

Agnieszka Bień-Kacała¹

Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza²

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo RP, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne

Keywords: security, security of the state, security of citizens, the security of the Republic of Poland, internal security, external security

Streszczenie

Artykuł dotyczy konstytucyjnego ujęcia problemu bezpieczeństwa. Wskazano w nim podstawowe regulacje Konstytucji RP z 1997 r. Celem było także dokonanie wstępnej oceny stanu badań nad bezpieczeństwem w doktrynie prawa konstytucyjnego. W podsumowaniu artykułu wskazano potrzebę nowego odniesienia kategorii bezpieczeństwa. Nie jest już nim samo państwo ani sam obywatel, lecz Rzeczpospolita Polska, postrzegana jako dobro wspólne.

Summary

Security in the Constitution of 1997 – initial diagnosis

The paper considers the constitutional recognition of security. It includes the basic regulations of the 1997 Constitution. The aim was also to make an initial assessment of

¹ Autorka jest doktorem habilitowanym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Mail: abien@law.umk.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na X Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń, 16–18 września 2014 r.

the security research results in the doctrine of constitutional law. In conclusion of the article, the need for a new category of security reference was pointed out. The reference does not consist in the state itself, or a citizen, but the Republic of Poland perceived as a common good.

✱

I.

Doświadczenia ostatniego czasu wskazują, że poczucie bezpieczeństwa jest sprawą dość ulotną. Jest to pewien stan subiektywny, który może cechować się niezwykle dynamiką i ulec zmianie w przysłowiowym mgnieniu oka. Z ustrojowego punktu widzenia istotne jest przygotowanie ustawy zasadniczej na sytuacje kryzysowe. Niezbędne w związku z tym jest ustalenie rozumienia kategorii bezpieczeństwa w Konstytucji RP z 1997 r. Do osiągnięcia tego celu należy ustalić relewantną regulację normatywną oraz poglądy nauki prawa konstytucyjnego. Założeniem artykułu jest dokonanie wstępnej diagnozy w zakresie samego stanu normatywnego. Nie jest to oczywiście cel sam w sobie. Należy jeszcze postawić pytanie o przydatność i dostosowanie regulacji konstytucyjnej do podejmowania na jej podstawie działań zmierzających do utrzymania, podniesienia, ewentualnie przywrócenia pożądanego poziomu bezpieczeństwa, a także odporność samej ustawy zasadniczej na sytuacje zagrożenia bezpieczeństwa. Odpowiedź będzie natomiast wymagała dalszych szczegółowych badań. W tym miejscu poczynione zostaną wstępne ustalenia niezbędne dla dalszych poszukiwań naukowych obejmujących także konstytucyjną definicję „bezpieczeństwa”.

II.

Kategoria bezpieczeństwa pojawia się wprost w Konstytucji RP z 1997 r., niemniej jednak wchodzi ona w zakres nienazwanych zasad konstytucyjnych. Oznacza to przede wszystkim brak jakiegokolwiek definicji bezpieczeństwa w polskiej ustawie zasadniczej. Dokonując przeglądu postanowień Konsty-

tucji zawierających termin „bezpieczeństwo”, należy zauważyć, że dwukrotnie pojawia się on wśród zasad ustroju państwa. Podstawowym unormowaniem jest art. 5 ustawy zasadniczej przesądzający, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium oraz zapewnia między innymi prawa i wolności człowieka i obywatela, a także bezpieczeństwo obywateli. W pewien sposób przepis ten skorelowany jest z art. 26 Konstytucji, zgodnie z którym Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

Najczęściej termin „bezpieczeństwo” pojawia się w rozdziale poświęconym prawom jednostki, niestety jednak w kontekście ich ograniczenia. Wskazać należy podstawową regulację art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wśród szczegółowych kategorii ograniczających wskazać należy art. 45 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Następnie art. 53 ust. 5 Konstytucji pozwala na ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób. Kolejnym przepisem w tej grupie jest art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym ograniczenie prawa do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

W rozdziale dotyczącym praw jednostki odnajdziemy także szczegółowe kategorie bezpieczeństwa kojarzone z prawami jednostki, nie zaś z ich ograniczeniem. Będzie to przede wszystkim art. 66 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Następnie art. 74 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym

pokoleniom. Szczegółowa kategoria wypływa także z art. 76 ustawy zasadniczej, na podstawie którego władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Wśród regulacji pozycji prawnej organów władzy publicznej najbardziej doniosła część regulacji poświęconej bezpieczeństwu została powiązana z instytucją prezydenta. Najważniejszy przepis to art. 126 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Następny przepis, art. 135 Konstytucji, ustanawia organ doradczy głowy państwa w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa w postaci Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Istotne postanowienia dotyczące bezpieczeństwa powiązane zostały z Radą Ministrów. Podstawowym przepisem jest art. 146 ust. 4 pkt. 7 i 8 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami rząd zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa.

