



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 29 października 2024 r.

BSA II.021.70.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

DS. 1801. 438. 2024
4.11.2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 24 września 2024 r., znak: SPS-WP.020.219.5.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (druk nr 664)**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.219.11.2024

Data wpływu 05.11.2024



BSA II.021.70.2024

Uwagi
do rządowego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej
(druk nr 664)

I. Uwagi ogólne

1. Niniejsza opinia dotyczy rządowego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (cyt. dalej: projekt ustawy o ochronie ludności), który został przesłany Pierwszemu Prezesowi SN przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 24 września 2024 r., nr SPS-WP.020.219.5.2024 (doręczonym w dniu 27 września 2024 r.).
2. Przedłożony do opiniowania projekt ustawy wprowadza zmiany także w szeregu aktów prawnych, mające na celu dostosowanie ich przepisów do rozwiązań w nim zawartych, tj. w: ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119); ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 155); ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164); ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688 oraz z 2024 r. poz. 721); ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 275 i 1222); ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 127 i 1089); ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530); ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1082); ustawie z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 309 i 1222); ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 2024 r. poz. 17 i 1228); ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2024 r. poz. 706); ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2021 r. poz. 1995); ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370); ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566); ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107); ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317); ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334); ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2091); ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 574); ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130); ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292); ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 475, 742, 858, 863 i 1089); ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r.

o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 oraz z 2024 r. poz. 834 i 1222); ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190); ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.); ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 98); ustawie z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 294 oraz z 2024 r. poz. 834); ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233); ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, 834, 1089, 1222 i 1248).

3. Wraz z projektem ustawy o ochronie ludności do zaopiniowania przedłożono szereg projektów rozporządzeń, które miałyby zostać wydane na podstawie przepisów w niej zwartych, tj. projekt: rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i wyłączenia ich z krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków współpracy jednostek ochrony przeciwpożarowej niewłączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez podmioty ochrony ludności; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie programu szkoleń ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu organizowania i prowadzenia ćwiczeń ochrony ludności i obrony cywilnej; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie funkcjonowania systemu ostrzegania i alarmowania ludności; rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne; rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu realizacji działań w zakresie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia wzoru karty tożsamości i tabliczki tożsamości; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych lub ich części za budowle ochronne.
4. Zgodnie z zamierzeniem projektodawcy nowa regulacja miałaby uwieńczyć kilkudziesięcioletnie starania stworzenia aktu prawnego, który w sposób kompleksowy dotyczyłby ochrony ludności, rozumianej jako wszelkie działania państwa w tym obszarze, zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny. Celem przedstawionego do opiniowania projektu jest także „harmonizacja obowiązującego prawa oraz dostosowanie przepisów do współczesnych zagrożeń i usprawnienia reagowania służb publicznych” (s. 5-6 uzasadnienia projektu). Projekt ustawy w sposób systemowy ma uzupełniać i porządkować działania mające na celu przygotowanie podmiotów ochrony ludności do reagowania w czasie pokoju, stanu wojennego i wojny (s. 4 uzasadnienia projektu). Zaproponowane w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej rozwiązania prawno-systemowe „zmiierają do właściwego umiejscowienia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w istniejącym systemie

bezpieczeństwa państwa oraz usunięcia niejasności w dotychczasowym porządku prawnym”, a także do ujednolicenia prawodawstwa w zakresie ochrony ludności. Zgodnie z zamierzeniem projektodawcy zadaniem ustawy jest również wprowadzenie czytelnego podziału kompetencji między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (s. 5-6 uzasadnienia projektu).

