

Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne

W ostatnich latach w Polsce, a także w innych państwach, wzrasta zainteresowanie przedstawicieli nauki problematyką bezpieczeństwa. W porównaniu do innych państw systemu demokratycznego, zwłaszcza zaś Stanów Zjednoczonych¹, obecny etap poznania naukowego tej problematyki w naszym kraju należy ocenić jako mało zaawansowany. Nie ukształtowały się jeszcze bowiem i nie okrzepli w pełni kierunki badań naukowych w dziedzinie bezpieczeństwa, mające trwałe dorobek i własną metodologię badawczą. Dotychczasowe zainteresowanie nauki bezpieczeństwem ma charakter wielopostaciowy, zarówno z punktu widzenia przedmiotu poznania, jak i ze względu na zakres badań oraz cezurę czasową. Problemy poddawane badaniom – z punktu widzenia bezpieczeństwa – różnią się między sobą, niekiedy diametralnie, dotyczą bowiem zgoła odmiennych sfer działalności ludzkiej oraz sił przyrody i techniki, i w związku z tym, istota chronionych dóbr ma różne formy, występuje w rozmaitych rozmiarach i w każdym przypadku ma inne znaczenie i wartość. Skutki zagrożeń występujących w skali jednej miejscowości lub jednego przedsiębiorstwa – powodujących brak bezpieczeństwa w określonej dziedzinie – są bowiem zgoła inne, niż takie, które mogą wywołać zagrożenia dla państwa lub dla funkcjonowania

¹ W Stanach Zjednoczonych bezpieczeństwo państwa (*national security*) stało się wraz z ich utworzeniem jednym z zadań podstawowych należących do kompetencji egzekutywy, które znalazły odzwierciedlenie w postanowieniach Konstytucji, w powołaniu systemu organów państwa wyspecjalizowanych w zapewnianiu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, oraz w rozwijaniu badań naukowych. O ile do wydarzeń z dnia 11 września 2001 roku szczególną rangę nadawano sprawom bezpieczeństwa zewnętrznego (w związku z poglądem o istnieniu interesów Stanów Zjednoczonych w skali globalnej i możliwości pochodzenia zagrożeń z różnych miejsc na świecie), to po nich, nastąpił wzrost znaczenia problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego. Znalazło to wyraz w powołaniu nowych organów państwa odpowiedzialnych za zapewnianie tego bezpieczeństwa (m.in. utworzono odrębny urząd odpowiedzialny za to bezpieczeństwo: *Department of Homeland Security*), ustaleniu adekwatnych do przewidywanego zagrożenia, priorytetów i zadań w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa państwa (strategię USA w tej dziedzinie ustalono w dokumencie pod nazwą: *The National Security Strategy United States of America*) oraz w zainteresowaniach problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego instytucji naukowych. Por. m.in. kompleksowe kompendium wiedzy zgromadzonej przez prestiżowy Massachusetts Institute of Technology: *Encyclopedia of United States National Security*, red. R.J. Samuels, Boston 2005, s. 936. Należy też odnotować, że po 11 września 2001 roku, wśród ludności zamieszkującej Stany Zjednoczone, nastąpił wzrost świadomości na temat możliwych zagrożeń i sprzyjających ochronie bezpieczeństwa, zachowań społecznych.





całej gospodarki krajowej. Niezależnie jednak od rodzaju i zakresu zjawisk poddawanych analizie – ze względu na możliwość występowania zagrożeń – elementem wspólnym pozostaje pojęcie bezpieczeństwa.

W literaturze i w badaniach naukowych podejmowane są rozmaite problemy, które analizowane są ze względu na kontekst bezpieczeństwa. Jest ich bardzo wiele, wobec czego sporządzenie wyczerpującego katalogu możliwych rodzajów bezpieczeństwa byłoby bardzo trudne, zwłaszcza dlatego, że przez inicjatorów badań naukowych i autorów analiz podejmowane są coraz bardziej zróżnicowane wątki związane – w ich przekonaniu – z bezpieczeństwem. Wymieńmy tytułem przykładu niektóre spośród spotykanych pojęć: bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo zdrowotne (życia i zdrowia, bezpieczeństwo chroniące przed epidemiami, pandemią), bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo w transporcie morskim, drogowym (bezpieczeństwo ruchu drogowego), lotniczym, śródlądowym, bezpieczeństwo energetyczne (surowcowo-energetyczne), bezpieczeństwo w łączności, bezpieczeństwo w sieci internetowej, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, bezpieczeństwo ekonomiczne (finansowo-ekonomiczne, bankowe), bezpieczeństwo obywateli (ludzi, mieszkańców), bezpieczeństwo danych osobowych, bezpieczeństwo warunków pracy, bezpieczeństwo państwa (bezpieczeństwo narodowe), bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo globalne, bezpieczeństwo regionalne, bezpieczeństwo lokalne, bezpieczeństwo prawne. Niekiedy w literaturze czyniony jest podział określonych rodzajów bezpieczeństwa na bardziej szczegółowe kategorie. Na przykład bezpieczeństwo państwa, analizowane jest w kontekście rodzajów zagrożeń jako zewnętrzne lub wewnętrzne bezpieczeństwo państwa².

Zauważmy na podstawie wymienionego szątkowego zestawienia, że poszczególne pojęcia dotyczą spraw i stosunków wewnątrzpaństwowych lub międzynarodowych, powodujących skutki zarówno dla państw, ich systemu politycznego, infrastruktury społecznej i gospodarczej oraz dla ludności i jednostek ludzkich. Niezbędne jest także zauważenie, że w obecnym stanie powiązań międzynarodowych w ich wielu sferach, naruszenie bezpieczeństwa nie ogranicza się do terytorium określonego państwa, ale często rodzi skutki o szerszym charakterze. Mogą to być zatem skutki wpływające

² Autorzy zbiorowego opracowania zawierającego analizę wybranych problemów bezpieczeństwa państwa, rozpatrują je m.in. z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, ekologicznego, informacyjnego, ekonomicznego, kulturowego i społecznego. Por. *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009.





na bezpieczeństwo kilku państw, bezpieczeństwo regionalne, a niekiedy na bezpieczeństwo globalne. Biorąc zaś pod uwagę dokonujące się świecie procesy migracyjne i zrównujące pozycję obywateli z jednostkami ludzkimi (mieszkańcami) w zakresie wolności i podstawowych praw, konieczne wydaje się odnotowanie zmiany w rozumieniu bezpieczeństwa obywateli. Współcześnie bowiem, państwa demokratyczne zobowiązane są do zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko własnym obywatelom, lecz także ogółowi mieszkańców pozostających pod jurysdykcją określonego państwa.

Skoro pojęcie bezpieczeństwa może być odniesione do różnych pod względem rodzaju i zakresu zjawisk, to w konsekwencji ustalenie wspólnych, uniwersalnych kryteriów bezpieczeństwa, jest bardzo trudne. W sposób ogólny, o bezpieczeństwie możemy mówić zwłaszcza wówczas, gdy w jakiejś dziedzinie ma miejsce stan braku zagrożenia, zaufania, spokoju i pewności. Jeśli zważymy, że bezpieczeństwo jest oceniane – jako pewien stan – z punktu widzenia czynników subiektywnych i obiektywnych, to stan bezpieczeństwa istnieje wówczas, gdy subiektywne i obiektywne czynniki wskazują na brak zagrożenia bezpieczeństwa. Natomiast gdy istnieje zarówno wysoka i obiektywna niepewność braku zagrożenia, gdy istnieją również obiektywnie stwierdzone przejawy rzeczywistego zagrożenia, a także gdy istnieją subiektywnie postrzegane czynniki świadczące o zagrożeniu, wówczas możemy twierdzić, że występuje stan braku bezpieczeństwa. Państwo, jego terytorium, władze publiczne, człowiek, stosunki społeczne (i inne) są bezpieczne gdy są niezagrożone. Z fałszywym bezpieczeństwem mamy do czynienia wtedy, gdy obiektywne czynniki wskazują na wysoki stopień zagrożenia, natomiast subiektywne postrzeganie świadczy o małym stopniu zagrożenia. D. Frei jako obsesyjny nazywa stan, jeśli obiektywne zagrożenie bezpieczeństwa jest niewielkie, zaś subiektywnie zagrożenie odbierane jest jako duże³.