Szczegółowa kategoria bezpieczeństwa pojawia się także w art. 230 Konstytucji dotyczącym stanu wyjątkowego. Zgodnie z tym przepisem stan ten może być wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Podsumowując przegląd regulacji konstytucyjnej, należy zauważyć, że termin „bezpieczeństwo” pojawia się kilkakrotnie w przepisach ustawy zasadniczej. Nie występuje on samodzielnie. Powiązany jest z dookreśleniem rodzaju bezpieczeństwa. Mamy więc do czynienia z bezpieczeństwem postrzeganym podmiotowo: obywateli; państwa; konsumentów, użytkowników i najemców oraz przedmiotowo: wewnętrznym; zewnętrznym; ekologicznym oraz z bezpiecznymi warunkami pracy.

III.

Doktryna prawa konstytucyjnego nie wypracowała własnej aparatury definicyjnej w odniesieniu do kategorii bezpieczeństwa pojawiającej się w ustawie zasadniczej. W komentarzach do konstytucji co do zasady brak jest wyjaśnień

w tym zakresie³. Pojawiają się także pewne wyjaśnienia bez szerokiej analizy samego pojęcia. Niemniej jednak omawiane kwestie zawierają istotne ustalenia, np. w odniesieniu do objęcia kategorią bezpieczeństwa obywateli, obok konstytucyjnego bezpieczeństwa ekologicznego, także bezpieczeństwa energetycznego oraz ekonomicznego⁴. W komentarzach pojawia się także stosunkowo szerokie omówienie szczegółowych rodzajów bezpieczeństwa⁵. Bezpieczeństwo jako istotna wartość konstytucyjna oraz pewien stan pożądany dla państwa i obywateli analizowane jest w bardzo zróżnicowany sposób nawet w jednej zbiorowej publikacji. Obok dość szczegółowej analizy⁶ pojawia się bardzo pobieżne⁷ wyjaśnienie interesującej nas normatywnej kategorii.

Opracowania, które w szerokim zakresie omawiają kwestie bezpieczeństwa pojawiają się sporadycznie⁸. Mankamentem ich jest to, że nie zawierają właściwie propozycji w zakresie tworzenia konstytucyjnoprawnej aparatury pojęciowej i posługują się terminami, pojęciami i definicjami zaczerpniętymi z zakresu prawa praw człowieka oraz nauk o bezpieczeństwie. Nie brak oczy-

³ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998 oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 53, 645 i 703.

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.

⁶ W zakresie bezpieczeństwa obywateli P. Sarnecki, *Artykuł 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 4–5 i K. Działocha, *Artykuł 230*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2–3; P. Sarnecki, *Artykuł 126*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 12–13; P. Sarnecki, *Artykuł 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 12–13.

⁷ P. Sarnecki, *Artykuł 26*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. V, op.cit., s. 1–7; P. Sarnecki, *Artykuł 45*, s. 5–7, *Artykuł 53*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 9–10; L. Garlicki, *Artykuł 74*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. III, op.cit., s. 2–3.

⁸ H. Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „*Studia Iuridica Lublensia*” 2014, nr 22, s. 411–428 oraz J. Jaraczewski, *Bezpieczeństwo jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. nauk. S. Biernat, Warszawa 2013, s. 63–78.

wiecie opracowań, które w niezbędnym zakresie analizują bezpieczeństwo, odwołując się również do literatury spoza kręgu prawnokonstytucyjnej⁹.

IV.

