

WYROK
z dnia 3 lipca 2012 r.
Sygn. akt K 22/09

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Zbigniew Cieślak
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 lipca 2012 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076) w zakresie art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.) w części dotyczącej tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, art. 1 pkt 4 ustawy z 17 lipca 2009 r. w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a i art. 5b ustawy z 26 kwietnia 2007 r. oraz art. 1 pkt 21 ustawy z 17 lipca 2009 r. w zakresie art. 23 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. 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 Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 4 ustawy z 17 lipca 2009 r., w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z 26 kwietnia 2007 r., z art. 93 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 1 pkt 4 ustawy z 17 lipca 2009 r., w zakresie dotyczącym dodanego art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z 26 kwietnia 2007 r., z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji,
- 4) art. 1 pkt 12 ustawy z 17 lipca 2009 r., w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 2 i 3 ustawy z 26 kwietnia 2007 r., z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 65, poz. 553, Nr 85, poz. 716 i Nr 131, poz. 1076, z 2010 r. Nr 240, poz. 1600, z 2011 r. Nr 22, poz. 114 oraz z 2012 r. poz. 460) są zgodne z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą współdziałania władz.

2. Art. 5a ust. 5 w związku z art. 5a ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 5b ust. 2 pkt 3 w związku z art. 5b ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 22 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1.1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, wnioskodawca) o orzeczenie, że:

- 1) art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076; dalej: ustawa nowelizująca) w zakresie art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.; dalej: ustawa z.k.) w części dotyczącej tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a i art. 5b ustawy z.k. i art. 1 pkt 21 ustawy nowelizującej w zakresie art. 23 ustawy z.k. w części dotyczącej wprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów (dalej też: RM), ministrów i kierowników urzędów centralnych stopni alarmowych, jest niezgodny z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą współdziałania władz, art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 2) art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z.k. jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym dodanego art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. jest niezgodny z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji;
- 4) art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 2 i 3 ustawy z.k., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

1.2. Uzasadniając zarzut dotyczący braku obowiązku konsultowania z Prezydentem tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (dalej: plan), sporządzania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (dalej: raport), przyjmowania Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej: program) oraz wprowadzania stopni alarmowych w przypadku zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym, wnioskodawca wskazał, że kwestionowane przepisy dotyczą kluczowych, z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, działań organów administracji rządowej, a zarazem są ściśle związane z konstytucyjnymi funkcjami i zadaniami Prezydenta. Art. 126 ust. 2 Konstytucji powierza bowiem Prezydentowi zadanie „stania na straży” bezpieczeństwa państwa. Z tej przyczyny materia regulowana przez kwestionowane przepisy należy do zakresu spraw objętych współdziałaniem Prezydenta i Rady Ministrów. Z uwagi na to konieczne jest uwzględnienie w ustawie konstytucyjnego obowiązku współdziałania wskazanych organów państwa. Brak określenia obowiązku konsultowania z Prezydentem

prac nad planem, raportem oraz programem, a także wprowadzania odpowiednich stopni alarmowych stanowi naruszenie wyrażonej w preambule zasady współdziałania władz oraz art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie Prezydenta, nieuwzględnienie wskazanej regulacji w kwestionowanych przepisach ustawowych należy uznać za pominięcie legislacyjne, którym jest brak w uchwalonych przepisach elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji; stanowi to naruszenie art. 2 Konstytucji.

1.3. Kolejny zarzut dotyczy niezgodności art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, w zakresie dotyczącym dodanego art. 5a ust. 5 ustawy z.k. z art. 93 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwości Prezydenta budzi przyjmowanie raportu w formie uchwały Rady Ministrów. Prezydent zauważył, że zgodnie z art. 5a ust. 6 ustawy z.k. określenie sposobu, trybu i terminów opracowania raportu, którego kierunki działania uwzględniać mają jednostki samorządu terytorialnego, nastąpi w drodze rozporządzenia. Tymczasem sam raport przyjmowany jest w formie uchwały Rady Ministrów. Wątpliwości Prezydenta nie budzi konieczność uwzględnienia w lokalnych planach zarządzania kryzysowego, tworzonych przez gminy i powiaty, postanowień przyjętych przez Radę Ministrów, które służą ujednoczeniu działań tych jednostek w zakresie zarządzania kryzysowego, lecz forma prawna raportu.

1.4. Prezydent zakwestionował zgodność art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej z art. 93 ust. 1 Konstytucji również w zakresie dodanego art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z.k. Wątpliwości Prezydenta budzi przyjmowanie programu w formie uchwały Rady Ministrów. Uzasadniając zarzut dotyczący formy prawnej przyjmowania programu, Prezydent wskazał, że w jego treści określone są m.in. szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej. Z uznaniem za element infrastruktury krytycznej wiążą się określone obowiązki związane z szeroko rozumianym dysponowaniem obiektami, instalacjami, urządzeniami i usługami wchodzącymi w skład infrastruktury krytycznej. Prezydent podkreślił, że podmiotami zobowiązanymi do realizacji programu są organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego oraz inni właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji i urządzeń infrastruktury krytycznej. Zdaniem Prezydenta, z uwagi na tak określony krąg podmiotów oraz obowiązki związane z uznaniem za obiekt, urządzenie, instalację lub usługę wchodzącą w skład infrastruktury krytycznej, konieczne jest przyjmowanie programu w drodze aktu powszechnie obowiązującego. Prezydent podkreślił, że uchwała RM nie może stanowić podstawy prawnej decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Sama uchwała RM nie stanowi wprawdzie bezpośrednio o obowiązkach podmiotów dysponujących obiektami, instalacjami i urządzeniami wchodzącymi w skład infrastruktury krytycznej, jednakże skutek taki wynika ze spełnienia szczegółowych kryteriów w niej określonych. Z tej przyczyny wskazana materia powinna być regulowana w akcie prawa powszechnie obowiązującego.

Prezydent podkreślił, że zarzuty dotyczące niezgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji związane są jedynie ze standardami tworzenia prawa, nie mogą być natomiast kwestionowane kompetencje organów władzy wykonawczej do nakładania obowiązków na podmioty dysponujące elementami infrastruktury krytycznej.

1.5. Zdaniem Prezydenta, przyjęta w art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. forma informowania przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: dyrektor RCB) o umieszczeniu danego obiektu, instalacji, urządzenia lub usługi w jednolitym wykazie nie zapewnia dostatecznej ochrony praw właścicieli lub posiadaczy i powinna zostać zastąpiona obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Zdaniem Prezydenta, kwestionowana regulacja ogranicza prawa tych właścicieli i posiadaczy w sposób niezgodny z

wymaganiami przewidzianymi w art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, które nakazują wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z tych praw wyłącznie w drodze ustawy. Z kolei niezgodność z art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji – w ocenie Prezydenta – wynika z braku ustanowienia trybu odwoławczego przysługującego właścicielom i posiadaczom obiektów, instalacji, urządzeń lub usług objętych jednolitym wykazem.

