podstawę prawną dla ograniczania konstytucyjnych praw oraz nakładania obowiązków na właścicieli lub posiadaczy samoistnych i zależnych, stanowiły będą przepisy aktu o charakterze wewnętrznym, jakim jest uchwała Rady Ministrów (zarzut II niniejszego wniosku).

Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Jednocześnie zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń

i decyzji wydanych w pierwszej instancji, przy czym wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Brak ustanowienia trybu odwoławczego, przysługującemu właścicielom i posiadaczom obiektów, instalacji, urządzeń lub usług, objętych jednolitym wykazem, należy zatem uznać za niezgodny ze wskazanymi przepisami. Pominięcia tego nie usprawiedliwia ani szczególnie przedmiot regulacji (zarządzanie kryzysowe), ani też ewentualny zarzut długotrwałości procedury odwoławczej, mogącej zablokować objęcie wykazem strategicznych obiektów, instalacji, urządzeń lub usług. Na marginesie można wskazać, że rozwiązaniem respektującym zarówno interes właścicieli i posiadaczy (w postaci możliwości odwołania się od decyzji w sprawie wciągnięcia do jednolitego wykazu ich obiektu, instalacji, urządzenia lub usług), jak również konieczność zapewnienia bezpieczeństwa, mógłby być ustawowy zapis o braku efektu suspensywnego wniesienia odwołania od decyzji w takiej sprawie.

Zakwestionowana w części III *petitum* wniosku regulacja narusza - w moim przekonaniu - wymóg wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw jedynie w drodze ustawy, a tym samym narusza art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie brak ustanowienia trybu odwoławczego, umożliwiającego właścicielom i posiadaczom zakwestionowanie włączenia ich obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej do jednolitego wykazu sporządzanego przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, stanowi naruszenie art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Należy podkreślić, iż podniesione zarzuty dotyczą wyłącznie zabezpieczenia konstytucyjnych praw osób fizycznych i jednostek organizacyjnych w procesie tworzenia jednolitego wykazu. Nie mogą być bowiem kwestionowane uprawnienia organów władzy wykonawczej do tworzenia takiego wykazu i nakładania obowiązków na podmioty w nim ujęte.

Jak wskazano powyżej, działania takie stanowią warunek niezbędny funkcjonowania państwa w sytuacji krytycznej oraz bezpieczeństwa jego obywateli.

IV. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 12 w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 2 i 3 z art. 2 Konstytucji.

Na mocy dodanego art. 12a ust. 2 organy administracji publicznej, posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej są obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, będące w ich posiadaniu informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska. Wątpliwości co do poprawności legislacyjnej przedmiotowej regulacji podnoszono w trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy. W jednej z ekspertyz (opinia zlecona z dnia 15 kwietnia 2009 r. w zakresie wybranych zagadnień dotyczących rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, autor: A. Barbasiewicz) wskazano na brak w uzasadnieniu projektowanej ustawy, wyjaśnienia motywów wprowadzanych zmian, co utrudnia ocenę wprowadzanej regulacji. Zakwestionowana regulacja nakłada obowiązek przekazywania nie tylko informacji o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym, lecz również zagrożeniach dotyczących działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia

w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska. Wątpliwości, co do zakresu obowiązku informacyjnego podniesiono również w innej opinii (opinia prawna z dnia 18 marca 2009 r. o projekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym druk sejmowy nr 1699 autor: A. Sakowicz) w której wskazano, że przekazywanie informacji przez określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym podmioty powinno dotyczyć wyłącznie informacji, które będą mogły służyć przeciwdziałaniu zagrożeniom o charakterze terrorystycznym.

