

51/4/A/2009

WYROK
z dnia 21 kwietnia 2009 r.
Sygn. akt K 50/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2009 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590) z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 oraz z 2009 r. Nr 11, poz. 59) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Art. 3 pkt 1 ustawy powołanej w części I w punkcie 1 wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 9 listopada 2007 r. grupa posłów na Sejm (dalej: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie, że art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 kwietnia 2009 r. w Dz. U. Nr 65, poz. 553.

kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.; dalej: ustawa) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz że art. 3 pkt 2 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu wnioskodawca omówił cel i przedmiot ustawy, która wprowadziła w Polsce system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń, wymagających podejmowania przez organy administracji publicznej i Siły Zbrojne RP działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa znajdzie zastosowanie jedynie w wypadku braku przesłanek do wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej.

Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego mają definicje „sytuacji kryzysowej” oraz „infrastruktury krytycznej”. Całokształt działań w ramach zarządzania kryzysowego jest bowiem skierowany na zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzanie infrastruktury krytycznej lub przywrócenie jej pierwotnego charakteru.

Główny zarzut wnioskodawcy dotyczy tego, że zaskarżone przepisy naruszają zasady prawidłowej legislacji. W odniesieniu do art. 3 pkt 1 ustawy wnioskodawca stwierdza, że zawarta w tym kwestionowanym przepisie definicja sytuacji kryzysowej sformułowana jest w oparciu o pojęcie „więzów społecznych”. Pojęcie to, ich zdaniem, obarczone jest wieloznacznością, a w związku z tym nie jest możliwe precyzyjne określenie jego desygnatów, a tym samym również zakresu przedmiotowego i podmiotowego zaskarżonego przepisu. Wieloznaczność sformułowanego w kwestionowanym przepisie „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych”, które jest pojęciem socjologicznym, wypacza *ratio legis* ustawy. Prowadzi to do możliwości użycia sił i środków ingerujących w prawa i wolności obywatelskie, koniecznych do likwidacji różnego rodzaju zagrożeń normalnego funkcjonowania obywateli w ramach społeczności, których są oni członkami, w sytuacji nieadekwatnej do skali zagrożenia. Organy zobowiązane w takich okolicznościach do podjęcia określonych działań przy użyciu sił i środków mogą to czynić ingerując nadmiernie w prawa i wolności obywatelskie.

Wnioskodawca wskazuje także na niepoprawne zastosowanie w art. 3 pkt 1 ustawy pojęcia „instytucji publicznych”. Wniosek taki formułuje, odnosząc się do wzajemnych relacji pomiędzy takimi pojęciami pokrewnymi, jak „organ administracji rządowej”, „organ administracji publicznej”, oraz „instytucje” i „przedsiębiorcy”. Wskazuje, że wątpliwości co do wzajemnych relacji między tymi pojęciami nie dadzą się usunąć w drodze wykładni. Z tych względów uznaje, że zaskarżony art. 3 pkt 1 ustawy ingeruje w prawa i wolności konstytucyjne i jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zawarta w art. 3 pkt 2 ustawy definicja „infrastruktury krytycznej” również cechuje się wieloznacznością, opierając się na pojęciach niedookreślonych i nieprecyzyjnych. Dzieje się tak pomimo zawartego w niej uszczegółowienia dziedzin takiej infrastruktury. Z uwagi na, przewidziane w art. 6 ust. 5 ustawy, różnorakie obciążenia właścicieli infrastruktury krytycznej, przepis definicyjny, zawarty w art. 3 pkt 2 ustawy, powinien być precyzyjny, aby podmioty zobowiązane na jego podstawie mogły dokładnie określić zakres swoich obowiązków. Zdaniem wnioskodawcy tak nie jest i w związku z tym art. 3 pkt 2 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Przez nieprecyzyjne zdefiniowanie „infrastruktury krytycznej” może dochodzić także do naruszania wolności przysługującej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie przewidzianym w art. 3 pkt 2 ustawy. Kwestionowane przepisy, zdaniem wnioskodawcy, przekraczają granice dopuszczalnej ingerencji w wolność gospodarczą i są niezgodne z art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Pismem z 7 listopada 2008 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 3 pkt 1 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także o stwierdzenie, iż art. 3 pkt 2 tej ustawy jest zgodny z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu przytoczył orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasad poprawnej legislacji. Definicja „sytuacji kryzysowej”, zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy zawiera pojęcia niejasne i nieprecyzyjne. Pojęcie to ma raczej bytu w naukach społecznych, natomiast na gruncie prawa wydaje się trudne do zaakceptowania z powodu jego wieloznaczności. Wskazał także (powołując literaturę przedmiotu), iż nawet w socjologii nie ma jednej definicji tego pojęcia, jak również jednej typologii więzi społecznych. Istnieją zatem poważne wątpliwości co do tego, kiedy mamy do czynienia z „zerwaniem” lub „znaczącym naruszeniem” więzi społecznych. Z uwagi na brak przepisów precyzujących, kiedy następuje „zerwanie”, a kiedy „znaczące naruszenie” więzi społecznych, nieuniknione wydaje się pojawienie się sporów, czy w konkretnym stanie faktycznym zaistniało już „zerwanie” więzi społecznych, czy też jeszcze nie nastąpiło. W tym wypadku, zdaniem Marszałka Sejmu, margines swobody pozostawiony decydującym politycznym jest zdecydowanie za duży. W kwestionowanym przepisie istnieje także inne niedookreślone pojęcie – „instytucja publiczna”, które może budzić wątpliwości.