5. W przedłożonej do opiniowania regulacji zakłada się, że podmioty ochrony ludności realizujące zadania ratownicze i ochronne w czasie pokoju zostaną „automatycznie” przekształcone w struktury obrony cywilnej przeznaczone do działania w czasie wojny (s. 25 uzasadnienia projektu).
6. Odnosząc się do treści opiniowanego projektu, już na wstępie należy zaznaczyć, że z uwagi na treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U.2024, poz. 622 t.j.) zakres uwag stanowiących treść opinii ogranicza się do materii prawa sądowego oraz aspektów legislacyjnotechnicznych. W powołanym wyżej przepisie ustawodawca ograniczył bowiem powierzona Sądowi Najwyższemu kompetencję do opiniowania aktów prawnych wskazując, że przedmiot opiniowania przez Sąd Najwyższy mogą stanowić projekty ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także inne projekty ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego (por. K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, WKP 2021, komentarz do art. 1, teza 17*). Należy wskazać, że w odniesieniu do analizowanego projektu ustawy znacząca część proponowanej regulacji wykracza poza wskazane wyżej przesłanki stosowania przepisu art. 1 pkt 4 ustawy o Sądzie Najwyższym.
7. W przedstawionym do opiniowania akcie prawnym najistotniejsze z punktu widzenia organów wymiaru sprawiedliwości są:
 - regulacje przewidujące ponoszenie odpowiedzialności karnej w stosunku do osób, które będąc powołanymi do pełnienia służby w obronie cywilnej nie zgłaszają się do odbywania tej służby w określonym terminie i miejscu (projektowany art. 144a § 1 i § 2 kodeksu karnego; cyt. dalej jako: k.k.);
 - unormowania przewidujące wprowadzenie sankcji karnej za: odmowę pełnienia służby w obronie cywilnej, złośliwe lub uporczywe odmawianie wykonania obowiązku wynikającego z tej służby albo polecenia w sprawach służbowych (projektowany art. 144b § 1 k.k.), samowolne opuszczenie wyznaczonego miejsca wykonywania obowiązków służbowych lub samowolne poza nim pozostawanie (projektowany art. 144b § 2 i § 3 k.k.);
 - rozwiązania przewidujące odpowiedzialność wykroczeniową za niedopełnienie obowiązków w zakresie utrzymania lub udostępnienia obiektu zbiorowej ochrony do użycia bądź niewykonanie nakazów dotyczących zorganizowania miejsc doraźnego schronienia (projektowana treść art. 82b kodeksu wykroczeń; cyt. dalej jako: k.w.);
 - propozycja zmierzająca do objęcia kierownika budowli ochronnej (projektowany art. 100 ust. 3 ustawy o ochronie ludności) oraz osób pełniących służbę w obronie cywilnej (projektowany art. 148 ustawy o ochronie ludności) ochroną prawną należną funkcjonariuszowi publicznemu w czasie wykonywania przez nich obowiązków;
 - projektowana zmiana treści: art. 12 kodeksu karnego wykonawczego (cyt. dalej jako: k.k.w.) (polegająca na modyfikacji tej regulacji poprzez wprowadzenie do jej treści sformułowania: „służby w obronie cywilnej”); art. 80 pkt 4 i art. 83 ust. 2 ustawy o referendum ogólnopolskim (polegająca na wykreśleniu z treści tych przepisów sformułowania „oddziałów obrony cywilnej”);

art. 49 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (polegająca na modyfikacji treści tego przepisu poprzez skreślenie zdania, w myśl którego przepis ten należało stosować odpowiednio do osoby odbywającej zasadniczą służbę w obronie cywilnej).

8. Odnosząc się do treści projektu w opisanym powyżej zakresie (tj. w pkt. 7 Uwag ogólnych), należy zgłosić kilka zastrzeżeń w zakresie techniki prawodawczej i proponowanych w nim rozwiązań.

II. Uwagi szczegółowe

1. Uwagi o charakterze legislacyjnym:

a) Uzasadnienie projektu.

W doktrynie powszechnie podkreśla się istotną rolę, jaką pełni uzasadnienie. Przede wszystkim służy ujawnieniu intencji prawodawcy i jest jednym z mechanizmów kontroli społecznej, umożliwiając pośrednie uczestnictwo ogółu obywateli danego państwa w procesie rządzenia państwem (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016*).

Przepis § 12 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 238) (cyt. dalej jako: z.t.p.) w szczególności stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. Rzetelne sporządzanie uzasadnień do projektów ustaw nie tylko podnosi jakość uchwalanych ustaw, ale również umożliwia weryfikację założonych celów projektu i projektowanych rozwiązań legislacyjnych.

