

PODSTAWOWE PŁASZCZYZNY ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

ASPEKTY MATERIALNOPRAWNE

redakcja naukowa

Marian Zdyb

Jerzy Stelmasiak

Kamil Sikora

SERIA AKADEMICKA



LEX

a Wolters Kluwer business

PODSTAWOWE PŁASZCZYZNY ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

ASPEKTY MATERIALNOPRAWNE

redakcja naukowa

Marian Zdyb

Jerzy Stelmasiak

Kamil Sikora

Barbara Danieluk, Eliza Kosieradzka

Dorota Lebowa, Grzegorz Lubeńczuk

Anna Ostrowska, Kamil Sikora

Jerzy Stelmasiak, Piotr Szreniawski

Wojciech Taras, Marian Zdyb

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 września 2014 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Artur Kuś, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie
Dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. Akademii Obrony Narodowej w Warszawie

Wydawca

Magdalena Przek-Ślesicka

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Anna Łubińska-Bujak

Łamanie

Wolters Kluwer

Autorzy poszczególnych części opracowania:

Barbara Danieluk – rozdział V

Eliza Kosieradzka – rozdział II

Dorota Lebową – rozdział III

Grzegorz Lubeńczuk – rozdział VII

Anna Ostrowska – rozdział X

Kamil Sikora – rozdział IX

Jerzy Stelmasiak – rozdział VI

Piotr Szreniawski – rozdział VIII

Wojciech Taras – rozdział IV

Marian Zdyb – wstęp, rozdział I

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-1379-7

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Ochrona podstawowych praw i wolności jako podmiotowy element bezpieczeństwa wewnętrznego	17
1. Uwagi ogólne. Bezpieczeństwo podstawowych praw i wolności jako imperatyw kategoryczny	17
2. Bezpieczeństwo podstawowych praw i wolności jako imperatyw kategoryczny ..	18
3. Problem hierarchii praw i wolności w kontekście ich bezpieczeństwa	19
4. Podmiotowe ograniczenia praw i wolności w perspektywie bezpieczeństwa ich realizacji	21
4.1. Uwagi ogólne	21
4.2. Dopuszczalność ograniczeń praw i wolności tylko w drodze ustaw (bezpieczeństwo formalnoprawne)	22
4.3. Ważny interes publiczny i dobro wspólne	23
4.4. Moralność publiczna	27
4.5. Zakaz naruszania istoty praw i wolności	29
4.6. Zasada proporcjonalności	30
5. Problem ochrony bezpieczeństwa praw fundamentalnych	33
6. Bezpieczeństwo praw i wolności w stanach nadzwyczajnych	36
6.1. Granice ingerencji państwa w okresie stanów nadzwyczajnych. Uwagi ogólne	36
6.2. Bezpieczeństwo i zakaz ograniczeń podstawowych praw i wolności, wskazanych przez Konstytucję RP w czasie stanu wojennego i wyjątkowego	39
6.3. Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich ze względu na potrzeby bezpieczeństwa w stanie klęski żywiołowej	46
Literatura	47
Rozdział II	
Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego	50
1. Bezpieczeństwo gospodarcze – uwagi ogólne	50
2. Aspekty prawnofinansowe bezpieczeństwa gospodarczego Polski	51

3. Bezpieczeństwo gospodarcze Polski w świetle regulacji z zakresu publicznego prawa gospodarczego	55
4. Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa rynku kapitałowego w perspektywie współczesnych wyzwań. Poszukiwanie optymalnego modelu prawnego	68
Literatura	83

Rozdział III

Strategie działania RP w kontekście sytuacji kryzysowych	87
1. Uwagi wstępne	87
2. Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym	91
3. Organy sprawujące zarządzanie kryzysowe	98
4. Zarządzanie kryzysowe w przypadku powodzi	108
5. Usuwanie skutków powodzi	113
Literatura	117

