

PUBLICZNOPRAWNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

redakcja naukowa
Marian Zdyb

SERIA AKADEMICKA



LEX

a Wolters Kluwer business

PUBLICZNOPRAWNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

redakcja naukowa
Marian Zdyb

Barbara Danieluk, Eliza Kosieradzka
Emil Kruk, Grzegorz Lubeńczuk
Anna Ostrowska, Piotr Ruczkowski
Jerzy Stelmasiak, Piotr Szreniawski
Agnieszka Wołoszyn-Cichocka, Marian Zdyb

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 lipca 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 VI

Eliza Kosieradzka – rozdział IV

Emil Kruk – rozdział II

Grzegorz Lubeńczuk – rozdział III

Anna Ostrowska – rozdział V

Piotr Ruczkowski – rozdział IX

Jerzy Stelmasiak – rozdział VI

Piotr Szreniawski - rozdział VIII

Agnieszka Wołoszyn-Cichocka – rozdział VII

Marian Zdyb – uwagi wstępne, rozdział I

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3475-4

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
Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element ładu publicznego w państwie. Kilka uwag wstępnych	11
Rozdział I	
Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej	27
1. Uwagi wstępne	27
2. Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa obywatela i porządku publicznego .	28
3. Problem hierarchii wartości konstytucyjnych. Obowiązki państwa w zakresie gwarantowania bezpieczeństwa wewnętrznego	30
4. Problem bezpieczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście stanów nadzwyczajnych	32
5. Dylematy związane z istotą oraz ukształtowanymi aksjologicznymi fundamentami bezpieczeństwa publicznego	36
6. Problem bezpieczeństwa w Polsce w kontekście luzów normatywnych	37
7. Ochrona bezpieczeństwa a ochrona innych praw i wolności. Zasada proporcjonalności i ważenia chronionych wartości	39
8. Bezpieczeństwo wewnętrzne jako wartość konstytucyjna	42
9. Indywidualny i ponadjednostkowy wymiar prawa do bezpieczeństwa	43
10. Kluczowe zagadnienia związane z niedoskonałością prawa pozytywnego i związanych z tym zagrożeń dla aksjologicznych podstaw bezpieczeństwa wewnętrznego	44
11. Relatywizacja i deprecjonowanie praw i wartości je uosabiających w kontekście bezpieczeństwa obywateli i umacniania ładu publicznego	48
12. Kształtowanie standardów bezpieczeństwa wewnętrznego. Drogi i bezdroża prawa polskiego	49
12.1. Dobro wspólne a godność człowieka	49
12.2. Bezpieczeństwo prawne	52
12.3. Relatywizm prawny w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego	54
12.4. Konsekwencje oderwania prawa od moralności	55
12.5. Autorytet państwa i prawa stojącego na straży bezpieczeństwa obywateli i bezpieczeństwa narodowego	56

12.6. Problemy i dylematy związane z nadmiernymi kompromisami w podchodzeniu do prawa i kluczowych wartości w sferze bezpieczeństwa	57
Literatura	58
Rozdział II	
Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa	62
1. Uwagi wstępne	62
2. Państwo jako przedmiot refleksji naukowej	62
3. Państwo w badaniach nad bezpieczeństwem	66
4. Istota współczesnego państwa	68
5. Bezpieczeństwo wewnętrzne	71
6. Bezpieczeństwo ustrojowe	75
7. Bezpieczeństwo publiczne	77
8. Porządek publiczny	79
9. Bezpieczeństwo powszechne	82
Literatura	85
Rozdział III	
Podstawowe aspekty globalizacji bezpieczeństwa wewnętrznego.	
Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania i modele eliminacji zagrożeń	88
1. Istota globalizacji i kierunki procesów globalizacyjnych	88
2. Globalizacja a Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP	91
3. Procesy globalizacyjne w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa	95
4. Procesy globalizacyjne w Koncepcji Strategicznej NATO	99
Literatura	102
Rozdział IV	
Strategie bezpieczeństwa wewnętrznego	104
1. Kultura strategiczna Polski – podstawowe zagadnienia	104
2. Pojęcie strategii bezpieczeństwa, jej klasyfikacje, geneza i ewolucja	108
3. Polityka a strategia bezpieczeństwa	113
4. Istota strategii bezpieczeństwa wewnętrznego RP	117
Literatura	119
Rozdział V	
Polityka obronna RP przed zagrożeniami zewnętrznymi	121
1. Zewnętrzne determinanty funkcjonowania systemu bezpieczeństwa Polski	121
2. Zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa Polski	123
2.1. Istota zagrożeń zewnętrznych	123
2.2. Zewnętrzne zagrożenia militarne	125
2.3. Terroryzm	128
2.4. Przesłębpczość zorganizowana	131

3. Cele, założenia i instrumenty realizacji polskiej polityki obronnej przed zagrożeniami z zewnątrz	133
3.1. Priorytety polskiej polityki obronnej	133
3.1.1. Podstawowe założenia	133
3.1.2. Współpraca międzynarodowa	134
3.1.3. Siły Zbrojne RP i obrona cywilna	139
3.1.4. Infrastruktura krytyczna, transport i rezerwy strategiczne	142
3.1.5. Służby specjalne	143
3.1.6. Współpraca organów właściwych w sprawach obronności z organizacjami pozarządowymi	145
3.2. Kierunki zmian polskiej polityki obronnej w kontekście kryzysu rosyjsko-ukraińskiego	147
Literatura	150

Rozdział VI

Stany nadzwyczajne	153
1. Uwagi wstępne	153
2. Konstytucyjne unormowania stanu nadzwyczajnego	156
3. Stan wojenny	159
4. Stan wyjątkowy	162
5. Stan klęski żywiołowej	164
6. Uwagi końcowe	168
Literatura	169

Rozdział VII

Obrona cywilna	171
1. Uwagi ogólne	171
2. Podstawy prawne funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce	171
3. Pojęcie obrony cywilnej	173
4. Struktura obrony cywilnej w Polsce	177
5. Zadania obrony cywilnej	182
6. Obowiązki obywateli w obronie cywilnej	187
6.1. Służba w obronie cywilnej	188
6.2. Edukacja dla bezpieczeństwa	190
6.3. Powszechna samoobrona ludności	191
7. Uwagi końcowe	192
Literatura	193
Pozostałe źródła	194

Rozdział VIII

Kształtowanie się polityki RP w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w kontekście współczesnych wyzwań	195
1. Charakterystyka problematyki polityki bezpieczeństwa	195
2. Kształtowanie polityki bezpieczeństwa	196
3. Doktryna bezpieczeństwa wewnętrznego	201
Literatura	204

Rozdział IX

Zarządzanie kryzysowe	207
1. Uwagi wstępne	207
2. Zarządzanie kryzysowe na szczeblu centralnym	211
3. Zarządzanie kryzysowe na szczeblu województwa	217
4. Zarządzanie kryzysowe na szczeblu powiatu	220
5. Zarządzanie kryzysowe na szczeblu gminy	221
6. Udział oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacjach kryzysowych	223
7. Finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego	224
Literatura	225
Wykaz orzecznictwa	227
Autorzy	229

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

- 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.)
- Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)
- u.p.o.o. – ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.)
- u.s.k.ż. – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 333 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.)
- u.s.woj. – ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.)
- u.z.k. – ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1166)

2. Czasopisma i oficjalne publikatory

- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy
- M.P. – Monitor Polski
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- PPH – Przegląd Prawa Handlowego
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo

Prok. i Pr.-wkl.	-	Prokuratura i Prawo – wkładka
St. Iur.	-	Studia Iuridica
St. Praw.	-	Studia Prawnicze
WPP	-	Wojskowy Przegląd Prawniczy

3. Inne

AON	-	Akademia Obrony Narodowej
NATO	-	Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (ang. North Atlantic Treaty Organization)
OBWE	-	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ang. Organization for Security and Co-operation in Europe)
ONZ	-	Organizacja Narodów Zjednoczonych (ang. United Nations, UN)
PSP	-	Państwowa Straż Pożarna
SA	-	sąd apelacyjny
TK	-	Trybunał Konstytucyjny