Jak wskazuje się w § 12 z.t.p. uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać informacje o tym, jakie były rozważane alternatywne rozwiązania prawne i inne niż prawne środki oddziaływania umożliwiające osiągnięcie zamierzonych celów i dlaczego z nich zrezygnowano. Należy w szczególności wskazać, które z tych środków zostały podjęte oraz przedstawić osiągnięte wyniki (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 12, t. 6.1.*). Uzasadnienie dzieli się na część ogólną i szczegółową. W części ogólnej zwięźle omawia się stan faktyczny i prawny w dziedzinie, która ma być objęta regulacją, a następnie wyjaśnia się cel i założenia nowego aktu prawnego. W części szczegółowej omawia się poszczególne przepisy projektowanego aktu.

Wymogi te nie zostały w pełni zrealizowane w przedstawionym do zaopiniowania projekcie w szczególności w zakresie odnoszącym się do projektowanej zmiany przepisów wskazanych w pkt 7 Uwag ogólnych przedmiotowej opinii.

Zgłoszone propozycje brzmienia przepisów wskazanych w pkt 7 Uwag ogólnych do opiniowanego projektu, a w szczególności art. 144a k.k., art. 144b k.k. oraz art. 82b k.w., jak również art. 100 ust. 3 ustawy o ochronie ludności i art. 148 ustawy o ochronie ludności, w sposób istotny zmieniają obowiązujące obecnie regulacje i w związku z tym powinny być wnikliwie i przekonująco umotywowane. Tymczasem w uzasadnieniu projektu ustawy brak jakiegokolwiek odniesienia się do treści proponowanego brzmienia zarówno tych regulacji, jak i pozostałych przepisów wskazanych w pkt 7

Uwag ogólnych, tj. art. 12 k.k.w., art. 49 § 2 p.u.s.p., art. 80 pkt 4 i art. 83 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Uniemożliwia to poznanie argumentów przemawiających za zgłoszonymi zmianami.

W dalszej kolejności wskazać należy, że zarówno przed podjęciem decyzji o dekryminalizacji bądź modyfikacji penalizacji, jak i decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać zarówno modyfikację penalizacji bądź wyłączenie określonej kategorii zachowań z zakresu kryminalizacji, jak i objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych. Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu ustawy, na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans przesłanek mających uzasadniać poszerzenie katalogu zachowań karalnych (dotyczy to treści projektowanych art. 144a k.k., art. 144b k.k. oraz art. 82b k.w.).

Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych argumentów, ani danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność proponowanych zmian legislacyjnych w zakresie odnoszącym się do wprowadzenia regulacji obejmującej kierownika budowli ochronnej (projektowany art. 100 ust. 3 ustawy o ochronie ludności) oraz osób pełniących służbę w obronie cywilnej (projektowany art. 148 ustawy o ochronie ludności) w czasie wykonywania przez nich obowiązków ochroną prawną należną funkcjonariuszowi publicznemu.

Wskazane braki stanowią przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji. W poważnym stopniu utrudniają dokonanie oceny projektu, poddając w wątpliwość zasadność wprowadzenia projektowanych zmian do porządku prawnego.

b) Zasada określoności przepisu karnego – projektowany art. 82b k.w.

Zgłoszona propozycja brzmienia regulacji zawartych w projektowanym art. 82b pkt 1 i pkt 2 kodeksu wykroczeń budzi zastrzeżenia z perspektywy realizacji zasady określoności przepisu karnego mającej swe źródła w art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 15 ust. 1 zd. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), oraz w art. 1 § 1 k.w..

Z zasady określoności przepisów karnych wynika, że prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. W konsekwencji tego, w przepisie karnym zawartym w ustawie powinny być wyraźnie, jednoznacznie i wyczerpująco określone zarówno znamiona czynu zabronionego, jak i sankcje grożące za popełnienie tego czynu (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75; orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994/1/5, LEX nr 25109; postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991/1/34, LEX nr 25373; wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, OTK-A 2010/5/50, LEX nr 583781*). Mając na względzie istotne znaczenie tej zasady Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r., w sprawie SK 52/08, zasadnie wskazał, że "nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany

przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami nullum crimen sine lege scripta oraz nullum crimen sine lege certa”.