Przechodząc do analizy regulacji konstytucyjnej, rozpocząć należy od oczywistej już w tym miejscu konstatacji, że kategoria bezpieczeństwa pojawia się wprost w Konstytucji RP z 1997 r. Podstawowym unormowaniem jest art. 5 ustawy zasadniczej przesądzający, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium oraz zapewnia między innymi prawa i wolności człowieka i obywatela, a także bezpieczeństwo obywateli. Są to podstawowe obowiązki Rzeczypospolitej Polskiej postrzeganej jako dobro wspólne. Integralność terytorialną oraz bezpieczeństwo obywateli sytuować można wśród grupy nienazwanych zasad konstytucyjnych, gdyż brak jest jednej całościowej jednostki redakcyjnej, w której zakorzenione zostały wskazane wartości. Rozważyć więc należy potrzebę i możliwość dekodowania na ich podstawie (między innymi) odrębnej zasady ustrojowej polegającej na zapewnianiu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

Z treści art. 5 Konstytucji możemy wywnioskować, że szczególna rola w dziedzinie bezpieczeństwa przypisywana jest państwu¹⁰. Zapewnienie bezpieczeństwa, przede wszystkim jednostki, traktowane jest jako cel i funkcja państwa¹¹. Przy czym bezpieczeństwo obywateli postrzega się jako bezpieczeństwo każdego człowieka z osobna¹². Zapewnienie bezpieczeństwa określa się jako jedno z najistotniejszych zadań tej organizacji¹³. Została ona na-

⁹ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 199–208.

¹⁰ W. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2012, s. 88.

¹¹ J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 69–87.

¹² K. Eckhardt, op.cit., s. 201.

¹³ J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2012, s. 50.

tomiast opisana nie jako państwo, lecz jako Rzeczpospolita Polska, a zatem nie poprzez władzę sprawowaną względem jednostek, lecz poprzez dobro wspólne wszystkich obywateli (w kontekście brzmienia art. 1 stawy zasadniczej). Mamy więc do czynienia ze swoistym sprzężeniem zwrotnym, gdyż z jednej strony RP jest świadczeniodawcą bezpieczeństwa dla narodu (art. 5), z drugiej zaś jest świadczeniobiorcą obowiązków spełnianych przez obywateli w zakresie bezpieczeństwa państwa (art. 82, 85 i pośrednio art. 136).

Oczywiste w tym miejscu jest także twierdzenie, że Konstytucja nie definiuje interesującego nas terminu. W obecnych w doktrynie definicjach bezpieczeństwa podkreśla się, że jest to pojęcie wieloznaczne, wielopoziomowe i wielopodmiotowe¹⁴. Stan bezpieczeństwa określa się jako niemierzalny¹⁵. Kojarzony jest on bowiem z indywidualną potrzebą oraz podstawą ludzkiej egzystencji¹⁶. Odwołując się do słownikowego ujęcia bezpieczeństwa, stwierdzić należy, że jest to „stan niezagrożenia”¹⁷. W doktrynie eksponowane są obok braku zagrożeń, także pewność oraz ochrona przed zagrożeniami¹⁸. Rozumiane jest również jako stan kontroli nad zagrożeniami cennionych wartości¹⁹. Bezpieczeństwo państwa natomiast utożsamiane jest ze stanem możliwości rozwoju narodu związanym z poczuciem braku zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego oraz możliwością obrony przed takim zagrożeniem²⁰. Tak też należy rozumieć konstytucyjną kategorię bezpieczeństwa²¹. W aspekcie zewnętrznym wynika to z treści art. 136 ustawy

¹⁴ S. Sulowski, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 12.

¹⁵ J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Marczak, Warszawa 2011, s. 14.

¹⁶ Szeroko ujmująca tę sferę J. Potrzeszcz, *op.cit.*, s. 38–45.

¹⁷ *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, Warszawa 2008, s. 50.

¹⁸ Szerzej na temat różnych aspektów bezpieczeństwa M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 22–32.

¹⁹ P. D. Williams, *Badania bezpieczeństwa. Wprowadzenie*, [w:] *Studia bezpieczeństwa*, red. P. D. Williams, Kraków 2012, s. 5.

²⁰ B. Wiśniewski, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006, s. 25.

²¹ W. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa...*, s. 87; idem, *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 47.

zasadniczej, który wskazuje, że w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa prezydent na wniosek premiera zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony RP.