Bezpieczeństwo może być traktowane też jako pewien cel, do którego dążą państwa, organizacje międzynarodowe, osoby prawne (działające w obrocie prawnomiędzynarodowym i w wewnętrznym obrocie prawnym), zbiorowości oraz osoby fizyczne. Można uznać, że cel działania prowadzący do bezpieczeństwa został w jakiejś dziedzinie albo w jakimś zakresie osiągnięty, jeśli w pożądanej sferze panuje bezpieczeństwo. W stosunkach między podmiotami zbiorowymi, między jednostkami, można

³ Por. D. Frei, *Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik*, Stuttgart 1977, s. 17–21, cyt za: R. Zięba, *Pojęcie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, w: Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*, Warszawa 1981, s. 51.





wyróżnić takie rodzaje podmiotów lub działalności, które powodują zagrożenie. Tego rodzaju podmioty lub rodzaje prowadzonej przez nie działalności są uznawane za niebezpieczne, sprawiające zło i nie zasługujące na zaufanie, ponieważ mogą naruszyć bezpieczeństwo określonych podmiotów lub stanowią zagrożenie bezpieczeństwa w jakiejś dziedzinie. Z kolei działanie, którego celem jest osiągnięcie stanu bezpieczeństwa, może być uznawane za wartość pozytywną i przejaw dobra. Bezpieczeństwo może być rozumiane również jako pewien proces działania wiodący do braku zagrożenia dla bezpieczeństwa. W zakres owego działania może wchodzić zarówno ustanawianie norm prawnych zapewniających bezpieczeństwo, jak i ich przestrzeganie. W ten sposób rozumiane bezpieczeństwo, obejmuje stadium tworzenia warunków zapewniających osiągnięcie bezpieczeństwa, zapobiegania naruszenia chronionych podmiotów i przedmiotów oraz aktywnej ochrony w stanie dokonywania naruszenia bezpieczeństwa⁴.

Wyraz bezpieczeństwo, bez użycia odpowiedniego określnika, charakteryzuje niewiele więcej, niż pewien abstrakcyjny stan niezagrożenia, spokoju i pewności, jednakże pozostaje niedookreślony co do podmiotu lub przedmiotu. Po to, aby wyraz bezpieczeństwo mógł się stać składnikiem normy prawnej, powodującej jakiś skutek prawny, konieczne jest więc użycie go z odpowiednim określnikiem. W teorii prawa, analizowane jest znaczenie wyrazu bezpieczeństwo oraz analizowane są możliwości użycia go do budowy norm prawnych. Zdaniem Z. Ziemińskiego, wybrane i rodzajowo dookreślone kategorie bezpieczeństwa (np. bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo prawne), mogą być zaliczane do wartości, które stając się składnikiem przepisów konstytucyjnych, zobowiązują organy państwa do określonego działania, zaniechania, zapewniania pewnych świadczeń lub stworzenia gwarancji wykonania norm wyrażających wartości powiązane z bezpieczeństwem⁵. W prawotwórstwie mamy do czynienia z użyciem wyrazu bezpieczeństwo – z wieloma określnikami – do formułowania postanowień ustaw zasadniczych, przepisów ustaw zwykłych, aktów wykonawczych oraz m.in. postanowień umów międzynarodowych.

⁴ Por. J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2004, s. 14. Autorka słusznie zauważa, że konsekwencją dokonania naruszenia bezpieczeństwa może być zastosowanie odpowiednich sankcji. Dodajmy, że relatywnie do rodzaju i stopnia naruszenia bezpieczeństwa oraz rodzaju naruszonych norm prawnych, mogą to być sankcje przewidziane w prawie wewnętrznym lub w prawie międzynarodowym.

⁵ Por. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 63–64. Niekiedy porządek publiczny rozpatrywany jest łącznie z bezpieczeństwem państwa jako wartości konstytucyjne. Por. G. Kowalski, *Bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny jako wartości konstytucyjne*, w: *Spoleczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. J. Świtka, M. Kuć, G. Gozdór, Lublin 2007, s. 83–108.





Należy odnotować, że niektóre ustawy zasadnicze, m.in. Konstytucja RP z 1997 roku, uznają za zadanie państwa sprawę zapewniania bezpieczeństwa w kilku dziedzinach działalności publicznej. Przede wszystkim z przepisów konstytucyjnych wynika, że państwo będąc podmiotem odpowiedzialnym za zapewnianie bezpieczeństwa – w określonych dziedzinach – zamieszkujących je ludzi, jest także samo przedmiotem obrony i ochrony. Państwo jest więc zarówno świadczeniodawcą bezpieczeństwa dla członków wspólnoty państwowej, jak i świadczeniobiorcą obowiązków spełnianych przez członków wspólnoty w dziedzinie bezpieczeństwa państwa.

Treść pojęcia: bezpieczeństwo państwa nie została w Konstytucji RP wyjaśniona w sposób precyzyjny. Jednakże może to nastąpić w drodze interpretacji niektórych normatywnych wypowiedzi konstytucyjnych, w których zostały zawarte elementy składające się na substancję bezpieczeństwa państwa. Do tego rodzaju wypowiedzi można m.in. zaliczyć postanowienia normujące naczelne zadania państwa. Jak wynika z art. 5 Konstytucji, jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. Ustrojodawca zdecydował, co wynika z brzmienia cytowanego przepisu, że państwo stanowi wartość nadrzędną (w kolejności wymienionych zadań) nad obowiązkiem zapewniania wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli⁶. Niepodległość i nienaruszalność terytorium – będące *quasi* podstawowymi synonimami bezpieczeństwa państwa – powinny być zatem strzeżone, co stanowi warunek trwania, egzystencji i urzeczywistniania funkcji przypisywanych państwu. Możliwe jest więc twierdzenie, że istotne – z punktu widzenia ustrojowego – przymioty i wartości demokratycznego państwa: dobro wspólne, zwierzchnictwo narodu, praworządność i legalizm, podział i równowaga władzy nie mogłyby być skutecznie urzeczywistniane, gdyby państwo nie było bezpieczne. Nie może to jednakże oznaczać zgody na akceptację preponderacji państwa nad jednostką oraz jej wolnościami i prawami, powodowanej innymi względami niż ten, że bezpieczeństwo państwa, jako składnik dobra wspólnego, służy obywatelom zorganizowanym w państwo⁷. Jak zauważa P. Sarnecki, władza

⁶ Kwestia uszeregowania zadań państwa, ze względu na jego funkcje i pierwszeństwa znaczenia państwa przed wolnościami i prawami jednostki, jest niekiedy krytycznie oceniana w literaturze, zwłaszcza w kontekście służebnej roli państwa wobec obywateli i mieszkańców wspólnoty państwowej. Pierwszeństwo jednostki wobec państwa, znalazło odzwierciedlenie m.in. w publikacji M. Piechowiaka, *Służebność państwa wobec człowieka i jego praw jako naczelną idea Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku – osiągnięcie czy zadanie?*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4(81)/2007, s. 66 nast.

⁷ Zdaniem P. Sarneckiego, dobitnie o takim nastawieniu świadczy treść Konstytucji, która zawiera „proklamację państwowości polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, a więc takiego, z którego każdy może korzystać dla własnego pożytku i które każdemu w równym stopniu stoi do dyspozycji, stosownie do swych możliwości”. P. Sarnecki: *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5(22)/1997, s. 11.



państwowa, w żadnym zakresie, nie ma na jej podstawie żadnych autonomicznych celów, bowiem „wszystkie wskazane w konstytucji kierunki działania tej władzy polegają bądź na bezpośrednim załatwianiu indywidualnych lub zbiorowych potrzeb ludzkich, bądź na stwarzaniu warunków służących samozaspokajaniu ich przez wszystkich tym zainteresowanych”⁸.

Państwo i jego bezpieczeństwo nie mogą być zatem traktowane w sposób etatystyczny jako osobny byt, odrębny od potrzeb i interesów obywateli (i innych jednostek pozostających pod jurysdykcją państwa), zaspokajający jedynie potrzeby organów państwa, służący do urzeczywistniania programów politycznych poszczególnych partii lub grup wpływu. Jeśli więc zadania państwa wymienione w art. 5 Konstytucji RP odczytujemy w całości, to strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium (mogące być synonimem ochrony bezpieczeństwa państwa), nie może być rozumiane w oderwaniu zarówno od zapewniania wolności i praw jednostki, jak i bezpieczeństwa obywateli tworzących państwo⁹. Z kolei, jeśli art. 26 ust. 1 Konstytucji rozpatrujemy jako postanowienie normujące służebne kompetencje Sił Zbrojnych w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa¹⁰, to należy owe kompetencje traktować jako zadania przyznane formacji, która nie jest wyalienowana z systemu organizacyjnego wspólnoty państwowej, jest natomiast jej częścią, służącą jej celom, a nadto jest strukturą podlegającą cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 26 ust. 2)¹¹.