Emanację tej tezy stanowi wyrażony wprost w treści § 75 ust.1 z.t.p. nakaz określania w przepisie karnym znamion czynu zabronionego w sposób wyczerpujący oraz co do zasady wykluczenie stosowania w przepisach karnych odesłań do innych przepisów (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75, t. 9).*

W § 75 ust. 2 z.t.p. przewiduje się pierwszy z wyjątków kiedy to odesłanie jest dopuszczalne. A mianowicie sytuację, w której bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy lub w postanowieniach umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie, czy też dających się bezpośrednio stosować postanowieniach aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska w umowie międzynarodowej przekazała kompetencje prawodawcze w trybie określonym w art. 90 Konstytucji RP (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75, t. 11).*

Drugi z wyjątków został wskazany przez ustawodawcę w ust. 3 § 75 z.t.p.. W myśl tej regulacji odesłanie w przepisie karnym jest również dopuszczalne, gdy przepis karny przewiduje inną niż sprawstwo formę popełnienia czynu zabronionego albo przewiduje okoliczności wyłączające, łagodzące lub zaostrzające odpowiedzialność karną, przy czym dotyczy to wyłącznie odesłań wewnętrznych, tj. w obrębie tej samej ustawy (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75, t. 12).*

W tym kontekście wątpliwości budzi sposób sformułowania projektowanego art. 82b k.w.. Zwrócić bowiem należy uwagę, że:

- w punkcie 1 tego przepisu zawarto odesłanie do art. 96 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie ludności określającego obowiązki jakie spoczywają na właścicielu i zarządcy budowli ochronnej (tj. obowiązek: 1) zapewnienia utrzymania budowli ochronnej w należyтым stanie technicznym; 2) udostępnienia budowli ochronnej na cele ochrony ludności na polecenie organu ochrony ludności). Następnie wskazano, że nie dopełniają oni (tj. właściciel i zarządca budowli ochronnej) obowiązków „w zakresie utrzymania lub udostępnienia obiektu zbiorowej ochrony do użycia”. Nadto wymieniając podmioty, na których ciążyą opisane w tym przepisie (tj. 82b pkt 1 k.w.) obowiązki wskazano na „zarządcę obiektu zbiorowej ochrony”, podczas gdy w projektowanym art. 96 ust. 1 ustawy o ochronie ludności (do którego odwołuje się art. 82b pkt 1 k.w.) posłużono się określeniem „zarządca budowli ochronnej”. Powyższe może nasuwać wątpliwości interpretacyjne co do tego na kim ciążyą obowiązki wskazane w tym przepisie.

- w punkcie 2 art. 82b k.w. zawarto odesłanie do projektowanego art. 102 ust. 2 ustawy o ochronie ludności w zakresie odnoszącym się do niewykonania „nakazów” dotyczących zorganizowania miejsc doraźnego schronienia. Tymczasem w ust. 2 art. 102 ustawy o ochronie ludności wyszczególniono dwa punkty, przy czym wyłącznie w punkcie 1 wskazuje się, że zorganizowanie miejsca doraźnego schronienia następuje w drodze: „1) nakazu przystosowania pomieszczeń budynków, garaży podziemnych, tuneli, budowli ziemnych, wykopów i tym podobnych obiektów do pełnienia funkcji obiektu zbiorowej ochrony”, natomiast w punkcie 2 art. 102 ust. 2 odnosząc się do zorganizowania

miejsca doraźnego schronienia wskazuje się, że następuje to w drodze:” 2) wykonania miejsc doraźnego schronienia przystosowanych do tymczasowego ukrycia ludności”.

c) Zasada jasności przepisów i zasada konsekwencji terminologicznej w obrębie języka prawnego i w ramach aktu – 82b pkt 1 k.w.

Jasność, brak wieloznaczności, precyzja i poprawność tworzonych przepisów to wartości prawa obowiązującego w demokratycznym państwie (*H. Duszka-Jakimko, B. Kozicka, Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego, PPP 2018/1/9-20*).