Bezpieczeństwo możemy kategoryzować w oparciu o kryterium podmiotowe (np. jednostka, obywatel, grupa społeczna, naród, państwo, Rzeczpospolita Polska) oraz przedmiotowe (np. polityczne, ekonomiczne, socjalne, społeczne, demograficzne, informacyjne, ekologiczne). Przy czym nie jest to jedyny i wyłączny sposób uporządkowania interesującego nas pojęcia²². Wyróżnia się także szczegółowe kategorie bezpieczeństwa, będą to przykładowo konstytucyjnie wskazane bezpieczeństwo ekologiczne i bezpieczeństwo konsumentów. O bezpieczeństwie możemy mówić w kontekście zwyczajnych środków działania oraz w kontekście sytuacji nadzwyczajnych (kryzysowych)²³. Ustrojodawca przewiduje rozwiązania normatywne dotyczące tych dwóch okoliczności.

W Konstytucji wyróżniono także bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Wskazać należy, że rozdzielenie definicyjne tych rodzajów bezpieczeństwa może być utrudnione z uwagi na tożsamy rodzaj zagrożenia tych kategorii. Bezpieczeństwo zewnętrzne łączy się z suwerennością, niepodległością i integralnością terytorialną (nienaruszalnością granic) państwa²⁴. Dotyczy ono głównie zagrożeń militarnych w otoczeniu organizacji państwowej. Bezpieczeństwo wewnętrzne natomiast odnosi się do kategorii porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego w kontekście klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych oraz awarii technicznych. Ta sfera dotyczy przede wszystkim możliwości sprawnego funkcjonowania organów publicznych. Zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne mogą być skutkiem ataków terrorystycznych, co wskazuje na trudności delimitacyjne między wskazanymi rodzajami bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo państwa łączy w sobie aspekt zewnętrzny i wewnętrzny. Tworzy ono odrębną wartość konstytucyjną²⁵.

²² Szerzej na ten temat M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 33–34.

²³ J. Szymanek, *Ustawa jako narzędzie prawnej regulacji w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2012, s. 118–120.

²⁴ P. Sarnecki, *Artykuł 146...*, s. 12–13.

²⁵ W. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, s. 47.

Obok bezpieczeństwa państwa wyróżnia się także w doktrynie odrębnie bezpieczeństwo narodowe²⁶. Konstytucja nie odnosi się jednak wprost do tej kategorii. Nie można oprzeć się wrażeniu, że mamy tu do czynienia jedynie z językowym różnicowaniem²⁷. Pomimo użycia nieco innych sformułowań w deskrypcji tych pojęć różnica wydaje się być niewielka. Naród utożsamiany jest bowiem z organizacją państwową przezeń powołaną. Podkreśla się zatem w przypadku bezpieczeństwa narodowego, że chronione wartości obejmują nie tylko państwo jako władczą instytucję polityczną, ale również naród z jego kulturą i tożsamością²⁸. Zabezpieczenie interesów narodowych jest określane jako główny cel i motyw działań państwa²⁹. Kontekstem są stosunki z innymi państwami³⁰. Twierdzi się, że bezpieczeństwo narodowe tworzone jest na co dzień przez naród³¹. Można zatem w tym sensie porównywać tę kategorię do dobra wspólnego wszystkich obywateli – Rzeczypospolitej Polskiej. Tym bardziej, że w doktrynie wyraźnie powiązано bezpieczeństwo państwa z bezpieczeństwem Rzeczypospolitej oraz z bezpieczeństwem społeczeństwa polskiego³².

Wskazana kategoryzacja nie powinna budzić wrażenia, że poszczególne typy bezpieczeństwa mogą być rozpatrywane w oderwaniu od siebie. W badaniach nad strategią bezpieczeństwa narodowego podkreśla się konieczność postrzegania bezpieczeństwa w kategoriach systemu zintegrowanego³³. Podejście to znajduje wyraźne odzwierciedlenie w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego – poprzedniej z 2007 r.³⁴ oraz obecnej z 2014 r.³⁵ Mówi się także

²⁶ Ibidem, s. 17.

²⁷ Szerzej na ten temat M. Brzeziński, *Rodzaje...*, s. 34–35.

²⁸ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 27.

²⁹ *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2003, s. 55.

³⁰ W. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, s. 46.

³¹ *Obrona narodowa...*, s. 61–62.

³² P. Sarnecki, *Artykuł 126...*, s. 12–13.