Rozdział IV

Bezpieczeństwo w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego i kultury	119
1. System prawny ochrony dziedzictwa kulturowego	119
2. Podstawowe pojęcia ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	122
3. Nadzór konserwatorski	124
4. Problematyka wywozu zabytków poza granice kraju	125
5. Ochrona dziedzictwa kulturowego w sytuacjach nadzwyczajnych	126
6. Finansowanie ochrony zabytków	130
7. Własność prywatna a ochrona dziedzictwa kulturowego	131
Literatura	132

Rozdział V

Bezpieczeństwo lokalne	135
1. Zagadnienia wstępne	135
2. Egzemplifikacja zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego	137
3. Konstytucyjne podstawy i klasyfikacja aktów prawa miejscowego	140
4. Przepisy porządkowe w systemie bezpieczeństwa lokalnego	142
5. Zasady i tryb ogłaszania przepisów porządkowych	149
6. Uwagi końcowe	150
Literatura	151

Rozdział VI

Bezpieczeństwo ekologiczne	152
1. Wprowadzenie	152
2. Ochrona interesu publicznego w ochronie środowiska jako przesłanka bezpieczeństwa ekologicznego	153
3. Charakterystyka ogólna pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego	154
4. Bezpieczeństwo ekologiczne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	157
5. Zakończenie	160
Literatura	160

Rozdział VII

Bezpieczeństwo energetyczne i polityka energetyczna	162
1. Istota i wyznaczniki bezpieczeństwa energetycznego	162
2. Czynniki wpływające na poziom bezpieczeństwa energetycznego	167
3. Polityka energetyczna państwa	168
4. Kierunki polityki energetycznej państwa	169
5. Narzędzia polityki energetycznej państwa	172
6. Działania na arenie międzynarodowej i na forum UE	173
7. Działania na szczeblu lokalnym i regionalnym	174
8. System wdrażania polityki energetycznej	175
Literatura	178

Rozdział VIII

Bezpieczeństwo socjalne	179
1. Znaczenia pojęcia bezpieczeństwa socjalnego	179
2. Polityka społeczna a bezpieczeństwo socjalne	181
3. Wymiar prawny bezpieczeństwa socjalnego	181
4. System bezpieczeństwa socjalnego	185
Literatura	188

Rozdział IX

Bezpieczeństwo w transporcie drogowym	190
1. Pojęcie transportu i jego rodzaje	190
2. Regulacje prawne w zakresie bezpieczeństwa w transporcie drogowym	194
3. Działalność administracji na rzecz bezpieczeństwa w transporcie drogowym	199
4. Uprawnienia kontrolne Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie transportu drogowego	208
5. Transport drogowy towarów niebezpiecznych	215
Literatura	218

Rozdział X

Obronność i bezpieczeństwo państwa w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego	220
1. Obronność i bezpieczeństwo państwa jako element idei ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju	220
2. Uwzględnianie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w aktach planowania przestrzennego	223
2.1. System aktów planowania przestrzennego w Polsce – ogólne założenia	223
2.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	224
2.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	225
3. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	233
4. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	234
5. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w systemie obronności i bezpieczeństwa państwa	235

6. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach o szczególnym znaczeniu dla obronności i bezpieczeństwa państwa	238
6.1. Istota i cel utworzenia obszaru specjalnego	238
6.2. Obszar zamknięty i strefa ochronna obszaru zamkniętego	239
6.3. Morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne i wyłączna strefa ekonomiczna (polskie obszary morskie)	240
6.4. Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi	240
6.5. Obszar funkcjonalny	241
7. Udział organów właściwych do spraw obronności i bezpieczeństwa w sporządzaniu aktów planowania przestrzennego i wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	242
8. Polityka przestrzenna a walka z przestępczością	245
9. Kształtowanie bezpiecznych przestrzeni – problemy i wyzwania	246
Literatura	248
Wykaz orzecznictwa	251
Autorzy	255