Stosownie do treści § 6 z.t.p., przepisy ustawy redaguje się tak, aby jednoznacznie (precyzyjnie) i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Skuteczność prawa, zakładana w modelu racjonalnego tworzenia prawa, zależy m.in. od jego odbioru przez adresatów, a to stawia przed ustawodawcą obowiązek takiego formułowania treści przepisu, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca (*G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 6, t. 5 i t. 5.1.*). Niepewność co do treści nakładanych przez prawo obowiązków, spowodowana niestaranną legislacją została uznana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za sytuację niedopuszczalną (por. wyrok TK z 14.09.2001 r., sygn. SK 11/00, OTK 2001/6/166, LEX nr 49155; wyrok TK z 30.10.2001 r., sygn. K 33/00, OTK 2001/7/217, LEX nr 49538; wyrok TK z 30.04.2004 r., sygn. K 32/03, OTK-A 2004/3/22, LEX nr 107956).

Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 10 z.t.p. różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia (tj. różne pojęcia oznacza się różnymi określeniami), a tym samym zwrotom nie należy nadawać innego znaczenia. Zwraca się na to uwagę w doktrynie podkreślając, że „jeśli prawodawca chce rozróżnić jakieś pojęcia, musi dać temu wyraz, stosując różne określenia. Ta zasada jest odbiciem zasady wykładni, w myśl której, jeśli prawodawca nie rozróżnił jakichś pojęć, nie powinno się ich rozróżniać w drodze interpretacji” (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 10, t. 4 i 5*).

W kontekście wymogów wynikających z zasad zawartych w § 6 z.t.p. i § 10 z.t.p., zastrzeżenia budzi to, że w projektowanym art. 82b pkt 1 k.w. projektodawca posługuje się sformułowaniem „zarządca obiektu zbiorowej ochrony”, podczas gdy w treści projektowanego art. 96 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie ludności, - do którego odwołuje się projektodawca w art. 82b pkt 1 k.w. - wskazując podmiot, na którym ciążyą opisane tam (tj. w art. 96 ust. 1 pkt 1) obowiązki używa określenia „zarządca budowli ochronnej”. Skoro z zasady wyrażonej w § 10 z.t.p. wynika, że różne pojęcia oznacza się różnymi określeniami, to taki sposób sformułowania art. 82b pkt 1 k.w. wydaje się uprawniać do konkluzji, że określenie „zarządca obiektu zbiorowej ochrony” (art. 82b pkt 1 k.w.) nie jest tożsame z określeniem „zarządca budowli ochronnej” (art. 96 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie ludności).

Proponowany przez Projektodawcę sposób sformułowania art. 82b pkt 1 k.w. generować może zatem wątpliwości, co do kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność wykroczeniową na gruncie tego przepisu.

Wątpliwości interpretacyjne pogłębia również fakt, że użyte przez projektodawcę sformułowanie „zarządca obiektu zbiorowej ochrony” nie koresponduje z nomenklaturą, którą posługuje się projektodawca na gruncie opiniowanej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

A mianowicie w ramach tej ustawy, dla określenia podmiotów zarządzających różnego rodzaju obiektami używa się pojęć: „zarządca budowli ochronnej” (projektowany art. 87, art. 96, art. 97, art. 98, art. 99, art. 100, art. 101 ustawy o ochronie ludności); „zarządca miejsc doraźnego schronienia” (projektowany art. 103 ustawy o ochronie ludności); „zarządca obiektu budowlanego” (projektowany art. 88, art. 106 ustawy o ochronie ludności).

2. Objęcie kierownika budowli ochronnej (projektowany art. 100 ust. 3 ustawy o ochronie ludności) oraz osób pełniących służbę w obronie cywilnej (projektowany art. 148 ustawy o ochronie ludności) ochroną prawną należną funkcjonariuszowi publicznemu.

Wątpliwości stwarza zarówno rozwiązanie proponowane w art. 100 ust. 3 ustawy o ochronie ludności, z którego wynika, że „kierownik budowli ochronnej w czasie wykonywania swoich obowiązków korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 i 1228 i ...) dla funkcjonariuszy publicznych”, jak i propozycja zmierzająca do objęcia taką ochroną osób pełniących służbę w obronie cywilnej w czasie wykonywania przez nich obowiązków (projektowany art. 148 ustawy o ochronie ludności).