³³ J. R. Zacharski, *Strategia bezpieczeństwa narodowego: podejście zintegrowane*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013, s. 62–84.

³⁴ <http://www.msz.gov.pl/resource/7d18e04d-8f23-4128-84b9-4f426346a112>. (10.02.2015).

³⁵ <http://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>. (10.02.2015).

o kompleksowej teorii bezpieczeństwa³⁶. Podkreśla ona konieczność łącznego rozpatrywania bezpieczeństwa w kontekście aspektów militarnych oraz niemilitarnych, aż do włączenia koncepcji *human security* w obszary kompleksowo postrzeganego bezpieczeństwa. Następuje jednocześnie przeniesienie punktu ciężkości w sposobie myślenia o bezpieczeństwie z państwa na człowieka.

Regulacja konstytucyjna może dawać podstawę do hierarchizowania wartości składających się na stan bezpieczeństwa. Pomimo identyfikowania kompleksowej teorii bezpieczeństwa w Konstytucji RP nadrzędną kategorią wydaje się być bezpieczeństwo państwa (RP), choćby w kontekście Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 26 ustawy zasadniczej zapewnieniu bezpieczeństwa państwa służą Siły Zbrojne RP. Natomiast bezpieczeństwo obywateli realizowane powinno być przez RP, nie zaś Siły Zbrojne. Rzeczpospolita Polska jest ponadto traktowana jako dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP) oraz implikuje obowiązek troski ze strony obywateli. Zatem obywatele (naród) posiadają w gruncie rzeczy status podporządkowany bezpieczeństwu państwa, które dysponuje odpowiednimi siłami i środkami zapewnienia własnego bezpieczeństwa oraz może egzekwować obowiązki ciężące na obywatelach. Takie ujęcie problemu nie jest oczywiście wolne od kontrowersji. Z uwagi na art. 4 Konstytucji RP wskazujący Naród jako suwerena i dzierżyciela władzy zwierzchniej pojęcia narodu i państwa nie powinny być przeciwstawiane w kontekście pozycji Sił Zbrojnych³⁷. Tym bardziej, że członkowie tej formacji rekrutują się spośród Narodu. Niemniej jednak w kontekście bezpieczeństwa państwa oraz ograniczenia praw i wolności jednostki kwestia utożsamienia wskazanych podmiotów nie jest oczywista. Tym bardziej, że do obywateli odnosimy obowiązki wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji), a także obrony Ojczyzny (art. 85 Konstytucji). W konsekwencji wydaje się, że powinniśmy opowiadać się za spajaniem bezpieczeństwa państwa i obywateli w łącznie postrzegane bezpieczeństwo RP i unikać hierarchizacji w tym zakresie.

³⁶ K. P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 66–67.

³⁷ W. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, s. 29–30.

V.

Konstytucja wskazuje organy powołane do szczególnej dbałości o bezpieczeństwo państwa. Zgodnie z art. 126 ust. 2 prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Organem doradczym prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135 Konstytucji). Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa wpisane jest w art. 146 ust. 4 pkt. 7 i 8 jako zadanie Rady Ministrów. Podkreślenia wymaga, że w tych przypadkach wartością chronioną jest państwo, nie zaś Rzeczpospolita Polska czy obywatele.

W zakresie kompetencji organów państwa istotne jest postanowienie z 20 maja 2009 r. (Kpt 2/08). Zgodnie z poczynionymi w nim ustaleniami ustrojowa pozycja prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej została konstytucyjnie określona przez przypisanie zadań temu podmiotowi. Wynikają one z art. 126 ust. 2 Konstytucji. Ustawa zasadnicza określa w ten sposób granice i charakter funkcji ustrojowych głowy państwa. Trybunał Konstytucyjny zwrócił przy tym uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze, jego zdaniem, wskazany przepis określa zadania, a nie kompetencje. Po drugie, są one realizowane przez prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, zadań (celów) tych prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto celowość różnicowania zakresu znaczeniowego pojęcia „bezpieczeństwo państwa” (art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz znaczeń pojęcia „bezpieczeństwo” w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa (np. bezpieczeństwo ekologiczne, energetyczne, sanitarne), które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków kierujących odpowiednimi działami administracji rządowej.

