dr hab. Ryszard Piotrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa 12 czerwca 2025 r.

Opinia o zgodności wybranych przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych ustaw z Konstytucją RP

Tezy opinii:

1. Art. 67 b ust. 15, w związku z art. 67 b ust. 16 i art. 67 c ust. 1 i 2, jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 64 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2. Art. 67 b ust. 2, ust. 4, ust. 10 są niezgodne z preambułą Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP;\

3. Art. 67 e ust. 2 jest niezgodny z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP;

4. Art. 67 g ust. 2 jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

1. W myśl art. 67 b ust. 15 projektu ustawy1 (**dalej: projekt**) Minister właściwy do spraw informatyzacji, w drodze decyzji, uznaje dostawcę sprzętu lub oprogramowania za dostawcę wysokiego ryzyka, jeżeli dostawca ten stanowi zagrożenie dla podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa. Stosownie do art. 67 b ust. 16 decyzja ministra zawiera „w szczególności wskazanie typów produktów ICT, rodzajów usług ICT lub konkretnych procesów ICT pochodzących od dostawcy sprzętu lub oprogramowania uwzględnionych w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka". Skutki decyzji ministra, według art. 67 c ust. 1 projektu, polegają na

1 Projekt z dnia 7 lutego 2025 r.

tym, że podmioty kluczowe i ważne oraz przedsiębiorcy telekomunikacyjni, których roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były wyższe od kwoty 10 milionów złotych (tak w art. 67 b ust. 1), w zakresie objętym decyzją, nie wprowadzają do użytkowania typów produktów ICT, rodzajów usług ICT i konkretnych procesów ICT, dostarczanych przez dostawcę wysokiego ryzyka oraz wycofują je z użytkowania nie później niż w terminie 7 lat od dnia ogłoszenia decyzji. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni, których roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były wyższe od kwoty 10 milionów złotych, wycofują w ciągu 4 lat od dnia ogłoszenia decyzji typy produktów, rodzaje usług, konkretne procesy wskazane w decyzji. Nakaz usunięcia sprzętu lub oprogramowania nie jest podstawą do przyznania odszkodowania. Udział w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, oprócz dostawcy będą mogli wziąć przedsiębiorcy komunikacji elektronicznej, którzy w poprzednim roku obrotowym uzyskali przychód z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej w wysokości co najmniej dwudziestotysięcznej krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wskazanego w ostatnim komunikacie Prezesa GUS (art. 67 b ust. 4). Oznacza to, że podmioty o przychodzie powyżej 10 milionów złotych, ale poniżej wskazanej dwudziestokrotności będą zobowiązane do wycofania z użytkowania sprzętu i oprogramowania wskazanych w decyzji bez możliwości udziału w przedmiotowym postępowaniu.

Niezgodność projektowanego rozwiązania z art. 2 Konstytucji RP polega na naruszeniu zakazu nadmiernej ingerencji wbrew zasadzie proporcjonalności stanowionych ograniczeń. Konsekwencją rozwoju nowych technologii jest osłabienie władzy publicznej, która nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa obywatelom narażonym na konsekwencje wadliwego oprogramowania. W uzasadnieniu projektu wskazano, ze „obecnie ani przedsiębiorcy

telekomunikacyjni, ani dostawcy usług zaufania nie są podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa"2, a „państwo nie dysponuje środkami prawnymi, które umożliwiałyby skuteczną reakcję na incydent krytyczny"3 Projekt wprowadza swego rodzaju upaństwowienie podmiotów prywatnych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez te podmioty, wymagającej, by państwo „mogło nakazać tym podmiotom" zachowanie, które „uchroni m. in. systemy informacyjne, sieci telekomunikacyjne wielu podmiotów przed skutkami incydentu krytycznego"4. Państwo, nie będąc w stanie chronić przed incydentem krytycznym, arbitralnie obciąża konsekwencjami tej sytuacji podmioty prywatne, obciążając je zarazem kosztami przedsięwzięcia. Nieproporcjonalność polega także na zastosowaniu środka najbardziej dolegliwego, jakim jest nakazanie wycofania z użytkowania sprzętu i oprogramowania oraz na uniemożliwieniu udziału w postępowaniu dotyczącym uznania za dostawcę wysokiego ryzyka podmiotów, które nie uzyskały wysokiego przychodu wskazanego w projekcie.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie ugruntowane jest przekonanie, że istotną część treści normatywnej art. 2 Konstytucji RP stanowi zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Na tę z kolei zasadę składają się liczne, bardziej szczegółowe reguły, nazywane przez Trybunał Konstytucyjny w jego orzecznictwie "zasadami przyzwoitej legislacji"5; należy do nich zasada proporcjonalności, która – jako zasada tworzenia prawa – musi być respektowana w demokratycznym państwie prawnym. W myśl tej zasady środki zastosowane do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu powinny być do tego celu proporcjonalne. Ocena proporcjonalności powinna, według Trybunału Konstytucyjnego, „udzielać odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w