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

k.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
k.k.	–	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	–	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
p.o.ś.	–	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
pr. bank.	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1376 z późn. zm.)
pr. bud.	–	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
pr. energ.	–	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
pr. wod.	–	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.)
p.r.d.	–	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.)
u.d.p.	–	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.)
u.f.p.	–	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
u.g.n.	–	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.)
u.n.r.f.	–	ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1149 z późn. zm.)
u.o.a.n.	–	ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)

u.o.i.f.	–	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 94 z późn. zm.)
u.o.p.	–	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1382)
u.o.z.	–	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)
u.p.t.n.	–	ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 227, poz. 1367 z późn. zm.)
u.p.t.z.	–	ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
u.s.g.	–	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.k.ż.	–	ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 333 z późn. zm.)
ustawa o BFG	–	ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711 z późn. zm.)
ustawa o KSF	–	ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz. U. Nr 209, poz. 1317 z późn. zm.)
ustawa o NBP	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 908 z późn. zm.)
u.t.d.	–	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 z późn. zm.)

2. Czasopisma i oficjalne publikatory

AUW	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
CzPKiNP	–	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz.Orz.	–	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPP	–	Kwartalnik Prawa Prywatnego
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A

PiP	–	Państwo i Prawo
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
St. Praw.	–	Studia Prawnicze

3. Inne

EWG	–	Europejska Wspólnota Gospodarcza
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych (ang. United Nations, UN)
SA	–	sąd apelacyjny
SKO	–	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Nie ulega wątpliwości, że problem bezpieczeństwa wewnętrznego tworzy dziś swoistą „normatywną dżunglę”, w której funkcjonują obok siebie akty normatywne, z których każdy żyje własnym życiem i dla siebie. Także doktryna koncentruje się na poszczególnych jego aspektach, nie podejmuje poważniejszych prób systemowego ujęcia problemu, z jednoczesnym wskazaniem, że zagadnienia tego w żadnym wypadku nie można sprowadzić wyłącznie do aspektów prawnych funkcjonowania służb zmilitaryzowanych (wojska, Policji). Dotyczy on bowiem także innych sfer materialnego prawa bezpieczeństwa wewnętrznego. Stąd istnieje potrzeba, aby w tym zakresie dostrzec ważny fakt, że materialne prawo bezpieczeństwa wewnętrznego nie jest luźnym zbiorem przepisów prawnych pomieszczonych w różnych regulacjach prawnych, funkcjonujących obok siebie, ale tworzy, wprawdzie czasem bardzo złożony, system „naczyń połączonych”. Sprawność jego funkcjonowania uzależniona jest od roztropnego ustalenia standardów bezpieczeństwa w poszczególnych sferach oraz stworzenia optymalnego modelu powiązań systemowych.

Niewątpliwie z punktu widzenia kształtowania bezpiecznego ładu publicznego w Polsce w kontekście poszczególnych sfer prawa materialnego – które stanowi w niniejszym opracowaniu podstawę wywodów dotyczących gwarantowania bezpieczeństwa w poszczególnych płaszczyznach aktywności publicznej – ważne znaczenie ma zrozumienie istoty stosunków jednostka – państwo oraz podstawowych wartości konstytucyjnych, tj. dobra wspólnego i godności człowieka, będącej źródłem wszelkich praw i wolności. W takim układzie odniesienia państwo jest podmiotem i zarazem zasadniczym gwarantem bezpieczeństwa. Natomiast obywatel jako jednostka ma w stosunku do państwa obowiązki i powinności partycypowania w kształtowaniu standardów bezpieczeństwa, zaś jako osoba jest od państwa wolny. Ma swoje wolności i prawa zakorzenione w Konstytucji RP, w tym konstytucyjne prawo do bezpieczeństwa. Jest to dość specyficzne prawo, ponieważ jego podstawowym przesłaniem jest gwarantowanie bezpieczeństwa realizacji innych praw i wolności. Efektem tego może być konieczność ograniczeń tychże praw, oczywiście w granicach konstytucyjnego umocowania. Wyjaśnienie tych problemów jest uzasadnione potrzebą wskazania możliwości i granic ingerencji państwa związanych z zagrożeniami bezpieczeństwa w ramach poszczególnych sfer działania.