Zachodzi również obawa, że wprowadzana ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. regulacja nakłada się na inne rozwiązania, istniejące już w systemie prawnym, których celem jest eliminacja zagrożeń dóbr wymienionych w art. 12a ust. 2. Możliwe są więc równoczesne działania różnych organów państwa dotyczące tych samych zdarzeń. Co więcej, w opinii z dnia 15 kwietnia 2009 r., zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych, podniesiono również wątpliwość dotyczącą relacji art. 12a ust. 2 z art. 240 Kodeksu karnego oraz art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Wskazano w niej, że w praktyce każde powzięcie przez instytucję państwową lub samorządową informacji o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym lub prowadzącym do zagrożenia życia, zdrowia mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska w rozumieniu art. 12a ust. 2, będzie tożsame z dowiedzeniem się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu w rozumieniu art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego, co rodzi obowiązek zawiadomienia uprawnionych organów pod rygorem odpowiedzialności karnej. Pojawia się więc pytanie, czy zawiadomienie Szefa ABW stanowi wywiązanie się z obowiązku określonego w art. 304 § 2 Kpk, czy też – obok zawiadomienia Szefa ABW - konieczne jest zawiadomienie prokuratury lub Policji. Powzięcie informacji o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym lub prowadzących do zagrożenia życia lub zdrowia, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska (w rozumieniu art. 12a ust. 2), będzie równoznaczne z posiadaniem

wiarygodnej wiadomości o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynów zabronionych, o której mowa w dyspozycji art. 240 Kodeksu karnego.

Jak wskazano wyżej, regulacja zawarta w zakwestionowanym art. 12a ust. 2 nakłada się na inne rozwiązania prawne, dotyczące informowania o istniejących zagrożeniach dla dóbr, których ochronie ma służyć. W konsekwencji nie jest jasne jakim obowiązkom podlegają adresaci tego przepisu. 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 przez 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.

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. w art. 12a ust. 3 wprowadza instytucję „zalecenia”, które może być udzielone przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego organom i podmiotom, w przypadku podjęcia informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia terrorystycznego zagrażającego infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku. Sposób określenia przez ustawodawcę kręgu adresatów, którym mogą być przekazywane zalecenia wskazuje, że krąg ten jest praktycznie nieograniczony i może obejmować nie tylko organy, lecz także wszelkie jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne. Pojęcie organu obejmuje m.in.

organy władzy publicznej, w tym organy państwa, niezależnie od ich pozycji ustrojowej.

Tymczasem, co w opisanym kontekście podmiotowym jest niezwykle istotne, instytucja „zalecenia” (wydawanego przez Szefa ABW) nie została precyzyjnie uregulowana przez ustawodawcę. Nie jest jasne jaki ma mieć charakter, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie wiąże ono adresata, czy stopień związania nim różni się zależnie od rodzaju podmiotu, do którego jest kierowane, a także, jakie mogą być konsekwencje prawne niezrealizowania zalecenia przez adresata. Podkreślić należy, że ustawodawca tą samą instytucją prawną posługuje się w stosunku do podmiotów, które mają charakter publicznoprawny (np. organy), jak i podmiotów nie mających takiego statusu.

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

Podniesione przeze mnie zarzuty, dotyczące wprowadzanych ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym obowiązków informacyjnych, nakazujących w szerokim zakresie przekazywanie informacji Szefowi ABW, oraz instytucji „zalecenia” wydawanego przez Szefa ABW w stosunku do praktycznie nieograniczonego kręgu adresatów, nie oznaczają zakwestionowania możliwości gromadzenia przez instytucje państwowe, w tym służby specjalne, informacji, które służyć będą przeciwdziałaniu terroryzmowi i sytuacjom kryzysowym, a także oddziaływania przez nie na podmioty narażone na zagrożenia terrorystyczne. Są to bowiem działania konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i samego państwa. Niezbędne jest jednak również, a może szczególnie, w takiej regulacji,

precyzyjne określenie obowiązków i uprawnień adresatów norm prawnych zgodnie z zasadami wynikającymi z Konstytucji.

Ze względu na podniesione wyżej wątpliwości wnoszę, w trybie kontroli następczej, o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Lech Kaczyński