

Warszawa, dnia 27 marca 2007 r.



KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

## OPINIA PRAWNA

### w sprawie zgodności z Konstytucją art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym

#### 1. Przedmiot opinii

1.1. Przedmiotem opinii jest ocena zgodności z Konstytucją art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – dalej cytowana także jako „ustawa” – która zgodnie z art. 121 ust. 1 Konstytucji została przesłana przez Marszałka Sejmu do rozpatrzenia przez Senat.

Zakres zleconej mi do napisania opinii wyznaczony został więc wąsko i ogranicza się do analizy prawnej pojęcia „sytuacja kryzysowa”.

1.2. Artykuł 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zawiera definicję legalną pojęcia „sytuacja kryzysowa”. Zgodnie z tym przepisem: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o: [...] 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 RP.”

Lektura art. 3 pkt 1 ustawy pozwala stwierdzić, że aby mówić o „sytuacji kryzysowej” łącznie muszą być spełnione następujące warunki (koniunkcja przesłanek):

(a) istnieje „zagrożenie”, które jest bezpośrednim źródłem (przyczyną) „sytuacji kryzysowej”; chodzi przy tym o „zagrożenie” realne a nie tylko teoretyczne;

(b) sytuacja wywołana „zagrożeniem” prowadzi do „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych” (*ergo* musi istnieć związek przyczynowy między „zagrożeniem” a „naruszeniem więzów społecznych”);

(c) sytuacja wywołana „zagrożeniem” powoduje jednocześnie „poważne zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji publicznych” (*ergo* musi istnieć związek przyczynowy między „zagrożeniem” a „zakłóceniem funkcjonowania instytucji publicznych”);

(d) nasilenie elementów składających się na „sytuację kryzysową” nie może być tak znaczne, aby uzasadniały one zastosowanie środków charakterystycznych dla stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji.

Powyższa definicja „sytuacji kryzysowej” jest *de facto* zbieżna z definicją „kryzysu” z ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym (różnice nie zmieniają istoty obu definicji, mają raczej znaczenie stylistyczne). Ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. została skutecznie zawetowana przez Prezydenta RP i nie weszła w życie. W uzasadnieniu weta Prezydent stwierdził, że odmawia promulgowania ustawy między innymi dlatego, że definicja „kryzysu” budzi wątpliwości ze względu na brak określoności i niezwykle szeroki zakres sfery uznaniowej dla organów administracji rządowej, podejmujących decyzje w sprawie wprowadzenia zarządzania kryzysowego” (druk sejmowy nr 3366 – III Kadencja Sejmu).

## **2. „Sytuacja kryzysowa” a konstytucyjne stany nadzwyczajne**

2.1. Artykuł 228 Konstytucji przewiduje trzy stany nadzwyczajne (wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej). Pod pojęciem stanu nadzwyczajnego należy rozumieć pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia do środków szczególnych, polegających m.in. na:

(a) koncentracji władzy w rękach egzekutywy,

(b) ograniczeń praw i wolności obywateli,

(c) zmian w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych,

(d) zmian w systemie stanowienia prawa (szerzej na ten temat zob.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 417; K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, uwagi do art. 228 Konstytucji).

Zarówno Konstytucja, jak i wydane na jej podstawie ustawy o stanach nadzwyczajnych (aktualnie obowiązujące), przewidują, że „normalne” funkcjonowanie państwa może być czasowo przerwane przez okoliczności wyjątkowe, godzące w wartości leżące u podstaw funkcjonowania organów władzy publicznej i bezpieczeństwa jego obywateli. Wówczas – w ściśle określonej procedurze – można wprowadzić jeden ze stanów nadzwyczajnych, z czym będą wiązały się konkretne skutki prawne dla funkcjonowania państwa oraz – przede wszystkim – konstytucyjnych praw i wolności. Jednocześnie należy zauważyć, że ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych sytuacji wyjątkowych, które wypełniałyby materialne przesłanki, o których mowa w art. 228-234 Konstytucji.

A zatem, mimo zawartej w art. 3 pkt 1 *in fine* ustawy o zarządzaniu kryzysowym deklaracji, że „sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, należy zweryfikować, czy ustawa nie kształtuje jednak nowej kategorii stanu nadzwyczajnego, a więc czy nie stanowi próby obejścia restrykcyjnych przepisów Konstytucji w tym zakresie.