Punktem odniesienia dla wskazania podstawowych płaszczyzn zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i analizy środków ich eliminowania jest w naszym opracowaniu, ich szczególne znaczenie dla funkcjonowania państwa i obywateli oraz realizacji ważnych praw i wolności. Pominięty został problem obronności kraju, związanej z działalnością

wojska, kwestia prawa policyjnego oraz zagadnienie działalności służb specjalnych, ponieważ tematyka ta jest przedmiotem innego opracowania.

Kluczowe dziś niewątpliwie znaczenie, zwłaszcza w kontekście ostatniego kryzysu ekonomicznego ma problem bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Warto wskazać przynajmniej na niektóre czynniki wpływające na osłabienie nie tylko bezpieczeństwa w sferze gospodarczej, lecz także zaufania do prawa. Do nich można byliby zaliczyć: niezdolność do systemowego uregulowania całokształtu rozwiązań prawnych w odniesieniu do poszczególnych instytucji i sfer aktywności gospodarczej; bezrefleksyjne tolerowanie zjawiska mnożenia instrumentów finansowych na rynkach finansowych; niewydolność organów nadzoru finansowego, organów ochrony konkurencji i konsumentów, a także organów ścigania i sądów w zakresie eliminowania patologii; nieskuteczność ochrony praw osób korzystających z usług różnego rodzaju instytucji finansowych i banków; zagrożenia bezpieczeństwa gospodarczego związane z elektronicznym obrotem towarami i posługiwaniem się elektronicznymi środkami płatniczymi; narastający problem zapobiegania praniu brudnych pieniędzy; nieskuteczność w zwalczaniu przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu sprzyjająca powstawaniu różnych patologii. Zasygnalizowane wyżej problemy związane z bezpieczeństwem gospodarczym, wymagają zastanowienia i pogłębionych analiz, a także odbudowy autorytetu instytucji zaufania publicznego (banków, funduszy inwestycyjnych, giełd), organów państwa i obowiązującego prawa.

Niewątpliwie na szczególne podkreślenie zasługuje problematyka bezpieczeństwa energetycznego, chodzi tu bowiem o sferę, która stanowi swoisty krwiobieg życia publicznego. Trudno sobie dzisiaj wyobrazić funkcjonowanie państwa bez dopływu energii. Problem ten dzisiaj przekracza granice poszczególnych państw, zwłaszcza w kontekście międzynarodowych konfliktów i konieczności dywersyfikacji źródeł pozyskiwania energii. Podobnie rzecz przedstawia się w odniesieniu do bezpieczeństwa ekologicznego. Postęp cywilizacyjny ułatwia codzienne funkcjonowanie państwa i obywateli, ale i rodzi coraz większe zagrożenia dla bezpieczeństwa środowiska. Rodzi więc nowe wyzwania.

Coraz większego znaczenia nabierają współcześnie problemy związane z bezpieczeństwem ludzkiej egzystencji, w tym bezpieczeństwo socjalne, a w dalszej kolejności zdrowotne i związane z ochroną fundamentalnego prawa, jakim jest prawo do życia. Zabezpieczenie praw o takim charakterze powinno być zawsze priorytetem w działaniach państwa. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia aktualnie, gdy dokonują się istotne zmiany obowiązującego prawa, zaś realizacja prawa do bezpieczeństwa obywateli w tej materii wzbudza szereg kontrowersji, wątpliwości i niepokojów.