Pojmując bezpieczeństwo państwa jako stan wynikający z zadań i działalności państwa – zapewniających bezpieczeństwo członków wspólnoty państwowej, należałoby uznać, że za bezpieczne może być uważane nie

⁸ Ibidem. Za wymienionym poglądem przemawia m.in. fakt, że idea dobra wspólnego rozpatrywana była od wczesnych etapów rozwoju cywilizacji ludzkiej, jako jeden z naczelných elementów współdziałania ludzi celem stworzenia państwa. Z perspektywy wspólnego dobra postrzegał tworzenie i istnienie państwa Arystoteles. Twierdził on, że każde państwo jest pewną wspólnotą, a każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra. Celem państwa jest zapewnienie obywatelom życia szczęśliwego, dlatego wśród podstawowych zadań państwa dostrzegał jego obronę. Por. Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2008, s. 25, 183 i 195. M. Piechowiak, analizując wypowiedzi Arystotelesa na temat celów państwa, podkreśla zarówno złożoność wzajemnych stosunków między jednostką a wspólnotą, jak też fakt, że „to państwo (wspólnota) jest dla człowieka, a nie na odwrót”. M. Piechowiak, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego – w poszukiwaniu kontekstu interpretacji, w: Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 142.

⁹ W treści art. 5 Konstytucji można odnaleźć elementy znanej (głoszonej przez Georga Jellinka) triady pojęciowej, opisującej państwo jako system władzy, terytorium, na którym władza jest sprawowana, oraz obywateli (ludzi), pozostających pod jurysdykcją władzy państwowej. Por. J. Kostrubiec, *Próba współczesnej interpretacji klasycznej definicji państwa Georga Jellinka, w: Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, Wrocław 2002, s. 375–382.

¹⁰ W art. 26 ust. 1 postanowiono, że „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz **zapewnieniu bezpieczeństwa** i nienaruszalności jego granic”.

¹¹ Szerzej na temat przeznaczenia i ustrojowych zasad zapewniania bezpieczeństwa państwa przez Siły Zbrojne, W.J. Wołpiuk: *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 23–27; idem, *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli, „Przegląd Sejmowy”, nr 6(29)/1998, s. 33–46.*



tylko takie państwo, którego byt, ustrój, urządzenia polityczno-społeczne i gospodarcze oraz terytorium są niezagrożone, lecz także takie, w którym każda jednostka ludzka czuje się bezpiecznie, ponieważ państwo zapewnia wszystkim mieszkańcom prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego¹².

Rozpatrywanie zadań państwa i jego bezpieczeństwa z punktu widzenia funkcji służebnych wobec jednostek i zbiorowości, nie oznacza, że w każdej sytuacji interes jednostek i zbiorowości może być uwzględniony, szczególnie wtedy, gdy jest konfrontowany z dobrem wspólnym wszystkich obywateli (o czym mówi art. 1 Konstytucji RP) tworzących wspólnotę państwową. Możliwe jest więc istnienie sytuacji nakazujących ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W tego rodzaju przypadkach, państwo – uosabiające byt organizacyjny o charakterze służebnym dla bezpieczeństwa ogółu – zasługuje na przywilej pierwszeństwa, ponieważ działa w interesie wszystkich członków wspólnoty państwowej¹³. Podstawowe akty prawa międzynarodowego, ustalające zasady ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, przewidują w sytuacjach szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, proporcjonalnie do ich stopnia i na podstawie ustawy, możliwość ograniczania wolności i praw. W postanowieniach Europejskiej

¹² Por. art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Dz.U. z 1993 r. Nr. 61, poz. 284 oraz art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167. Szerzej na ten temat, W.J. Wolpiuk, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Rodowód, standard prawnomiędzynarodowy i jego odzwierciedlenie w konstytucji RP*, w: „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie”, z. 1(5)/2007, s. 33 nast.

¹³ W wyroku z dnia 3 lipca 2001 roku (sprawa K 3/01). Trybunał Konstytucyjny uznał za niewątpliwą fakt, że pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane, jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – wzgląd na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju. Wyrażając swoje stanowisko, Trybunał Konstytucyjny kierował się przesłanką, że zadanie strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sformułowane w art. 5 Konstytucji, jest jednym z podstawowych zadań państwa. Zatem w świetle tego przepisu – jak stwierdził Trybunał – „nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich”. Trybunał ponadto przypomniał, że w dotychczasowym orzecznictwie TK znalazło już wyraz przekonanie, że ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególną wartością, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być – w niezbędnym zakresie – ograniczane. Trybunał zauważył też (odwołując się do wyroku TK z 16 lutego 1999 roku w sprawie SK 11/98), że dopuszczalność ograniczeń podyktowanych względami bezpieczeństwa państwa jest powszechnie przyjęta w państwach demokratycznych. Akceptując wypowiedź TK w sprawie ograniczania wolności i praw przez wzgląd na bezpieczeństwo państwa, trudno pogodzić się z stanowiskiem, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa może być celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich. Zarówno bowiem umowy międzynarodowe, jak i postanowienia Konstytucji RP wprowadziły unormowania, których przeznaczeniem jest zapewnienie proporcjonalności ograniczeń w stosunku do stopnia zagrożenia, jak i unormowania zakazujące wprowadzania ograniczeń niektórych wolności i praw, nawet ze względu na wysoki stopień zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Należy przypomnieć, że w wyroku z 25 listopada 2003 roku, w sprawie K 37/02, TK wypowiadając się w sprawie ingerencji państwa w prawa jednostki, w przypadku ich kolizji z interesem bezpieczeństwa państwa, zaznaczył, że tego rodzaju ingerencja powinna uwzględniać wartości konstytucyjne i respektować zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei o znaczeniu zasady (klausuli) proporcjonalności wypowiedział się TK w wyroku z 21 czerwca 2005 roku, w sprawie P 25/02, stojąc na stanowisku, że stanowi ona gwarancję nienaruszalności istoty wolności i praw. Biorąc pod uwagę treść cytowanych wypowiedzi, za uprawnione można uznać twierdzenie, że niemożliwe jest ograniczenie wszelkich wolności i praw, a jedynie takie, które uwzględnia formalną podstawę ograniczeń (wymóg) ustawy, dopuszczalne przesłanki ograniczeń (cel) oraz przestrzega dopuszczalnego zakresu ograniczeń (nieprzekraczalność istoty wolności i praw).





Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, bezpieczeństwo państwa (bezpieczeństwo państwowe) traktowane jest jako przesłanka, która w społeczeństwie demokratycznym umożliwia państwu wprowadzanie (na podstawie ustaw) ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw członków wspólnoty państwowej¹⁴. Z kolei Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wprowadził do art. 4 ust. 1 klauzulę, umożliwiającą Państwom Stronom tego paktu, zawieszenie stosowania jego postanowień ze względu na wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne – zagrażające istnieniu narodu¹⁵. Z mocy klauzul zawartych w niektórych postanowieniach wymienionego Paktu, państwom przysługuje prawo wprowadzania ograniczeń w zakresie stosowania chronionych przez nie wolności i praw, gdy uznają to za konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwowego (bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, bezpieczeństwa publicznego¹⁶). Przedmiotem ograniczeń na podstawie postanowień Paktu – ze względu na bezpieczeństwo państwowe – mogą być m.in. wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 18 ust. 3), zgromadzania się (art. 21), stowarzyszania się (art. 22 ust. 2), posiadania własnych poglądów (art. 19 ust. 3 lit. b), prawo do jawności rozprawy sądowej (art. 14 ust. 1), prawo do wyboru miejsca zamieszkania, poruszania się na terytorium państwa i opuszczenia jego terytorium (art. 12 ust. 3). Ograniczeniu może podlegać także prawo cudzoziemca do skargi na decyzję o wydaleniu go z państwa (na którego terytorium przebywał legalnie – art. 13).

Uznając umowy międzynarodowe – w sprawie ochrony wolności i praw – za źródło zobowiązań do ich przestrzegania oraz jako dyrektywalny standard kształtujący normy ustawy zasadniczej, polski ustrojodawca

¹⁴ Ograniczenia obejmują m.in. jawność rozprawy sądowej (art. 6 ust. 1), poszanowanie życia prywatnego i inne prawa tej kategorii (art. 8 ust. 2), wolność wyrażania opinii (art. 10 ust. 2), prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się, stowarzyszania się i inne prawa tej klasy (art. 11 ust. 2). Por. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, publ. popr. cyt.