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE JAKO ELEMENT ŁADU PUBLICZNEGO W PAŃSTWIE. KILKA UWAG WSTĘPNYCH

I

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane z myślą o wielu adresatach (o których będzie mowa dalej), głównie jednak o studentach studiujących bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo narodowe, których liczba ciągle wzrasta. Konstrukcja pracy dostosowana jest do współczesnych wyzwań i oczekiwań o bardzo dużej dynamice zmian, związanych z cywilizacyjnymi przeobrażeniami, ale także nowymi zagrożeniami. Wymaga to uwzględnienia wielu doniosłych problemów o bardzo złożonej naturze. W związku z tym ujmowana jest nie tylko w kontekście funkcjonowania ściśle określonych i konkretnych jego sfer, ale i przede wszystkim, w bardzo szerokiej perspektywie prawnej i pozaprawnej, obejmującej różne aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego oraz towarzyszącym im coraz to nowym zagrożeniom.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i jego obywateli jest ważnym elementem ładu publicznego w państwie. Jest swoistą kwintesencją podstawowych wartości konstytucyjnych, to jest dobra wspólnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz godności człowieka, z której czerpią moc wszelkie prawa i wolności człowieka. Stąd większość problemów kształtowania ładu publicznego i bezpieczeństwa państwa ujmować należy w perspektywie personalistycznej, zakładającej, że człowiek jako jednostka ma w stosunku do państwa obowiązki, natomiast jako osoba jest od państwa wolny.

Jednakże owa wolność nie jest nigdy absolutna. Jest – można byłoby rzec – czymś, nie tyle nadanym, co zadaniem. Za zagospodarowanie tej wolności bierzemy odpowiedzialność nie tylko w rozumieniu prawa pozytywnego, ale i także we własnym sumieniu. To najwyższy Trybunał, przed którym codziennie staje każdy z nas. Nakazuje on także szacunek dla kształtowanych historycznie wartości i naszego wspólnego dziedzictwa. „Trzeba się tego dziedzictwa trzymać sercem i pazurami – mówił Prymas Stefan Wyszyński – jak trzymał się ongiś Drzymała czy Reymontowski Boryna, umierający na swoich zagrożeniach, jak trzyma się żołnierz w okopie, lekarz przy łóżku konającego, kapłan wśród nędzy, siwiejący mąż nauki przy swoim biurku zawalonym papierami, górnik na dnie kopalni, hutnik, stoczniowiec, każdy człowiek, kierujący się prawym sumieniem i dobrą wolą. W ten sposób (...) powstaje świadomość służby społecznej i kształtuje się więź

wspólnoty narodowej – tak, iż nikt nie czuje się wtedy kimś obcym w swojej Ojczyźnie¹. Czuje się bezpieczny i ma poczucie bezpieczeństwa, a także poczucie ładu publicznego. Życie wspólnotowe jest zawsze umacniane harmonią ładu publicznego i bezpieczeństwem poszczególnego człowieka.

II

„Bezpieczeństwo wiąże się z koniecznością jego ochrony, stanowi bowiem prawo osobiste jednostki, a jego zagrożenie uzasadnia podjęcie określonych działań przez uprawnione organy państwa. Jest ono również najwyższą wartością obok życia i zdrowia oraz środowiska, chronioną konstytucyjnie. Za taką interpretacją przemawiają te postanowienia Konstytucji, które wskazują, że ochrona tej wartości stanowić może uzasadnienie ograniczenia wolności i praw człowieka”². Bezpieczeństwo wewnętrzne ujmować można w perspektywie różnych punktów odniesienia oraz na wielu płaszczyznach.

Po pierwsze – w wymiarze osobowym. W tej perspektywie – jak to określa Z. Chlewiński – bezpieczeństwo oznacza „aktywizującą jego ochronę, stanowi bowiem prawo osobiste jednostki, a jego uzasadnienie potrzebę działania dla zapewnienia organizmowi zachowania życia, a człowiekowi ponadto poczucia własnej identyczności, integralności psychologicznej oraz godności osobistej, uwarunkowana jest biologiczną strukturą organizmu żywego oraz psychospołeczną strukturą człowieka”³. Bezpieczeństwo osobowe, a więc zindywidualizowane wiąże się z eliminowaniem zagrożeń dla wszystkich tych zjawisk, wartości, które są emanacją godności człowieka oraz czerpiących z nich swoją moc ludzkich praw i wolności.

Stąd mówimy o bezpieczeństwie i potrzebie jego kultywowania w zakresie: ochrony życia, zdrowia, wolności gospodarczej, obrotu gospodarczego, wolności słowa, prawa własności, wolności sumienia i wyznania itd. Problem ten inaczej wygląda wtedy, gdy na zagadnienie bezpieczeństwa patrzymy z perspektywy transcendentnej, gdzie prawo do życia, wiara czy religia tworzy podstawy uniwersalnego czy metafizycznego pojmowaniu bezpieczeństwa. Inaczej zaś, gdy problem bezpieczeństwa sprowadzimy do zrelatywizowanych wartości instrumentalnych, zwłaszcza gdy uznamy, że wyznajemy nierezadko zgłaszane tezy, że wszystko może być prawdziwe i wszystko może być fałszywe; „róbta co chceta”, gdy wolności sumienia i wyznania ograniczamy do katakumb albo religii niewiary, a inne wartości do „uniwersalnej teorii wszystkiego” albo tzw. liturgii ciemności, anatomii getta czy „filozofii przeżytku”. Dla indywidualnego odczuwania poczucia bezpieczeństwa znaczenie ma nie tylko zbiór praw w sensie fizycznym i sposób ich odczytywania, ale także osobowość człowieka w jego wymiarze duchowym.

Problem ten może wyrażać się podobnie, gdy sprowadzimy go do bezpieczeństwa różnych i konkretnych praw i wolności. Ich bezpieczeństwu zagrażać mogą różne patologie, inflacja prawa, utrata autorytetu państwa i prawa, niezdolność instytucji publicz-

¹ Przemówienie Prymasa S. Wyszyńskiego w trakcie uroczystości Objawienia Pańskiego w Warszawie w dniu 6 stycznia 1981 r. zob. *Sumienie Narodu (w:) Prymas tysiąclecia*, red. F. Kniotek, Z. Modzelewski, D. Szumska, Paryż 1982, s. 168.

² S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 298.

³ Z. Chlewiński (w:) *Encyklopedia katolicka*, t. 2, red. F. Gryglewicz, R. Łukaszyk, Z. Sulowski, Lublin 1985, s. 347.

nych do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, ale i pogarda dla wartości, moralny sytuacjonizm, schlebianie niskim gustom rodzącym się gdzieś w kręgu knajackiej czy knajpianej „metafizyki”. Rodzi to niezdolność państwa (ujmowanego przez pryzmat jego organów, instytucji i służb) do kształtowania ładu publicznego, a nawet sprzyjanie różnym postmodernistycznym koncepcjom, kruszącym aksjologiczne podstawy zakorzenione w kulturze prawnej poszczególnych państw. Niestety w wielu krajach (nie tylko totalitarnych) państwo (czy uosabiający je aparat) nie tylko zwalcza, ale i czasem sprzyja gustom i ideologom o *quasi* anarchistycznych i dekadentckich wcieleniach. Rodzi to w dalszej perspektywie zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i wartości, które stanowią jego fundamenty, a które państwo oraz jego działania legitymizują. Szczególnie niebezpieczne staje się to wtedy, kiedy państwo nie jest w stanie bronić obywatela i jego godności a górnolotne hasła dotyczące np. ładu i porządku publicznego stanowią jedynie metodę pozyskiwania głosów wyborczych. Wielu dziwi dziś posłuch, z jakim spotykają się w Kalabrii czy na Sycylii różne odmiany mafii. Nadmiernie uproszczone jest założenie, że u podstaw takiego stanu rzeczy leży tylko strach, bo to słabość państwa i okoliczność, że obywatel nie mógł liczyć na państwo w kwestii zapewnienia mu bezpieczeństwa powodowała, że oddawano się pod pieczę struktur mafijnych.