1.6. Pismem z 11 lutego 2011 r. Prezydent cofnął wniosek w części dotyczącej badania zgodności art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 2 i 3 ustawy z.k., z art. 2 Konstytucji.

2.1. W piśmie z 25 stycznia 2010 r. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

- art. 5a ust. 1, art. 5b ust. 3 oraz art. 23 ust. 1 ustawy z.k. w zakresie, w jakim pomijają obowiązek konsultowania z Prezydentem odpowiednio raportu, programu oraz wprowadzanych stopni alarmowych, są zgodne z wyrażoną w preambule zasadą współdziałania władz oraz z art. 126 ust. 1 i 2, a przez to również z art. 2 Konstytucji;
- art. 5a ust. 5 ustawy z.k. w zakresie, w jakim nakazuje uwzględnianie kierunków działań wynikających z wniosków raportu w powiatowych i gminnych planach zarządzania kryzysowego, nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji;
- art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z.k. 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 2 Konstytucji;
- art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. 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;
- art. 12a ust. 2 i 3 ustawy z.k. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. W ocenie Sejmu, nieuwzględnienie w treści kwestionowanych przepisów obowiązku konsultowania z Prezydentem raportu, programu oraz wprowadzanych stopni alarmowych mieści się w zakresie swobody przyznanej ustawodawcy. Ewentualne wprowadzenie takiej regulacji wydaje się dopuszczalne. Brak jest jednak wystarczających podstaw, by uznać, że jest to konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Sejm przedstawił szereg argumentów mających przemawiać za takim twierdzeniem, m.in.: powierzenie RM zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego oraz okoliczność, że zasada współdziałania władz nie może być rozumiana jako samodzielna podstawa normatywna zadań i kompetencji, a także że ustawa z.k. zawiera rozwiązania pozwalające wyodrębnić płaszczyznę i procedurę współdziałania Prezydenta z RM.

Zdaniem Sejmu, Prezydent, formułując zarzut niezgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji, uczynił przedmiotem kontroli nieadekwatne jednostki redakcyjne ustawy z.k. Ocenie konstytucyjności powinny być bowiem poddane przepisy, które przesądzają o formach prawnych, w jakich przyjmuje się raport i program.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego formy prawnej przyjmowania raportu, Sejm zauważył, że dokument ten nie jest samodzielnym źródłem norm prawnych, lecz szeroko rozumianym aktem planowania, diagnozą potencjalnego ryzyka, jego źródeł i metod

zwalczania, na podstawie którego mogą być tworzone szczegółowe plany w ich docelowej formie. Użycie w treści przepisu wyrażenia, zgodnie z którym kierunki działania wynikające z wniosków raportu „są uwzględniane” w planach zarządzania kryzysowego, oznacza, że mają one dla organów gmin i powiatów niewiązący, lecz inspirujący charakter, a jedynym dającym się wywieść z omawianego przepisu obowiązkiem tych organów jest zapoznanie się z treścią raportu.

W części stanowiska dotyczącej formy prawnej przyjmowania programu, zwrócono uwagę, że adresatem kwestionowanej normy jest dyrektor RCB, czyli podmiot podległy Prezesowi RM. Zgodnie z Konstytucją akty prawa wewnętrznego obowiązującego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów (art. 93 ust. 2 zdanie drugie). Szczegółowe kryteria ujęte w treści programu determinują treść aktów administracyjnych decydujących o włączeniu obiektów, instalacji do wykazu infrastruktury krytycznej i przez to wpływają na prawa ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych. Wskazany skutek oddziaływania uchwały RM na sferę zewnętrzną jest – w ocenie Sejmu – konstytucyjnie niedopuszczalny.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego niedookreślonej formy prawnej włączenia do wykazu infrastruktury krytycznej przez dyrektora RCB określonych obiektów lub innych elementów, wskazano, że art. 22, art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k., bowiem wskazane przepisy Konstytucji nie określają „dopuszczalnej formy skonkretyzowanej ingerencji w prawa i wolności indywidualnie oznaczonego adresata”. Ponadto treść normatywna kwestionowanego przepisu ustawy z.k. nie pozwala na przeprowadzenie oceny, czy akt stosowania prawa polegający na umieszczeniu w wykazie elementów infrastruktury krytycznej określonych obiektów, instalacji lub urządzeń może zostać podjęty na podstawie kryteriów wyrażonych w podstawowym akcie normatywnym. Zdaniem Sejmu, kwestionowany przepis nie narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż właściciel, posiadacz samoistny lub zależny ma możliwość wniesienia skargi do sądu na czynność dyrektora RCB na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Również zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji – w ocenie Sejmu – jest niezasadny. Zwrócono uwagę, że ze względu na szczególny charakter czynności materialno-technicznych ustawodawca przewidział wobec nich szczególny środek prawny, mający stanowić swoistą rekompensatę braku możliwości zaskarżenia na podstawie podstawowych środków i procedur, czyli art. 52 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, istnieje możliwość złożenia skargi do sądu na akty lub czynności materialno-techniczne po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa.

3.1. W piśmie z 29 grudnia 2010 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

- art. 5 ust. 5, art. 5a ust. 1, art. 5b ust. 3, art. 23 ust. 1 ustawy z.k., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, w zakresie, w jakim pomijają odpowiednio uzgadnianie z Prezydentem planu oraz obowiązek konsultowania z Prezydentem raportu, programu oraz wprowadzania stopni alarmowych przez Prezesa RM, ministrów i kierowników urzędów centralnych, są zgodne z zasadą współdziałania władz, wyrażoną w preambule do Konstytucji, a także z art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 5a ust. 5 ustawy z.k., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, w zakresie, w jakim przewiduje uwzględnianie w powiatowych i gminnych planach zarządzania kryzysowego kierunków działań wynikających z wniosków raportu, jest zgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji;
- art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z.k., dodany ustawą nowelizującą, w zakresie, w jakim

przewiduje określanie w akcie prawa wewnętrznego kryteriów pozwalających wyodrębnić obiekty, instalacje i urządzenia wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, których właścicielami, posiadaczami samoistnymi lub zależnymi są podmioty niepodlegające organizacyjnie Radzie Ministrów, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji;

- art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k., dodany ustawą nowelizującą, w zakresie, w jakim dotyczy informowania, niebędących organami władzy publicznej, właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń, wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o ujęciu w wykazie tych elementów infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy, jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, natomiast w zakresie, w jakim dotyczy informowania jednostek samorządu terytorialnego, będących właścicielami, posiadaczami samoistnymi i zależnymi takich elementów infrastruktury krytycznej, nie jest niezgodny z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji;
- art. 12a ust. 2 i 3 ustawy z.k., dodany ustawą nowelizującą, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nieujęcie w treści kwestionowanych przepisów obowiązków uzgadniania i konsultowania z Prezydentem raportu, programu oraz wprowadzania stopni alarmowych nie ma cech niekonstytucyjnych i mieści się w zakresie swobody przyznanej ustawodawcy. Nie jest możliwe – w ocenie Prokuratora Generalnego – wyprowadzenie z Konstytucji obowiązku ustawodawcy uregulowania w określonych formach współpracy z Prezydentem, w każdej sprawie, która może dotyczyć bezpieczeństwa państwa. Konstytucja w sposób wyraźny wskazuje sytuacje, w których opiniowanie przez organy państwowe aktów prawnych jest obligatoryjne.