2.2. W myśl art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w celu zapobieżenia „sytuacjom kryzysowym” organy administracji publicznej mogą podjąć „zarządzanie kryzysowe”. Najogólniej rzecz ujmując zarządzanie to polega na: opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w trakcie sytuacji kryzysowych; przygotowywaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi; „reagowaniu” na sytuacje kryzysowe oraz „odtworzeniu infrastruktury”. Istotnym zagadnieniem, rzutującym na status prawny „sytuacji kryzysowej”, opisanej w art. 3 pkt 1 ustawy, jest przesądzenie, czy z „zarządzaniem kryzysowym” związane jest ograniczenie praw i wolności jednostek lub podmiotów gospodarczych. Co warto podkreślić, chodzi o ograniczenie praw i wolności w ściśle podanych ramach czasowych, czyli w okresie występowania „sytuacji kryzysowej” i w związku z nią.

W ustawie można wskazać kilka momentów, kiedy pojawiają się wątpliwości, czy przepisy nie nakładają ograniczeń na podmioty prawa prywatnego w trakcie trwania „sytuacji kryzysowej”. Moje wątpliwości budzi np.: art. 5 (określenie „procedur reagowania kryzysowego” na wypadek sytuacji kryzysowych), art. 6 („zadania z zakresu infrastruktury krytycznej” i „zasady współpracy z administracją publiczną”), art. 7 (wykaz procedur i zadań Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego). Wydaje się, że nie można jednak z góry

zakładać, że skutkiem zastosowania któregoś z wymienionych przepisów lub zastosowaniem aktów wykonawczych stanowiących ich operacjonalizację, będzie ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa i wolności. Możliwość takiej ingerencji nie wynika przynajmniej *explicite* z przepisów ustawy, co skłania do przyjęcia wykładni opierającej się na domniemaniu ich zgodności z ustawą zasadniczą (wykładnia w zgodzie z normami konstytucji).

Podsumowując ten wątek opinii przyjmuję, że przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w zakresie w jakim odnoszą się do skutków związanych z zaistnieniem „situacji kryzysowej”, nie naruszają art. 228 Konstytucji. Są one adresowane do organów władzy publicznej. W tym sensie ustawa nie tworzy kolejnego stanu nadzwyczajnego (w rozumieniu konstytucyjnym), ani nie stanowi obejścia przepisów rozdziału XI Konstytucji. Innymi słowy, „situacja kryzysowa” powoduje wyłącznie stan szczególnej mobilizacji organów władz publicznych, nie wpływa natomiast na prawa i wolności obywatelskie w czasie „zarządzania kryzysowego”.

### **3. Określoność definicji ustawowej**

3.1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana również jako zasada lojalności państwa wobec obywatela (tak. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 62), stanowi jeden z elementów składowych art. 2 Konstytucji. Powszechnie przyjmuje się, że zasada ta jest źródłem tzw. reguł przyzwoitej legislacji, zawierających podstawowe zalecenia w sprawie techniki prawodawczej aktów normatywnych. Zasada zaufania do prawa opiera się na założeniu pewności prawa i przewidywalnym postępowaniu organów państwa. Chodzi więc m.in. o kwestię zachowania przez prawodawcę odpowiednich standardów ingerencji w życie społeczne podmiotów prawnych (por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 48).

W orzeczeniu z dnia 20 listopada 2002 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. (...) Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów”.

W tym samym orzeczeniu Trybunał zwrócił dodatkowo uwagę, że: „[...] już samo występowanie błędów w tym zakresie [techniki legislacyjnej – uwaga P.R.] narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji i określoności przepisów. Ponadto – ponieważ chodzi o ustawę regulującą obciążenie wobec państwa – prowadzić może do zachwiania pewności prawa. Kwestie, których ustawodawca po prostu nie rozstrzygnął, dwuznaczne sformułowania zawarte w ustawie, szeroko otwierają pole interpretacji. W konsekwencji ostateczne rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych pozostawione jest organowi stosującemu prawo, co oczywiście narusza zasadę państwa prawnego. (...) Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (...), jak i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego” (sygn. akt K 41/02).

Podobne ustalenia Trybunał Konstytucyjny poczynił w wyroku z 30 października 2001 r. Można tam przeczytać, iż: „[...] niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, oceniać należy jako naruszenie wymagań konstytucyjnych. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą, Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności.” (sygn. akt K 33/00; por. też wyrok z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02).

3.2. Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać na następujące zastrzeżenia konstrukcyjne definicji „sytuacji kryzysowej”.