Marszałek Sejmu, analizując art. 3 pkt 2 ustawy, przytoczył orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) w kontekście zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Odwołał się także do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasad dopuszczalności stosowania pojęć niedookreślonych (nieostrych) przy konstruowaniu przepisów prawa. W opinii Marszałka Sejmu, poziom nieostrości kwestionowanego art. 3 pkt 2 ustawy został zawężony poprzez opisowe określenie zakresu spraw objętych tym przepisem w formie katalogu zamkniętego. Nie można się zgodzić z wnioskodawcą, że np. z pojęcia „system zaopatrzenia w energię i paliwa” (art. 3 pkt 2 lit. a ustawy) nie można wywieść podmiotów, które są elementami tego systemu. Biorąc pod uwagę wagę dobra konstytucyjnego, którego ochronie służą przepisy ustawy, przy jednoczesnym braku sankcji karnych w wypadku niedostosowania się do dyspozycji zarówno kwestionowanego art. 3 pkt 2 ustawy jak i pozostałych przepisów ustawy, nie można, zdaniem Marszałka Sejmu, podzielić stanowiska wnioskodawcy w zakresie naruszenia przez ten przepis zasady określoności normy prawnej, a przez to zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Marszałek Sejmu nie podziela zarzutu wnioskodawcy również w zakresie wzorców kontroli z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dobro, któremu służą przepisy ograniczające wolność działalności gospodarczej, oraz stopień ingerencji w zasadę wolności gospodarczej są – jego zdaniem – adekwatne do proporcji określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 5 marca 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 3 pkt 1 ustawy jest niezgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 3 pkt 2 jest zgodny z art. 2 oraz z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu stwierdził, że zasadniczy zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji dotyczy nieprecyzyjności pewnych pojęć występujących w treści ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Pozostałe zarzuty stanowią zaś następstwo owej nieprecyzyjności i wieloznaczności.

Prokurator Generalny wskazał, że Konstytucja (art. 228) zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych Konstytucji. Normalne funkcjonowanie państwa może być czasowo przerwane przez okoliczności wyjątkowe, godzące w wartości leżące u podstaw funkcjonowania organów władzy publicznej i bezpieczeństwa obywateli. Konstytucja nie wprowadza żadnego stanu pośredniego, wyznaczając tylko granice pomiędzy „stanami

nadzwyczajnymi” a „normalnym funkcjonowaniem państwa”. W opinii Prokuratora Generalnego, wszelka działalność organów władzy publicznej ukierunkowana na zapobieganie sytuacjom zagrożeń (ale nie zagrożeń szczególnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji), i reagowanie w przypadku ich wystąpienia, którą ustawodawca określił w art. 2 ustawy „zarządzaniem kryzysowym”, może zostać zaliczona wyłącznie do „normalnego funkcjonowania” państwa. W uzasadnieniu Prokurator rozważał także, kiedy możliwe jest wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, a kiedy występuje „sytuacja kryzysowa”. Z przeprowadzonej analizy wynika, że Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie „zwykłe” i zagrożenie „szczególne dla państwa i obywateli”. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożenia („sytuacji kryzysowej”), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia mamy już do czynienia z sytuacją kryzysową, a także, czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie. Sytuacja kryzysowa występować może zarówno jako sytuacja będąca następstwem zagrożenia zwykłego, jak i szczególnego.