Prokurator Generalny przedstawił tego samego rodzaju argumenty co Sejm mające przemawiać za brakiem niezgodności art. 5a ust. 5 ustawy z.k. z art. 93 ust. 1 Konstytucji. Również podstawowe argumenty dotyczące niezgodności art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z.k. z art. 93 ust. 1 Konstytucji odpowiadają treści uzasadnienia stanowiska Sejmu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z uwagi na oddziaływanie na sferę zewnętrzną, wszelkie warunki oraz wskaźniki pozwalające zdecydować o przynależności do infrastruktury krytycznej danego obiektu, czy innego elementu, pozostającego w dyspozycji podmiotu niepublicznego, powinny być określone w akcie prawa powszechnie obowiązującego.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k., Prokurator Generalny wskazał, że z samym faktem zaklasyfikowania określonego obiektu, instalacji, urządzenia czy usługi w skład infrastruktury krytycznej, na podstawie kryteriów określonych w programie, nie wiąże się obciążenie ich właścicieli oraz posiadaczy. Umieszczenie tych obiektów lub innych elementów przez dyrektora RCB w jednolitym wykazie nie jest aktem, który kształtowałby status prawny osób trzecich. Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowany przepis kreuje kompetencję wskazanego w nim organu i nie można z góry zakładać, że skutkiem jego zastosowania będzie nadmierna ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa i wolności. Uzasadniając stanowisko dotyczące zarzutu o niezgodności art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, Prokurator Generalny przytoczył tego samego rodzaju argumenty co Sejm w pisemnym stanowisku.

4. W odpowiedzi na pismo przewodniczącego składu orzekającego obszerne stanowisko w sprawie i wyjaśnienia dotyczące zaskarżonych przepisów przedstawił zastępca dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Wyraził pogląd, że kwestionowane przepisy ustawy z.k. są zgodne z Konstytucją.

II

Na rozprawie 3 lipca 2012 r. wnioskodawca doprecyzował zakres zaskarżenia w punkcie 2 *petitum* wniosku wnosząc o orzeczenie niezgodności z Konstytucją art. 5a ust. 5 w związku z art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.; dalej: ustawa z.k.) oraz art. 5b ust. 2 pkt 3 w związku z art. 5b ust. 1 tej ustawy.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego dokonał zmiany w stosunku do stanowiska wyrażonego w piśmie z 29 grudnia 2010 r. do punktu 5 *petitum* wnosząc o orzeczenie, że art. 5a ust. 5 ustawy z.k. nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1 oraz co do punktu 6 *petitum* tego stanowiska, wnosząc o uznanie art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z.k. za zgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli – ustalenie, która ustawa podlega kontroli zgodności z Konstytucją.

Wnioskodawca zarzucił niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076; dalej: ustawa nowelizująca).

Kwestionowana ustawa nowelizująca weszła w życie 19 września 2009 r., czyli już po złożeniu wniosku przez Prezydenta. W istocie jednak zarzuty sformułowane w uzasadnieniu dotyczą bezpośrednio przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.; dalej: ustawa z.k.) zmienionych lub dodanych na podstawie ustawy nowelizującej. Z uwagi na powyższe konieczne jest ustalenie, czy ocenie Trybunału podlegają przepisy ustawy nowelizującej (zakwestionowane w *petitum* wniosku), czy przepisy znowelizowanej ustawy z.k.

W tym celu niezbędne jest określenie charakteru postawionych zarzutów: czy mają one charakter merytoryczny (dotyczą treści przepisów), czy formalny (dotyczą trybu uchwalenia przepisów i sposobu wprowadzenia ich w życie). Sposób sformułowania zarzutów we wniosku oraz ich charakter wskazują, że zakwestionowana została treść przepisów ustawy z.k. zmienionych lub dodanych w wyniku uchwalenia ustawy nowelizującej. Wnioskodawca nie podważa ani trybu uchwalenia tych przepisów, ani sposobu wprowadzenia ich w życie. Tylko w takiej sytuacji kontrolę Trybunału należałoby odnosić do przepisów ustawy nowelizującej (zob. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz wyrok z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67). W tym stanie rzeczy Trybunał ustala, że przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie należało uczynić przepisy ustawy z.k., a mianowicie:

- 1) art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy z.k. co do badania zgodności z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą współdziałania władz, art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 2) art. 5a ust. 5 ustawy z.k. co do badania zgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z.k. co do badania zgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. co do badania zgodności z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Z uwagi na cofnięcie wniosku pismem przed rozprawą w części dotyczącej badania zgodności art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, w zakresie dodanego art. 12a ust. 2 i 3 ustawy

z.k. z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) umorzył postępowanie w tym zakresie.

2. Ocena zgodności art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy z.k. z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą współdziałania władz, art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.1. Kwestionowane przepisy dotyczą kolejno tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (dalej: plan), sporządzania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (dalej: raport), przyjmowania Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej: program) oraz wprowadzania stopni alarmowych w przypadku zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym. Wnioskodawca zarzuca tym przepisom, że w ramach prac nad planem, raportem, programem oraz stopniami alarmowymi nie przewidują obowiązku przeprowadzania konsultacji z Prezydentem, co powoduje naruszenie zasady współdziałania władz, a także art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.2. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji, Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Z kolei art. 126 ust. 2 Konstytucji stanowi, że Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium. W uzasadnieniu postanowienia z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 126 ust. 2 Konstytucji wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, i określa w ten sposób granice oraz charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Zadania i cele określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji nie mogą być realizowane przez Prezydenta w sposób dowolny. Realizując te zadania, Prezydent może bowiem korzystać jedynie z kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach. Do art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji nawiązuje art. 126 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji. Z powyższego wynika, że Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel państwa oraz gwarant ciągłości władzy państwowej, powinien czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności jego terytorium i niepodzielności tego terytorium, posługując się w celu realizacji tych zadań kompetencjami określonymi w Konstytucji i ustawach (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 126, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2-3).

Dla niniejszej sprawy szczególnie istotne znaczenie ma art. 126 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym jednym z zadań Prezydenta jest stanie na straży bezpieczeństwa państwa. Kwestionowane przepisy ustawowe są bowiem powiązane z kwestią bezpieczeństwa państwa. Konkretnie kompetencje służące realizacji zadania stania na straży bezpieczeństwa państwa muszą być zatem określona w Konstytucji lub ustawach. W ocenie wnioskodawcy, właśnie brak przyznania Prezydentowi kompetencji do konsultowania z nim prac nad planem, raportem, programem i stopniami alarmowymi stanowi naruszenie art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji. Należy zatem rozważyć, czy – z uwagi na treść art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji – wymagane jest wprowadzenie ustawowego obowiązku konsultowania z Prezydentem prac nad wskazanymi dokumentami i wprowadzaniem stopni alarmowych.