Podobnie rzecz ma się z zagrożeniami powstałymi w związku z klęskami żywiołowymi. Istnieje dziś niewątpliwie potrzeba opracowania w tym zakresie skutecznych racjonalnych strategii działania, które znalazłyby oparcie w prawie. Problem ten rozpatrywać należałoby także w perspektywie bezpieczeństwa lokalnego. Szereg bowiem zadań związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym realizowana jest na poziomie lokalnym, zwłaszcza po ukształtowaniu się obowiązującego modelu samorządu terytorialnego. Zadania te dotyczą nie tylko problematyki z natury swej mającej taki wymiar (planowanie przestrzenne czy bezpieczeństwo ekologiczne), ale w bardzo szerokim zakresie także ochrony zdrowia, życia. Ważnego znaczenia w tym kontekście nabiera bezpieczeństwo w komunikacji powszechnej i w transporcie. Oprócz tradycyjnych problemów wiąże się

to z jakościowymi zmianami, będącymi konsekwencją postępu technicznego, ale i z budową autostrad, dróg szybkiego ruchu, kolei, lotnisk czy w związku z natężeniem ruchu drogowego, co rodzi nową jakość, ale i też nowe wyzwania i zagrożenia dla obywateli.

Sygnalizowane wyżej problemy zmuszają także do nowego spojrzenia na budowanie ładu przestrzennego, zwłaszcza na problem kształtowania bezpiecznych przestrzeni. Jest to o tyle istotne, że bardzo często wiąże się z ograniczaniem różnych praw i wolności, przykładowo prawa własności. Poważne dylematy wiążą się z uchwaleniem ustaw, niewątpliwie potrzebnych, ale prowadzących czasem do nadmiernych uproszczeń, osłabiających poczucie bezpieczeństwa.

Odzyskanie przez Polskę po 1989 r. suwerenności zrodziło potrzebę zabezpieczenia i ochrony naszego dziedzictwa narodowego i kultury, ujmowanej w bardzo różnych aspektach. Tworzenie stosownych standardów bezpieczeństwa napotyka na różne, nie tylko finansowe, ale i prawne, przeszkody. Jest to jednak zadanie, którego lekceważyć nie powinniśmy. Obowiązki w tym zakresie potwierdza Konstytucja RP w swojej preambule. Nie tracą swej aktualności słowa J. Piłsudskiego, iż kto nie szanuje i nie ceni swojej przeszłości, ten nie jest godzien szacunku teraźniejszości, ani prawa do przyszłości. „Dlatego człowiek odnosi się z ogromnym szacunkiem do swojej przeszłości, stara się ją poznać, ocenić, zrozumieć, uważa ją za swoje własne dziedzictwo, którego zdradzić nie wolno. Trzeba się tego dziedzictwa trzymać sercem i pazurami (...) – mówił Prymas S. Wyszyński – jak trzyma się żołnierz w okopie, lekarz przy łóżku konającego, (...) każdy uczciwy człowiek kierujący się prawym sumieniem i dobrą wolą. W ten sposób (...) powstaje świadomość służby społecznej i więź wspólnoty narodowej”¹. Dziedzictwo kulturowe Rzeczypospolitej jest więc swoistym tworzywem uaktywniającym sumienie narodowe i poczucie bezpieczeństwa. Ma wymiar nie tylko historyczny i moralny, ale i prawny. Ucieleśnia dobro wspólne i suwerenność narodu.

Materialnoprawne problemy bezpieczeństwa wewnętrznego nie dają dzisiaj podstaw do sformułowania tezy o istnieniu zwartego i spójnego zarazem systemu prawa w tym zakresie. Także w doktrynie poglądy dotyczące bezpieczeństwa w tej sferze są rozproszone w różnych publikacjach i ujmujące poszczególne problemy w sposób cząstkowy i przyczynkowski. Taki stan rzeczy utrudnia realizację prawa obywatela do bezpieczeństwa oraz samo poczucie bezpieczeństwa prawnego. Może prowadzić do obchodzenia prawa, a nawet do tzw. ustawowego bezprawia. Osłabia też możliwość poruszania się w ramach istniejących rozwiązań prawnych, co osłabia autorytet państwa i prawa. Prezentowana publikacja stanowi więc istotny krok w kierunku koncentracji prac badawczych w tej materii w jednym opracowaniu. Dotąd takiego opracowania – mimo istotnych potrzeb – nie było. Jest to o tyle ważne, że takiego podejścia wymagają programy studiów na kierunkach związanych z bezpieczeństwem publicznym, prowadzonych na kilkudziesięciu uczelniach (nie tylko na wydziałach prawa i administracji). Szczegółowe omówienie problematyki, którą się zajmujemy, jest niewątpliwie przedmiotem oczekiwań nie tylko ze strony środowiska akademickiego i naukowego, ale także sędziowskiego, radcowskiego, adwokackiego oraz, co istotne, ze strony organów administracji, których ona dotyczy (całego aparatu urzędniczego), służb, inspekcji, straży (i ich funkcjonariuszy) oraz obywateli.