Prokurator Generalny przedstawił także szczegóły procesu legislacyjnego, związanego z uchwaleniem ustawy zawierającej kwestionowane definicje. Stwierdził między innymi, że zawarta w projekcie ustawy definicja „sytuacji kryzysowej” była odmienna niż ta, która znalazła się w uchwalonej ustawie. Pojęcie „sytuacji kryzysowej”, zbliżone do omawianego, występowało natomiast w ustawie (uchwalonej na podstawie projektu Sejmu - druk sejmowy nr 1861 III kadencja), która została skutecznie zawetowana przez Prezydenta. Prezydent zwrócił wówczas uwagę na wątpliwości związane z definicją „kryzysu”, zarzucając jej, między innymi, nieprecyzyjność i wieloznaczność.

W dalszej części uzasadnienia Prokurator Generalny dokonał analizy językowej definicji legalnej, zawartej w art. 3 pkt 1 ustawy („sytuacja kryzysowa”). Podzielił w tym zakresie pogląd wnioskodawcy, że w naukach socjologicznych, politologii i w psychologii społecznej nie występuje jednolita kategoria określana jako „więzi społeczne”. Pojęcie to stanowi kluczowy element definicji „sytuacji kryzysowej”. Zwrot ten jest terminem pozaprawnym, należącym do aparatury pojęciowej innych nauk i ze względu na swoją wieloznaczność nie może być akceptowany jako element definicji ustawowej. Próba wyjaśnienia pojęcia „sytuacja kryzysowa” przy pomocy innego – jeszcze bardziej skomplikowanego pojęcia – oznacza błąd logiczny definiowania i prowadzi do naruszenia zasad techniki prawodawczej. Brak dostatecznej określoności przepisu powoduje niepewność adresatów w zakresie ich praw i obowiązków. Narusza przez to art. 2 Konstytucji. Prokurator przywołuje w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 41/02, sygn. K 6/02, sygn. K 33/00). Definicja „sytuacji kryzysowej” w zakresie, w jakim jest oparta na przesłance „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych”, zamiast wyjaśniać znaczenie użytego przez ustawodawcę terminu, zaciemnia go. Podobny zarzut Prokurator Generalny formułuje pod adresem innego elementu definicji „sytuacji kryzysowej”, jakim są „instytucje publiczne”. Zaliczenie określonego podmiotu prawnego do kategorii „instytucji publicznych” może bowiem wynikać z różnych przesłanek. Ustawa nie wskazuje, o jakie „instytucje publiczne” chodzi, co ma szczególne znaczenie, gdy posługuje się równocześnie innymi podobnymi określeniami (np. instytucje i przedsiębiorcy). Zgodnie z zasadą racjonalności językowej, do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń, a odmiennych pojęć nie należy oznaczać takimi samymi określeniami. Użycie w definicji sformułowania „zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych”, jako przesłanki uznania danej sytuacji zagrożenia za „sytuację kryzysową”, stwarza zbyt szeroki margines swobody interpretacyjnej. „Zakłócenie funkcjonowania” może bowiem

dotyczyć w równym stopniu podmiotów, które wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, jak i podmiotów, którym zadania zostały zlecone na mocy porozumień lub umów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, eliminacja zakwestionowanej definicji „sytuacji kryzysowej” z porządku prawnego nie wpłynie na realizację celów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Definiowanie „sytuacji kryzysowej” jest zbędne, gdyż pojęcie to należy do kategorii pojęć na tyle oczywistych, że nie wymaga definicji w akcie normatywnym (tak jak np. pojęcie „niebezpieczne narzędzie” używane w przepisach prawa karnego). Znaczenie pojęcia „sytuacja kryzysowa” może zostać ustalone w drodze wykładni językowej opartej na słownikowym znaczeniu tego terminu, bez potrzeby umieszczania w ustawie definicji legalnej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że nie można z góry zakładać, iż skutkiem zastosowania któregoś z zaskarżonych przepisów będzie ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa i wolności. Ewentualność takiej ingerencji nie wynika z żadnej zakwestionowanej regulacji, co skłania do przyjęcia wykładni, opierającej się na domniemaniu ich zgodności z Konstytucją. Kontrolowane przepisy nie są regulacjami o charakterze materialnym, z których mogą wynikać konsekwencje w postaci ograniczenia praw i wolności obywateli. Daje to podstawę do sformułowania poglądu o nieadekwatności art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli kwestionowanych definicji.