Należy zauważyć, że zadania w dziedzinie bezpieczeństwa państwa należą nie tylko do Prezydenta. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Tak więc na mocy Konstytucji dwa centralne organy władzy wykonawczej mają podobnie

określone zadania. W tym kontekście należy oceniać zaskarżone przepisy ustawy z.k.

Konstytucja przewiduje udział Prezydenta przede wszystkim w tych sprawach dotyczących bezpieczeństwa państwowego, które powiązane są ze szczególnym zagrożeniem, a zwłaszcza: zagrożeniem zewnętrznym państwa, zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa czy też porządku publicznego (por. art. 229 i art. 230 Konstytucji). Chodzi tutaj zatem o szczególnie istotne zagrożenia dla samego istnienia państwa i jego ustroju.

Konstytucja określa sprawy związane z bezpieczeństwem państwa, w których przewidziany jest udział zarówno Prezydenta jak i Rady Ministrów. Spośród przepisów Konstytucji można tu wskazać wprowadzenie przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (art. 229, art. 230 Konstytucji), mianowanie przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4 Konstytucji) czy też zarządzenie przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 136 Konstytucji).

Natomiast, z uwagi na mniejszą wagę określonego zagrożenia, jak i ze względu na konieczność szybkiego i sprawnego przeciwdziałania i reagowania na określone zagrożenia w określonych sytuacjach może być uzasadnione przyznanie właściwych kompetencji w zakresie zapewniania bezpieczeństwa jedynie Radzie Ministrów. Jako przykład takiej kompetencji można wskazać procedurę wprowadzania stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji), w której nie przewidziano udziału Prezydenta. Należy bowiem zauważyć, że Rada Ministrów – jako organ stojący na czele administracji rządowej – dysponuje narzędziami skutecznego przeciwdziałania i reagowania na sytuacje zagrażające bezpieczeństwu państwowemu.

Określenie w art. 126 ust. 2 Konstytucji, że Prezydent stoi na straży bezpieczeństwa państwa nie oznacza zatem, że konieczny jest jego udział we wszystkich procedurach dotyczących tego zagadnienia. Ustawodawca może przyjąć, że w ramach określonego zakresu spraw związanych z bezpieczeństwem państwa konkretne kompetencje będą przysługiwać jedynie Radzie Ministrów i podległej jej administracji rządowej.

Trybunał Konstytucyjny wskazał we wcześniejszym orzecznictwie, że „sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych i powinna zostać zaliczona do normalnego funkcjonowania państwa. Kwestionowana ustawa tworzy zatem system zarządzania kryzysowego znajdujący zastosowanie w przypadku wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań, które nie spełniają jednak przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (zob. wyrok z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51).

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że nie jest konstytucyjnie niezbędne przyznawanie Prezydentowi kompetencji konsultowania prac nad planem, raportem, programem i wprowadzaniem stopni alarmowych. Przemawia za tym z jednej strony sposób ukształtowania zadań i kompetencji Prezydenta w Konstytucji. Brak jest podstaw do przyjęcia, że Prezydent ma posiadać kompetencje we wszystkich sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa. Z drugiej strony, obecne rozwiązanie może być uznane za racjonalne z uwagi na charakter zagrożeń związanych z sytuacją kryzysową i sposobów reagowania na to zagrożenie.

Ponadto należy zauważyć, że ustawa z.k. przyznaje Prezydentowi pewne kompetencje w związku z zarządzaniem kryzysowym. Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy z.k. Prezydent może skierować do prac Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: zespół), na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela. Zespół jest funkcjonującym przy Radzie Ministrów organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 8 ust. 1 ustawy z.k.). Niektóre zadania zespołu są

realizowane przez udział w procedurach, określonych w zaskarżonych przepisach, w których – zdaniem wnioskodawcy – Prezydent powinien mieć zapewniony udział. Chodzi tu o zadanie zespołu polegające na opiniowaniu potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru (art. 9 ust. 1 pkt 4) oraz na opiniowaniu i przedkładaniu Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 9 ust. 1 pkt 5). Uczestnictwo Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela zapewnia taki pośredni udział Prezydenta. Z pisma zastępcy dyrektora RCB wynika, że w toku prac nad raportem i programem przeprowadzone zostały konsultacje z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego.

Z uwagi na to, w ocenie Trybunału, obecne rozwiązania mieszczą się w zakresie swobody ustawodawcy.

2.3. Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom naruszenie wyrażonej w preambule do Konstytucji zasady współdziałania władz. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazana zasada nie jest adekwatna do oceny zaskarżonych przepisów.

Należy podkreślić, że zasada współdziałania władz sformułowana w preambule nie może być traktowana jako podstawa przyznania określonemu organowi kompetencji. Zasada ta służy przede wszystkim kształtowaniu określonej praktyki funkcjonowania organów władzy (por. postanowienie o sygn. Kpt 2/08). Ewentualna ocena treści prawa poprzez pryzmat zasady współdziałania może obejmować te regulacje, które przewidują, że w określonej dziedzinie spraw zakresy kompetencji dwóch (lub więcej) organów krzyżują się (zob. wyrok z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47). Tymczasem kwestionowane przepisy ustawy z.k. nie przewidują kompetencji Prezydenta w zakresie prac nad planem, raportem, programem i wprowadzaniem stopni alarmowych. Tym samym, z uwagi na brak krzyżowania się ustawowych kompetencji Prezydenta i Rady Ministrów w zakresie spraw regulowanym przez kwestionowane przepisy, zasada współdziałania władz nie znajduje zastosowania.

2.4. W ocenie wnioskodawcy, brak regulacji przewidującej obowiązek konsultowania z Prezydentem prac nad planem, raportem, programem i wprowadzaniem stopni alarmowych należy uznać za pominięcie legislacyjne, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wnioskodawca nie uzasadnił w wystarczający sposób zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji. W szczególności nie wskazał, jaka konkretna zasada wyrażona albo wynikająca z art. 2 Konstytucji została naruszona oraz dlaczego, w ocenie wnioskodawcy, ewentualne pominięcie legislacyjne narusza wskazaną zasadę. Trybunał nie ma możliwości odtworzyć na podstawie treści wniosku zakresu i treści zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji i z tej przyczyny uznaje, że wniosek w tym zakresie nie spełnia wymagań formalnych określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK.

Ze wskazanych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy z.k. są zgodne z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą współdziałania władz, oraz umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia w zakresie badania zgodności art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy z.k. z art. 2 Konstytucji.