Definicja legalna pojęcia „funkcjonariusz publiczny” zawarta została w art. 115 § 13 k.k.. Wymienia się tam poszczególne kategorie osób zatrudnionych w określonych podmiotach lub wykonujących konkretne funkcje. Do czasu wejścia w życie art. 589zo § 3 k.p.k. (tj. z dniem 8.02.2018 r.) art. 115 § 13 k.k. wyszczególniał wszystkie elementy zakresu pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, co sprawiało, że za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego nie mogła być uznana osoba, która nie należała do żadnej z kategorii wskazanych w tym przepisie, chociażby przepisy szczególne gwarantowały jej taką ochronę prawną, jaką przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych (*J. Majewski [w:] J. Majewski (red.), Kodeks karny. Komentarz, WKP 2024, komentarz do art. 115 § 13, teza 2 i 3*). Na mocy dyspozycji art. 589zo § 3 k.p.k. zakresem kodeksowego określenia „funkcjonariusz publiczny” objęto także przedstawicieli organów innych państw członkowskich Unii Europejskiej wydających europejskie nakazy dochodzeniowe, obecnych przy wykonywaniu przez właściwe organy polskie czynności, których dotyczy dany nakaz (art. 589zo § 3 k.p.k. jest tzw. modyfikatorem art. 115 § 13 k.k.). (*J. Majewski [w:] J. Majewski (red.), Kodeks karny. Komentarz, WKP 2024, komentarz do art. 115 § 13, teza 3*).

W zakresie regulacji prawnokarnych szczególną ochronę w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych przewidział ustawodawca w rozdziale XXIX k.k. zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”. W tym kontekście zwrócić należy uwagę przede wszystkim na przepisy dotyczące naruszenia nietykalności cielesnej (art. 222 k.k.), czynnej napaści (art. 223 k.k.), wywierania przemocą lub groźbą bezprawną wpływu na czynności urzędowe (art. 224 k.k.) oraz znieważania (art. 226 k.k.). Odnosząc się do treści tych unormowań nie można jednocześnie pominąć, że gwarantowana tam ochrona przysługuje funkcjonariuszom publicznym w ściśle określonych okolicznościach. A mianowicie co do zasady wymienione wyżej przestępstwa mogą być popełniane, jeżeli dochodzi do nich „podczas pełnienia obowiązków służbowych” lub „w związku z pełnieniem obowiązków służbowych” przez funkcjonariusza publicznego. To zaś prowadzi do wniosku, że przyznanie szczególnej ochrony tym podmiotom znajduje uzasadnienie w charakterze tych okoliczności.

Jednocześnie przepisy szczególne mogą gwarantować osobom wykonującym niektóre zawody, pełniącym określone funkcje lub zajmującym określone stanowiska taką ochroną prawną, jaką

przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych. Wówczas osoby te mają możliwość korzystania z ochrony zawartej w tych przepisach kodeksu karnego, które kwalifikowane są osobą funkcjonariusza publicznego, jako przedmiotu czynności wykonawczej.

W obecnym stanie prawnym odesłania do regulacji kodeksu karnego wskazujące na ochronę prawnokarną funkcjonariusza publicznego znajdują się między innymi w takich unormowaniach szczególnych jak: art. 63 ust. 1 ustawy z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela, (Dz.U.2024, poz. 986 t.j.); art. 57 ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1969 ze zm.); art. 27 ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, (Dz.U. z 2022 r. poz. 2057); art. 44 ustawy z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, (Dz.U. z 2023 r. poz. 1516 ze zm.); art. 11 ust. 2 ustawy z 15.07.2011 r. o zawodach pielęgniarki i położonej, (Dz.U. z 2022 r. poz. 2702 ze zm.); art. 5 ust. 1 ustawy z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1720 ze zm.); art. 42 ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia, (Dz.U. z 2021 r. poz. 1995); art. 79 ustawy z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U.2024, poz. 728 t.j.).