Odnosząc się do zarzutu wobec definicji „infrastruktury krytycznej”, Prokurator Generalny stwierdził, że zawiera ona terminy dość powszechnie stosowane, które nie wymagają szczegółowego wyjaśnienia w przepisie sformułowanym wyłącznie na użytek tego aktu normatywnego. Terminy użyte przez ustawodawcę w art. 3 pkt 2 ustawy określające „systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty”, nie są pojęciami niedookreślonymi i nieprecyzyjnymi w stopniu uzasadniającym zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Zasady techniki prawodawczej dopuszczają w określonych sytuacjach konstruowanie przepisów prawa przy użyciu pojęć ogólnych i niedookreślonych. Potwierdza to także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. sygn. K 4/06). Nieostrość pojęcia sprowadza się do braku możliwości precyzyjnego określenia kręgu jego desygnatów, a taka sytuacja w wypadku normy zawartej w art. 3 pkt 2 ustawy nie występuje.

Prokurator Generalny stwierdził także – cytując szeroko orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – iż kwestionowanych regulacji nie można uznać za nadmiernie naruszające reguły proporcjonalności, a tym bardziej za naruszające istotę konstytucyjnego prawa własności czy wolności działalności gospodarczej. W ustawie nie wprowadzono żadnych sankcji wobec zarządców infrastruktury krytycznej, którzy nie dostosowaliby się do dyspozycji zawartych w przepisach ustawy. Nakładane ustawą obowiązki potencjalnie mogą ograniczać swobodę działalność podmiotów gospodarczych, lecz następuje to w celu zapewnienia normalnego funkcjonowania państwa, a więc w interesie publicznym, co nie narusza art. 22 Konstytucji i pozostaje w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Na rozprawie 21 kwietnia 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zaprezentowane na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. *Ratio legis* i treść ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

1.1. Konstytucja wyznacza granice pomiędzy stanami nadzwyczajnymi (art. 228 Konstytucji) a „normalnym” funkcjonowaniem państwa. „Sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym powinna zostać zaliczona do „normalnego” funkcjonowania państwa. Najogólniej rzecz ujmując, „zarządzanie kryzysowe”, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe polega także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na „odtworzeniu infrastruktury” i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy. W literaturze wskazuje się, że 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” (por. W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:], *Demokracja w Polsce 2005-2007*, Warszawa 2007, s. 51).

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. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera również przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa mamy już do czynienia z sytuacją kryzysową, a także, czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie.

1.2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590; dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym lub ustawa) tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań, zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP, w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), w których jednak wymagane jest już wdrożenie specjalnych mechanizmów dla zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Ustawa stanowi więc uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (por. uzasadnienie do projektu ustawy).

Ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego (art. 1). Zgodnie z art. 2 ustawy, zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury krytycznej lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru.

Ustawa w art. 3 zawiera tzw. słowniczek ustawowy, w którym zdefiniowane zostały w szczególności pojęcia: sytuacji kryzysowej, infrastruktury krytycznej, ochrony infrastruktury krytycznej, planowania cywilnego, Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego. Ustawa wskazuje także zadania z zakresu planowania cywilnego (art. 4), reguluje kwestię planów reagowania kryzysowego (na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym – por. art. 5), oraz wymienia zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 6).

1.3. Zgodnie z ustawą, podmiotem sprawującym zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest, co do zasady, Rada Ministrów (art. 7 ust. 1), przy której tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: Zespół) jako organ opiniotawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 8). Ustawa określa szczegółowe zadania tego Zespołu (art. 9). Ponadto, na podstawie ustawy (art. 10) zostało stworzone Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (dalej: Centrum), będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Zespołu w sprawach zarządzania kryzysowego (art. 11). Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego. Tworzą oni w swoich urzędach zespoły zarządzania kryzysowego (art. 12). Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego, w tym ochrony ludności, lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w urzędach zapewniających ich obsługę, tworzą centra zarządzania kryzysowego (art. 13).

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda (art. 14). Marszałek województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i planowania cywilnego wynikających z jego kompetencji (art. 15). Na mocy ustawy (art. 16), stworzone zostały wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu (art. 17). Ustawa tworzy także powiatowe centra zarządzania kryzysowego (art. 18).

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest – odpowiednio – wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 19-20).

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach (art. 21).