Nie ulega wątpliwości, że demokratyczne struktury i zasady państwa prawnego nie zawsze – o czym świadczą niejednokrotnie doświadczenia państw o dużych tradycjach w tym zakresie – chronią przed nieprawymi działaniami władzy publicznej – zwłaszcza że tak ukształtowana władza, znajdująca legitymację formalną a nieposiadająca zadowalającej legitymacji materialnej, może w swoich działaniach znaleźć oparcie w osobach koniunkturalnie nastawionych do prawa, pojmowania ładu publicznego, zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego w różnych jego płaszczyznach. Doskonale taką metodę zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz sposób na rządzenie obrazuje, mając na uwadze ludzkie słabości, F. Dostojewski poprzez słowa swojego bohatera Szigaliewa z *Biesów*⁴ oraz Wielkiego Inkwizytora z *Braci Karamazow*⁵. A to przecież państwo powinno nam przede wszystkim zapewnić poczucie bezpieczeństwa.

Problemy z deprecjonowaniem poczucia bezpieczeństwa miały miejsce prawie zawsze. Dziś przyjmuje ono bardziej wyrafinowane formy. Rodzi przez to nowe wcielenia. Odnosząc ten problem do czasów dzisiejszych, bardzo pesymistycznie w tej materii wypowiada się znakomity francuski eseista J. Onimus, który pisze: „Czuję się zagrożony ze

⁴ „Nasi ludzie – głosi w «Biesach» Dostojewskiego Szigaliew – zliczyłem ich wszystkich. Nauczyciel, który wraz z dziećmi drwi z boga i z ich kołyski – jest nasz. Adwokat, który broni wykształconego zabójcy powołując się na to, że tamten będąc wyższym intelektualnie od ofiary, musiał zabić gdyż potrzebował pieniędzy – także nasz. Sztubacy, którzy zabijają chłopca, żeby poznać wrażenie zabójcy są nasi. Przysięgli którzy uniewinniają zbrodniarzy – nasi. Prokurator, który przed sądem drży ze strachu, czy nie spadnie nań zarzut braku liberalizacji – nasz, nasz. Administratorzy, literaci, o naszych jest dużo. Strasznie dużo, chociaż sami o tym nie wiedzą. A z drugiej strony posłuszeństwo sztubaków i głuptasów dosięgło zenitu (...) Trzeba żyć, by lud uwierzył, że wiemy o co nam chodzi”; zob. F. Dostojewski, *Biesy*, Warszawa 1972.

⁵ „(...) Zmusimy ich do pracy, tak lecz w godzinach wolnych od pracy urządzimy im życie niby dziecięcą zabawę z dziecięcymi śpiewkami, chórem, z niewielkimi płasami. O, pozwolimy im nawet na grzech, słabi są i bezsilni i będą nas kochali jak dzieci, za to pozwolimy im grzeszyć. Powiemy, że każdy grzech popełniony z naszego przyzwolenia będzie odkupiony (...) Będziemy im pozwalać lub zabraniać żyć z żonami i kochankami, mieć lub nie mieć dzieci – stosownie do ich posłuszeństwa – i będą nas słuchali z radością i uciechą. Najbardziej męczące tajemnice ich sumienia – wszystko, zaiste wszystko nam zwierzą, albowiem uwolni się ich od wielkiej troski straszliwych mąk osobistego i swobodnego rozstrzygnięcia i wszyscy będą szczęśliwi”. Zob. F. Dostojewski, *Bracia Karamazow*, Warszawa 1972, s. 310–311.

wszystkich stron (...). Czuję, że nie jestem u siebie (...). W ciągu mego życia widziałem, jak ginie to, co jeszcze w oczach moich rodziców zdawało się być ostatecznie ustalone w dziedzinie cywilizacji (...). Pod pretekstem prześcignięcia obecnej cywilizacji dokonano w niej wyłomu, powracając do dawnego barbarzyństwa; kultura stała się niszczycielką wartości, które stanowiły jej podstawę. We wszystkich dziedzinach byłem świadkiem niewiarygodnej profanacji, która w paradoksalny sposób miała rzekomo przyczynić się do podniesienia godności człowieka. Dziwna to godność! Wrzucono w nieładzie do kosza na kłamstwa szlachetność, wielkość, ducha ofiary, wszelkie rodzaje idealizmu i wyrzeczenia się (...) Gnijąca kultura (...) Nienawiść do człowieka, do ludzkiego losu opanowała nas na równi ze zdziczeniem, i to sprawia, że twory naszej kultury są tak pełne ohydy: szyderstwo, jatki gnijącego mięsa, zaciekłość w przetrząsaniu dnia zarazy (...) kultura kruków i hien (...). Ludzkość trwała dzięki temu, że miała dla siebie szacunek, świadoma zarazem swej wielkości i ograniczoności swej natury (...) Obecnie nastąpiło wielkie, szalone święto, gdy wszystko jest dozwolone, wszystko obnażone, wszystko usankcjonowane (...) Gdy zgasną pochodnie, co pozostanie z godności, która stanowiła o naszej odrębności? Wyniszczająca jasność widzenia pograży wszystkie wartości w otchłani cynizmu – a ich ostatni obrońcy, wyszydzeni, zelżeni, traktowani jak kłamcy, tchórze lub głupcy, zostaną zmuszeni do milczenia”⁶.

Ta konstatacja, wskazuje na konieczność poszukiwania wartości w budowaniu podstaw ładu publicznego w zakresie bezpieczeństwa ujmowanego we wszystkich jego płaszczyznach. Nakłada to na państwo obowiązek stanowienia prawa, które będzie rodzić zaufanie do państwa i prawa. Jest to fundamentalne zadanie państwa. Rodzi ono swoiste prawo do bezpieczeństwa i oczekiwanie, że państwo będzie w stanie stworzyć postawy do poczucia bezpieczeństwa. Nie tworzy takich podstaw wtedy, gdy jego organy – w tym najwyższe organy państwa (Sejm, Senat, Prezydent RP, rząd, sądy itd.) – nie podejmują optymalnych działań ukierunkowanych na kształtowanie optymalnej formuły prawa, wtedy gdy w zależności od doraźnych potrzeb zmienia prawo i osłabia poczucie jego stabilizacji, gdy dokonuje relatywizacji fundamentalnych wartości systemu normatywnego.

Niewątpliwie bardzo duże znaczenie ma stworzenie odpowiednich ustrojowo-instrumentalnych podstaw, pozwalających na optymalizację działań państwa w zakresie tworzenia bezpiecznych przestrzeni w ramach poszczególnych płaszczyzn jego działania, związanych, z jednej strony – z ochroną dobra wspólnego (czy interesu publicznego), a z drugiej – praw i wolności człowieka, które czerpią swą moc z godności człowieka. To wymaga także ukształtowania etosu służby publicznej, która ukierunkowana będzie na kształtowanie ładu publicznego na wszystkich poziomach bezpieczeństwa wewnętrznego. Na państwie i jego funkcjonariuszach ciążyą funkcje prawne i moralne związane z zapewnieniem poczucia bezpieczeństwa, sprawiedliwości i prawości woli i związana z nimi konieczność stosowych działań i aktywności. Szczególnym zagrożeniem dla poczucia bezpieczeństwa jednostki jest bezetyczność państwa i jego funkcjonariuszy, albowiem może prowadzić do nihilizmu aksjologicznego i normatywnego i utraty poczucia bezpieczeństwa obywateli. Po drugie – w wymiarze społecznym (wspólnotowym, lokalnym, państwowym), wtedy gdy chodzi o bezpieczeństwo ponadjednostkowe w różnych

⁶ J. Onimus, *Próby odpowiedzi*, Warszawa 1972, s. 9–12.

układach odniesienia. Zmiana ustroju państwa po 1989 r. rozpoczęła proces budowania bezpieczeństwa wspólnot, społeczności lokalnych i państwa na nowych zasadach, odmiennych od tych z czasów totalitarnego bezprawia (okres PRL). Niewątpliwie przyniosło to szereg pozytywnych zmian. Nadmiernie optymistyczne byłoby jednak twierdzenie, że automatycznie zniknęły wszelkie zagrożenia. Potrzeba niewątpliwie jeszcze wiele wysiłku, aby takie twierdzenie znalazło zadowalające potwierdzenie w rzeczywistości.