2 Por. a. 1 uzasadnienia projektu.
3 Por. s. 104 uzasadnienia projektu.
4 Por. s. 105 uzasadnienia projektu
5 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/98.

stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności); 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności); 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (proporcjonalność sensu stricto)"6. Trybunał uznał, że art. 2 Konstytucji RP jest źródłem zasady proporcjonalności i może być wzorcem stanowiącym wyłączną podstawę kontroli konstytucyjności7. Wskazał również, ze ocena naruszenia zasady proporcjonalności przez zawarte w ustawie rozwiązania powinna być dokonywana z perspektywy efektywności regulacji, konieczności oraz stopnia dolegliwości8.

Przedmiotowa regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, ale nie jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, ponieważ możliwe jest zastosowanie takich środków, jak certyfikacja cyberbezpieczeństwa, czy też dywersyfikacja dostawców sprzętu i oprogramowania. Ze względu na zakres i dolegliwość ingerencji należy uznać, że efekty regulacji nie pozostają w proporcji do nakładanych ciężarów.

Naruszenie zasady proporcjonalności powoduje zarazem, że opiniowana regulacja jest niezgodna z dekodowaną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą racjonalności działań prawodawcy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa"9. Nieproporcjonalność ustanowionej w opiniowanych przepisach kary administracyjnej powoduje zatem niezgodność tych przepisów z zasadą racjonalności działań prawodawcy.

---

6 Por. w szczególmości w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/94. Por. także M. Chmaj, M. Urbaniak: Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2, Warszawa 2022, s. 65 i nast.
7 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn, P 8/10.
8 Ibidem.
9 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/95.

Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy"10, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy"11.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem"12.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, pozwala wymagać respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji"13, nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niezgodność opiniowanych przepisów z zasadą racjonalności ustawodawcy jest równoznaczna z ich niezgodnością z art. 2 Konstytucji RP.

Projektowane rozwiązanie, wprowadzając swego rodzaju upaństwowienie podmiotów prywatnych przez arbitralne i nieproporcjonalne ograniczenie możliwości działania tych podmiotów, jest niezgodne z art. 20 Konstytucji RP, w myśl którego społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności

---

10 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.
11 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.
12 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.
13 Ibidem.

gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że uczynienie własności prywatnej jedną z podstaw gospodarki rynkowej wynika z zakazu powrotu do systemu, w którym dominuje własność państwowa oraz własność podmiotów powiązanych z państwem14. W opiniowanym zakresie projektowane rozwiązanie wprowadza nadmierne niż dopuszczalne w społecznej gospodarce rynkowej powiązanie podmiotów prywatnych z państwem.

Projektowana regulacja nie przewiduje przyznania odszkodowania z tytułu usunięcia sprzętu lub oprogramowania, co jest równoznaczne z pozbawieniem własności przysługującej podmiotom zobowiązanym na mocy ustawy, a więc z wywłaszczeniem na cele publiczne. Jest to niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego wywłaszczenie jest dopuszczalne, jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Według Trybunału Konstytucyjnego wywłaszczenie należy rozumieć szeroko, jako przymusowe odebranie wszelkich praw majątkowych15, a wywłaszczenie może zostać dokonane także aktem generalnym16.

Opiniowane przepisy ustanawiają ograniczenie prawa własności przedsiębiorców telekomunikacyjnych, które może prowadzić nawet do rezultatów równoznacznych z pozbawieniem własności ze względu na nakaz usunięcia sprzętu lub oprogramowania bez przyznania odszkodowania.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że chociaż prawo własności jest traktowane jako prawo podmiotowe o najszerszej treści, i w porównaniu z innymi prawami jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy, nie jest jednak prawem absolutnym (*ius infinitum*), a więc prawem w swojej

14 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/99.
15 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Sk 39/15.
16 Por. P. Tuleja w: P. Tuleja, red.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, s. 91.

treści niczym nie ograniczonym17. Trybunał stwierdził przy tym, że poręczenia całkowitej ochrony własności nie można rozumieć krańcowo, tzn. w tym sensie, że każda ingerencja ustawodawcy w sferę własności osobistej stanowi naruszenie Konstytucji, która „chroni różne dobra, zarówno związane z interesem indywidualnym obywateli, jak i potrzebami całego społeczeństwa. Stosownie do okoliczności zachodzi nieraz potrzeba dania pierwszeństwa jednym dobrom przed drugimi"18. Ograniczenie własności jest zatem dopuszczalne, jeżeli pozostaje w granicach konstytucyjnych gwarancji prawa własności. Identyfikując te gwarancje Trybunał Konstytucyjny stwierdził19, że prawo własności i jego ochronę należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej. W świetle tych zasad zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane20. Ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty tego prawa.