Odnosząc się do propozycji objęcia osób pełniących służbę w obronie cywilnej ochroną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych (projektowany art. 148 ustawy o ochronie ludności) w pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na szeroki krąg podmiotów, którym zgodnie z zamysłem projektodawcy miałyby przysługiwać status „osoby pełniącej służbę w obronie cywilnej”. W myśl projektowanych przepisów (projektowany art. 143 ust. 1 ustawy o ochronie ludności) osoby powołane do służby w obronie cywilnej pełnią służbę w: 1) urzędach obsługujących organy obrony cywilnej; 2) podmiotach obrony cywilnej; 3) Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Narodowym Banku Polskim; 4) innych organach państwowych i urzędach je obsługujących. Analizując tę kwestię nie można także pominąć, że zgodnie z zamysłem projektodawcy przydział mobilizacyjny obrony cywilnej można nadać osobie: 1) zatrudnionej w urzędzie obsługującym organ ochrony ludności lub obrony cywilnej, 2) pełniącej służbę w urzędzie obsługującym organ ochrony ludności lub obrony cywilnej, 3) zatrudnionej lub pełniącej służbę w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Narodowym Banku Polskim albo innych organach państwa lub urzędach je obsługujących 4) zatrudnionej w podmiocie ochrony ludności albo podmiocie obrony cywilnej, 5) pełniącej służbę w podmiocie ochrony ludności albo podmiocie obrony cywilnej, 6) prowadzącej działalność gospodarczą w podmiocie ochrony ludności albo podmiocie obrony cywilnej, 7) zrzeszonej w podmiocie ochrony ludności albo podmiocie obrony cywilnej, 8) będącej członkiem podmiotu ochrony ludności albo podmiotu obrony cywilnej – zdolnej do realizacji zadań w obronie cywilnej (projektowany art. 134 ust. 1 ustawy o ochronie ludności). Co więcej, jak wynika z projektowanego art. 141 ust. 1 ustawy o ochronie ludności, do służby w obronie cywilnej może zostać powołana w drodze naboru ochotniczego osoba, która deklaruje przed organem obrony cywilnej chęć służby w obronie cywilnej na zasadach dobrowolności, jeżeli jest zdolna do realizacji zadań w obronie cywilnej.

W dalszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na treść obowiązujących przepisów. W tym kontekście należy zauważyć, że „w art. 115 § 13 pkt 4 i 5 k.k. wiąże się status funkcjonariusza publicznego z zatrudnieniem w ramach stosunku pracy (pracownik) w (organie) administracji rządowej, innym organie państwowym, samorządzie terytorialnym, organie kontroli państwowej lub organie kontroli samorządu terytorialnego (J. Majewski [w:] J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz, WKP 2024, komentarz do art. 115 § 13, teza 8; zob. też T. Oczkowski [w:] V. Konarska-Wrzošek (red.), Kodeks karny. Komentarz, wyd. IV, WKP 202, Komentarz do art. 115 § 13, teza 5*). Nadto, w myśl art. 115 § 13 pkt 6 k.k. status funkcjonariusza publicznego przysługuje także osobie zajmującej kierownicze stanowisko

w innej „instytucji państwowej”, przy czym - jak zasadnie zwraca się uwagę w piśmiennictwie - pod pojęciem „instytucji państwowej” należy rozumieć nie tylko takie struktury państwowe, których zadaniem jest podejmowanie decyzji władczych, ale także „wszystkie państwowe jednostki organizacyjne powołane do realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywateli (np. obowiązków będących korelatem prawa obywateli do ochrony zdrowia albo prawa do nauki; zob. art. 68 ust. 1 i art. 70 ust. 1 Konstytucji RP) oraz innych zadań publicznych”. (*J. Majewski [w:] J. Majewski (red.), Kodeks karny. Komentarz, WKP 2024, komentarz do art. 115 § 13, teza 18*). Nie można również bagatelizować faktu, że nie wszyscy pracownicy organów i instytucji wymienionych w art. 115 § 13 pkt 4, 5 i 9 k.k. są funkcjonariuszami publicznymi. Jak wynika wprost z art. 115 § 13 pkt 4 i 5 k.k., status taki nie przysługuje tym spośród nich, którzy pełnią „wyłącznie czynności usługowe”.