Jednym z istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli i państw (społeczności lokalnych itd.) jest we współczesnym świecie lekceważenie, a nawet deprecjonowanie treści niektórych praw i wolności oraz pojęcia dobra wspólnego. Niestety, także po 1989 r. zdarzały się przypadki, że osoby, które tworzyły atmosferę zagrożenia bezpieczeństwa państwa i obywateli (znajdującą odzwierciedlenie w realnych działaniach w czasach PRL), działały na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, nie tylko nie ponosiły odpowiedzialności za swoje czyny, ale niejednokrotnie same występowały przeciwko swoim ofiarom albo ich rodzinom, żądając zadośćuczynienia za obrazę ich godności⁷. Niestety i dziś niejednokrotnie bardziej troszczymy się o prawa oprawców przebywających w zakładach karnych niż ich ofiar czy osób, które przebywają w domach opieki społecznej i domach dziecka (na godziwe utrzymanie więźnia przeznaczają się często o wiele większe środki pieniężne niż na tych, którzy nie dopuścili się żadnego czynu niegodziwego lub sprzecznego z prawem, a tylko życie potraktowało ich brutalnie).

Trzeba w związku z tym pamiętać, że nikt nie może czerpać korzyści z zachowań zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa i jego obywateli, a także z zachowań sprzecznych z prawem i niemoralnych. Żadne też roszczenia, np. w stosunku do państwa, nie mogą znajdować umocowania w stanach, które naruszają te wartości. Ale i państwo nie może przez nieprzemyślane działania prawotwórcze czy związane ze stosowaniem prawa stwarzać świadomie lub nieświadomie poczucia bezkarności i przyzwolenia na zachowania prowadzące do różnych zagrożeń bezpieczeństwa, albowiem prowadzić to może do niebezpiecznego zjawiska – o którym wielokrotnie pisałem – nihilizmu państwowego i aksjologicznego, co może w dalszej perspektywie rodzić poczucie nihilizmu po stronie obywateli, poszukujących oparcia w instytucjach państwowych. Dlatego należy dziś odszukać właściwe treści pojęcia dobra wspólnego. Elementem tego dobra jest bezpieczeństwo państwa i obywateli.

Po trzecie – w wymiarze globalnym (międzynarodowym). Dzisiejsze problemy bezpieczeństwa publicznego coraz bardziej przekraczają granice państw. Rodzi to problem ochrony bezpieczeństwa w wymiarze globalnym w takich chociażby sferach jak: ochrona przed zorganizowaną przestępczością pospolitą, terroryzmem, handlem żywym towarem, narkomanią. Do tego dochodzi jeszcze zagadnienie bezpieczeństwa w zakresie: obrotu towarowego z zagranicą, ochrony rynków finansowych, nieuczciwej konkurencji, zwalczania nieuczciwych praktyk rynkowych, ochrony konkurencji, zapobiegania praniu brudnych pieniędzy, eliminowania zjawiska dumpingu itd., a do tego dochodzą jeszcze kwestie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się chorób, ochrony środowiska, zabezpieczenia podstawowych praw i wolności człowieka itd. Odrębny rozdział stanowi

⁷ Zob. J. Poksiński, „*My, sędziowie, nie od Boga*”. Z dziejów Sądownictwa Wojskowego PRL 1944–1956. *Materiały i dokumenty*, Warszawa 1996.

problem bezpieczeństwa międzynarodowego ujmowanego w kategoriach militarnych, np. zapobiegania konfliktom zbrojnym, tworzenia podstaw bezpieczeństwa poszczególnych państw, zapobiegania zjawiskom ludobójstwa itd. Bez względu na to, w jakim miejscu się dokonują – mają charakter ponadnarodowy i wymagają współpracy międzynarodowej i globalnych w tym zakresie działań i rozwiązań.

Problem globalizacji może być ujmowany:

- 1) jako swoisty proces ponadnarodowej integracji w zakresie obejmującym grupę lub większość państw, które niejako zmuszone są do kształtowania ponadnarodowych standardów bezpieczeństwa związanych z różnymi sferami ładu publicznego ze względu na postęp cywilizacyjny. Koncentracja środków finansowych i powstawanie ponadnarodowych konglomeratów tworzących wielopiętrowe konstrukcje kapitałowe, problem międzynarodowej konkurencji, tworzenie globalnego rynku finansowego, ochrona zdrowia przed chorobami nieznającymi granic, rozwój nowych technologii, elektroniczny obrót prawny i ekonomiczny, rozwój tzw. cyberprzestrzeni itd. niosą ze sobą nowe wartości i konkretne korzyści oraz nową jakość życia, ale i ryzyko oraz niebezpieczeństwa związane z nowymi wyzwaniami.

Zagrożenia bezpieczeństwa związane mogą być tu nie tylko z prostym naruszeniem prawa krajowego i międzynarodowego, ale także z instrumentalnym traktowaniem podstawowych wartości. To zrodziło relatywizm prawny i moralny. Moralność, prawo, zasady sprawiedliwości itd. stały się elementem gry interesów, tak jak prawda, fałsz itd. Dobro i zło stają się nazbyt często względne. Problem prawa sprowadza się niejednokrotnie do formalnej jego strony oraz odpowiedniej konfiguracji słów i znaków zamieszczonych w jakimś akcie władzy prawodawczej (krajowej, międzynarodowej). To co było do niedawna wartością i następstwem cywilizacyjnych zmian, ze względu na swoją złożoność, a czasem nieprzewidywalność, zaczęło prowadzić do różnych negatywnych konsekwencji, niebezpiecznych kryzysów, zagrożeń bezpieczeństwa globalnego, które mają dziś wymiar nie tylko normatywny, ale i ekonomiczny, polityczny, moralny, metafizyczny.

Konieczne jest w związku z tym podejmowanie ponadnarodowych działań i opracowania globalnych strategii bezpieczeństwa w tych sferach. Niestety, chociaż poszukuje się ich słusznie w sferze kultury, reguł życia organizacyjnego i ekonomicznego, prawa, polityki itd., to nazbyt często ujmuje się je w kategoriach instrumentalnych oraz gry interesów, wyzwolonych od moralności, a niejednokrotnie roztropności i racjonalności. Widoczne to stało się w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego. To zrodziło pytanie, czy kryzys ten był (jest) tylko kryzysem ekonomicznym, czy także kryzysem zaufania do państwa i prawa (państw i prawa międzynarodowego), uniwersalnego ładu publicznego, który zrodził zagrożenie dla bezpieczeństwa globalnego. Na to pytanie mniej lub bardziej skutecznie stara się odpowiedzieć społeczność międzynarodowa. Zwraca się uwagę na: potrzebę przywrócenia prawa (krajowemu i międzynarodowemu) gdzieś zagubionych wartości oraz wyzwolenia go od nadmiernej, zagrażającej bezpieczeństwu relatywizacji; na eliminację idei ładu podzielnego; na konieczność systemowego regulowania całokształtu problemów rodzących poczucie zagrożenia bezpieczeństwa osobowego i ponadjednostkowego; na eliminowanie zjawiska nadmiernej biurokratyzacji życia publicznego i niewydolności stosownych organów i organizacji; na nieskuteczność istniejących instytucji oraz ich

dysfunkcjonalność w działaniach zabezpieczających przed zjawiskami negatywnymi i patologiami itd.;