Prezes Rady Ministrów może wprowadzić na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo jego części, w drodze zarządzenia, cztery stopnie alarmowe: pierwszy stopień alarmowy – w wypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, których rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia; drugi stopień alarmowy – w wypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Polski; trzeci stopień alarmowy – w wypadku uzyskania informacji o osobach lub organizacjach przygotowujących działania terrorystyczne godzące w bezpieczeństwo Polski lub wystąpienia aktów terroru godzących w bezpieczeństwo innych państw albo w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia innego zdarzenia godzącego w bezpieczeństwo Polski lub innych państw; czwarty stopień alarmowy – w

wypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Polski lub innych państw (art. 23). Wyższy stopień alarmowy może być wprowadzony z pominięciem niższych stopni (art. 24 ust. 1).

Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Polski, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 25 ust. 1).

1.4. Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego pod rządami ustawy mają definicje „situacji kryzysowej” i „infrastruktury krytycznej”, zawarte w art. 3 pkt 1 i 2 ustawy. Zasadniczy zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów dotyczy nieprecyzyjności pojęć występujących w treści normatywnej zakwestionowanych definicji. Pozostałe zarzuty wnioskodawcy stanowią następstwo owej nieprecyzyjności (wieloznaczności, niedostatecznej określoności). Zdaniem wnioskodawcy, wskazane definicje są nieprecyzyjne i niejasne, a przez to niezgodne przede wszystkim z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Uzupełniająco, wnioskodawca zwraca także uwagę na niezgodność tych przepisów z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wzorce kontroli – art. 2 i art. 31 ust. 3 dotyczą obu zaskarżonych przepisów. Dodatkowo, zdaniem wnioskodawcy, art. 3 pkt 2 ustawy (definiujący pojęcie „infrastruktury krytycznej”) jest niezgodny z zasadą wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2. Definicja „situacji kryzysowej” w świetle zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) i zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2.1. Zaskarżony art. 3 pkt 1 ustawy, zawarty został w tzw. słowniczku ustawowym. Kwestionowana definicja „situacji kryzysowej” obowiązuje w następującym brzmieniu: „Ileć w ustawie jest mowa o:

1) sytuacji kryzysowej – należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

2.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasługują na uwzględnienie zarzuty wnioskodawcy co do niezgodności art. 3 pkt 1 ustawy z art. 2 Konstytucji.

Dokonując analizy językowej definicji „situacji kryzysowej”, należy wskazać na jej kilka elementów.

Po pierwsze – „sytuacja kryzysowa” jest to sytuacja, która stanowi „następstwo zagrożenia”. Definicja nie precyzuje, o jakie zagrożenia chodzi. Dopiero z art. 23 ustawy, określającego przesłanki wprowadzenia tzw. stopni alarmowych, wynika, że chodzi głównie o zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Nasilenie elementów składających się na „sytuację kryzysową” nie może być jednak tak znaczne, aby uzasadniało zastosowanie środków specyficznych dla stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie – sytuacja „zagrożenia” ma prowadzić „do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych”. Pojęcie „wzów społecznych” jest znane przede wszystkim w naukach społecznych (socjologii, politologii, psychologii społecznej). Na gruncie prawa jest trudne do zaakceptowania, tym bardziej, że nawet w naukach społecznych nie ma jednolitej definicji tego pojęcia, jak również nie występuje jedna typologia „wzów

społecznych”. Pojęcie to ze względu na swoją wieloznaczność nie może być akceptowane jako element definicji ustawowej. Wszystkie próby precyzyjnego określenia „więzów społecznych” należy traktować jako hipotezy badawcze o niewielkim znaczeniu dla analizy prawnej.

Zgodzić się należy z Prokuratorem Generalnym, iż „więzy społeczne” można zdefiniować jako stopień wzajemnej okazywanej sobie przez partnerów – członków określonej społeczności – aprobaty, przychylności czy przyjaźni. Pojęcie to ma podłoże psychologiczne, wiąże się z wewnętrznymi stanami emocjonalnymi jednostek, w tym także ze stanami występującymi w świadomości społecznej, w podobnym stopniu jak więzy polityczne czy światopoglądowe. Dodatkowo, należy wskazać inne wątpliwości związane z ustaleniem, kiedy mamy do czynienia z „zerwaniem”, a kiedy ze „znaczącym naruszeniem” więzi społecznych.

Należy przypomnieć, że naruszeniem art. 2 Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (por. wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33).

