

Andrzej Szmyt

Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw¹

Legal opinion on presented by President of Republic Act amending Act on Martial Law and Act on Competence of Commander-in-Chief of the Armed Forces and its subordination to constitutional authorities of Republic of Poland and other acts: The opinion relates to presidential project amending Act on martial law and Act of competence of Commander-in-Chief of the Armed Forces and its subordination to constitutional authorities of Republic of Poland and other acts, which was introduced to Marshal of the Sejm on 10th of July 2011. This project amends Acts contained in its title and Act on State of Emergency and Act of state of natural disaster. Author stresses that legislator should pass laws, which brings new legal norms, which are not included in current law. In opinion of the Author, interpretation of current law shall provide to conclusion that presidential project contains norms, already binding at the moment of introducing the amendment. Author criticizes definition of “cyberspace”, proposed by the project. In Author’s opinion this definition is not precisely specified. At the end of the opinion, Author repeats the thesis that, he doubts in necessity of this amendment, presented at the begging.

Keywords: armed forces | martial law | security

Słowa kluczowe: siły zbrojne | stan wojenny | bezpieczeństwo

Doktor hab., prof. Uniwersytetu Gdańskiego, ekspert ds. legislacji BAS;
andrzej.szmyt@sejm.gov.pl.

Uzasadnienie prawne opinii

W dniu 10 czerwca 2011 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach

¹ Opinia sporządzona 17 lipca 2011 r. na zlecenie posła, druk sejmowy nr 4355.

Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasad jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 4355). Do reprezentowania stanowiska Prezydenta RP w toku prac nad projektem ustawy upoważniony został sekretarz stanu Stanisław Koziej, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Proponowana nowelizacja – poza ustawą wprost wymienioną w tytule projektu – miałyby objąć także ustawę o stanie wyjątkowym oraz ustawę o stanie klęski żywiołowej. Pierwsze trzy artykuły projektu dotyczą kolejno wymienionych ustaw, art. 4 dotyczy terminu wejścia w życie ustawy.

Jak wynika z uzasadnienia projektu, zasadniczym celem zmian ujętych w projektowanej ustawie jest uwzględnienie zagrożeń wynikających z działań i zadań w cyberprzestrzeni jako okoliczności spełniającej normatywną treść przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 229, 230 i 232 Konstytucji RP. Jest przy tym poza sporem, że obecnie obserwujemy „dynamiczny proces przenoszenia aktywności ludzkiej w przestrzeń wirtualną, będącą składową obszaru cyberprzestrzeni” (z uzasadnienia projektu). Jest to dziś nieodzowny element funkcjonowania państw i społeczeństw, rodzący jednak zagrożenia, w efekcie także poważne zakłócenia w funkcjonowaniu państwa, w tym jego struktur i gospodarki. Niewątpliwie państwo powinno być przygotowane tak na odparcie zagrożeń, jak i zwalczanie zaistniałych skutków tego rodzaju działań.

Mimo powyższych konstatacji, można mieć uzasadnione wątpliwości co do potrzeby (celowości) dokonywania projektowanej nowelizacji wymienionych ustaw; osobną sprawą są kwestie natury legislacyjnej w sytuacji, gdyby jednak ustawodawca podzielał przekonanie wnioskodawców co do potrzeby zmian. Podstawową przesłanką dla dokonywania zmian w ustawodawstwie powinno być założenie, że będą one wnosić pewną „nowość normatywną”, iż bez ich dokonania nie można uznać, że określone kwestie mieszczą się w obowiązujących dotychczas przepisach. Jak się wydaje, w omawianym wypadku nie mamy do czynienia z taką sytuacją, bowiem nawet prosta interpretacja obowiązujących ustaw pozwala przyjąć, że „postulowane” materie są treściowo ich składową. Innymi słowy, proponowane rozwiązanie oceniam jako jedynie „ustawowe wyeksponowanie” cyberprzestrzeni, które miałyby odzwierciedlać fakt przypisywania jej „dużej wagi”. Ocena stopnia – większego lub mniejszego zagrożenia państwa, jako przesłanki rozporządzeń wprowadzających określony stan nadzwyczajny, może być przecież dokonywana „z uwzględnieniem” bezpieczeństwa w „przestrzeni wirtualnej”, niezależnie od wyrażenia tego *expressis verbis* w ustawach.