Pewnej uwagi wymaga także kwestia bezpieczeństwa państwa w kontekście integracji europejskiej. W wyroku z 24 listopada 2010 r. (K 32/09)

dotyczącym Traktatu z Lizbony Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji. Do istoty suwerenności, a tym samym do kompetencji nieprzekazywalnych zaliczył zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrolę ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władzę nad własnym terytorium państwa, armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny. W tym względzie decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej. Także w myśl art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.

W kontekście kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa RP wymagane jest wypracowanie odpowiednich mechanizmów decyzyjnych przy podzielonych kompetencjach w zakresie bezpieczeństwa. Postrzeganie Rzeczypospolitej Polskiej jako dobro wspólne implikuje konieczność podejmowania jednolitych decyzji na poziomie państwowym. Partykularyzm decyzyjny stoi także w sprzeczności z zasadą państwa jednolitego wyrażoną w art. 3 Konstytucji. Funkcjonowanie Polski w strukturach Unii Europejskiej i konieczność stawiania wspólnie czoła zagrożeniom pojawiającym się w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru wspólnotowego wymaga także wypracowania odpowiednich mechanizmów integracyjnych przy poszanowaniu wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Kwestie te będą wymagały dalszych szczegółowych badań.

VI.

Wskazano, że element państwowy uzyskuje pewną przewagę w kategoriach bezpieczeństwa. Odzwierciedla się to również w kontekście ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. Ustrojodawca wprost przewiduje taką sytuację w art. 31 ust. 3 stwierdzając, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ogranicze-

nia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis ten zawiera ogólną klauzulę ograniczającą, która uzupełniana jest o klauzulę szczegółowe wpisane w inne jednostki redakcyjne ustawy zasadniczej. Bezpieczeństwo dotyczy w tym przypadku zarówno sytuacji zewnętrznych, jak i wewnętrznych³⁸. Identyfikuje się w związku z tym konflikt między wolnością jednostki a bezpieczeństwem w warunkach demokracji³⁹. Z drugiej jednak strony jako jedno z podstawowych praw jednostki traktuje się prawo do życia w pokoju⁴⁰. Prawo to warunkuje korzystanie z wielu innych praw. Dla skutecznego zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa niekiedy niezbędne jest wdrożenie instrumentów ograniczających prawa i wolności jednostki. Instrumenty te powinny być dopuszczalne z uwagi na demokratyczny charakter sprawowanej władzy w państwie. Konstruuje się kategorię bezpieczeństwa demokratycznego opartego na zaufaniu łączącym obywateli z rządzącymi⁴¹. Ci ostatni podejmują trudne i niepopularne decyzje, kierując się uzasadnionymi przesłankami. Jedną z nich jest zapewnienie praw i wolności człowieka i obywatela. Dobro indywidualne ustępuje zatem, jak się wydaje, dobru kategoryzowanemu z uwagi na zbiorowość jednostek.

Do kategorii bezpieczeństwa w kontekście ograniczenia praw jednostek odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. (K 28/97). Organ ten stwierdził, że ograniczenia praw jednostki mogą wynikać z różnych przepisów ustawy zasadniczej. W szczególnych, wyjątkowych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny

³⁸ L. Garlicki, *Artykuł 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. III, op.cit., s. 23.

³⁹ J. Oniszczyk, *Wolność i bezpieczeństwo w demokracji*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2012, s. 20–22.

⁴⁰ J. Jaskiernia, op.cit., s. 52.

⁴¹ *Ibidem*, s. 59–60.

sposób. Ograniczenia prawa do sądu muszą być ponadto skonfrontowane z kategorią dostępu do sądu. W wyroku z dnia 10 maja 2000 r. (K 21/99) Trybunał w konsekwencji stwierdził, że konieczność ochrony w demokratycznym państwie takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji. Może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej przejawiające się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych.

Kwestią do rozstrzygnięcia jest charakter wskazanych klauzul ograniczających. W doktrynie określa się ten katalog jako zamknięty⁴². Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dodać wypada, że nie może być on interpretowany rozszerzająco⁴³. Nie oznacza to jednak, jak się wydaje, zamknięcia możliwości wskazywania innych wartości szczególnie chronionych konstytucyjnie. Przykładem może być neutralność Sił Zbrojnych czy też równowaga budżetowa, które stają się uzasadnieniem dla ograniczenia praw jednostki.