Po trzecie – „zerwaniu” lub „znaczemu naruszeniu więzów społecznych” towarzyszyć musi „poważne zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych”. W tej części definicji również można dostrzec niejasności, które przejawiają się głównie poprzez niedookreślone pojęcie „instytucji publicznych”. W szczególności niejasna jest relacja tego pojęcia do pojęć pokrewnych, występujących w ustawie (organ administracji rządowej – np. art. 13 ust. 1, organ administracji publicznej – np. art. 13 ust. 3, instytucje i przedsiębiorcy – art. 3 ust. 2, służby – art. 9, art. 14, art. 17, art. 19). Według zasady racjonalności językowej ustawodawcy, do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie „instytucji publicznych” nie pozwala na zakreślenie kręgu podmiotowego objętych nim jednostek organizacyjnych. Ponadto, trudno jednoznacznie określić, na czym polegają „poważne” a na czym „mniej poważne” zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji publicznych i jaki charakter owe „zakłócenia” powinny mieć, aby dopuszczalne było zastosowanie rygorów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Użycie sformułowania „zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych”, jako jednej z przesłanek uznania sytuacji zagrożenia za „sytuację kryzysową”, stwarza zbyt szeroki margines swobody interpretacyjnej. Można zatem przyjąć, że kolejny element definicji, zawartej w art. 3 pkt 1 ustawy, jest nieprecyzyjny i niemożliwy do zaakceptowania z punktu widzenia art. 2 Konstytucji.

Po czwarte – analizowana definicja zawiera element negatywny, tzn. sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalne „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”, to znaczy jeżeli są niewystarczające dla ich zwalczania (por. K. Działocha, *Uwaga 1 do art. 228*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Tom IV, Warszawa 2005). Przesłanki wprowadzenia poszczególnych stanów to: a) zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązanie międzynarodowe do wspólnej obrony przeciwko agresji (stan wojenny, art. 229 Konstytucji), b) zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (stan wyjątkowy, art. 230 ust. 1 Konstytucji), c) zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz ich usuwanie (stan klęski żywiołowej, art. 232

Konstytucji). Niedopuszczalność stosowania w sytuacji kryzysowej nadzwyczajnych środków działania oznacza, że sytuacja mieści się w tzw. normalnym funkcjonowaniu państwa. Poprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą „normalne” środki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, biorąc pod uwagę obecną definicję sytuacji kryzysowej, niezwykle trudno będzie obiektywnie ocenić, czy sytuacja jest jeszcze „normalna”, czy też uzasadnia wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Decyzje w tej kwestii, przy obowiązywaniu takiej definicji, będą z reguły uznaniowe, oparte na subiektywnych odczuciach.

Po piąte – podjęcie próby wyjaśnienia pojęcia „sytuacja kryzysowa” za pomocą jeszcze bardziej skomplikowanego i niejasnego terminu „więzi społeczne” prowadzi do naruszenia zasad techniki prawodawczej. Brak dostatecznej określoności przepisu powoduje w konsekwencji niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków. Definicja „sytuacji kryzysowej” sformułowana na użytek ustawy, w zakresie, w jakim jest oparta o przesłankę „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych”, zamiast wyjaśniać znaczenie użytego przez ustawodawcę terminu, zaciemnia go, tłumacząc nieznaną pojęcie poprzez używanie równie niejasnego zwrotu.

2.3. Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk sejmowy nr 770 V kadencja) miał stanowić reakcję Rady Ministrów na narastające zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Głównym celem ustawy była poprawa bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działań organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych (por. uzasadnienie projektu). Zawarta w projekcie ustawy definicja „sytuacji kryzysowej” była odmienna niż w ostatecznie uchwalonej ustawie. Pierwotna definicja określała „sytuację kryzysową” jako „stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowane zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, zwane dalej „zagrożeniem”, charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia (art. 3 pkt 1 projektu rządowego). Ta definicja nie zyskała jednak akceptacji większości parlamentarnej. Wprowadzono w to miejsce wieloznaczną formułę ogólną nieokreślonego zagrożenia prowadzącego do „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych”.