3. Ocena zgodności art. 5a ust. 5 w związku z art. 5a ust. 4 ustawy z.k. z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Art. 5a ust. 5 ustawy z.k. dotyczy Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa

narodowego. Stosownie do tego przepisu: „Kierunki działania wynikające z Raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego”. Natomiast art. 5a ust. 4 ustawy z.k. stanowi, że raport przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały.

Zarzut dotyczy formy prawnej, w jakiej przyjmowany jest raport. Formę tę wnioskodawca kwestionuje w związku z niektórymi skutkami raportu. Kierunki działania wynikające z raportu mają być uwzględniane w gminnych i powiatowych planach zarządzania kryzysowego. Wobec tego, zdaniem wnioskodawcy, raport powinien mieć formę aktu prawa powszechnie obowiązującego. Jednostki samorządu terytorialnego są bowiem niezależne od organów administracji rządowej. Wątpliwości wnioskodawcy nie budzi natomiast treść kwestionowanego przepisu, czyli sama konieczność uwzględniania w planach zarządzania kryzysowego postanowień przyjętych przez Radę Ministrów.

Aby dokonać oceny zaskarżonych przepisów na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji, niezbędne jest najpierw ustalenie, czy uchwała Rady Ministrów o przyjęciu raportu jest aktem prawnym objętym zakresem zastosowania art. 93 ust. 1 Konstytucji. Forma prawna aktu: uchwała Rady Ministrów nie przesądza jeszcze o tym, że jest to wewnętrzny akt normatywny (zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 115-116, 124). Aby określić charakter prawny raportu, niezbędne jest zbadanie jego treści, wyznaczonej przez przepisy ustawy z.k., oraz funkcji, jakie spełnia w całości zarządzania kryzysowego.

3.2. Stosownie do art. 93 ust. 1 Konstytucji, uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Podstawowym wyróżnikiem aktów wewnętrznych jest zakres podmiotowy ich adresatów; akty tego rodzaju mogą obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt. Akty prawa wewnętrznego podlegają kontroli co do ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym (art. 93 ust. 3 Konstytucji).

Konstytucyjna regulacja źródeł prawa odnosi się do aktów prawnych, które ustanawiają normy prawne (zob. wyrok z 10 czerwca 2003 r., sygn. SK 37/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 53). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że kryterium oceny normatywności określonego aktu jest jego treść, a nie forma (zob. np. wyrok z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127). Aktem normatywnym jest akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Cecha generalności oznacza, że adresat określonej normy prawnej powinien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy. Natomiast abstrakcyjność „dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy «skonsumowaniu» poprzez jednorazowe zastosowanie” (postanowienie z 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170). Jeżeli w ramach procesu interpretacji istnieje możliwość odtworzenia z treści określonego aktu normy prawnej o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to akt ten ma charakter normatywny (zob. np. orzeczenie z 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10; wyrok z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

3.3. Raport jest sporządzany przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów. Koordynację przygotowania raportu zapewnia dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB), a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji

kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 5a ust. 2 ustawy z.k.). Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. Nr 83, poz. 540; dalej: rozporządzenie o raporcie) w celu sporządzenia raportu właściwe organy opracowują, w zakresie zgodnym z ich właściwością, raporty cząstkowe (§ 3 ust. 1). Dyrektor RCB koordynuje opracowanie raportu na podstawie raportów cząstkowych (§ 9 ust. 1 rozporządzenia o raporcie) oraz jest zobowiązany przedłożyć raport Radzie Ministrów raz na dwa lata wraz z informacją o dokonanych zmianach (§ 9 ust. 4 rozporządzenia o raporcie). Po raz pierwszy dyrektor RCB przedkłada raport Radzie Ministrów w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia (§ 10 ust. 2 rozporządzenia o raporcie).

3.4. Raport ma znaczenie dla tworzenia planów zarządzania kryzysowego. Stanowi bowiem jeden z dokumentów, na podstawie których te plany są opracowywane.

Zarządzanie kryzysowe na poziomie krajowym i wojewódzkim należy do zadań organów administracji rządowej, tj. Rady Ministrów i wojewody, a na poziomie powiatu i gminy do zadań organów jednostek samorządu terytorialnego, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz starosty (por. art. 7 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 19 ust. 1 ustawy z.k.). W literaturze wskazuje się, że działania podejmowane w związku z zarządzaniem kryzysowym należy realizować na możliwie najniższym szczeblu administracji. System zarządzania kryzysowego powinien być budowany terytorialnie, ze względu na to, że sytuacje kryzysowe i ich skutki są najbardziej odczuwalne na obszarach poszczególnych gmin lub powiatów (zob. J. Bubiło, *Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym – wybrane aspekty praktyczne*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, ref. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 760-761). Podkreśla się, że system zarządzania kryzysowego w Polsce „zbudowany jest pionowo w orientacji od dołu do góry”. W sytuacji wystąpienia określonego zagrożenia pierwsze działania podejmują służby tego szczebla, który jest właściwy do ich eliminacji (zob. *Współpraca z jednostkami publicznymi*, [w:] *Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania*, red. R. Kaszubski, D. Romańczuk, Warszawa 2011, s. 150).

W piśmiennictwie podkreśla się, że planowanie działań w ramach poszczególnych szczebli administracji publicznej nie może być realizowane w sposób autonomiczny. Plany zarządzania kryzysowego powinny być ze sobą spójne co do celów działania. Dlatego też, ustawa z.k. przewiduje mechanizm planowania na podstawie dokumentów wyjściowych: raportu (art. 5a ust. 5 ustawy z.k.), wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego wydawanych w drodze zarządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 14 ust. 3 ustawy z.k.), wydawanych starostom przez wojewodę zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z.k.), wydawanych organom gminy przez starostę zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego (art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy z.k.). Dzięki wskazanym dokumentom wyjściowym organy zarządzania kryzysowego mają możliwość wpływania na zawartość planów sporządzanych na niższym szczeblu, a to powinno zapewnić spójność poszczególnych planów oraz ujednoczenie celów działania i zasobów, które służą do ich osiągnięcia. Wskazuje się, że siły i środki przewidziane w planie na wyższym poziomie mają stanowić uzupełnienie zasobów przewidzianych w planach na niższym szczeblu. Z kolei cele działania wskazane na szczeblu niższym nie mogą być sprzeczne z celami ujętymi w planie wyższego szczebla (zob. szerzej: W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Warszawa 2010, s. 78-80).

3.5. Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy z.k. raport jest dokumentem zawierającym: 1)

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

Raport definiuje zatem zagrożenia (mapa ryzyka) oraz przedstawia metody ich eliminacji. Zgodnie z art. 3 pkt 10 ustawy z.k. mapa ryzyka to mapa lub opis przedstawiający potencjalnie negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę. § 4 pkt 2-6 rozporządzenia o raporcie wskazuje, na czym polega określenie metod eliminacji zdefiniowanych wcześniej zagrożeń.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia o raporcie, mapę ryzyka przedstawia się w formie mapy topograficznej, tabeli opisującej parametry zagrożeń oraz ich prognozowane skutki oraz – jeżeli charakter zagrożenia uniemożliwia przedstawienie informacji w formie mapy topograficznej lub tabeli – w formie opisowej.