¹⁵ W cytowanej klauzuli sformułowany został wymóg (adresowany do Państw Stron Paktu) urzędowego ogłoszenia powodów zawieszenia wolności i praw, ścisłej proporcjonalności środków zawieszających w stosunku do okoliczności zagrożenia, niesprzeczności środków zawieszających z innymi zobowiązaniami prawa międzynarodowego, nie powodowania wskutek zastosowania środków zawieszających dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego. W art. 4 ust. 2 przewidziano ograniczenie stosowania zawieszenia w stosunku do postanowień paktu przewidujących: zakaz tortur, poniżającego traktowania lub karania i bezprawnych eksperymentów (art. 7), zakaz niewolnictwa i poddaństwa (art. 8 ust. 1 i 2), nakazu przestrzegania prawa do życia (art. 6), zakazu pozbawiania wolności z powodu niemożliwości wywiązania się ze zobowiązań umownych (art. 11), nakazu przestrzegania zasady *lex retro non agit* (art. 15), nakazu przestrzegania prawa, uznawania wszędzie podmiotowości prawnej każdej jednostki (art. 16) oraz wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 18). Art. 4 ust. 3 przewidział ponadto obowiązek natychmiastowego notyfikowania przez państwo dokonujące zawieszenia wolności i praw faktu zawieszenia innym państwom stronom paktu, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych. Por. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, publ. popr. cyt.

¹⁶ Międzynarodowy Pakt, w szczególnych postanowieniach posługuje się zwrotami: bezpieczeństwo państwowe (art. 12 ust. 3, art. 13, art. 14 ust. 1, art. 19 ust. 3 lit. b), bezpieczeństwo publiczne (art. 18 ust. 3) oraz bezpieczeństwo państwowe lub publiczne (art. 21 i art. 22 ust. 2).





ustanowił w Konstytucji (w art. 31 ust. 3) zarówno klauzulę generalną umożliwiającą ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jak i wprowadził zasadę ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie sytuacji szczególnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, jedynie na podstawie ustaw (art. 228 ust. 3). Niewątpliwie, do sytuacji szczególnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa mogą być zaliczone okoliczności powodujące konieczność wprowadzenia stanu wojennego (zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywanie zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji) i stanu wyjątkowego (zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, konieczność zapewnienia w związku z tym bezpieczeństwa obywateli)¹⁷. W art. 233 ust. 2 Konstytucji RP wyrażona została zasada, że żadna z okoliczności uzasadniających konieczność wprowadzenia jednego z przewidzianych w ustawie zasadniczej stanów nadzwyczajnych, nie może stanowić podstawy dla ustawowego ograniczenia wolności i praw wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Ustrojodawca wyznaczył ponadto – adekwatne dla zagrożeń bezpieczeństwa w stanie wojennym i wyjątkowym – ramy ustawowych ograniczeń wolności i praw¹⁸. W art. 233 ust. 1 Konstytucji RP ustanowiono zasadę, że ustawa regulująca działania państwa czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).

Należy zauważyć, że zarówno akty prawa międzynarodowego, jak i Konstytucja RP, normując zasady proporcjonalności w zakresie ograniczania wolności i praw ze względu na bezpieczeństwo państwa, posłużyły się klauzulą, w której zaakcentowane zostały dwa istotne elementy determinujące wprowadzanie ograniczeń, są nimi: istnienie konieczności (niezbędności) ograniczeń i urzeczywistnianie ich w warunkach charakterystycznych dla systemu demokratycznego (według niejednakowej leksyki poszczególnych aktów: w państwie lub w społeczeństwie demokratycznym). Koincydencja obydwu elementów w wypowiedziach normatywnych – z punktu widzenia

¹⁷ Por. W.J. Wołpiuk: *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 85–97.

¹⁸ *Ibidem*, s. 103–105.





ochrony wolności i praw – ma ważne znaczenie i może być uznana za nieodzowny warunek jedności dobra wspólnego z interesami jednostek i zbiorowości. Zważmy bowiem, że konieczność zapewnienia państwu bezpieczeństwa może niekiedy wynikać z przesłanek subiektywnych, opartych na fałszywych wnioskach lub z okoliczności, które gdy są interpretowane w złej wierze, mogą uzasadniać bezprawne urzeczywistnienie określonych zamiarów politycznych. Brak kontroli nad działalnością władz państwowych – swoisty dla systemów autorytarnych – w skrajnych przypadkach może stać się pretekstem do ograniczenia wolności i praw, powodowanych rzekomym istnieniem zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Kierując się przesłankami doktrynalnymi, można zauważyć, że system demokratyczny przeważa nad innymi systemami m.in. tym, że umożliwia udział społeczeństwa i instytucji, w których jego interesy są reprezentowane, zarówno w mechanizmie sprawowania władzy państwowej, jak i w wyborze programu polityki państwowej. System demokratyczny w pewnym stopniu umożliwia także udział społeczeństwa w decyzjach prawotwórczych i sprawowaniu kontroli nad działalnością władz publicznych, m.in. w zakresie bezpieczeństwa państwa¹⁹. Wymienione przymioty systemu demokratycznego, zwłaszcza zaś jego właściwości kontrolne, mają duże znaczenie w zakresie przeciwdziałania aktywności państwa, która z powodu fałszywie przedstawianego społeczeństwu stanu bezpieczeństwa, mogłaby na skutek niewłaściwej aktywności państwa (np. w postaci wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych) powodować ograniczenie wolności i praw.

Na podstawie treści przepisów Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, możliwe jest twierdzenie, że bezpieczeństwo państwa należy do pojęć normatywnie niedookreślonych. W literaturze obecnych jest wiele poglądów na istotę bezpieczeństwa państwa i definicji analizujących znaczenie tego pojęcia²⁰. Zauważmy też, że zarówno w Konstytucji, jak i na gruncie ustawodawstwa zwykłego, oprócz pojęcia bezpieczeństwa państwa, obecne jest też pojęcie bezpieczeństwa narodowego, którego zakres

¹⁹ Opierając się na rezultatach badań socjologicznych, można twierdzić, że poglądy doktryny w sprawie przymiotów demokracji nie są tożsame z opiniami społeczeństwa. Jak wynika z sondażu przeprowadzonego w maju 2009 roku przez GfK Polonia, 37% badanych było zdania, że demokracja w Polsce działa źle. Tyle samo było zdania, że ani dobrze ani źle. Jedynie 24% badanych uznało, że demokracja funkcjonuje dobrze. Tylko 8% badanych uznało, że partie polityczne będące podstawą systemu demokratycznego działają dobrze. Aż 62% badanych ich działalność oceniło źle, a 26% ani dobrze ani źle. Wśród podmiotów utożsamianych z państwem najwyższe oceny uzyskał Trybunał Konstytucyjny 18% i Siły Zbrojne 13%, a najniższe rząd i sądy po 7%. Por. E. Olczyk, J. Stróżyk: *Polacy – kulawa demokracja*, „Rzeczpospolita”, 29.05.2009.

²⁰ Por. m.in. K.A. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, w: *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane...*, s. 11–16; idem, *Istota bezpieczeństwa państwa a proces integracji europejskiej*, w: *Bezpieczeństwo Polski w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk. Warszawa 2002, s. 9–22.





przedmiotowy jest niejasny²¹. Nieustalony jest w związku z tym legalny stosunek pojęcia bezpieczeństwa narodowego, do utrwalonego w słownictwie prawa wewnętrznego i międzynarodowego pojęcia bezpieczeństwo państwa. Przyjmując jednakże, że bezpieczeństwo narodowe jest prawdopodobnym desygnatem pojęcia bezpieczeństwo państwa, nie można nie odnotować, że niejasne są także relacje między pojęciem bezpieczeństwo państwa a pojęciami: niepodległość i suwerenność państwa. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że w pewnym powiązaniu z wyrazem bezpieczeństwo, na gruncie unormowań konstytucyjnych występują pojęcia: bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Niekiedy wyraz „bezpieczeństwo” lub zwrot: „bezpieczeństwo wewnętrzne” występuje (w aktach normatywnych i w literaturze) w pewnym związku z frazą: „porządek publiczny” (na gruncie unormowań Konstytucji RP w art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 146 ust. 4 pkt 7)²².