Definicja „sytuacji kryzysowej”, zbliżona do tej którą ostatecznie przyjął obecnie ustawodawca, występowała w ustawie z 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju (druk sejmowy nr 1861 III kadencja). Ustawa ta została skutecznie zawetowana przez Prezydenta. Argumentacja Prezydenta w związku z zawetowaniem ustawy skupiała się przede wszystkim na braku określoności i niezwykle szerokim zakresie sfery uznaniowej dla organów administracji rządowej (por. uzasadnienie wniosku Prezydenta, druk sejmowy nr 3366 III kadencja). Termin „sytuacja kryzysowa” aktualnie funkcjonuje także w kilku aktach normatywnych (np. w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.). W ustawach tych nie została jednak określona jego definicja legalna i poza tym występuje on w odmiennym kontekście i znaczeniu niż w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

2.4. Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego, była już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej

legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

Zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze – każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok TK o sygn. K 33/00). W niniejszej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce może dojść do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń.

Zachowuje swoją aktualność wyrażany w sprawach z: 8 marca 1995 r., sygn. W 13/94 (OTK z 1995 r., cz. I, poz. 21); 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 2) pogląd Trybunału o znaczeniu dla oceny konstytucyjności reguł poprawnej legislacji sformułowanych w „Zasadach techniki prawodawczej”, zawartych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, ze zm.). Zasady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy.

Za naruszające tę zasadę należałoby zatem uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne lub umożliwiały dowolną interpretację (por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166). Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i

logicznego. Dopiero spełnienie tego podstawowego warunku pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje stanowisko, że nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa, realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję. Szczególnie doniosłe znaczenie powinny one mieć w odniesieniu do wolności i praw człowieka i obywatela (por. cytowany wyrok TK o sygn. K 33/00). Starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę (por. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03; OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).

2.5. Naruszenie zasady poprawnej legislacji w niektórych sprawach może pociągać za sobą nie tylko niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, ale również z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Związek taki może mieć miejsce w wypadku, gdy chodzi o przepisy odnoszące się wprost do praw i wolności obywateli. Istotą unormowania zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bowiem określenie przesłanek, których spełnienie jest koniecznym warunkiem dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Zaskarżony przepis, zawierający definicję sytuacji kryzysowej, nie dotyczy bezpośrednio praw i wolności obywatelskich. Tworzone na podstawie ustawy plany reagowania kryzysowego w wypadku wystąpienia „sytuacji kryzysowej” mogą jedynie w sposób pośredni wpływać na prawa i wolności obywatelskie (np. ewakuacja z obszarów zagrożonych – por. art. 5 ust. 3 lit. e ustawy). Możliwość takiej ingerencji nie wynika jednak bezpośrednio z zakwestionowanego przepisu. Kwestionowany przepis nie zawiera przy tym sankcji karnych w wypadku niedostosowania się do dyspozycji wynikającej z definicji zawartych w art. 3 pkt 1 ustawy. Nie zawiera także regulacji prawnomaterialnych, z których mogłyby wynikać konsekwencje w postaci ograniczenia praw i wolności obywateli (zgodnie lub niezgodnie z konstytucyjnymi standardami). Wnioskodawca wskazał jedynie na luźne powiązanie kwestionowanej definicji z zasadą proporcjonalności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w analizowanym wypadku nie ma podstaw do oceny zaskarżonej definicji według wzorca z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi on, jak się wydaje, jedynie uzupełnienie i wzmocnienie argumentacji. W związku z tym, Trybunał uznał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, zawierającego definicję „sytuacji kryzysowej”. Z tego względu orzekł, że art. 3 pkt 1 ustawy nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Pojęcie „infrastruktury krytycznej” w świetle zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasady wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) i zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

3.1. Zaskarżona definicja obowiązuje w następującym brzmieniu: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) infrastrukturze krytycznej – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

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

3.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można podzielić zarzutu wnioskodawcy co do niezgodności art. 3 pkt 2 ustawy, definiującego pojęcie „infrastruktury krytycznej”, z art. 2 Konstytucji (zasady poprawnej legislacji). Definicja „infrastruktury krytycznej” oparta jest na pojęciach nie do końca precyzyjnych, ale zawiera terminy dość powszechnie stosowane, które nie wymagają bardziej szczegółowego wyjaśnienia w przepisie sformułowanym wyłącznie na użytek tej ustawy. Możliwość uzupełniającego wyjaśnienia tego pojęcia wynika bowiem z treści normatywnej całego aktu.

Dokonując analizy pojęcia „infrastruktura krytyczna”, należy wskazać na dwa podstawowe jej elementy.