- 2) jako proces współdziałania w kształtowaniu bezpieczeństwa państw i ich integralności. Jest to problem bardzo szeroki. Na ich wagę zwracano uwagę przede wszystkim na skutek doświadczeń związanych z I i II wojną światową. Po I wojnie powstała Liga Narodów (*League of Nations*, której statut przyjęty został na konferencji wersalskiej dnia 28 czerwca 1919 r.). Jej celem było zagwarantowanie bezpieczeństwa światowego, po tragicznych doświadczeniach I wojny światowej. Niestety ta próba globalnego zapewnienia bezpieczeństwa światowego nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Drugą bardzo ważną próbą w tym zakresie było powołanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, która powstała dnia 24 października 1945 r., po wejściu w życie Karty Narodów Zjednoczonych podpisanej dnia 26 czerwca 1945 r. Z tej racji, że problematyka ta będzie omówiona w dalszej części monografii, warto tu jedynie wskazać podstawowe cele, które sobie stawiała. Otóż w świetle art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, celem Organizacji Narodów Zjednoczonych jest: „1. Utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując w tym celu skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia wszelkich aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodzić lub załatwiać pokojowymi sposobami, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, spory albo sytuacje międzynarodowe, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju. 2. Rozwijać pomiędzy narodami przyjazne stosunki oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów oraz stosować inne odpowiednie środki dla umocnienia powszechnego pokoju. 3. Doprowadzić do współdziałania międzynarodowego w rozwiązywaniu zagadnień o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać i zachęcać do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. 4. Być ośrodkiem uzgadniającej działalność międzynarodową, zmierzającą do osiągnięcia tych wspólnych celów”⁸. Karta określa też zasady współdziałania w kontekście działania Organizacji Narodów Zjednoczonych⁹. Kilka lat doświadczeń w zakresie działania ONZ wskazuje na potrzebę wyraźnego zmodyfikowania zasad działania ONZ, ponieważ organizacja ta nie zawsze jest w aktualnym kształcie w sta-

⁸ Zob. <http://www.hfhr.pl/>.

⁹ Wedle art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych: „Organizacja i jej członkowie postępować będą według następujących zasad: 1. Organizacja opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich jej członków. 2. W celu zapewnienia wszystkim członkom praw i korzyści, wynikających z przynależności do Organizacji, wszyscy oni wykonywać będą w dobrej wierze zobowiązania przyjęte zgodnie z niniejszą Kartą. 3. Wszyscy członkowie załatwiać będą swe spory międzynarodowe środkami pokojowymi w taki sposób, aby nie dopuścić do zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości. 4. Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregokolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych. 5. Wszyscy członkowie Organizacji okażą jej wszelką pomoc w każdej akcji podjętej zgodnie z niniejszą Kartą i powstrzymają się od udzielenia pomocy jakiegokolwiek państwu, przeciwko któremu Organizacja zastosowała środki zapobiegawcze lub środki przymusu. 6. Organizacja zapewni, by państwa, które nie są jej członkami, postępowaly zgodnie z niniejszymi zasadami w stopniu koniecznym dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. 7. Żadne postanowienie niniejszej Karty nie upoważnia Narodów Zjednoczonych do ingerencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa i nie zobowiązuje członków, aby przekazywali takie sprawy do załatwienia w trybie przewidzianym niniejszą Kartą. Jednakże zasada ta nie będzie stała na przeszkodzie zastosowaniu środków przymusu przewidzianych w rozdziale VII”.

nie w sposób optymalny rozwiązywać problemy związane z bezpieczeństwem międzynarodowym.

Niezależnie od ww. organizacji zasygnalizować należy (szersze omówienie tego problemu będzie przedmiotem analiz w innym miejscu) na działalność także innych organizacji, które za cel stawiają sobie potrzebę ochrony bezpieczeństwa w ujęciu globalnym (międzynarodowym). Chodzi tu przede wszystkim o NATO¹⁰ (którego Polska jest członkiem) oraz OBWE¹¹.

III

Nie ulega żadnej wątpliwości, że problem bezpieczeństwa wewnętrznego, bez względu na to, czy będziemy go ujmować w kontekście osobowym czy też ponadjednostkowym, wiązać należy ściśle z jego należytych powiązaniem z ładem prawnym, instytucjonalnym i aksjologicznym, widzianymi w perspektywie indywidualnej, jak i globalnej. Brak takiego powiązania rodzić może dysfunkcjonalność, w zakresie eliminowania zagrożeń w tej materii i poczucia bezpieczeństwa. Owa dysfunkcjonalność oznaczać może:

1) dysfunkcjonalność aksjologiczną. Kierunki jej eliminowania można niewątpliwie wiązać z pełną realizacją przesłania zawartego już preambule do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., która stwierdza, że: „My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej”¹². I dodaje się: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowie-

¹⁰ Traktat północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 87, poz. 970).

¹¹ Zob. szerzej A. Florczak, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 138–164.

¹² Treści te mają o tyle istotne znaczenie, że preambula do Konstytucji RP ma niewątpliwie charakter normatywny. Przez zawarte w niej odniesienia do wartości należy interpretować treść przepisów tejże Konstytucji. Co więcej Trybunał Konstytucyjny w kilku przypadkach wyprowadził z niej konkretne normy prawne. Na znaczenie preambuły w akcie normatywnym zwraca się uwagę także w doktrynie. Zob. m.in. M. Stefaniuk, *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009.

ka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”.

Elementami destabilizującymi ład konstytucyjny mogą być takie zjawiska zagrażające poczuciu bezpieczeństwa: jak przewrotność moralna w podejściu do wartości, lekceważenie hierarchii wartości, relatywizacja w podejściu do konstytucyjnych praw i wolności, niezrozumienie lub deprecjonowanie godności człowieka i dobra wspólnego, fetyszyzacja sztucznych systemów wartości, gloryfikacja procedur kosztem materialnej treści prawa. Coraz częściej zgłasza się postulaty o konieczności „demokratycznego” rozsądzenia, np. w drodze referendum, o fundamentalnych i niezbywalnych prawach człowieka, jak o prawie do życia (aborcja, eutanazja itd.). Myślę, że żadne, nawet najbardziej demokratyczne procedury, nie uprawniają do decydowania o tego rodzaju wartościach, ani w ogólności o sferze sumienia i moralności. Byłby to krok w kierunku śmierci współczesnych cywilizacji i demokracji. Skoro rozstrzygnęlibyśmy o tym, że wolno zabijać nienarodzonych i nieuleczalnie chorych, cóż stałoby na przeszkodzie o postawieniu „demokratycznego” pytania, czy powinniśmy zabijać Kowalskich, Nowaków, blondynów, Murzynów itd. I, być może, tak jak na pytanie Piłata, głoszący odpowiedzieliby – tak. Tak przecież już bywało. Czy demokracja pojmowana w ten sposób nie prowadzi do totalitaryzmu? Demokracja oderwana od wartości może być niebezpieczna, może w imię opacznie pojmowanego bezpieczeństwa prowadzić do eskalacji niebezpieczeństw. To przecież w czasach rewolucji francuskiej, kiedy takie wartości jak wolność, równość braterstwo, bezpieczeństwo wyniesiono na sztandary, nikt nie mógł czuć się bezpiecznie, w imię braterstwa – brat donosił na brata, a oddychać wolnym powietrzem można było w więzieniu, oczekując na wykonanie wyroku, gilotyna stała się symbolem równości itd.;

- 2) dysfunkcjonalność w pojmowaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa, w połączeniu z zachwianiem proporcji w ocenie skali tychże zagrożeń. Niepokoić mogą przypadki stosowania środków nieproporcjonalnych do skali zagrożeń bezpieczeństwa – bardzo surowych tam, gdzie chodzi o zagrożenia niewielkie oraz niezrozumiale łagodnych, gdy ich skala jest bardzo poważna. Można więc z całą surowością i zdecydowaniem stosować różne surowe środki bezpieczeństwa w stosunku do kogoś, kto dopuszcza się czynu nagannego (np. kradzieży bułki w sklepie, żeby zaspokoić głód dziecka) i jednocześnie odstąpić od tymczasowego zatrzymania czy aresztowania za symboliczną kaucją albo bez niej – w przypadku groźnego przestępcy, który z dużym prawdopodobieństwem dopuścił się zbrodni.