Bezpieczeństwo państwa jest w rozumieniu potocznym kojarzone szczególnie z zagrożeniem militarnym, z niebezpieczeństwem utraty niepodległości i potrzebą odparcia zagrożenia przy pomocy sił zbrojnych. Najbliższa takiemu rozumieniu wypowiedź normatywna – formułująca zadania i służebny charakter Sił Zbrojnych – została zawarta w art. 26 ust. 1 Konstytucji²³. W przypadku innych unormowań konstytucyjnych,

²¹ Na przykład na mocy art. 135 Konstytucji została ustanowiona jako organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Rada **Bezpieczeństwa Narodowego**. Ponieważ w cytowanym postanowieniu stwierdza się *explicite*, że Rada jest właściwa w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego **bezpieczeństwa państwa**, uprawnione wydaje się domniemanie, że w przypadku sformułowania bezpieczeństwo narodowe mamy najprawdopodobniej do czynienia z desygnatem frazy bezpieczeństwo państwa. Zwrot bezpieczeństwo narodowe występuje także w nazwie organu pomocniczego Prezydenta RP – Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Z kolei w art. 2 (i w innych przepisach) ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, używa się określenia **bezpieczeństwo narodowe**, dla zdefiniowania działalności administracji publicznej m.in. w dziedzinie t.zw. „zarządzania kryzysowego”. Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590. Obrona militarna jako zadanie państwa zaczęła być nazywana obroną narodową w PRL. Znalazło to odzwierciedlenie w nazwie jednostki administracji odpowiedzialnej za obronę (Ministerstwo Obrony Narodowej). Domniemanie, że bezpieczeństwo narodowe, nie zawiera innych treści niż bezpieczeństwo państwa (w szczególności, że nie chodzi o bezpieczeństwo narodu w sensie etnicznym), opieram zwłaszcza na współczesnym źródle pochodzenia zarówno wyrażenia bezpieczeństwo narodowe, jak i zarządzanie kryzysowe. Obydwa sformułowania pochodzą spoza polskiej semantyki prawniczej, są przejawem zapożyczeń z leksyki amerykańskiej i przenoszenia obcych terminów na grunt polskiego języka prawniczego. W USA bezpieczeństwo państwowe nazywane jest narodowym, w związku z czym instytucje zajmujące się bezpieczeństwem państwa, mają w nazwie przymiotnik „narodowy”. O innych tego rodzaju zjawiskach, por. W.J. Wołpiuk, *O niektórych nowych określeniach i wyrażeniach w tekście Konstytucji RP*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt. Warszawa 2003, s. 337–353.

²² Art. 230 Konstytucji wymienia zagrożenie porządku publicznego jako jeden z możliwych stanów, których zaistnienie może stanowić podstawę do wprowadzenia stanu wyjątkowego. W treści art. 31 ust. 3 porządek publiczny wymieniony jest jako odrębna kategoria, ale równorzędna pojęciu bezpieczeństwo państwa, ponieważ między oboma pojęciami użyto spójnika „lub”. Fraza porządek publiczny, została użyta również w treści art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3 – jako sformułowanie oddzielne i równoważne pojęciu bezpieczeństwo państwa. W art. 146 ust. 4 pkt 7) zapewnianie porządku publicznego zostało wymienione jako jeden z obowiązków ciężących na Radzie Ministrów, spójnych z obowiązkiem zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Natomiast użycie w art. 45 ust. 2 zwrotu: „bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny” może sugerować, że dla wykonania dyspozycji przepisu, powinny równocześnie zaistnieć okoliczności zagrażające bezpieczeństwu państwa i porządkowi publicznemu.

²³ Por. Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 roku, Sygn. akt K 37/02.





charakter zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa może być rozumiany szeroko i może być interpretowany nie tylko z punktu widzenia zagrożeń militarnych. Swoiście sformułowaną dyspozycję zawiera art. 74 ust. 1 zobowiązujący władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej „**bezpieczeństwo** ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Wprawdzie cytowany przepis nie identyfikuje wyraźnie bezpieczeństwa ekologicznego z bezpieczeństwem państwa, to jednak jeśli zważymy wagę niebezpieczeństw wynikających dla wspólnoty państwowej z zagrożeń ekologicznych, trudno mieć wątpliwości, że bezpieczeństwo ekologiczne – w pewnych przypadkach – ma doniosłe znaczenie dla członków społeczności państwowej i dla egzystencji państwa, mimo, że rodzaj zagrożenia w tej dziedzinie ma inny charakter niż zagrożenie militarne. Za tego rodzaju poglądem przemawia m.in. fakt, że zadanie państwa w zakresie ochrony środowiska zostało wyrażone w postanowieniu znajdującym się w ważnym miejscu z punktu widzenia systematyki polskiej ustawy zasadniczej oraz że jest składnikiem przepisu, który wraz z innymi zadaniami reguluje aktywność państwa w zakresie jego bezpieczeństwa.

W drodze zastosowania reguł wykładni gramatycznej, logicznej i teleologicznej można twierdzić, że zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa stanowi działalność mechanizmu państwowego, której celem jest ochrona przed zagrożeniem zewnętrznym. Odpowiednio, zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, polega na ochronie wspólnoty państwowej przed zagrożeniami wewnętrznymi. Precyzyjne oddzielenie zarówno przedmiotu obu rodzajów zagrożeń, jak i działań mających za cel zapewnianie obu kategorii bezpieczeństwa jest bardzo trudne. Jeśli akceptujemy pogląd, że zagrożenie w dziedzinie ekologicznej stanowi niebezpieczeństwo dla państwa, to jest oczywiste, że źródła tego niebezpieczeństwa mogą mieć charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Z kolei jeśli zważymy, że wprowadzenie stanu wojennego jest przedsięwzięciem o charakterze wewnętrznym, to należy odnotować, że legitymację do jego wprowadzenia stwarza zagrożenie zewnętrzne dla bezpieczeństwa państwa (lub dla państw sojuszniczych biorąc pod uwagę zobowiązania do wspólnej obrony). Trudność w zakresie precyzyjnego rozdzielenia zadań mających za cel zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego, od zadań mających za cel zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego, wynika zwłaszcza z faktu krzyżowania się w analizowanej sferze funkcji zewnętrznej i wewnętrznej państwa. Ponadto, należy zauważyć, że zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne dla bezpieczeństwa państwa nie mają charakteru





statycznego i nie dają się ująć w niezmiennie katalogi umożliwiające jasne zdefiniowanie przedmiotu zagrożenia i przedmiotu ochrony (obrony)²⁴. Na przykładzie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym²⁵, można dostrzec, że ustawodawca natrafił na trudność w zdefiniowaniu stanu, który jego zdaniem może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa (według leksyki ustawy sytuację kryzysową bez określenia przedmiotu i zakresu), w takim stopniu poważne, że nie zawahano się na przyzwolenie użycia Sił Zbrojnych do wsparcia działalności organów administracji publicznej, a jednocześnie nie mieszczące się w katalogu zagrożeń, upoważniających do wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, przewidzianych w art. 228 ust. 1 Konstytucji.

Porządek publiczny jest pojęciem równie niedookreślonym jak pojęcie bezpieczeństwo państwa²⁶. Może ono wyrażać pewien zespół norm regulujących stosunki prawno-publiczne i społeczne, których celem jest ochrona niektórych praw jednostek i zbiorowości w miejscach publicznych, na szczeblu lokalnym, regionalnym lub na obszarze państwa. Porządek publiczny to również pożądaný stan zapewniający jednostkom i zbiorowości spokojną egzystencję. Wartościami chronionymi – z punktu widzenia porządku publicznego – są przede wszystkim: życie, zdrowie, nietykalność cielesna, mienie, normalne stosunki międzyludzkie, niezakłócona działalność instytucji życia zbiorowego i inne sprawy umożliwiające normalne życie jednostek i zbiorowości zgodnie z zasadami prawa, moralności i dobrych obyczajów. Niekiedy jako desygnatów porządku publicznego używa się

²⁴ Na tę okoliczność zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, wyrażając zdanie, że zdefiniowanie chronionych dóbr i interesów nie może być oderwane od warunków czasu i miejsca oraz od społeczno-politycznego kontekstu, a wręcz przeciwnie, powinno być dokonywane zgodnie z aksjologią systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Por. Uchwała TK z 13 czerwca 1994 roku, sygn. akt W 3/94.