Możliwość ingerencji w status jednostki istnieje także w sytuacjach nadzwyczajnych. Kategoria bezpieczeństwa obywateli pojawia się w art. 230 Konstytucji RP jako przesłanka wprowadzenia stanu wyjątkowego. Zagrożenie tego bezpieczeństwa umożliwia prezydentowi RP działającemu na wniosek rządu wydać rozporządzenie dotyczące stanu nadzwyczajnego. Artykuł 233 przewiduje możliwość ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych. Określa on głębszą ingerencję w status prawny jednostki niż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dotyczący zwykłego stanu życia państwowego.

Bardzo ważny jest w tym kontekście wyrok TK z dnia 30 września 2008 r. (K 44/07). Dotyczył on regulacji pozwalającej na zestrzelenie statku powietrznego w sytuacji, gdy miałby on zostać użyty w sposób sprzeczny z prawem i byłoby to uzasadnione względami bezpieczeństwa. Trybunał zauważył w tym przypadku, że pojawiający się problem konstytucyjny do-

⁴² J. Oniszczyk, *op.cit.*, s. 38.

⁴³ Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r. (K 23/98).

tyka jednego z najtrudniejszych zagadnień, jakie może stanąć przed organami stanowiącymi i stosującymi prawo, mianowicie dopuszczalności i granic działania według schematu „życie za życie”. Dramatyzm tego dylematu potęguje to, że kolidującymi wartościami są, z jednej strony życie i bezpieczeństwo ludzi znajdujących się na ziemi, w polu przypuszczalnego ataku terrorystycznego, a z drugiej życie zamachowców i związane z nim niepodzielnie życie niewinnych osób, znajdujących się na pokładzie statku powietrznego. W argumentacji Trybunał odniósł się do regulacji stanów nadzwyczajnych. W konsekwencji wskazał, że zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji RP ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać między innymi wolności i praw określonych w art. 30 (godność) i art. 38 (prawna ochrona życia). Ograniczenia tego nie można stosować w sytuacji nadzwyczajnej i tym bardziej bez wprowadzenia któregoś z relewantnych stanów nadzwyczajnych. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, stanowiący komponent prawa do prawnej ochrony życia w jego aspekcie pozytywnym, ciąży na państwie zarówno wobec osób znajdujących się na ziemi, jak i na pokładzie samolotu. Niepowodzenie państwa w skutecznej realizacji tego obowiązku nie zwalnia od konieczności przestrzegania negatywnego aspektu prawa do prawnej ochrony życia, tj. zakazu umyślnego pozbawiania życia niewinnych osób. Dokonując oceny zgodności elementów systemu prawnego w tak newralgicznej kwestii, jaką jest wyważenie względów bezpieczeństwa publicznego oraz prawa do prawnej ochrony życia poszczególnych osób, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przyznaje priorytet wartościom, którymi są życie i godność człowieka. Wartości te stanowią fundament europejskiej cywilizacji i wyznaczają treść znaczeniową centralnego w naszej kulturze pojęcia humanizmu. Są one niezbywalne w tym sensie, że nie dopuszczają „zawieszania” lub „zniesienia” w konkretnym kontekście sytuacyjnym.

Wniosek, który nasuwa się po analizie wskazanych wyroków TK, związany jest z hierarchią interesujących nas wartości *in concreto*. Abstrakcyjnie ujęta hierarchia ustalona na podstawie przepisów konstytucyjnych wskazywała na przewagę wartości bezpieczeństwa państwa nad prawami jednostki. Sytuacje będące przedmiotem aktywności orzeczniczej Trybunału wskazują na odwrotny układ wartości. We wskazanych wyrokach TK wyznaczył swoistą relację *in concreto* między bezpieczeństwem państwa a prawami jed-

nostki. Możliwość ograniczenia tych ostatnich wprost wskazana w przepisie konstytucyjnym nie jest bezwzględna. Wartość w postaci bezpieczeństwa państwa nie uzasadnia zatem każdego ograniczenia praw jednostki. Więcej waży określone dobro indywidualne w konkretnej sytuacji faktycznej. Przy czym pamiętać należy, że wyroki te zapadały, gdy stan bezpieczeństwa państwa nie wydawał się zagrożony.

VII.