¹ S. Wyszyński, *Nauczanie społeczne 1946–1981*, Warszawa 1990, s. 998–999.

Mając na uwadze wskazane wyżej oczekiwania, za zasadne należy uznać podjęcie tego ważnego z perspektywy państwa i obywateli wyzwania.

Prof. dr hab. Marian Zdyb

OCHRONA PODSTAWOWYCH PRAW I WOLNOŚCI JAKO PODMIOTOWY ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

1. Uwagi ogólne. Bezpieczeństwo podstawowych praw i wolności jako imperatywów kategorycznych²

Niewątpliwie problem bezpieczeństwa wewnętrznego może być ujmowany wielorako. Można na niego patrzeć z perspektywy globalnej, ponadjednostkowej, ale także w kontekście ochrony bezpieczeństwa poszczególnych osób. Jeżeli zagadnienie to odnosimy do interesu publicznego czy dobra wspólnego, to co do zasady chodzić będzie o ochronę wartości i praw ponadjednostkowych (choć każda ochrona dobra wspólnego czy interesu publicznego jest także elementem istotnym ochrony praw i wolności konkretnych osób i ich bezpieczeństwa). Z reguły jednak, gdy mówimy o ochronie praw i wolności obywatelskich, to problem ten odnosimy do konkretnych chronionych przez państwo wartości personalnych człowieka. Należy mieć na uwadze, że punktem odniesienia w tej materii będą przede wszystkim prawa i wolności konstytucyjne.

Mając na uwadze przepisy wyartykułowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), a także w różnych aktach prawa międzynarodowego, można dopatrywać się ich swoistego nawiązania do praw człowieka kształtowanych w szerokiej historycznej perspektywie.

Już w Dekalogu można jako równoważnik zawartych w nim przykazań dopatrywać się fundamentalnych praw człowieka, które moc swoją czerpią nie z nakazu władzy prawodawczej i stanowionego przez nią prawa pozytywnego, ale z woli Boga. Stanowią przez to swoisty imperatyw kategoryczny, któremu winniśmy posłuszeństwo. Ma więc wymiar ontologiczny i metafizyczny zarazem. Stąd owe prawa nazywamy prawami naturalnymi. Taka wizja ładu prawnego legła u podstaw europejskiej, łacińskiej kultury prawa.

² Problematyka poruszana w niniejszym rozdziale była w pewnym zakresie przedmiotem rozważań w kilku publikacjach mojego autorstwa. Jednakże tylko do niektórych będę się odwoływał, sygnalizując w przypisach lub w wykazie publikacji, gdzie można szerzej zapoznać się z pogłębionymi analizami w tym zakresie. Istotne znaczenie dla kształtowania standardów w tej materii miało także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które będzie przywoływane, jednakże tylko w zakresie niezbędnym, uwarunkowanym tematyką książki.