²⁵ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590 oraz z 2009 r. Nr 11, poz. 59), został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i w trybie przewidzianym w wyroku TK ma stracić moc obowiązującą. Por. Wyrok TK z 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt K 50/07.

²⁶ W literaturze obecnych jest wiele definicji porządku publicznego, ponieważ jest ono rozmaicie rozumiane. J. Czapska zauważa, że różnice w różnym rozumieniu porządku publicznego mogą być m.in. konsekwencją odwoływania się wyłącznie do norm prawnych lub pozaprawnych. Podkreśla też, że wspólnym elementem różnych definicji jest cel, „jakim jest normalne harmonijne życie ludzi i funkcjonowanie instytucji w państwie”. J. Czapska, *Bezpieczeństwo...*, s. 39. Trybunał Konstytucyjny analizując kwestie związane z ochroną dobra powszechnego (interesu ogółu), zwrócił uwagę na fakt, że ochrona porządku publicznego, „mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej”. Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że przedmiotem ochrony porządku publicznego jest m.in. troska „o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego”. Por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 roku, sygn. akt P 02/98. Z kolei, rozpatrując porządek publiczny jako jedną z kategorii interesu publicznego o bardziej szczegółowym charakterze, która może wpływać na ograniczenie wolności i praw, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przesłanka „**porządku publicznego**” jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego – i tym samym – nie jest wyłącznie powiązana z «państwem». Porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych”. Por. Wyrok TK z 21 czerwca 2005 roku, sygn. akt P 25/02.





pojęć spokój publiczny i ład publiczny. Stają się one niekiedy składnikami aktów normatywnych, ale nie są pojęciami, które posłużyły do budowy postanowień Konstytucji RP, dotyczących bezpieczeństwa państwa.

Skoro bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny mogą być uznawane za pojęcia niedookreślone, to także niejasny jest stosunek między tymi pojęciami. Niewątpliwie poziom porządku publicznego determinuje w pewien sposób stan bezpieczeństwa państwa. Zależy to jednak od skali zjawisk w zakresie naruszenia porządku publicznego. Mogą być wśród nich bowiem takie, które mogą zachwiać stan bezpieczeństwa państwa. Oddziałując na stan bezpieczeństwa państwa, porządek publiczny dotyczy spraw o mniejszej wadze niż te, które mogą wpływać na niepodległość i suwerenność państwa, jego całość, na ustrój konstytucyjny państwa, jego działalność i inne związane z egzystencją państwa wartości. Zauważmy jednakże, że zjawiska naruszające porządek publiczny, należą do bardzo dotkliwych społecznie i wpływają na stopień stabilności państwa i poczucie bezpieczeństwa jednostek i zbiorowości.

Dostrzegając dystynkcję o charakterze przedmiotowym między wymienionymi pojęciami, należałoby odnotować istnienie na gruncie przepisów konstytucyjnych związku między bezpieczeństwem wewnętrznym a porządkiem publicznym. Najbardziej wyrazista wypowiedź dotycząca tej kwestii, została zawarta w art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji, na podstawie którego Radzie Ministrów przyznana została kompetencja zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Związek porządku publicznego z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa wyprowadzić można również z treści art. 230, który przewiduje możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego, biorąc zwłaszcza pod uwagę wewnętrzny charakter zagrożeń upoważniający do wprowadzenia tego stanu oraz wymienienie wśród nich zagrożenia porządku publicznego²⁷. Zauważmy jednak, że istnienie związku między wymienionymi pojęciami nie przesądza o ich charakterze, poza tym wszakże, że jako rodzaje zagrożeń, brak bezpieczeństwa wewnętrznego i brak porządku publicznego pozostają w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Nieostrość poszczególnych pojęć powoduje, że niejasne są także związki między innymi pojęciami wprowadzonymi do przepisów Konstytucji, które mają związek z bezpieczeństwem państwa. Chodzi o stosunek między

²⁷ Porządek publiczny lokuje w sferze zagrożeń wewnętrznych Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 12 stycznia 1999 roku, sygn. akt. P 02/98.





takimi pojęciami, jak: ochrona niepodzielności terytorium państwa (art. 26 ust. 1, 126 ust. 2), nienaruszalność terytorium (art. 5, 126 ust. 2), nienaruszalność granic państwa (art. 26 ust. 1), a pojęciem bezpieczeństwem państwa (art. 26 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 126 ust. 2 i art. 130). W niektórych przepisach zwrot: „bezpieczeństwo państwa” – jako kategoria pojęciowa – występuje z innymi terminami, w zgoła różnych związkach. Na przykład w art. 126 ust. 2 zadania (kompetencje) Prezydenta RP obejmują stanie na „straży suwerenności i bezpieczeństwa”, podczas gdy z treści art. 130 wynika, że Prezydent RP po złożeniu przysięgi jest zobowiązany do niezłomnego strzeżenia „niepodległości i bezpieczeństwa Państwa”. Nie ulega wątpliwości, że pojęcia niepodległość i suwerenność nie są tożsame oraz że w prawie i w politologii mają niejednakowe znaczenie²⁸. Nie można zaprzeczyć, że oba pojęcia pozostają ze sobą w ścisłym związku, jednakże służą do wyrażania odrębnych stanów państwa²⁹. *Prima facie* można zauważyć, że bezpieczeństwo państwa jako ochrona przed zagrożeniem zewnętrznym ma bliższy związek ze strzeżeniem niepodległości, niż ze stanem na straży suwerenności, co jest zadaniem wielu podmiotów władzy publicznej³⁰. Wynika to przede wszystkim z faktu, że strzeżenie niepodległości państwa stanowi jedno z zadań (z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego) przyznanych w art. 26 ust. 1 Siłom Zbrojnym RP, nad którymi najwyższe zwierzchnictwo – z mocy art. 134 ust. 1 – sprawuje Prezydent RP. Wydaje się, że niektóre inne – poprzednio wymienione zadania państwa (nienaruszalność terytorium, nienaruszalność granic państwa), również mają związek z bezpieczeństwem zewnętrznym, zwłaszcza gdy jest ono pojmowane jako ochrona przed zagrożeniem pochodzącym z zewnątrz.

Skoro Siłom Zbrojnym RP przyznane zostało zadanie ochrony niepodległości, to z tego punktu widzenia niejasna wydaje się intencja, która przyświecała przypisaniu zadania zapewnienia nienaruszalności terytorium Prezydentowi RP (art. 126 ust. 2) oraz państwu (art. 5) działającemu *in toto*, natomiast pominięcia jako wykonawcy tego zadania Sił Zbrojnych (w art. 26 ust. 1). Temu natomiast podmiotowi, zostało powierzone

²⁸ Por. W.J. Wołpiuk, *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*, w: *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 51–102.

²⁹ Por. idem, *Siły Zbrojne...*, s. 39 nast.

³⁰ Na kwestię pominięcia zasady suwerenności państwowej w zasadach ogólnych Konstytucji RP i mało zrozumiałe użycie wyrazu niepodległość, zwracałem uwagę w zbiorowej opinii do projektu ustawy zasadniczej. Por. *Opinia o jednolitym projekcie Konstytucji RP uchwalonym 16 stycznia 1997 roku przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego*, w: *Nauka – wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk*, nr 3 (1997), s. 21–22.





zadanie ochrony niepodzielności terytorium i nienaruszalności granic państwa (w art. 26 ust. 1), które jakkolwiek ma związek ze strzeżeniem niepodległości i bezpieczeństwem zewnętrznym, to przedmiotowo jest węższym, niż nienaruszalność terytorium państwa. O ile strzeżenie niepodległości należy przede wszystkim do Sił Zbrojnych – jako podmiotu wyspecjalizowanego w obronie militarnej państwa – to strzeżenie suwerenności jest zadaniem, które trudno byłoby przywiązać do określonej klasy podmiotów, ponieważ stanowi ono jedno z naczelných obowiązków państwa i jego organów, nie wyłączając zeń przedstawicieli Narodu³¹. Strzeżenie suwerenności niewątpliwie należy do zadań wykonywanych przez ustawodawcę i inne organy państwa, do których obowiązków nie należy bezpośredni udział w militarnym przeciwdziałaniu zagrożeniom zewnętrznym³².

