



Warszawa, 05-06-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.670.2023.MW

Pan

Władysław Kosiniak-Kamysz

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Obrony Narodowej

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

w związku z kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami oraz wejściem w życie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu oraz terminów wydawania zezwoleń na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku obiektów, osób lub ruchomości, o których mowa w art. 616a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, wzoru znaku zakazu fotografowania oraz sposobu jego uwidocznienia, utrwalenia i rozmieszczenia (Dz. U. poz. 432, dalej zwanego rozporządzeniem), pragnę powrócić do sygnalizowanego już Panu Premierowi problemu (wystąpienie Rzecznika z dnia 25 marca 2024 r. o sygn. II.510.670.2023.PZ) zakazu fotografowania obiektów wprowadzonego art. 616a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248 ze zm.).

Nie kwestionując samej możliwości wprowadzenia takiego zakazu, należy wskazać na istotne wady obecnego kształtu regulacji prawnej w tym zakresie, naruszającej konstytucyjne wolności i prawa jednostki.

W myśl art. 616a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, zakazuje się, bez zezwolenia, fotografowania, filmowania lub utrwalania w inny sposób obrazu lub wizerunku: 1) obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obiektów resortu obrony narodowej nieuznanych za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, jeżeli zostały oznaczone znakiem graficznym wyrażającym ten zakaz, 2) osób lub ruchomości znajdujących się w obiektach, o których mowa w pkt 1. O oznaczeniu obiektu zakazem fotografowania decyduje organ właściwy w zakresie ochrony tego obiektu, uwzględniając zagrożenia dla tego obiektu (art. 616a ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny). Natomiast zezwolenia na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu obiektów, o których mowa w art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, wizerunku osób lub ruchomości, o których mowa w art. 616a ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny, udziela organ właściwy w zakresie ochrony obiektu, mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obiektu oraz interes bezpieczeństwa i obronności (art. 616a ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny).

Wprowadzony art. 616a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny zakaz, jak już wskazywałem w poprzednim wystąpieniu, ogranicza wolność, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl art. 54 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku mieści się w zakresie konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji. Wyrażona w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wolność pozyskiwania informacji może oczywiście podlegać ograniczeniom, jednak warunki takich ograniczeń muszą odpowiadać wymogom stawianym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wolność pozyskiwania

informacji może więc zostać ograniczona w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to 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 wynikającej z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym przypadku konstytucyjna wolność pozyskiwania informacji została ograniczona w ustawie, spełniona została więc formalna przesłanka dopuszczalności ograniczenia. Natomiast analiza treści art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny prowadzi do wniosku, że przepis ten w niepełnym zakresie realizuje materialne przesłanki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnej wolności. Istnieje silny związek pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a koniecznością ochrony bezpieczeństwa państwa. Jednak gramatyczne brzmienie art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny wskazuje, że zakazem fotografowania mogą zostać objęte nie tylko obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa, lecz także „obiekty resortu obrony narodowej nieuznawane za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa”. Oznacza to, że zakazem fotografowania mogą zostać objęte obiekty nieistotne z punktu widzenia obronności lub bezpieczeństwa państwa, o ile tylko są to obiekty resortu obrony. Dlatego też podtrzymuję ocenę, że art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny w części zawierającej słowa „obiektów resortu obrony narodowej nieuznanych za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa” jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że wprowadza ograniczenie korzystania z wolności pozyskiwania informacji bez konstytucyjnie legitymowanego powodu.

Podobne wątpliwości konstytucyjne dotyczą tej części art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, która obejmuje obiekty infrastruktury krytycznej. Wprowadzony w tym zakresie zakaz fotografowania dotyczy wszystkich obiektów infrastruktury krytycznej, jeśli zostały one oznaczone stosownym znakiem graficznym. Tak określony

zakaz fotografowania obejmuje więc zarówno obiekty infrastruktury krytycznej, które zostały uznane za szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa przez Radę Ministrów w rozporządzeniu wydawanym w tym zakresie na podstawie art. 617 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, jak też pozostałe obiekty infrastruktury krytycznej, a więc obiekty, które nie są szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, jeśli tylko zostały opatrzone stosownym znakiem graficznym. W tym więc przypadku wyłączną przesłanką materialną ograniczenia konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji jest bezpieczeństwo obiektu (argument z art. 616a ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny), nie jest nią natomiast bezpieczeństwo państwa. Prowadzi to do wniosku, że w tym zakresie art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż wprowadza ograniczenie wolności pozyskiwana informacji bez konstytucyjnie określonego powodu.

Zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej budzi także treść wymienionego na wstępie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 marca 2025 r. dotyczącego wydawania zezwoleń na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku obiektów objętych zakazami. Wydane ono zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 616a ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny. Zgodnie z treścią tego upoważnienia, Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, tryb oraz terminy wydawania zezwoleń, o których mowa w art. 616a ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny, oraz wzór znaku zakazu fotografowania, sposób jego uwidocznienia, utrwalenia i rozmieszczenia w lub na obiektach, o których mowa w art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, mając na uwadze zapewnienie sprawności postępowania oraz jednoznaczności, widoczności i czytelności zakazu w lub na obiekcie.

Rozporządzenie z dnia 27 marca 2025 r. reguluje jednak materię, które nie została objęta zakresem upoważnienia ustawowego, a ponadto w określonym zakresie, o

czym będzie mowa poniżej, stanowi ona materię ustawową. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia, zezwolenie wydaje się na wniosek zainteresowanej osoby lub podmiotu, przekazany w formie papierowej lub w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem osobistym albo podpisem zaufanym. W § 2 ust. 2 pkt 1-13 rozporządzenia normodawca określił natomiast przypadki, w których nie jest wymagane ubieganie się o wydanie zezwolenia na fotografowanie obiektu objętego zakazem fotografowania. Przepisy te określają więc przypadki, w których możliwe jest fotografowanie obiektu bez konieczności ubiegania się o stosowne zezwolenie. Nie ulega więc wątpliwości, że przepisy te mają charakter materialnoprawny, a nie proceduralny i zawierają wyjątki od wprowadzonego zakazu fotografowania. Problem polega jednak na tym, że upoważnienie do wydania rozporządzenia z art. 616a ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny nie zawiera umocowania do uregulowania tych wyjątków w rozporządzeniu. Jak już wskazano, art. 616a ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny zawiera w interesującym zakresie umocowanie do uregulowania w rozporządzeniu trybu oraz terminów wydawania zezwoleń na fotografowanie. Pojęcie „tryb” odnosi się do sposobu postępowania w danej sprawie, a więc do określonej sekwencji czynności proceduralnych podejmowanych w toku postępowania o udzielenie zezwolenia, nie obejmuje więc określania przypadków, w których nie jest wymagana realizacja ustawowego obowiązku uzyskania zezwolenia. W sposób oczywisty także upoważnienie do określenia terminu wydania zezwoleń nie uprawnia do regulowania w rozporządzeniu materii objętej treścią § 2 ust. 2 pkt 1-13 rozporządzenia. Prowadzi to do wniosku, że przepisy § 2 ust. 2 pkt 1-13 rozporządzenia pozostają poza zakresem upoważnienia zawartego w art. 616a ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny. Z utrwalonego w tym zakresie od lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. postanowienie z dnia 30 sierpnia 1988 r., sygn. Uw 6/88; wyroki z dnia: 29 czerwca 2004 r., sygn. U 1/03; 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08; 16 listopada 2009 r., sygn. U 1/09) wynika zaś, że rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a więc ma konkretyzować jej

przepisy a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę. Potwierdzenie tego jest treść art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, według której rozporządzenie jest wydawane w celu wykonania ustawy. Rozporządzenie nie może więc uzupełnić ustawy, rozbudowywać przesłanek realizacji normy prawnej określonej w ustawie lub elementów procedury, które nie odpowiadają ustawowym założeniom. Kwestionowane przepisy § 2 ust. 2 pkt 1-13 rozporządzenia uzupełniają ustawę o treści, których w niej brak. Ustawa przewiduje bowiem tylko, że zakazu, o którym mowa w art. 616a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny nie stosuje się, jeżeli czynności wymienione w tym przepisie są wykonywane w ramach ochrony obiektu (art. 616a ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny). Nie wymaga w związku z tym zezwolenia tylko fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku, jeśli te czynności są wykonywane w ramach ochrony obiektu.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że przepisy § 2 ust. 2 pkt 1-13 rozporządzenia z dnia 27 marca 2025 r. są niezgodne z art. 616a ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że zostały wydane poza granicami upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji nie służą one wykonaniu ustawy, lecz ją uzupełniają.