Obecnie obowiązuje raport przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 108/2011 z 24 czerwca 2011 r. (niepublikowana).

3.6. Analiza art. 5a ust. 3 ustawy z.k. określającego zawartość raportu prowadzi do wniosku, że jest to dokument o złożonej i niejednolitej strukturze. Są w nim zawarte elementy opisowe, diagnostyczne i planistyczne. Wiąże się to ze wskazanym przeznaczeniem raportu jako materiału wykorzystywanego przy sporządzaniu planów zarządzania kryzysowego różnych szczebli.

Raport jest dokumentem, który ma być na bieżąco aktualizowany. Wynika to ze specyfiki materii, której dotyczy; konieczne jest uwzględnianie i planowanie działań w związku z zagrożeniami, które mogą wystąpić w przyszłości. Zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia o raporcie dyrektor RCB dokonuje systematycznej aktualizacji raportu oraz jest zobowiązany przedłożyć raport Radzie Ministrów raz na dwa lata wraz z informacją o dokonanych zmianach.

Na podstawie cech raportu, jakie można ustalić po analizie ustawy i rozporządzenia, można stwierdzić, że raport nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nie można też mówić o jego mocy wiążącej w takim samym sensie, jak ma to miejsce w przypadku norm prawnych.

3.7. Zaskarżony przez wnioskodawcę przepis określa rolę „kierunków działania wynikających z wniosków z Raportu”. Jak wynika z zaskarżonego przepisu, owe kierunki działania stanowią „element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego”. Potwierdza to także art. 5a ust. 1 ustawy z.k., stosownie do którego raport jest sporządzany „na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego”. „Kierunki działania” wynikają po części z wszystkich elementów raportu, jednak przede wszystkim z określonych w art. 5a ust. 3 pkt 6 „wniosków zawierających hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych”.

Zarzuty wnioskodawcy dotyczą tego, że według art. 5a ust. 5 ustawy z.k., kierunki działania wynikające z wniosków z raportu są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego, w tym także w planach powiatowych i gminnych, opracowywanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że „uwzględniania” kierunków działania raportu w planach zarządzania kryzysowego na niższych szczeblach nie można porównywać z wiązaniem normami prawnymi zawartymi w aktach normatywnych. Owo uwzględnianie oznacza zachowanie zgodności treści planów różnych szczebli. Jak trafnie zauważono w pismach Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, powiązania między

planami nie tylko przebiegają „z góry w dół”, ale także „z dołu w górę”. Zgodnie bowiem z treścią art. 5a ust. 3 pkt 5 ustawy z.k. raport zawiera programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw. Z pisma zastępcy dyrektora RCB wynika, że kierunki działania wynikające z raportu nie są w praktyce traktowane jako prawnie wiążące dla organów gmin i powiatów, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do aktów normatywnych.

3.8. Poza pojęciem źródeł prawa wewnętrznego znajdują się różnego rodzaju akty pozbawione cech normatywności, takie jak instrukcje, apele, opinie, a także akty niebędące źródłem klasycznych norm prawnych. Chodzi tu o plany, strategie, programy, koncepcje, założenia, studia, raporty, analizy oceny i inne zbliżone formy działania administracji publicznej, które są przewidziane w wielu aktach prawnych. Zadaniem aktów tego rodzaju jest koordynacja działań, współdziałanie, wspieranie i aktywizowanie różnych podmiotów. Podkreśla się, że plany i inne zbliżone formy działania administracji przyjmowane są w różnych trybach i mogą mieć różny charakter prawny. Mogą być uznawane za czynności prawne albo za czynności faktyczne; w tym drugim przypadku pełnią jedynie rolę pomocniczą, zawierają wskazówki co do rodzaju i kierunku działania (zob. szerzej: 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*, Toruń 2005, s. 143-147).

W ocenie Trybunału, interpretacja przepisów ustawy określających treść raportu prowadzi do wniosku, że dokument ten nie zawiera norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Forma, w jakiej ujęta jest treść raportu wynikająca z § 5 rozporządzenia o raporcie: mapy, tabele, jedynie subsydiarnie forma opisowa, także przemawia za brakiem normatywnego charakteru tego dokumentu. Należy uznać, że uchwała Rady Ministrów dotycząca raportu nie jest aktem normatywnym, a tym samym nie stanowi źródła prawa wewnętrznego. Dokument ten nie może zatem podlegać kontroli zgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Z tej przyczyny Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5a ust. 5 w związku z art. 5a ust. 4 ustawy z.k. nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

4. Ocena zgodności art. 5b ust. 2 pkt 3 w związku z art. 5b ust. 2 ustawy z.k. z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Zaskarżone przepisy dotyczą Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Jest to kolejny dokument sporządzany na podstawie ustawy z.k., obok planów zarządzania kryzysowego oraz raportu.

Zgodnie z kwestionowanym art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy z.k., program określa m.in. „szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli”.

Ponadto, stosownie do art. 5b ust. 2 ustawy z.k., program określa: 1) narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 2) ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej. Art. 5b ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z.k. nie zostały jednak zaskarżone.

Zarzut wnioskodawcy dotyczy formy prawnej, w jakiej przyjmowany jest program. Art. 5b ust. 1 ustawy z.k. stanowi, że jest on przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały, czyli – zdaniem wnioskodawcy – źródła prawa wewnętrznego, a nie aktu prawa powszechnie obowiązującego. Wnioskodawca dostrzega, że wprowadzenie programu nie dotyczy

bezpośrednio obowiązków właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (dalej też: operatorzy infrastruktury krytycznej). Określa jednak szczegółowe kryteria pozwalające na wyodrębnienie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej, a to wiąże się z nakładaniem na ich właścicieli i posiadaczy określonych w ustawie obowiązków.

Przed przeprowadzeniem oceny kwestionowanych przepisów z art. 93 ust. 1 Konstytucji należy ustalić, jaki charakter prawny ma uchwała Rady Ministrów o przyjęciu Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Należy przy tym zauważyć, że do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie Rada Ministrów nie przyjęła uchwały dotyczącej programu. Wobec tego, badanie zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu ustawy z.k. nie może uwzględniać sposobu jego interpretacji i zastosowania w praktyce. Jak wskazano powyżej, nadanie danemu aktowi formy uchwały Rady Ministrów nie przesądza jeszcze o tym, że jest to wewnętrzny akt normatywny (zob. część III, punkt 3.1-3.2 uzasadnienia).

4.2. Stosownie do art. 5b ust. 1 ustawy z.k. celem programu jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Program przygotowuje dyrektor RCB we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców (art. 5b ust. 3 w związku z art. 3 pkt 2 ustawy z.k.).