Nie ulega więc wątpliwości, że w Europie szkielet dzisiejszych praw i wolności oraz ich treść i zakres oddziaływań, kształtował się na fundamentach kultury łacińskiej i praw-nonaturalnych korzeni jej dziedzictwa. To dziedzictwo rozwijały m.in.:

- 1) Wielka Karta Wolności (1215 r. – Anglia);
- 2) Karta Praw (1689 r. – Anglia);
- 3) Petycja Praw (1628 r. – Anglia);
- 4) przywileje szlacheckie w Polsce;
- 5) Karta Praw (*Bill of Rights*) Stanu Wirginia z dnia 12 czerwca 1776 r.;
- 6) Deklaracja Niepodległości z dnia 4 lipca 1776 r.;
- 7) poprawki do Konstytucji USA z 1787 r. (zwłaszcza dziesięć pierwszych);
- 8) Deklaracja praw człowieka i obywatela (Francja – z dnia 26 sierpień 1789 r.);
- 9) Powszechna deklaracja praw człowieka (1948 r.);
- 10) Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966 r.);
- 11) europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950 r.) itd.

2. Bezpieczeństwo podstawowych praw i wolności jako imperatyw kategoryczny

Z punktu widzenia współczesnych wizji praw i wolności kluczowe znaczenie ma Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), która dokonuje swoistej identyfikacji tychże praw. Warto zwrócić uwagę na treść art. 30 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że: „Godność człowieka stanowi źródło wolności i praw”. Stąd szczególne znaczenie tych praw i wolności, które nawiązują wprost do istoty godności człowieka. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 12/99 uznał jednoznacznie, że: „Ustawodawca z reguły nie może ich nie tylko kwestionować, ale i ograniczać. Nie są one w zasadniczej swojej treści uzależnione od woli prawodawcy, a tym bardziej od organów stosujących prawo, bez względu na to, czy będą to organy administracji publicznej, czy sądy. Stąd określa się je mianem praw przyrodzonych (fundamentalnych). Z nimi wiąże się niewątpliwie konstytucyjna teza o nienaruszalności godności człowieka. Takie rozumowanie nawiązuje do preambuły i art. 1 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, z których wynika zasada, że z racji urodzenia się człowiekiem – a nie na podstawie jakichkolwiek innych aktów i czynności prawnych – człowiek jest podmiotem wszystkich praw wynikających z jego człowieczeństwa. W tym znaczeniu godność człowieka nie jest uzależniona od woli ustrojodawcy (prawodawcy)”³. Podkreślał to wielokrotnie Papież Jan Paweł II, pisząc, że „(...) prawo naturalne wyraża godność ludzkiej osoby i kładzie podwaliny jej fundamentalnych praw i obowiązków, jego nakazy mają znaczenie uniwersalne, jest ono zatem wiążące dla wszystkich ludzi. Ta uniwersalność nie ignoruje odrębności poszczególnych istot ludzkich, nie przeczy jedyności i niepowtarzalności każdej osoby”⁴.

³ Wyrok TK z dnia 15 listopada 2000 r., P 12/99, OTK 2000, nr 7, poz. 260.

⁴ Zob. M. Zdyb, *Godność człowieka w świetle art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w:) Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 62.

Nie ulega żadnej wątpliwości – podkreślałem w jednym ze swoich artykułów – że okoliczność uznania, iż godność ludzką widzieć należałoby w perspektywie ontologicznej oraz że jest ona swoistego rodzaju „meta normą i normą norm”, wyraźnie wskazuje, że jej nienaruszalność (niedopuszczalność nie tylko wyeliminowania, ale i dowolnego kształtowania) należałoby rozumieć dosłownie (na nienaruszalność godności ludzkiej w wymiarze pozytywno-prawnym wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny RP, a także Trybunał Konstytucyjny RFN). Mówimy w tym kontekście, że przysługuje ona każdemu, bez względu na pochodzenie, rasę, kolor skóry, stan umysłu, płeć, stan majątkowy itd. Stąd przyjmuje się, że z nienaruszalności godności wynika bezwarunkowy nakaz adresowany do państwa ustanawiania skutecznych mechanizmów chroniących godność lub stosowania istniejących w taki sposób, aby godność nie była naruszana. W tym sensie można stwierdzić, że nie stosuje się do niej wprost tych mechanizmów i zasad, które odnoszą się do praw i wolności, np. zasady proporcjonalności czy przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Godność człowieka istnieje niezależnie od tego, czy istnieją skuteczne środki jej ochrony czy też nie. Z tym wiąże się moralny i normatywny imperatyw obligujący do konieczności pełnej ochrony godności człowieka nie tylko na poziomie Konstytucji RP, ale także ustawodawstwa zwykłego. Już w samej preambule do Konstytucji RP, stwierdza się, że, „wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka”⁵.