Zastrzeżenia natury konstytucyjnej dotyczą także § 2 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z dnia 27 marca 2025 r. Przepis ten stanowi, że wniosek o wydanie zezwolenia na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku, obiektów, osób lub nieruchomości zawiera imię, nazwisko, adres zamieszkania, adres do korespondencji, rodzaj, serię i numer dokumentu tożsamości. W tym zakresie rozporządzenie nakłada więc na wnioskodawcę obowiązek podania wymienionych w nim danych osobowych. Nie negując merytorycznej treści tego wymogu, wskazać należy, że pozostaje on w kolizji z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP. Z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Z kolei z art. 51 ust. 5

Konstytucji wynika, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobie określa ustawa. Przepis § 2 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia wkracza więc w sposób niedopuszczalny w sferę autonomii informacyjnej jednostki, która to sfera co do zasady stanowi z woli ustrojodawcy materię ustawy, a nie materię aktu wykonawczego do ustawy.

Zgodnie z delegacją ustawową z art. 616a § 6 ustawy o obronie Ojczyzny Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, tryb oraz terminy wydawania zezwoleń, o których mowa w art. 616a ust. 5, oraz wzór znaku zakazu fotografowania, zaś zgodnie z tym przepisem zezwolenia na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu obiektów, o których mowa w art. 616a ust. 1 pkt 1, wizerunku osób lub ruchomości, o których mowa w art. 616a ust. 1 pkt 2, udziela organ, o którym mowa w art. 616a ust. 3, czyli organ właściwy w zakresie ochrony tego obiektu. Mając powyższe na uwadze, pod rozważę Pana Premiera poddaję również zmianę rozporządzenia z dnia 27 marca 2025 r. w ten sposób, aby zawierało ono nakaz umieszczania pod każdym znakiem zakazu fotografowania oznaczenia „organu właściwego w zakresie ochrony tego obiektu” w rozumieniu art. 616a ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny, a więc oznaczenie wskazujące na konkretny podmiot odpowiedzialny za ochronę miejsca, budynku, czy budowli, na których znak zakazu został umieszczony. Zgodnie bowiem z zasadą prawidłowej legislacji leżącej u podstaw art. 2 Konstytucji RP prawo nie może zawierać unormowań, które tworzą po stronie obywateli uprawnienia fasadowe. Oznacza to, że przepisy prawa powinny być skuteczne i dawać obywatelom realną możliwość korzystania z przysługujących im praw i wolności. Tymczasem ustalenie „właściwego organu w zakresie tego obiektu” w rozumieniu art. 616a ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny, do którego obywatel powinien móc zwrócić się z wnioskiem, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 27 marca 2025 r., o wydanie zezwolenia, zdaje się czynnością nadmiernie uciążliwą, bacząc, że dla każdego obiektu będzie to inny podmiot.

Zwrócić też trzeba uwagę, że stosownie do art. 683a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, kto bez zezwolenia fotografuje, filmuje lub utrwała w inny sposób obraz obiektu, o którym mowa w art. 616a, oznaczonego znakiem zakazu fotografowania, albo wizerunku osoby lub ruchomości znajdującej się w obiekcie, podlega karze aresztu albo grzywny. W razie popełnienia tego wykroczenia można orzec przepadek przedmiotów pochodzących z tego wykroczenia oraz służących do popełnienia wykroczenia, choćby nie stanowiły własności sprawcy (art. 683a ust. 2 ustawy o ochronie Ojczyzny). Wykroczenie opisane w art. 683a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny może zostać popełnione umyślnie jak i nieumyślnie, skoro ustawa nie przewiduje odpowiedzialności tylko za wykroczenie umyślne (art. 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń – Dz. U. z 2023 r., poz.2119). Stąd też przyjąć należy, że art. 683a ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny dopuszcza orzekanie o przepadku przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia (aparatu fotograficznego, telefonu, kamery, drona, itp.) także wówczas, gdy wykroczenie zostało popełnione nieumyślnie. Przepadek przewidziany w art. 683a ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny może więc nastąpić także wówczas, gdy sprawca wykroczenia nie miał zamiaru jego popełnienia. Stąd też art. 683a ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny w zakresie, w jakim dopuszcza przepadek przedmiotów służących do popełnienia nieumyślnie wykroczenia z art. 683a ust. 1 budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. We wskazanym zakresie przepis ten może stanowić nieproporcjonalne wkroczenie w prawo własności rzeczy. W tym przypadku konstytucyjnie legitymowany cel, jakim jest ochrona bezpieczeństwa państwa (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) może bowiem być realizowany w sposób nadmiarowy wobec osób, które dopuściły się popełnienia wykroczenia wcale nie z zamiarem osłabienia bezpieczeństwa państwa, lecz z nieuwagi, roztargnienia czy też braku ostrożności.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.) zwracam się do Pana Premiera o analizę opisanego problemu, a jeśli Pan Premier

podzieli moje uwagi, o podjęcie działań zmierzających do zmiany krytykowanych przepisów.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/