Uznanie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela21. Jak już

17 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/92.
18 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn, K 6/95.
19 Por. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. P 11/98.
20 Por. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. P 2/98.
21 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 42/07.

stwierdzono w przypadku opiniowanych przepisów mamy do czynienia z naruszeniem zakazu nadmiernej ingerencji. Tym samym ustanawiane w tych przepisach ograniczenia nie są konieczne w demokratycznym państwie i z tego względu nie mogą mieć miejsca.

W świetle orzecznictwa konstytucyjnego wprowadzone w opiniowanych przepisach ograniczenia w sposobie korzystania z własności mogą zostać uznane za konstytucyjnie dopuszczalne wówczas, gdy są uzasadnione potrzebą ochrony wartości konstytucyjnych22 (dookreślają je postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz inne normy konstytucyjne) i są konieczne w demokratycznym państwie. Wskazuje to na potrzebę respektowania zasady proporcjonalności, według której użyte przez ustawodawcę środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu23.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W myśl art. 64 ust. 1 i 2 każdy ma prawo do własności, a także innych praw majątkowych, które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Stosownie do art. 2 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Ograniczenia w zakresie korzystania z własności podlegają ocenie dotyczącej ich zgodności z dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa, określaną w orzecznictwie Trybunału także jako „zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w

22 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 6/12.
23 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/06.

stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny"24. Według Trybunału Konstytucyjnego „ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa"25. W przypadku opiniowanych przepisów mamy do czynienia z nałożeniem na wskazane w nich podmioty obowiązków wobec państwa ukształtowanych w taki sposób, że prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie sprowadza zagrożenie dla prawa własności; zagrożenie to ma swoje źródło we władczej ingerencji państwa spowodowanej okolicznościami, za które podmiot, którego przedmiotowe przepisy dotyczą nie ponosi odpowiedzialności.

Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), która jest zarazem jedną z zasad przyzwoitej legislacji26 dekodowanych z art. 2 Konstytucji RP.

Korzystanie z własności podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustabilizowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego określa przesłanki i model oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych, określających sposoby rozwiązania kolizji konstytucyjnie chronionych dóbr27, w odwołaniu do postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z

---

24 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 48/04.
25 Ibidem.
26 Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2022, s. 74 i nast.
27 Por. M. Safjan, L. Bosek: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. I, s. 801.

konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. W myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „istota" wolności i praw człowieka i obywatela rozumiana jest jako „nienaruszalny rdzeń" każdej wolności i każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotykać pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności lub prawa podmiotowego, określoną przy uwzględnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych. Gdy chodzi o własność jako najważniejsze prawo objęte ochroną opartą na art. 64 Konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji, w myśl którego podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Uprawnieniami składającymi się na treść prawa własności są „konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim"28. W przypadku ograniczeń prawa własności wprowadzonych przez opiniowane przepisy ma miejsce ingerencja w treść prawa własności polegająca na tym, że zostaje zagrożone

28 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 33/00.

prawo własności w konsekwencji podjęcia decyzji o uznaniu dostawcy sprzętu i oprogramowania za dostawcę wysokiego ryzyka, której skutki dotykają przedsiębiorców telekomunikacyjnych w okolicznościach niezależnych od nich, co może doprowadzić do pozbawienia zainteresowanych zdolności wykonywania działalności gospodarczej, a więc zdolności zachowania mienia i dysponowania nim.

Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela29.

W świetle orzecznictwa konstytucyjnego wprowadzone w opiniowanych przepisach ograniczenia w sposobie korzystania z własności mogą zostać uznane za konstytucyjnie dopuszczalne wówczas, gdy są uzasadnione potrzebą ochrony wartości konstytucyjnych (dookreślają je postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz inne normy konstytucyjne) i są konieczne w demokratycznym państwie. Wskazuje to na potrzebę respektowania zasady proporcjonalności, według której użyte przez ustawodawcę środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu30. Jednakże ingerencja państwa w prawa majątkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych przewidziana w projekcie ze względu na nieproporcjonalność wykracza poza konstytucyjnie dopuszczalny standard ograniczania własności.