Przykładowo zobrazować można powyższe uwagi brzmieniem obowiązujących i postulowanych przepisów choćby pierwszej z wymienionych ustaw (o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej

z 29 sierpnia 2002 r.; dalej: ustawa o stanie wojennym). W art. 2 ust. 1 obowiązującej ustawy mówi się, że: *W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi (...) Prezydent (...) może (...)*. W nowym brzmieniu tego przepisu wykreśla się słowa „w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi”, zaś po ust. 1 proponuje się dodać ust. 1a i 1b, gdzie w ust. 1a konstruuje się definicję zewnętrznego zagrożenia państwa: „Przez zewnętrzne zagrożenie państwa, o którym mowa w ust. 1 rozumie się celowe działania, w tym o charakterze terrorystycznym (...) podejmowane (...) na lądzie, wodzie, w przestrzeni powietrznej, przestrzeni kosmicznej lub cyberprzestrzeni”. Niezależnie od definicyjnej formy treść nowego ujęcia przepisów mieści się w dotychczas obowiązującym brzmieniu ust. 1. Zakres treściowy dotychczasowego ust. 1 jest „otwarty”, mieszcząc w sobie niewyobrażalny przecież cały szereg „skatalogizowanych” zdarzeń. Dla dokładności dodajmy, że rozwijany tu zarzut w równej mierze można odnieść do „wyeksplikowanego” już obecnie „działania terrorystycznego”. Swoboda decyzyjna ustawodawcy, jak pokazuje praktyka legislacyjna, może opierać się jednak na ocenie innej niż tylko *stricte* prawna.

Osobno należy przy tym mocno podkreślić, że projektowane brzmienie „definicyjne” z ust. 2 (zapewne wbrew intencjom projektodawców) przynosi efekt w postaci „zamknięcia” pojęcia zewnętrznego zagrożenia państwa (inaczej niż to było w dotychczasowym ust. 1, w którym pojęcie to nie miało formy definicji), co może przynieść negatywne skutki, wobec nie do końca przecież przewidywanych zdarzeń.

Inną kwestią jest samo pojęcie – użyte wielokrotnie w projekcie ustawy – cyberprzestrzeni oraz jej definicja, podana w nowym ust. 1b (do art. 2 ustawy o stanie wojennym). Na wstępie należy jednak zastrzec, że autor niniejszych uwag nawet w najmniejszej mierze nie czuje się specjalistą w sferze „cyberprzestrzeni”. Z tym zastrzeżeniem – pojęcie „cyberprzestrzeni” wydaje się być pojęciem jednak niedookreślonym, w świadomości społecznej nieco „domyślnym”, o nieustalonej treści normatywnej, raczej dość potoczną „zbitką pojęciową”. Tym większe znaczenie musi mieć jego prawne dookreślenie (zdefiniowanie), jako że potencjalnie wiąże się z konsekwencjami w sferze praw i wolności człowieka i obywatela. Ocena merytoryczna treści zaproponowanej definicji wykracza, jak wyżej wspomniano, poza kompetencje autora tych uwag, choć nawet słowo „przestrzeń” może już rodzić wątpliwości. Warto też zauważyć, że nawet w uzasadnieniu projektu określenie „cyberprzestrzeń” używane jest częściowo wymiennie, a częściowo we fragmentarycznym związku z pojęciem „przestrzeni wirtualnej”.

Zakładając warunkowo trafność zaproponowanej w projekcie ustawy definicji „cyberprzestrzeni”, należy jednak – z technicznolegislacyjnego punktu widzenia – zastanowić się nad potrzebą jej „powtarzania” w każdej z nowelizowanych ustaw (a więc także i w ustawie o stanie wyjątkowym – art. 2 ust. 1a

w nowym brzmieniu, jak i w ustawie o stanie klęski żywiołowej – ust. 3 pkt 4 w nowym brzmieniu). W obu kolejnych ustawach powinno wystarczyć „odesłanie” do definicji, jaka byłaby przyjęta w jednym akcie; być może w tym zakresie (definicyjnym) celowe byłoby rozważenie nowelizacji ustawy z 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, do której to ustawy częściowo odsyła proponowana definicja.

W konkluzji wyrażam istotną wątpliwość co do potrzeby i kształtu proponowanej nowelizacji wymienionych ustaw.