W definicji posłużono się pojęciami nieostryimi, które stwarzają zbyt szeroki zakres swobodnej oceny dla organów państwa (ich władzy dyskrecjonalnej). Decyzja o tym, czy mamy do czynienia z okolicznościami faktycznymi, pozwalającymi na podjęcie szczególnych środków prawnych oraz wdrożenie specjalnych procedur, pozostawiona została do

interpretacji organom władzy państwowej, które w praktyce będą ogłaszały i wykonywały „zarządzanie kryzysowe”.

Dla przykładu chodzi o aplikację normy zbudowanej w oparciu o wyrażenie „zerwanie lub znaczne naruszenie więzów społecznych”. Można postawić pytanie, co – na gruncie ustawy – jest substratem „więzi społecznych”, których naruszenie uzasadnia wprowadzenie wyjątkowych zasad funkcjonowania państwa? W polskim systemie prawa pojęcie to występuje np. w ustawie o pomocy społecznej i ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Jest ono tam jednak wykorzystywane w odmiennym kontekście i ma zupełnie inne konotacje. „Więzi społeczne” należą także do aparatury terminologicznej socjologii, nauk politycznych, czy też psychologii społecznej. Uwzględniając je hipotezy badawcze, a nawet całe teorie naukowe – w mojej ocenie – niewiele wnoszą jednak do analizy prawnej art. 3 pkt 1 ustawy, wskazują natomiast na immanentną wieloznaczność omawianego przepisu.

Warunkiem wystąpienia „sytuacji kryzysowej” jest również „poważne zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych”. O jakie „instytucje publiczne” chodzi? Pytanie to jest tym bardziej zasadne, że na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym ustawodawca posłużył się dodatkowo innymi określeniami, takimi jak: „organ administracji publicznej”, „organ administracji rządowej”, „instytucje i przedsiębiorcy”, „instytucje państwowe”, „służby” itd. Należy wnosić, że zgodnie z zasadą racjonalności językowej prawodawcy do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami.

Zaliczenie do kategorii „instytucji publicznych” może wynikać przy tym z różnych przesłanek. Mogą to być podmioty, które wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, jako obowiązki powierzone im do realizacji ustawowo lub zlecone na mocy porozumień lub umów. Mogą to być podmioty nastawione na tzw. sferę niewładczą działania administracji publicznej (administrację świadczącą), której celem jest wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej. Nie można wykluczyć zaliczenia danego podmiotu do kategorii „instytucji publicznych” również ze względu na znaczący (dominujący) udział kapitału Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w jego strukturze właścicielskiej. A zatem, kwalifikacja podmiotu jako „instytucji publicznej” w dużym stopniu zależała będzie od przyjętej konwencji typologicznej (systematyzacji). Artykuł 3 pkt 1 ustawy stwarza zbyt szeroki margines swobody interpretacyjnej.

Wszystko to pozwala uznać, że art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie spełnia standardu przyzwoitej legislacji, co oznacza, że jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W tym miejscu chciałbym ponadto zastrzec, że jednym z założeń omawianej definicji (art. 3 pkt 1) jest teza, że ustawa nie zawiera regulacji, które wraz z wprowadzeniem „zarządzania kryzysowego” ograniczałyby prawa i wolności obywatelskie na czas „sytuacji kryzysowej”. Gdyby jednak było inaczej i w praktyce stosowanie przepisów ustawy (*via* akty wykonawcze) pociągałoby ograniczenie praw i wolności podmiotów prawa prywatnego, ze względu na konieczność reagowania służb państwowych w czasie „sytuacji kryzysowej”, to wówczas zarzut braku określoności art. 3 pkt 1 ustawy zostałby znacząco wzmocniony. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od dawna panuje bowiem jednoznaczne stanowisko, że zasady przyzwoitej legislacji powinny być „[...] przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o przepisy ograniczające wolności i prawa człowieka i obywatela” (wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02).

#### **4. Podsumowanie opinii**

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na temat zasad przyzwoitej legislacji, w tym w szczególności nakazu określoności przepisów prawa wyznaczających podstawy kompetencyjne dla działań organów państwa, wyrażam opinię, że art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (definicja legalna „sytuacji kryzysowej”) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Z podobnych względów – o czym już wspominałem – analogicznie brzmiący przepis ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym został skutecznie zawetowany przez Prezydenta w III kadencji Sejmu.

*Sporządził: dr Piotr Radziejewicz*