Po pierwsze – w pojęciu tym mieszczą się enumeratywnie wymienione „systemy”: a) zaopatrzenia w energię i paliwa, b) łączności i sieci teleinformatycznych, c) finansowe, d) zaopatrzenia w żywność i wodę, e) ochrony zdrowia, f) transportowe i komunikacyjne, g) ratownicze, h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, i) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Po drugie – „infrastruktura krytyczna” to także wchodzące w skład tych systemów „powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców”.

3.3. Nie można zgodzić się z wnioskodawcą, że z wymienionych w przepisie pojęć nie da się wywieść podmiotów, które są elementami wskazanych systemów. „Systemy” te można dokładnie określić na podstawie ustaw dotyczących konkretnego systemu (np. ustaw dotyczących ochrony zdrowia, czy zaopatrzenia w energię i paliwa). Wydaje się, że wskazanie w definicji „infrastruktury krytycznej” konkretnych ustaw, stanowiących podstawę funkcjonowania poszczególnych systemów, mogłoby spowodować jeszcze większą nieczytelność definicji i szybką jej dezaktualizację ze względu na zmiany tych ustaw.

Wymienienie w zaskarżonej definicji zamkniętego katalogu „systemów” nie powinno stwarzać problemów interpretacyjnych. Poziom nieostrości kwestionowanego przepisu został dzięki temu zmniejszony. Dodatkowo można przytoczyć inne przepisy ustawy, które uzupełniają treść zaskarżonej definicji (np. art. 6).

3.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany art. 3 pkt 2 ustawy nie dotyczy bezpośrednio działalności gospodarczej i nie może być oceniany w kontekście art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 22 Konstytucji formułuje zasadę wolności działalności gospodarczej, stanowiąc, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zdaniem wnioskodawcy, art. 6 ust. 5 ustawy nakłada na właścicieli i samoistnych posiadaczy systemów (obiektów, urządzeń), zaliczanych do infrastruktury krytycznej, określone obowiązki w ramach zarządzania kryzysowego. Prowadzi to do ingerencji w wolność działalności gospodarczej tych podmiotów. Wnioskodawca twierdzi, że w związku z niejasnością pojęcia „infrastruktura krytyczna” dochodzi do naruszenia wolności przysługującej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie przewidzianym w art. 3 pkt 2 lit. a-i ustawy.

Zdefiniowanie „infrastruktury krytycznej” jedynie pośrednio może wpływać na wykładnię i stosowanie innych przepisów ustawy (np. na wskazany we wniosku art. 6 ust. 5). Nie oznacza to jednak, że norma prawna (definicja) zawarta w kwestionowanym art. 3 pkt 2 ustawy samoistnie ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej i to w sposób niezgodny z zasadą proporcjonalności. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie wprowadzono przepisów, które zawierałyby jakiegokolwiek sankcje wobec tych zarządców infrastruktury krytycznej, którzy nie zastosują się do dyspozycji zawartych w przepisach ustawy i odmówią współpracy z administracją publiczną. Z tych względów można uznać, że wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli – art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, są nieadekwatne dla oceny art. 3 pkt 2 ustawy, definiującego „infrastrukturę krytyczną”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 3 pkt 2 ustawy nie jest zatem niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczyć termin utraty mocy obowiązującej art. 3 pkt 1 ustawy, definiującego „sytuację kryzysową”. Nie można bowiem zgodzić się z twierdzeniem Prokuratora Generalnego, że zbędne jest definiowanie „sytuacji kryzysowej”, niebędącej stanem nadzwyczajnym, gdyż pojęcie to należy do kategorii pojęć na tyle oczywistych, iż nie wymaga definicji w akcie normatywnym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, natychmiastowa derogacja przepisu uznanego za niekonstytucyjny spowodowałaby, że cała ustawa stałaby się regulacją martwą. Eliminacja definicji pojęcia „sytuacja kryzysowa” w praktyce uniemożliwiłaby funkcjonowanie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która ma być przecież odpowiedzią na zaistniałą „sytuację kryzysową”. Nie sposób bowiem wykonywać regulacji ustawowych bez określenia zakresu (przedmiotowego i podmiotowego) podstawowego dla ustawy pojęcia. Należy pamiętać, 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. Stanowi więc uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i jest ważnym elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, poprawa stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych jest pożądana. Nie można jednak zapominać, że tego typu regulacje powinny zostać przygotowane ze szczególną starannością i poprawnością legislacyjną. Odroczenie momentu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją pozwoli na przygotowanie nowej, nieobarczonej nieścisłością terminologiczną, regulacji w tym zakresie.

Z przedstawionych względów, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.