Konfrontacja wskazanych wyżej przepisów kodeksu karnego z projektowaną regulacją skłania do następujących wniosków. Po pierwsze, że unormowanie zawarte w projektowanym art. 148 ustawy o ochronie ludności w części odnoszącej się do podmiotów, którym na mocy art. 115 § 13 k.k. przysługuje status funkcjonariusza publicznego stanowiłoby powtórzenie tego, co zostało już ustanowione w kodeksie karnym. Po wtóre, że w pozostałym zakresie proponowane rozwiązanie znacznie wykraczałoby poza zakres ochrony przewidziany dla funkcjonariusza publicznego. Ochrona przynależna funkcjonariuszowi publicznemu przysługiwałaby bowiem bardzo dużej i różnorodnej grupie podmiotów niezależnie od tego jakiego rodzaju zadania byłyby przez te podmioty wykonywane (tj. również czynności o charakterze usługowym).

Oponując przeciwko wprowadzeniu opiniowanych regulacji w zaproponowanym przez projektodawcę kształcie należałoby zwrócić również uwagę na bardzo szeroki, różnorodny i niejednokrotnie nieprecyzyjnie czy wręcz ogólnikowo określony zakres zadań, które miałyby wykonywać „osoby pełniące służbę w obronie cywilnej”. Przykładowo, w projektowanym art. 17 ustawy o ochronie ludności wskazuje się, że „wykonują zadania ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach swojej właściwości.” (zob. też: projektowany art. 4; projektowany art. 5; projektowany art. 124; fr. uzasadnienia projektu: „za realizację zadań ochrony ludności odpowiadają różne organy administracji rządowej, które zgodnie z kompetencjami określonymi w odrębnych aktach prawnych realizować będą zarówno zadania ochrony ludności określone w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej, jak również zadania obrony cywilnej, o których mowa w art. 61 lit. (a) Pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku” s. 1-2 uzasadnienia).

Mając na względzie szeroki katalog osób, którym status „osoby pełniącej służbę w obronie cywilnej” miałby przysługiwać oraz różnorodność ciążących na tych osobach obowiązków należałoby postulować ponowne rozważenie celowości wprowadzenia tego rozwiązania do porządku prawnego (tj. objęcia tą ochroną wszystkich „osób pełniących służbę w obronie cywilnej”).

W dalszej kolejności zaakcentowania wymaga fakt, że ochrona prawna należna funkcjonariuszowi publicznemu przysługiwać miałaby także kierownikowi budowy ochronnej „w czasie wykonywania przez niego swoich obowiązków”. Tymczasem kreując funkcję kierownika budowy ochronnej w projektowanym art. 100 ust. 2 ustawy o ochronie ludności jako obszar jego aktywności wskazano na zapewnianie prawidłowej eksploatacji i porządku w obrębie budowy ochronnej, w tym wydawanie wiążących poleceń określonego zachowania osobom przebywającym w budowie ochronnej. Objęcie tak zakreślonych przejawów aktywności kierownika budowy ochronnej ochroną prawną przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu wydaje się nieuzasadnione, zarówno z uwagi na

charakter potencjalnych czynności, które miałby on wykonywać, jak i możliwe zagrożenia z wykonywaniem tych czynności związane.

Dla krytycznej oceny opiniowanej regulacji nie bez znaczenia jest również fakt, że w uzasadnieniu projektu nie wskazuje się żadnych powodów, które stanowiłyby podstawę dla stwierdzenia, że wprowadzenie takich unormowań jest konieczne i zasadne.

W razie uznania zasadności wprowadzenia regulacji obejmujących ochroną prawną należną funkcjonariuszowi publicznemu podmioty wskazane w art. 100 ust. 3 ustawy o ochronie ludności oraz w art. 148 ustawy o ochronie ludności, konieczne będzie uściślenie, w odniesieniu do jakich konkretnych czynności ochrona taka powinna mieć zastosowanie, z uwzględnieniem publicznoprawnego charakteru tych czynności.

III. Podsumowanie.

Podsumowując należy wskazać, że przedłożony do zaopiniowania projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych we wskazanym w opinii kierunku.