Na osobną uwagę zasługuje kwestia zadania państwa w zakresie strzeżenia jego niepodzielności terytorialnej. Przede wszystkim należy odnotować, że w języku zasad prawa międzynarodowego, przedmiotem ochrony jest integralność terytorialna i nienaruszalność granic³³, nie zaś niepodzielność terytorium występująca w art. 26 ust. 1 i art. 126 ust. 2. Oprócz tego, konieczne jest zauważenie, że źródłami zagrożeń bezpieczeństwa państwa – ze względu na możliwość rozczłonkowania terytorium – mogą być przyczyny zewnętrzne, wewnętrzne oraz zewnętrzne i wewnętrzne. Ustalenie zatem rodzaju działalności państwa i zaangażowania jego organów w przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń dla całości terytorialnej, nie jest możliwe bez stwierdzenia jakie w określonym przypadku są przyczyny zagrożeń dla integralności terytorialnej państwa. Przyznanie urzędowi Prezydenta kompetencji w zakresie ochrony nienaruszalności i niepodzielności terytorium, mogłoby świadczyć, że ten rodzaj zagrożeń był z woli ustrojodawcy kwalifikowany przede wszystkim do kategorii zagrożeń zewnętrznych i w związku z tym, był wiązany z funkcją najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Dostrzegając jednak hipotetyczną

³¹ Z treści ślubowania, na podstawie art. 104 ust. 2, wynika, że posłowie i senatorowie są zobowiązani „strzec suwerenności i interesów Państwa”.

³² Na uwagę zasługuje m.in. obowiązek wyrażania przez ustawodawcę zgody w ustawie na ratyfikację umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie, jeśli umowa dotyczy spraw o doniosłym znaczeniu dla suwerenności państwa (art. 89 ust. 1 Konstytucji RP). Oprócz tego, w przepisach Konstytucji przewidziany został zarówno udział Narodu jak i innych podmiotów w zapewnianiu suwerenności państwa. Szerzej na ten temat W.J. Wołpiuk, *Suwerenność jako przedmiot unormowań konstytucyjnych w ustawie zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, w: *Suwerenność państwa w dobie integracji i globalizacji*, red. S. Jaczyński i A. Wielomski, Siedlce 2007, s. 123 nast.

³³ Por. W.J. Wołpiuk: *Siły Zbrojne...*, s. 32 nast.; por. też J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa–Poznań 1990, s. 73 nast. oraz 287–288.





możliwość, że zagrożenie dla integralności państwa może wywodzić się ze źródeł wewnętrznych lub ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych, należy zaliczyć tego rodzaju zagrożenia odpowiednio do wewnętrznych lub obu rodzajów zagrożeń.

Konkretyzacja źródeł zagrożeń, ma istotne znaczenie z punktu widzenia stosowania do przeciwdziałania im, adekwatnych sił i środków oraz form i metod działalności państwowej. O ile więc, w przypadku zagrożeń zewnętrznych dla integralności terytorialnej państwa, pierwszorzędne znaczenie mogą mieć metody militarne i użycie Sił Zbrojnych (nie wykluczając przedsięwzięć prawnych i politycznych), o tyle w przypadku zagrożeń wewnętrznych, na pierwszym miejscu lokują się metody rozwiązań polityczno-prawnych oraz środków przymusu.

Określenie źródeł zagrożeń, ma także pewien wpływ na podział kompetencji władz wykonawczych w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa. Ustawa zasadnicza przewiduje, że za zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, odpowiedzialność ponosi Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 8). Z brzmienia niektórych przepisów konstytucyjnych (art. 126 ust. 2 i z art. 134 ust. 1, 2, 4 i 6³⁴) wynika jednak, że zadanie w tym zakresie urzeczywistniane może być z udziałem Prezydenta RP. Dlatego kompetencje Rady Ministrów w zakresie obrony, zostały w art. 146 ust. 4 pkt 11 określone jako sprawowanie „ogólnego kierownictwa”. Również inne unormowania przewidują, że w określonych przypadkach zagrożenia zewnętrznego konieczne jest współdziałanie władz wykonawczych. Owo współdziałanie obejmuje m.in. zarządzanie (przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów) powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art. 136 Konstytucji) oraz wprowadzenie (przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów) na terytorium Rzeczypospolitej stanu wojennego.

W sferze zapewniania wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, podział kompetencji między organami władzy wykonawczej ukształtowany został w sposób mniej wyrazisty. Przede wszystkim niejasny jest udział Prezydenta RP w sprawach wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W związku z pełnieniem przez Prezydenta funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, można twierdzić, że kompetencje Prezydenta obejmują

³⁴ Należy wspomnieć także o innych kompetencjach Prezydenta RP – mających związek z bezpieczeństwem zewnętrznym, wyrażonych w art. 136 (powszechna lub częściowa mobilizacja i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej), art. 116 ust. 2 (postanawianie o stanie wojny), art. 229 (wprowadzenie stanu wojennego), art. 234 ust. 1 (wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego) i w art. 135 (korzystanie w działalności Prezydenta z opinii Rady Bezpieczeństwa Narodowego).





zwłaszcza sprawy bezpieczeństwa zewnętrznego, to zaś mogłoby wskazywać na wyłączenie głowy państwa z aktywności w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Owa okoliczność, choć ma istotny wpływ na określenie stopnia samodzielności Rady Ministrów w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, to jednak nie wyklucza całkowicie udziału Prezydenta ze spraw wewnętrznego bezpieczeństwa. Wynika to m.in. z faktu, że wprawdzie art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji przyznał Radzie Ministrów samodzielną kompetencję w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego, to jednak należy zauważyć, że art. 126 ust. 2 wymienia wśród kompetencji Prezydenta RP stanie na straży bezpieczeństwa państwa (bez dokładniejszego określenia jego rodzaju). Kompetencja w zakresie strzeżenia przez Prezydenta bezpieczeństwa państwa (również bez dokładniejszego określenia jego rodzaju), została powtórzona w tekście rotacji przysięgi ustalonej w art. 130 Konstytucji. Skoro na pojęcie bezpieczeństwa państwa, składa się zarówno bezpieczeństwo zewnętrzne, jak i bezpieczeństwo wewnętrzne, to uprawnione jest domniemanie, że ustrojodawca przyznając Prezydentowi ogólnie wyrażoną funkcję stania na straży bezpieczeństwa państwa, przewidział również udział głowy państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego, w zakresie, który będzie konkretyzowany w przepisach szczegółowych. O tym, że Prezydent RP został wyposażony w instrument, właściwy do oddziaływania na sprawy zarówno wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, świadczy treść art. 135, na mocy którego nastąpiła konstytucjonalizacja Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jako organu doradczego głowy państwa. Jeśli więc Prezydentowi przyznana została prerogatywa dysponowania organem służącym do oddziaływania na bezpieczeństwo zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne, to trudno byłoby przyjąć, że decyzja ustrojodawcy o stworzeniu tego instrumentu była pozbawiona charakteru racjonalnego³⁵. Należy także odnotować przyznanie urzędowi Prezydenta kompetencji w zakresie wprowadzania stanu wyjątkowego, należącej wyraźnie do sfery bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 230 ust. 1 i 2 Konstytucji). Jakkolwiek wprowadzenie stanu wyjątkowego przez Prezydenta dopuszczalne jest tylko na wniosek Rady Ministrów, co przemawia za górowaniem kompetencji rządu nad pełnomocnictwami

³⁵ Zdaniem P. Winczorka, z faktu, że Rada jest organem konstytucyjnym, który ma doradzać głowie państwa, wynika, że doradztwo to musi dotyczyć jakichś istotnych kwestii. Gdyby więc rola prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa miała się sprowadzić jedynie do dokonywania czynności ceremonialnych i do pełnienia funkcji symbolicznych, to istnienie tego typu organu byłoby zupełnie bezcelowe. Por. P. Winczorek: *Konstytucja, prezydent, wojsko*, „Rzeczpospolita”, 6.07.1998.





głowy państwa, to jednak wprowadzenie stanu wyjątkowego bez udziału Prezydenta nie jest możliwe. Co więcej, udział Prezydenta w podejmowaniu decyzji w tej sprawie nie ma charakteru tylko formalnego, bowiem ustrojodawca do sformułowania zakresu kompetencji Prezydenta użył wyrazu „może”, co zwykle akcentuje fakultatywność rozstrzygnięcia³⁶. Całkowicie samodzielna – w świetle treści art. 232 Konstytucji – jest natomiast kompetencja Rady Ministrów w zakresie zapobiegania skutkom zagrożeń noszącym znamiona klęski żywiołowej. Wprawdzie do wyrażenia treści normatywnej cytowanego przepisu nie został użyty wyraz „bezpieczeństwo”, to zdaje nie ulegać wątpliwości, że wymieniony rodzaj zagrożeń uzasadnia podjęcie przez Radę Ministrów decyzji zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz (lub) porządku publicznego.