Przewrotność w tym zakresie idzie czasem bardzo daleko. Złodziejem jest ten, kto dopuszcza się kradzieży bułki czy butelki mleka, natomiast ten, kto kradnie miliony może liczyć na zarzut niegospodarności, a w przypadku osób wyjątkowo wrażliwych na dyskryminację – na miano osoby mającej inny stosunek do własności. Mordercę przy takim podejściu można byłoby określić mianem osoby posiadającej inny stosunek do prawa do życia. Niepokoić może wyjątkowa tolerancja w stosunku do osób pełniących znaczące funkcje publiczne i nadmiernie szeroko pojmowana instytucja immunitetu, za którą skrywać mogą się osoby, które dopuściły się (mogły dopuścić się) przestępstw pospolicznych. Jest to nie tylko kwestia naruszenia zasady proporcjonalności, ale także standardów dotyczących pojmowania skali zagrożenia dla bezpie-

czeństwa ujmowanego z perspektywy konkretnej płaszczyzny odniesienia. Taki stan rzeczy pozostaje w sprzeczności z zasadami przyzwoitości i sprawiedliwości;

- 3) niezrozumienie istoty służby publicznej. Służba publiczna staje się uosobieniem bezpieczeństwa publicznego w relacjach jednostka – państwo, a funkcjonariusz publiczny symbolem autorytetu państwa, gdy jego działania cechuje: sprawiedliwość (*iustitia*), zaufanie i wiara (*fides*), słuszność (*aequitas*), człowieczeństwo i zyczliwość (*humanitas*) oraz uczciwość i rzetelność (*honestes*)¹³. Autorytet państwa, rodzący przekonanie, że państwo zapewni nam poczucie bezpieczeństwa rodzi się z etosu służby publicznej, a także z autorytetu ludzi, którzy służbę taką wypełniają.

„Nie myślcie – mówił Prymas Tysiąclecia – że Naród może wypełnić swoje zadania tylko z pomocą ludzi bez wyrazu, którzy żyją byle jak, aby przeżyć, aby jakoś się odkuć, aby wykręcić się tanim kosztem: dzisiaj na uczelni profesorowi, a jutro – na urzędzie czy stanowisku – podjętym obowiązkom. Łatwizna życiowa jest największym wrogiem współczesnej Polski. Nie tylko niekompetencje, ale i nieuczciwość ludzi kompetentnych, wykształconych, znających swoje zadania, nawet dobrze uposażonych, może doprowadzić do straszliwej katastrofy Ojczyzny (...) Każdy ubiega się o to by być pierwszym, aby siedzieć wyżej, aby jak najwięcej korzystać i nie myśleć o obowiązkach”¹⁴. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli (także państwa) jest nieuczciwość funkcjonariuszy państwowych, ich nieobowiązkowość, protekcjonizm, korpucja czy służalstwo zamiast służby.

Problem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a także każdego człowieka wymaga także czerpania motywacji (do czego nawiązuje preambuła do Konstytucji RP) z naszej narodowej przeszłości. Kiedy Polska zdawała najtrudniejsze egzaminy z historii – pisałem w jednym z artykułów – wystarczyły hasła „Bóg – Honor – Ojczyzna” czy wyryta w herbie KUL dewiza „*Deo et Patriae*”. Pod tym hasłem – w trakcie wojny bolszewickiej – chłopcy, jeszcze dzieci z *Collegium Gostomianum* w Sandomierzu, które miałem zaszczyt kończyć, nie zawahali się zamienić mundurków szkolnych na przyduże mundury żołnierskie i porzucić szkoły, a czasem szanse na kariery zawodowe. Najważniejsza była bowiem służba, która nie była ich obowiązkiem. Byli za młodzi. A jednak, tak jak Lwowskie Orleńskie, jak chłopcy i dziewczęta w Powstaniu Warszawskim, mieli w sobie poczucie służby i moralne kwalifikacje do godnego wypełniania jej dla bezpieczeństwa Ojczyzny. O moralne i etyczne kwalifikacje należy pytać i dzisiaj, a może szczególnie dzisiaj, gdy te wspaniałe przesłania niejednokrotnie się deprecjonuje;

- 4) dysharmonia o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Wiąże się ona z czytelnym i jasnym określeniem relacji pomiędzy organami, które w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa posiadają kluczowe kompetencje. Dysfunkcjonalność w tym zakresie może wiązać się z tzw. rozregulowaniem systemu organów (brak harmonii w ich działaniu i współdziałaniu); z pozornością układu zależności wykluczających możliwość racjonalnego współdziałania, z pozornością i fikcyjnością kompetencji, utrudniającą realizowanie podstawowych zadań; z pokrywaniem się

¹³ Zob. m.in. M. Kuryłowicz (w:) *W kręgu władzy, państwa i prawa*, Lublin 1996, s. 125–135.

¹⁴ *Prymas Tysiąclecia...*, red. F. Kniotek, Z. Modzelewski, D. Szumska, s. 187.

lub nakładaniem kompetencji; z ich krzyżowaniem się, a także z wzajemnym wykluczeniem się.

Taki stan rzeczy prowadzić może do dekompozycji systemu, a nawet paraliżu w zakresie realizowania kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i obywateli zadań. Na ustawodawcy ciąży więc ważny obowiązek takiego zakreślenia układu zależności, który nie będzie wykluczał możliwości racjonalnego współdziałania i dopełniania się. Problem ten nie zawsze jednak jest odpowiednio regulowany nawet na poziomie Konstytucji RP. Wyrazem tego były dyskusje i spory związane z realizacją kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Obrony Narodowej, Szefa Sztabu Generalnego czy Rady Ministrów w sprawach dotyczących obrony narodowej, polityki obronnej, kształtowania sojuszy wojskowych itd. Rodziły się w związku z tym pytania o charakterze konstytucyjnym, o to – co to znaczy, że Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej? Jak należałoby rozumieć wynikającą z art. 126 Konstytucji RP deklarację, że Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP oraz stoi na straży suwerenności, a także bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium? Jakie instrumenty i środki może wykorzystać dla realizacji tych kompetencji? Co to znaczy, że w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2 Konstytucji RP)? Część odpowiedzi można znaleźć w samej Konstytucji RP i ustawach, ale tylko część, pozostałe wymagają albo ich dookreślenia, albo ukształtowania w praktyce standardów ich realizacji. Bardziej wyraziste są te kompetencje w warunkach wojennych.

Podobnie zresztą wygląda problem współdziałania i współistnienia organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego, zarówno osobowego, jak i publicznego. Mnogość tych organów rodzić może problemy z dysfunkcyjnością w ramach organów i służb podporządkowanych jakiemuś konkretnemu organowi czy organom administracji publicznych, np. Prezesowi Rady Ministrów czy ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych (Policja, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, Biuro Ochrony Rządu itd.), a także wojskowych formacji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego (jak Żandarmeria Wojskowa, Służba Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego).

Efektywność ich działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego uzależniona jest od prawidłowego określenia ich statusu, wzajemnych relacji oraz zasad współdziałania. Dotyczy to także różnego rodzaju działań ukierunkowanych na eliminowanie zagrożeń bezpieczeństwa służb (Służba Celna, Służba Więzienna, Służba Leśna, Służba Parku), inspekcji (Inspekcja Ochrony Danych Osobowych, Inspekcja Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Kontroli Skarbowej, Inspekcja Transportu Drogowego, Państwowa Inspekcja Pracy, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja z zakresu atomistyki (realizuje zadania Państwowej Agencji Atomistyki), Inspekcja do spraw Substancji Chemicznych, Inspekcja Rybołówstwa Morskiego, Inspekcja Żeglugi Śródlądowej itd.), straży (Straż Graniczna,

Państwowa Straż Pożarna, Straż Ochrony Kolei, Straż Gminna (Miejska), Państwowa Straż Łowiecka, Państwowa Straż Rybacka) itd.