W zakresie praw fundamentalnych problem ich ochrony i bezpieczeństwa ma niewątpliwie wymiar uniwersalny i wielopłaszczyznowy. Z ich istnieniem wiążą się określone prawem obowiązki po stronie państwa i jego organów. Państwo nie może się ich zrzec ani w sposób dowolny interpretować i decydować np. że prawo do życia przysługuje tylko ludziom zdrowym, albo od pewnego momentu życia. Pamiętać jednak należy, że patrząc na to z punktu widzenia człowieka, prawa i wolności nie są czymś tylko nadanym (np. przez państwo czy czymś nadanym w sensie metafizycznym), ale i zadaniem. Każdy ponosi swoistego rodzaju konsekwencje za ich stosowne zagospodarowanie.

Oznacza to, że problem bezpieczeństwa w zakresie realizacji praw i wolności to także zadanie związane z wykorzystaniem tychże praw i wolności przez tego, kto jest ich beneficjentem. To w swoim sumieniu często odpowiadamy za to, czy z praw tych skorzystaliśmy w sposób odpowiadający ich istocie. „Każdy człowiek jest odpowiedzialny w szerokim zakresie za tworzenie układu bezpieczeństwa w zakresie ich realizacji. Odnosi się to także do praw przyrodzonych. Państwo nie zastąpi nam najwyższego trybunału jakim w tym zakresie jest ludzkie sumienie, które jest strażnikiem bezpieczeństwa tych praw i wolności, które wiążą się z jego duchowością, godnością i podmiotowością”⁶.

3. Problem hierarchii praw i wolności w kontekście ich bezpieczeństwa

Niewątpliwie w kontekście bezpieczeństwa i wolności człowieka ważne jest pytanie o to, czy wszelkie prawa i wolności należy traktować tak samo, czy istnieje jakaś hierarchia

⁵ Tamże, s. 59.

⁶ Szerzej zob. M. Zdyb, *Godność człowieka...*, s. 47–73.

PODSTAWOWE PŁASZCZYZNY ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

ASPEKTY MATERIALNOPRAWNE

Marian Zdyb – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, były sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor ponad 30 książek oraz ponad 150 artykułów i innych publikacji z dziedziny prawa administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego, teorii organizacji i samorządu terytorialnego.

Jerzy Stelmasiak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; specjalizuje się w materialnym prawie administracyjnym; autor trzech monografii i ok. 100 publikacji naukowych.

Kamil Sikora – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza prawa samorządu terytorialnego ustroju administracji publicznej.

■ Publikacja zawiera wnikliwą i systematyczną analizę poszczególnych sfer aktywności administracji publicznej w zakresie problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Autorzy omawiają takie zagadnienia jak m.in.: bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego i kultury, bezpieczeństwo w transporcie drogowym oraz bezpieczeństwo w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

■ W opracowaniu znajdują się odwołania do najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Pod koniec każdego rozdziału publikacji zamieszczono zestawienia bibliograficzne najważniejszych pozycji literatury dotyczących prezentowanych aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego.

■ Książka przeznaczona jest dla studentów prawa, administracji, bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa narodowego oraz politologii. Powinna zainteresować pracowników administracji publicznej, w tym pracujących w organach zespolonych służb, inspekcji i straży, a także adwokatów i radców prawnych zajmujących się problematyką roli organów administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

ISBN 978-83-264-1379-7



9 788326 413797

Cena 49 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9 788326 413797 W01P01