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że wskazana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP "przesłanka porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia

29 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 42/07.
30 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/06.

normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego"31. W orzecznictwie konstytucyjnym dopuszczono ograniczenia prawa własności mające oparcie w przesłance porządku publicznego32. Uznano również, że ingerencja w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom określonych działań na rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz dla zaspokojenia potrzeb interesów konsumentów, służy ochronie porządku publicznego33.

Opiniowane przepisy nie znajdują jednak uzasadnienia w przesłance porządku publicznego, ponieważ naruszają stan zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przypominał, że jego zadaniem nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Do kompetencji ustawodawcy należy bowiem stosowanie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero wówczas gdy ustawodawca wyjdzie poza te ramy swobody działania i naruszy określoną zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału34. W orzecznictwie wskazano, że ustawodawca „może nowelizować prawo także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją"35. Wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych pozostaje „w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem"36. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że

31 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 2/98.
32 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 11/98.
33 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/00.
34 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. K 39/00, K 30/01, P 10/01.
35 Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 7/95.

„sprawowanie władzy ustawodawczej należy do Sejmu i Senatu. Ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji. Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie kontrola zaskarżonych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy oraz domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. (...) Trybunał Konstytucyjny interweniuje w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swojej swobody działania w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne"37. Pogląd ten można odnieść do opiniowanych przepisów. W przypadku opiniowanych przepisów ma miejsce naruszenie reguł konstytucyjnych. Z tego względu cele ustawodawcy, niezależnie od oceny ich zgodności z Konstytucją RP, nie mogą zostać zrealizowane w sposób konstytucyjnie akceptowalny.

Przewidziane w opiniowanych przepisach ograniczenia prawa własności wykraczają poza konstytucyjne ramy, w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności może być ograniczane. Przepisy te są zatem niezgodne z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Art. 67 b ust. 2, ust. 4, ust. 10 są niezgodne z preambułą Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepisy te przewidują, że do postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z wyłączeniem art. 28 (pojęcie strony), art. 31 (prawa organizacji społecznej w postępowaniu), art. 51 (wezwanie do osobistego stawienia się), art. 66a (metryka sprawy) i art. 79 (prawa strony) tej ustawy. W demokratycznym państwie prawnym ograniczenie praw strony przysługujących jej na mocy ustawy jest równoznaczne z ograniczeniem prawa do prawa przysługującego podmiotom prawnym w demokratycznym państwie prawnym..

---

36 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/06.
37 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/94 oraz K 10/97.

Rozwiązanie wprowadzone w opiniowanych przepisach ustawy jest niezgodne z ustanowioną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie odniósł się do relewantnej w niniejszej sprawie zasady rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych, stosując tę zasadę bezpośrednio jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów38, jak i odwołując się do niej pośrednio, dla uzupełnienia argumentacji w zakresie zgodności oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowej Konstytucji39. Ustawodawca narusza tę zasadę, ponieważ tworzy rozwiązania sprowadzające immanentne ryzyko niezgodnego z Konstytucją RP ograniczania praw przedsiębiorców telekomunikacyjnych w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, a tym samym działania instytucji publicznej wbrew konstytucyjnemu nakazowi rzetelności i sprawności.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie" narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli"40. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą41, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc w szczególności instytucji publicznych służących zagwarantowaniu bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją"42.

3. W myśl art. 67 e ust. 2 projektu odpis sentencji wyroku sądu administracyjnego w sprawie decyzji o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka

---

38 Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.
39 Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.
40 Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.
41 Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).
42 Ibidem.

doręcza się skarżącemu z tą częścią uzasadnienia, która nie zawiera informacji niejawnych. Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne jest wyłączenie jawności rozprawy, a nie jawności uzasadnienia. Ponadto powołany przepis przewiduje, że wyrok ogłaszany jest publicznie. Uzasadnienie jest częścią wyroku.

4. W myśl art. 67 g ust. 2 projektu polecenie zabezpieczające wydawane przez ministra właściwego do spraw informatyzacji dotyczy nieokreślonej liczby podmiotów kluczowych i podmiotów ważnych. Jednak art. 87 ust. 1 nie zalicza poleceń ministra do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a więc obowiązującego te podmioty. Polecenia ministra nie są rozporządzeniami ministra. Podmioty wskazane w art. 67 g ust. 2 projektu nie są jednostkami organizacyjnie podległymi ministrowi, a zatem nie wiążą je polecenia ministra nawet, gdyby były jego zarządzeniem.

5. Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.