Ważne znaczenie w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w różnych sferach aktywności publicznej, miały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Będą one szerzej przywoływane w poszczególnych rozdziałach monografii. W tym miejscu zasadne wydaje się jednak przywołanie wyroku TK z dnia 7 stycznia 2004 r.¹⁵, w którym Trybunał przeprowadził bardzo wnikliwą analizę różnych przejawów dysfunkcjonalności systemu prawnego w perspektywie bezpieczeństwa zdrowotnego¹⁶. Rodzić ona może bardzo poważne konsekwencje w zakresie wydatkowania środków publicznych przeznaczanych na eliminowanie zagrożeń bezpieczeństwa w określonych sferach;

- 5) dysharmonia w zakresie dotyczącym kompetencji organów i związanych z nimi problemami dotyczącymi odpowiedzialności, administracyjnej, karnej i cywilnej. W takich sytuacjach rodzić się mogą dalsze, będące ich konsekwencją, problemy zagrożeń bezpieczeństwa dla poszczególnych obywateli. Ustawodawca powinien w związku z tym przykładać wyjątkową wagę do ścisłego wiązania kompetencji i odpowiedzialności. Niedopuszczalne w związku z tym wydaje się tworzenie takiego normatywnego układu odniesienia, w którym przepisy prawne rozdzielają problem kompetencji i odpowiedzialności związanej z ich realizacją (np. kto inny posiada kompetencje, a kto inny odpowiada, za zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z ich realizacją).

Niewątpliwie ważne znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa obywateli, różnych wspólnot i państwa ma przejrzystość i jasność prawa. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że: „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”¹⁷. W zakwestionowanej niemal całkowicie przez Trybunał Konstytucyjny ustawie z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391 z późn. zm.), wątpliwości co do treści używanych przez ustawodawcę pojęć pojawiały się już w zawartym w art. 5 słowniczku ustawy.

Wyeksponowanie wyżej wymienionych elementów dysharmonii obowiązującego prawa w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego (także w zakresie jego stosowania) jest wskazane, ponieważ pozwolą one na pełniejsze zrozumienie roli prawa przy kształtowaniu podstawowych standardów tegoż bezpieczeństwa.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

¹⁶ W wyroku tym w pkt 1 Trybunał orzekł, że: „Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391, Nr 73, poz. 660, Nr 96 poz. 874, Nr 122, poz. 1143, Nr 128, poz. 1176, Nr 135, poz. 1268, Nr 66, poz. 1609, Nr 202, poz. 1956 i Nr 210, poz. 2037) w związku z przepisami tej ustawy dotyczącymi organizacji i zasad działania Narodowego Funduszu Zdrowia (rozdziały 1 i 4), zasad zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych i organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych (rozdziały 5, 6, 7 i 8), gospodarki finansowej (rozdział 9), zasad nadzoru i kontroli wykonywania zadań Narodowego Funduszu Zdrowia (rozdział 13), są niezgodne z art. 68 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że, tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

Nie ulega wątpliwości, że prezentowane opracowanie, jest pierwszym opracowaniem, w którym podejmuje się próbę wskazania podstawowych desygnatów bezpieczeństwa wewnętrznego, poczynając od jego aksjologicznych podstaw, różnych politycznych i militarnych uwarunkowań, a na zagadnieniu zarządzania kryzysowego kończąc. Opracowanie bazuje nie tylko na normatywnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa wewnętrznego, ale wkracza także w te dziedziny nauki, które mają także istotny wpływ na to bezpieczeństwo. Można więc stwierdzić, że monografia w dużej części ma charakter interdyscyplinarny. Niewątpliwie wskazuje przez to na potrzebę wielopłaszczyznowego ujmowania tego problemu. Kluczowe znaczenie oczywiście mają rozważania o charakterze prawnym. Stąd też podstawowym celem autorów opracowania jest wskazanie tych elementów, które w efekcie prowadziłyby do ukształtowania optymalnego modelu bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej. Mając to na uwadze, w kolejnych rozdziałach podjęte zostaną takie problemy jak:

- 1) aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego oraz podstawowe formy jego zagrożeń;
- 3) podstawowe aspekty globalizacji bezpieczeństwa wewnętrznego w kontekście prawnomiędzynarodowych uwarunkowań i modeli eliminacji zagrożeń;
- 4) strategie bezpieczeństwa wewnętrznego;
- 5) polityka obronna RP przed zagrożeniami zewnętrznymi;
- 6) stany nadzwyczajne;
- 7) obrona cywilna;
- 8) kształtowanie się polityki RP w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w kontekście współczesnych wyzwań;
- 9) zarządzanie kryzysowe.

Analiza tychże tematów (problemów) tworzy podstawy dla zrozumienia różnych współczesnych wyzwań w tym zakresie. Pozwala też postawić fundamentalne pytania dotyczące tego, w jakim kierunku należałoby iść, kształtując optymalny model bezpieczeństwa wewnętrznego, i jak budować w świadomości jednostki poczucie jego istnienia.

IV

Monografia niniejsza ukierunkowana jest na poszukiwanie optymalnych standardów ładu publicznego, tworzących filary bezpieczeństwa osobowego, bezpieczeństwa w ramach społeczności lokalnych i państwa (w różnych płaszczyznach jego przejawiania się), a także na eliminację zagrożeń zewnętrznych. Rozprawa ma charakter teoretycznoprawny, chociaż uwzględnia także aspekty praktyczne, co znajduje odzwierciedlenie w różnych aktach politycznych, ale także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uwzględnione zostały także wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Niezależnie od tego, w szerokim zakresie wykorzystane zostały poglądy doktrynalne. To pozwala nieskromnie stwierdzić, że monografia ta jest pierwszym opracowaniem naukowym, które podjęło próbę zakreślenia aksjologicznych podstaw systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Należy mieć nadzieję, że zapoczątkuje ono po-

głębią dyskusję nad podniesionymi tu problemami, tak bardzo potrzebną przy niedostatku opracowań tego typu i coraz to nowych zagrożeniach dla bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce, związanych z nowymi cywilizacyjnymi wyzwaniem.

Opracowanie, które ośmielamy się przedstawić powinno mieć szeroki krąg odbiorców. Pierwszą ich kategorię mam nadzieję będą stanowić różnego rodzaju organy i instytucje państwowe, w tym funkcjonariusze pełniący służbę w tych organach oraz różnego rodzaju inspekcjach, służbach itd. Drugą zaś – i chyba podstawową – będzie stanowiło środowisko naukowe i akademickie. Dotyczy to zarówno pracowników naukowych, jak i studentów. Trzeba bowiem pamiętać, że w ostatnich latach na kilkudziesięciu uczelniach państwowych i prywatnych uruchomiono nowe kierunki, takie jak bezpieczeństwo wewnętrzne czy bezpieczeństwo narodowe (w samym Lublinie – 4), gdzie oczekuje się na tego typu opracowania. Po każdym rozdziale niniejszej książki umieszczona została literatura (wykaz publikacji), który w znacznym stopniu przekracza wykaz publikacji przywoływanych w przypisach. Ma to na celu ułatwić odbiorcom opracowania identyfikację innych publikacji ważnych z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa państwowego i wszelkich związanych z nim problemów.

Należy więc mieć nadzieję, że niniejsza monografia (opracowanie) spotka się z szerokim zainteresowaniem praktyków, teoretyków i studentów, a także prawodawców.

Prof. dr hab. Marian Zdyb

Literatura

Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013

Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968

Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006

Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych, red. B. Wiśniewski, Szczytno 2011

Dostojewski F., *Biesy*, Warszawa 1972

Dostojewski F., *Bracia Karamazow*, Warszawa 1972

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

Encyklopedia katolicka, t. 2, red. F. Gryglewicz, R. Łukaszyk, Z. Sułowski, Lublin 1985

Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012

Florczak A., *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004

Jasudowicz T., *Prawo do bezpieczeństwa – próba rekonstrukcji substancji międzynarodowo chronionej (w:) Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej. Materiały z konferencji naukowej, Mierki 26–27 października 2000 r.*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000

Korzeniowski L.F., Pepłoński A., *Nauki o bezpieczeństwie w Europie. Próba diagnozy securitologii w badaniach i dydaktyce* (w:) *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, red. L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk, Szczytno 2011

Krapiec M.A., *By ocalić suwerenność*, Toruń 1997

Lisiecki M., *Nauki o bezpieczeństwie jako nowa dyscyplina naukowa* (w:) *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, red. L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk, Szczytno 2011

Łukaszuk L., Skowroński A., *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze*, Warszawa 2003

Mierzejewski D.J., *Bezpieczeństwo europejskie w warunkach przemian globalizacyjnych*, Toruń 2011