Adresatami obowiązków, wynikających z uchwały Rady Ministrów w sprawie programu w części dotyczących szczegółowych kryteriów są dyrektor RCB i ministrowie odpowiedzialni za systemy infrastruktury krytycznej oraz właściwi w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Jak już wskazano, dyrektor RCB na podstawie wskazanych kryteriów, we współpracy z tymi ministrami, sporządza wykaz obiektów instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy (art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy z.k.).

4.3. Program jest elementem procesu prowadzącego do wyłaniania konkretnych obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. Po przeanalizowaniu przepisów ustawy można zauważyć, że proces ten jest kilkietapowy i polega na stopniowym uszczegółowianiu pojęcia infrastruktury krytycznej oraz wyodrębnianiu obiektów, instalacji i urządzeń.

Pierwszym etapem jest samo wprowadzenie w ustawie pojęcia infrastruktury krytycznej i podania jej definicji ustawowej. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z.k. infrastruktura krytyczna to „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, surowce energetyczne i paliwa; b) łączności; c) sieci teleinformatycznych; d) finansowe; e) zaopatrzenia w żywność; f) zaopatrzenia w wodę; g) ochrony zdrowia; h) transportowe; i) ratownicze; j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej; k) produkcji składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Drugim etapem jest przygotowanie i przyjęcie programu, określającego m.in. szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, będące przedmiotem zarzutu wnioskodawcy (art. 5b ust. 1-4 ustawy z.k.).

Późniejszym etapem jest sporządzenie na podstawie szczegółowych kryteriów określonych w raporcie jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług

wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy (art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy z.k.). Zgodnie z art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy z.k. dyrektor RCB we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy sporządza na podstawie szczegółowych kryteriów, określonych w programie, jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. Wykaz podlega aktualizacji. Przeprowadza ją dyrektor RCB z własnej inicjatywy albo na wniosek właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego odpowiedzialnego za dany system, wojewody lub operatora infrastruktury krytycznej (§ 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz. U. Nr 83, poz. 541; dalej: rozporządzenie o programie).

Wreszcie, ostatnim etapem jest poinformowanie właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych o ujęciu w wykazie, o którym mowa wyżej, obiektów, instalacji lub urządzeń (art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k.). Norma zawarta w tym ostatnim przepisie jest przedmiotem osobnego zarzutu wnioskodawcy (por. część III, punkt 5 uzasadnienia). Zgodnie z § 10 rozporządzenia o programie w terminie 6 tygodni od dnia zatwierdzenia programu dyrektor RCB opracowuje wyciągi z wykazu dla ministrów i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej oraz wojewodów (w zakresie infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województw), a także informuje na piśmie operatorów infrastruktury krytycznej o ujęciu w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

4.4. Analiza art. 5b ust. 2 ustawy z.k. prowadzi do wniosku, że program jest dokumentem o złożonej i niejednolitej strukturze.

Wnioskodawca zakwestionował przepis dotyczący programu w części związanej z określaniem szczegółowych kryteriów, na podstawie których sporządzany jest wykaz elementów infrastruktury krytycznej. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd zastępcy dyrektora RCB, że szczegółowe kryteria stanowią jedynie narzędzie pomocnicze do identyfikacji elementów infrastruktury krytycznej. RCB przyjmuje określoną metodykę pracy wyodrębniania infrastruktury krytycznej mieszczącą się w ramach wyznaczonych przez ustawę z.k. oraz rozporządzenie o programie (por. § 4-6 rozporządzenia o programie). Zastępca dyrektora RCB wskazał, że umieszczenie kryteriów identyfikacji infrastruktury krytycznej w uchwale o przyjęciu programu ma charakter informacyjny. Samo przygotowanie i wykorzystanie kryteriów stanowi czynność techniczną umożliwiającą sporządzenie jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

Program nie jest ustalony na stałe, ale ma być aktualizowany, co wynika z charakteru infrastruktury krytycznej i zmian zachodzących w tym obszarze. Zgodnie z art. 5b ust. 5 ustawy z.k., aktualizację programu przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata. Z kolei § 9 ust. 1 rozporządzenia o programie stanowi, że aktualizacja programu jest dokonywana w zależności od potrzeb z własnej inicjatywy dyrektora Centrum lub na uzasadniony wniosek uczestnika programu.

Na podstawie cech programu ustalonych w toku analizy treści ustawy z.k. i rozporządzenia o programie oraz potwierdzonych w piśmie zastępcy dyrektora RCB, który jest odpowiedzialny za przygotowanie projektu programu, należy uznać, że program w części dotyczącej szczegółowych kryteriów nie musi zawierać norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. To znaczy, że uchwała Rady Ministrów o przyjęciu programu nie będzie wówczas aktem normatywnym, a tym samym nie będzie stanowić źródła prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5b ust. 2 pkt 3 w związku z art. 5b ust. 1 ustawy z.k. nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1

Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

5.1. Zgodnie z zaskarżonym art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. dyrektor RCB „informuje o ujęciu w wykazie, o którym mowa w pkt 1, obiektów, instalacji lub urządzeń – ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych”. Zdaniem wnioskodawcy, przyjęte rozwiązanie nie zapewnia dostatecznej ochrony ich praw i narusza art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

5.2. Art. 22 Konstytucji – uzupełniając treść art. 20 Konstytucji – proklamuje konstytucyjną wolność działalności gospodarczej. Wolność działalności gospodarczej jest publicznym prawem podmiotowym polegającym na swobodzie podmiotu prywatnego podjęcia oraz wykonywania działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Stanowiący wzorzec kontroli w niniejszej sprawie art. 22 Konstytucji dotyczy kwestii dopuszczalności ograniczenia tej wolności. Przepis ten formułuje dwojakiego rodzaju przesłanki wprowadzenia ograniczeń wolności działalności gospodarczej. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia te znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”, zaś w płaszczyźnie formalnej, aby były wprowadzone w drodze ustawy.

5.3 Wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli również art. 64 Konstytucji. Przepis ten składa się z trzech ustępów, w których wyrażone zostały różne normy prawne. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawową treść art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi proklamowanie prawa każdego do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, co stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji formułuje zasadę, że wskazane prawa podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji określa granice i przesłanki ograniczenia prawa własności, wskazując, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności.

Wnioskodawca nie sprecyzował, który ustęp art. 64 Konstytucji ma, jego zdaniem, służyć jako wzorzec kontroli. Z uzasadnienia wynika, że wnioskodawca nie kwestionuje samego ograniczenia własności lub innych praw majątkowych ani dopuszczalności wprowadzania szczególnych obowiązków dla właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji i urządzeń uznanych za elementy infrastruktury krytycznej.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że Prezydent zarzuca ograniczenie prawa własności i innych praw majątkowych w niewłaściwej formie. Jest to zatem zarzut niezgodności z wymaganiami ustawowego ograniczania prawa własności, proklamowanego w art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Ze względu na brak uzasadnienia zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie.