W zakończeniu tych syntetycznych uwag na temat bezpieczeństwa w Konstytucji RP z 1997 r. należy postawić wstępną diagnozę w zakresie stanu badań. Przede wszystkim należy zauważyć, że bezpieczeństwo w ogólnym sensie utożsamiane jest ze stanem spokoju, pewności, zabezpieczenia, ochrony, braku zagrożeń. W tym sensie mamy do czynienia z jednolitą definicją w każdej dyscyplinie naukowej. Nauka prawa konstytucyjnego nie wypracowała własnego aparatu pojęciowego w zakresie bezpieczeństwa i bazuje na warstwie definicyjnej zwłaszcza z zakresu nauk o bezpieczeństwie. Bezpieczeństwo jest traktowane w sposób bardzo rozległy (obszerny) i różnorodny (niejednoznaczny). Podlega rozmaitej kategoryzacji. Najistotniejsze rodzaje bezpieczeństwa z punktu widzenia Konstytucji to: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne. Posługujemy się także często pojęciem bezpieczeństwa narodowego, które tworzone jest w oparciu o pojęcie bezpieczeństwa państwa w jego państwowocentrycznym ujęciu z uwzględnieniem jego narodowego charakteru.

Na gruncie prawa konstytucyjnego postuluję sformułowanie kategorii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej uwzględniającej trzy elementy: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli oraz dobro wspólne jako kategorię relewantną w tworzeniu nowego podejścia do bezpieczeństwa. Przy czym istotne jest to, że Konstytucja nie definiuje bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo państwa nie powinno być konfrontowane z bezpieczeństwem obywateli. Wątpić można w zasadność tezy o przypisywaniu państwu przywileju pierwszeństwa w tak ustalonej relacji. Niemniej jednak regulacja konstytucyjna bez uwzględnienia kategorii dobra wspólnego zawiera przesłanki

do tworzenia tego typu relacji. Wskazana potrzeba definicyjna wymaga jednak dalszych badań, a wskazywanie jej w tym miejscu byłoby przedwczesne.

Bezpieczeństwo RP powinno być definiowane w sposób otwarty, który zapewni elastyczność reakcji na dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość oraz sytuację wewnętrzną i zewnętrzną. Wyraźnie odróżnić należy bezpieczeństwo od rozwoju. Bezpieczeństwo postrzegane jako brak zagrożeń nie może rozciągać się w nieskończoność. Tym samym bezpieczeństwo RP to stan, w którym możliwy jest rozwój państwa i jego obywateli. Punkt ciężkości przy tym przenosi się z państwa na jednostkę, która funkcjonuje we wspólnocie państwowej. Ta ostatnia kwestia ma znaczenie w rozważaniu decyzji podejmowanych przez ośrodki władzy dla zapewnienia bezpieczeństwa RP w przyszłości. Przykładem mogą być zmiany w systemie składek emerytalnych, wydobywanie gazu łupkowego czy cyfryzacja administracji. Elementy postrzegane jako zapewniające bezpieczeństwo same mogą stanowić zagrożenie. Najbardziej wyrazistym przykładem są siły zbrojne i kasus stanu wojennego.

W zakresie podejmowania decyzji będących reakcją na stan zagrożenia bezpieczeństwa RP istotny jest podział i równowaga władzy, cywilna i demokratyczna kontrola nad wojskiem (*in genere*), ale również niedostrzegana kategoria sprawności działań instytucji publicznych, która zakotwiczona została w preambule Konstytucji RP z 1997 r. Zbytne rozproszenie podejmowanych decyzji w zakresie bezpieczeństwa nie służy jego zachowaniu czy przywracaniu. Najważniejszy więc wniosek związany jest z uznaniem konieczności sformułowania konstytucyjnoprawnych kryteriów dyskursu o bezpieczeństwie z uwzględnieniem dobra wspólnego, wyraźnym rozgraniczeniem od kategorii rozwoju oraz uwzględnieniem sprawności działania instytucji publicznych.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Marczak, Warszawa 2011.
- Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2012.

- Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.
- Jaraczewski J., *Bezpieczeństwo jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. nauk. S. Biernat, Warszawa 2013.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. I–V, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, 2001, 2003, 2005, 2007.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
- Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, Warszawa 2008.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013.
- Studia bezpieczeństwa*, red. P. D. Williams, Kraków 2012.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wołpiuk W., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Zięba-Załuca H., *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22.