Nowak T., *Bezpieczeństwo państwa a struktura stosunków międzynarodowych* (w:) *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności. Część 2*, red. M. Kubiak, M. Minkina, Siedlce 2011

Onimus J., *Próby odpowiedzi*, Warszawa 1972

Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007

Poksiński J., *„My, sędziowie, nie od Boga”*. Z dziejów Sądownictwa Wojskowego PRL 1944–1956. *Materiały i dokumenty*, Warszawa 1996

Stefaniuk M., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009

Sumienie Narodu (w:) *Prymas tysiąclecia*, red. F. Kniołek, Z. Modzelewski, D. Szumska, Paryż 1982

Szeremietiew R., *Sztuka obrony państwa*, <http://www.szeremietiew.pl/sztuka-obrony-państwa/>

Ura E., Pieprzny S., Pado T., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007

Winczorek P., *Konstytucja i wartości* (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997

Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002

Zamiar Z., *Podstawowe założenia strategii i polityki bezpieczeństwa państwa* (w:) A. Sosnowski, Z. Zamiar, *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, Kielce 2001

Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP* (w:) *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001

Zdyb M., *Drogi i bezdroża państwa prawnego* (w:) *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999

Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów* (*The Individuals Interest an the Public Interest. A Conflict of Interests*) (w:) *Problemy prawa publicznego*, Annales UMCS, sectio G, vol. XL, Lublin 1993

Zdyb M., *Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990

Zdyb M., *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian* (w:) *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999

Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991

Zdyb M., *Służba publiczna* (w:) *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2004

Zdyb M., *Wolność gospodarcza jako zasada i wartość ustrojowa* (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Uwagi wstępne

Niewątpliwie bezpieczeństwo obywateli i bezpieczeństwo państwa jest wartością, która posiada wyjątkowo silne umocowanie aksjologiczne. W doktrynie określa się je – najogólniej rzecz ujmując – „jako stan pozytywny, którego charakterystycznymi elementami są: poczucie pewności i brak zagrożenia”¹⁸. Bezpieczeństwo jest niewątpliwie jedną z najbardziej oczekiwanych wartości i potrzeb – bez względu na to, czy ujmujemy je w perspektywie osobowej, czy też w kategoriach ładu publicznego na poziomie różnych wspólnot, w tym w kontekście funkcjonowania państwa. Niewątpliwie samo istnienie państwa jest związane z zapewnieniem ładu publicznego i bezpieczeństwa obywateli. „Kategoria bezpieczeństwa stanowi [jak to słusznie zauważył K. Eckhardt, nawiązując do W. Gizickiego¹⁹ – przyp. M.Z.] podstawowy wymiar życia każdego człowieka, wynikający zarówno z prawa naturalnego, jak i z zapisów prawa stanowionego”²⁰. Przyjęta w 1789 r. we Francji Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela w art. 2 przyjmowała, że „Celem każdej organizacji politycznej jest utrzymanie naturalnych i nie przedawnionych praw człowieka. Tymi prawami są: wolność, własność, bezpieczeństwo, opór przeciwko uciskowi”²¹.

Ważne znaczenie w tej materii miała podpisana dnia 26 czerwca 1945 r. w San Francisco Karta Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.), która już w art. 1 pkt 1 wskazała wyraźnie, że celem Organizacji Narodów Zjednoczonych jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Takie odniesienia znaleźć można także w szeregu innych ważnych umów międzynarodowych oraz w regulacjach normatywnych prawa krajowego. Bezpieczeństwo ujmowane, zarówno w perspektywie osobowej, jak i interpersonalnej nie jest definiowane w prawie pozytywnym. Także w konstytucjach.

¹⁸ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 9.

¹⁹ W. Gizicki, *Bezpieczeństwo jako proces polityczno-społeczny (w:) Społeczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. J. Świtka, M. Kuć, G. Gozdór, Lublin 2007.

²⁰ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 201.

²¹ W. Witkowski, *Pierwsze konstytucje nowożytne*, Lublin 1996, s. 86–96.

2. Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa obywatela i porządku publicznego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – tak jak konstytucje innych krajów, dość często posługuje się pojęciem bezpieczeństwa lub jego elementami składowymi. Wydaje się, że można ponad wszelką wątpliwość mówić o poczuciu i ochronie bezpieczeństwa w odniesieniu do wszystkich praw i wolności konstytucyjnie chronionych. Do nich należałoby zaliczyć: prawo do życia (art. 38: „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”); nietykalność osobistą (art. 41 ust. 1: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”); uznanie domniemania niewinności (art. 42 ust. 3: „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona”); prawo do sądu (art. 45 ust. 1: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” oraz art. 77 ust. 2: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”); prawo do prywatności (art. 47: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”); prawo rodziców do wychowywania dzieci (art. 48 ust. 1: „Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania”); prawo nienaruszalności mieszkania (art. 50: „Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony”); wolność poruszania się (art. 52 ust. 1 i 2: „Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”); zakaz wydalenia z kraju (art. 52 ust. 4: „Obywatela polskiego nie można wydrzeć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju”); wolność sumienia i religii (art. 53 ust. 1–5: „1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. 2. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. 3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio. 4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób. 5. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona 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”); zakaz ekstradycji (art. 55 ust. 1: „Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3”); wolność zgromadzeń

(art. 57: „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”); wolność zrzeszania się (art. 58: „1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. 2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd”); prawo własności (art. 64 ust. 1–3: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”); prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1–2: „1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. 2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”); prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1–5: „1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia. 2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa. 3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. 4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. 5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży”); prawo do zdrowego środowiska (art. 74 ust. 1–4: „1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom. 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. 3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. 4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”) itd. Pośród tychże praw i wolności wskazać można byłoby jeszcze szereg innych.

Ustrojodawca w preambule do Konstytucji RP wskazuje na prawno-naturalne konotacje większości tych praw i wolności, wskazując na potrzebę dostrzeżenia ich rodowodu. Wprawdzie Konstytucja RP nie zawiera jednoznacznie określonej *invocatio Dei*, ale wyraźnie zaznacza, że w odbiorze społecznym należałoby je odnosić w przypadku wierzących – do Boga, dla których jest On „źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna”. W przypadku niepodzielających tej wiary – punktem odniesienia są wywodzone z różnych innych źródeł uniwersalne wartości znajdujące odzwierciedlenie np. w różnego rodzaju aktach prawa międzynarodowego. Należy przy tym uwzględnić dorobek przejęty od przodków, którzy kształtowali podstawy ładu i bezpieczeństwa narodowego Polski oraz „kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach” (preambuła do Konstytucji RP). Zobowiązuje to do przekazywania tych wartości przyszłemu pokoleniom.

Tak ukształtowane prawa i wolności i wynikające z nich wartości są dla człowieka swoistym wyzwaniem i zadaniem. Każdy ponosi odpowiedzialność za ich zagospodarowanie przed Bogiem i własnym sumieniem, a w przypadku naruszenia prawa pozytywnego przed odpowiednimi organami państwa (sądami itd.). Na państwie zaś ciąży

PUBLICZNOPRAWNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

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 prawa administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego, teorii organizacji i samorządu terytorialnego.

■ Publikacja zawiera wnikliwe omówienie problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W pracy podjęte zostały m.in. takie problemy jak:

- aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej,
- pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego oraz podstawowe formy jego zagrożeń,
- strategię bezpieczeństwa wewnętrznego,
- politykę obronna Rzeczypospolitej Polskiej przed zagrożeniami zewnętrznymi,
- stany nadzwyczajne,
- zarządzanie kryzysowe.

■ W podręczniku czytelnik znajdzie wykaz najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, a także zestawienie bibliograficzne najważniejszych pozycji literatury dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

■ Książka przeznaczona jest dla studentów prawa, administracji, bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa narodowego oraz politologii. Może stanowić ciekawą lekturę dla pracowników administracji publicznej, w tym pracujących w organach zespolonych służb, inspekcji i straży. Zainteresuje również adwokatów i radców prawnych zajmujących się problematyką roli organów administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

ISBN 978-83-264-3475-4



9 788326 434754

Cena 39 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