W rozważaniach na temat podstawowych pojęć pozostających w związku z terminem „bezpieczeństwo państwa” nie można pominąć faktu, że niektóre przepisy Konstytucji RP normują sprawy związane z zapewnianiem bezpieczeństwa państwa nie wysławiając wyraźnie celu, jakim jest bezpieczeństwo. Charakterystycznym przykładem, mogącym świadczyć o trafności wymienionej opinii, stanowi brzmienie treści art. 229 Konstytucji, normującego zasady postępowania aparatu państwowego w przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa. Określając stan upoważniający organy państwa do wprowadzenia stanu wojennego, ustrojodawca zamiast ewentualnego zwrotu: „zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa”, postanowił posłużyć się ogólniejszym zwrotem: „zewnętrzne zagrożenie państwa” i wymienić jako kolejną z przyczyn wprowadzenia stanu wojennego (trzeci powód wprowadzenia tego stanu stanowi obowiązek wywiązania się z umowy przewidującej wspólną obronę przeciwko agresji, gdy nie istnieje bezpośrednie zagrożenie państwa), opis hipotetycznego zdarzenia jakim jest agresja zbrojna (według leksyki przepisu chodzi o „zbrojną napaść” na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Niewątpliwie zbrojna napaść jest nie tylko zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, ale realnym naruszeniem tego bezpieczeństwa i przejawem agresji z użyciem sił i środków wojennych³⁷, uzasadniającym podjęcie indywidualnej lub zbiorowej

³⁶ Por. W.J. Wołpiuk: *Państwo wobec...*, s. 95.

³⁷ Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło 14 grudnia 1974 roku rezolucję definiującą agresję jako użycie siły zbrojnej przeciwko suwerenności terytorialnej i niepodległości politycznej innego państwa. Por. L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 287; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2007, s. 403. Rezolucja i zawarta w niej definicja agresji, ze względu na ich polityczny charakter, nie mają właściwości aktu bezwzględnie wiążącego (*ius cogens*).





samoobrony³⁸. Uprawnione jest twierdzenie, że wszystkie normy zawarte w art. 229 Konstytucji, regulują w sposób niewysłowiony sprawy związane z zewnętrznym bezpieczeństwem państwa. Z tym jednak, że każda z norm dotyczy innego stanu. Spośród nich, wypowiedź normatywna: „zewnętrzne zagrożenie państwa” jest pojęciem najszerszym, nieostrym i bardzo pojemnym, mogącym sugerować różne postaci i stadia tego zagrożenia³⁹ (przejawem zewnętrznego zagrożenia może być np. awaria nuklearna, epidemia, blokada dostaw surowców i energii i in.). Mimo to, zasady wykładni celowościowej nie pozostawiają wątpliwości, że przedmiotem zewnętrznego zagrożenia państwa w rozumieniu art. 229 Konstytucji może być tylko niebezpieczeństwo militarne, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że dwie spośród trzech wypowiedzi normatywnych zawartych w tym przepisie, dotyczą jedynie tego niebezpieczeństwa oraz że przewidzianym następstwem zagrożenia o którym mowa, może być adekwatne działanie państwa, w postaci stanu wojennego⁴⁰. Podobne obserwacje w sprawie niewysłowienia celu bezpieczeństwa w treści innych przepisów konstytucyjnych, można poczynić także na podstawie brzmienia art. 230 ust. 1–2 Konstytucji, który przedmiotowo reguluje sprawy z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, nie postępując się tymi określeniami⁴¹.

Regulowanie w ustawach zasadniczych spraw dotyczących bezpieczeństwa państwa nie jest szczególnie częste. Poszczególne ustawy zasadnicze zawierają nader oszczędne unormowania, obejmujące zwłaszcza ustalenie sposobu reakcji państwa na zagrożenie zewnętrzne i rozstrzygnięcia w sprawie kompetencji organów państwa wobec sił zbrojnych oraz zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Na tle innych ustaw zasadniczych, Konstytucja RP wyróżnia się wielością postanowień regulujących zarówno wprost, jak i w sposób dorozumiany sprawy należące do sfery bezpieczeństwa państwa. Niektóre postanowienia – co nie można zaliczyć do ich zalet – mają

³⁸ Odkąd Polska jest członkiem Paktu Północnoatlantyckiego (Dz.U. z 2000 r. Nr 87, poz. 970), odtąd jest podmiotem praw i obowiązków wynikających z treści art. 5 tego Paktu. Twórcy Konstytucji RP, najwidoczniej świadomi faktu aspirowania Polski do NATO, uwzględnili terminologię wymienionego postanowienia, ustalającego sposób wykonywanie zobowiązań sojuszniczych, w przypadku – jak przewiduje art. 5 Paktu – „zbrojnej napaści” na jedną lub więcej stron sojuszu.

³⁹ Szerzej na ten temat W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec...*, s. 88.

⁴⁰ Przykładowo, niebezpieczeństwo ekologiczne może mieć źródło zewnętrzne i w związku z tym być postacią zewnętrznego zagrożenia państwa, jednakże z punktu widzenia zasad wykładni celowościowej, zastosowanej do treści art. 229 Konstytucji, nie może stanowić legitymacji do wprowadzenia stanu wojennego, jako adekwatnej reakcji na przedmiot zagrożenia.

⁴¹ Art. 230 w ust. 1 jako podstawę wprowadzenia stanu wyjątkowego wymienia: zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządku publicznego.





charakter zbyt szczerogolowy⁴², to zaś utrudnia ich interpretację. Na małą zrozumiałość postanowień Konstytucji RP w sprawie bezpieczeństwa państwa, wpływa zarówno wyrażanie norm przy pomocy pojęć nie całkowicie jasnych, jak i niekoherentne ich użycie – o czym przedtem była mowa – w treści poszczególnych postanowień. Jest rzeczą zrozumiałą, że w trakcie tworzenia polskiej ustawy zasadniczej poszukiwane były normatywne sposoby zabezpieczające Naród przed niebezpieczeństwem bezprawnego użycia przeciwko niemu siły, zwłaszcza Sił Zbrojnych. Próbowano także znaleźć sposoby zapobiegające wyalienowaniu Sił Zbrojnych i aparatu przymusu z demokratycznej struktury państwa oraz przeciwko poddaniu go władzy wykonywanej jednoosobowo. Postanowienia konstytucyjne w sprawie bezpieczeństwa państwa miały być także wzorcem dla ochrony praw jednostki, dla działania demokratycznego mechanizmu państwowego i kontroli konstytucyjności prawa. Z perspektywy dwunastu lat obowiązywania Konstytucji RP, możliwe jest twierdzenie, że postanowienia w sprawie bezpieczeństwa państwa mając znaczne wartości symboliczne (wyrażenie w doniosłym akcie prawa woli państwa w zakresie zaspokojenia bezpiecznego bytu wspólnoty państwowej), mają umiarkowane wartości jurydyczne. Mam zwłaszcza na myśli fakt, że stosowanie niektórych przepisów o których mowa, ze względu na wieloznaczność wypowiedzi normatywnych (i ograniczoną w związku z tym samodzielność normatywną), wymaga wsparcia naczelnymi zasadami konstytucyjnymi i aksjologią Konstytucji RP⁴³.

⁴² Kierując się wartościami jurydycznymi, abstrahując natomiast od celów i potrzeb politycznych, którymi kierowała się Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, zespół opiniodawczy oceniający projekt Konstytucji, przed jej uchwaleniem, zwracał m.in. uwagę na nadmierny zakres regulowanej materii i na zbyt dużą szczerogolowość projektu. Por. *Opinia o jednolitym projekcie...*, s. 16 nast.

⁴³ Za wyrażonym wyżej poglądem, przemawia moim zdaniem znamienity fakt, że wniosek o zbadanie zgodności cyt. ustawy o zarządzaniu kryzysowym z ustawą zasadniczą, pominał kwestię zgodności przedmiotowej ustawy z art. 26 ust. 1 Konstytucji RP („Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”), mimo, że treść tego postanowienia wyraźnie ogranicza użycie Sił Zbrojnych do celów wyszczególnionych w ustawie. Zgodnie z treścią wniosku, za niekonstytucyjny został natomiast uznany przez TK art. 3 pkt. 1, formułujący zakres powołanej ustawy, ze względu na niezgodność z naczelną zasadą polskiej Konstytucji, wyrażoną w art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”).