5.4. Wnioskodawca wskazał również art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorzec kontroli w ramach omawianego obecnie zarzutu. Z uzasadnienia wniosku wynika, że przepis ten został powołany w kontekście wolności i praw wynikających z art. 22 oraz art. 64 Konstytucji.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje ogólnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. W płaszczyźnie formalnej przepis ten wymaga, aby ograniczenia te były ustanawiane „tylko w ustawie”, zaś w płaszczyźnie materialnej dopuszcza tylko takie ograniczenia, które nie naruszają istoty

określonej wolności lub prawa podmiotowego, i to tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

W orzecznictwie przyjmuje się, że art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje ogólną zasadę proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, normę zawartą w powołanym przepisie należy stosować kumulatywnie z normami zamieszczonymi w przepisach dotyczących poszczególnych wolności i praw, które również przewidują proporcjonalne ograniczenia tych wolności i praw, czyli art. 22 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18).

5.5. Kolejnymi wzorcami kontroli przywołanymi przez wnioskodawcę są art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji. Art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Przepis ten ma zatem charakter formalnej gwarancji ochrony wolności i praw konstytucyjnych. Zgodnie z treścią art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jednocześnie przepis ten stanowi, że ustawa określa wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że norma wyrażona w art. 78 Konstytucji dotyczy zarówno postępowania sądowego jak i postępowania administracyjnego. Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnego i dopuszcza wprowadzenie wyjątków przez ustawodawcę. Ustawodawca nie ma jednak pełnej swobody tworzenia takich wyjątków. Odstępstwo od zasady wynikającej z art. 78 Konstytucji powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które stanowiłyby uzasadnienie pozbawienia strony postępowania środka odwoławczego (zob. wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

5.6. Zarzut naruszenia praw i wolności wynikających z art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji jest związany z niedookreśleniem w ustawie formy prawnej, w jakiej następuje wyodrębnienie elementów infrastruktury krytycznej. Zdaniem wnioskodawcy, przyjęte rozwiązanie polegające na tym, że właściciele i posiadacze są informowani o ujęciu w wykazie ich mienia nie zapewnia dostatecznej ochrony ich praw i powinno zostać zastąpione obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej. Zakwestionowana regulacja – w ocenie wnioskodawcy – narusza wymaganie wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw jedynie w drodze ustawy. Wnioskodawca nie zarzuca natomiast nieproporcjonalnego ograniczenia praw i wolności właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji i urządzeń uznanych za elementy infrastruktury krytycznej.

Zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji związany jest natomiast z brakiem ustanowienia środków zaskarżenia, które umożliwiłyby właścicielom i posiadaczom zakwestionowanie włączenia ich mienia do infrastruktury krytycznej.

5.7. Aby ocenić zasadność przedstawionego zarzutu, niezbędne jest ustalenie, w jaki sposób została ustalona sytuacja prawna właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji i urządzeń uznanych za elementy infrastruktury krytycznej. Sytuacja ta została ukształtowana przez ustawowe określenie pojęcia infrastruktury krytycznej i jej przedmiotu (art. 3 pkt 2 ustawy z.k.), a także przez unormowaną w ustawie procedurę konkretyzacji zakresu tej infrastruktury.

Ponadto na podmiotach prawa, którzy są właścicielami i posiadaczami obiektów, instalacji i urządzeń uznanych za elementy infrastruktury krytycznej, spoczywają z mocy ustawy liczne obowiązki.

Po pierwsze, zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy z.k. podmioty te mają obowiązek ochrony obiektów, instalacji i urządzeń polegający w szczególności na przygotowaniu i wdrażaniu, stosownie do przewidzianych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywaniu własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury do czasu jej pełnego odtworzenia. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 542; dalej: rozporządzenie o planach) plan ma przedstawiać m.in.: dane ogólne dotyczące operatora infrastruktury krytycznej, dane infrastruktury krytycznej dotyczące obiektów, instalacji lub systemu, charakterystykę zagrożeń dla infrastruktury oraz jej powiązań z innymi elementami infrastruktury krytycznej, charakterystykę zasobów własnych możliwych do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej, warianty działania w przypadku zagrożenia, zasady współpracy z administracją publiczną i centrami zarządzania kryzysowego.

Po drugie, zgodnie z art. 6 ust. 5a ustawy z.k., operatorzy infrastruktury krytycznej są obowiązani wyznaczyć osobę odpowiedzialną za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

Po trzecie, szczególne kompetencje przysługują ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw płynnych, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń lub usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej na podstawie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz. U. Nr 65, poz. 404; dalej: ustawa z 18 marca 2010 r.). Minister może wyrazić sprzeciw wobec określonych w ustawie uchwał zarządu spółki.

5.8. Te ustalenia prowadzą do wniosku, że sytuacja prawna właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji i urządzeń należących do infrastruktury krytycznej oraz obowiązki z tym związane zostały określone w ustawach i rozporządzeniu. Stosownie do art. 22, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia wolności i praw mogą być wprowadzane w drodze ustawy. Wymaganie to zostało spełnione.

5.9. Przed rozważeniem zasadności zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji niezbędne jest dokonanie kwalifikacji prawnej czynności polegającej na poinformowaniu właścicieli i posiadaczy o ujęciu obiektów, instalacji i urządzeń stanowiących ich mienie w wykazie infrastruktury krytycznej. Taka kwalifikacja czynności dokonywanej na podstawie zaskarżonego przepisu ma istotne implikacje proceduralne.

Zważywszy na to, że obowiązki właścicieli i posiadaczy wynikają z mocy prawa, należy przyjąć, że poinformowanie o ujęciu w wykazie jest czynnością dotyczącą tych obowiązków.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. To znaczy, że podmiot, który został poinformowany o ujęciu w wykazie infrastruktury krytycznej obiektu, instalacji lub urządzenia stanowiącego jego mienie, może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Niezasadny jest zatem zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca kwestionuje również zgodność art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. z art. 78 Konstytucji. Z treści ustawy z.k. nie wynika możliwość zaskarżenia czynności polegającej na poinformowaniu o ujęciu w wykazie określonego obiektu, instalacji lub urządzenia do organu drugiej instancji. Na podstawie § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia o programie właściciel lub posiadacz ma jedynie możliwość wystąpienia do dyrektora RCB o aktualizację wykazu. Szczególny środek prawny przewiduje jednak art. 52 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, istnieje możliwość wniesienia skargi na akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a. po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa. Właściciel lub posiadacz ma zatem możliwość wezwania dyrektora RCB do usunięcia naruszenia prawa w związku z ujęciem składnika jego mienia w wykazie.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że z uwagi na szczególne znaczenie infrastruktury krytycznej dla bezpieczeństwa państwa i jego obronności dopuszczalne jest pozbawienie prawa odwołania właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji i urządzeń ujętych w wykazie. Właścicielowi i posiadaczowi przysługuje natomiast prawo wezwania na piśmie dyrektora RCB do usunięcia naruszenia prawa.

Z uwagi na powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy z.k. jest zgodny z art. 22 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.