

Rozdział I. Bezpieczeństwo jako element prawidłowego funkcjonowania państwa

§ 1. Uwagi wstępne

Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi priorytetowe zadanie organów władzy publicznej, zarówno państwowych, jak i samorządowych. Złożony system przyjętych regulacji prawnych, a także faktyczne działania podmiotów administrujących, powinny mieć zawsze na celu to, czy i w jakim stopniu zastosowane rozwiązania przyczynią się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie. W Rzeczypospolitej Polskiej znaczenie pojęcia bezpieczeństwa ma ogromne znaczenie ze względu na kontekst historyczny oraz procesy globalizacyjne. W niniejszym rozdziale scharakteryzowane zostanie pojęcie bezpieczeństwa, klauzula demokratycznego państwa prawnego oraz współczesne zagrożenia bezpieczeństwa. Przeprowadzona analiza pozwoli na określenie charakteru bezpieczeństwa jako elementu prawidłowego funkcjonowania państwa.

§ 2. Bezpieczeństwo – fundament demokratycznego państwa prawnego

O tym, że bezpieczeństwo zajmuje szczególne miejsce w rzeczywistości, kształtowanej z jednej strony przez przepisy prawa, z drugiej przez społeczeństwo, przesądza chociażby to, iż w szerokim zakresie odwołuje się do niego wiele aktów prawnych, w tym nadrzędny – ustawa zasadnicza. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. wskazuje wprost, że bezpieczeństwo jest podstawową wartością, pozostającą pod ścisłą ochroną państwa polskiego. W preambule ustawy zasadniczej zawarto wiele elementów mających wpływ (oddziaływanie) czy będących warunkiem *sine qua non* poczucia bezpieczeństwa. Wyznacznikiem jego istnienia są: suwerenne i demokratyczne państwo,

równość wobec prawa, poszanowanie gwarancji praw i wolności obywatelskich, współdziałanie władz, dialog społeczny, zasady sprawiedliwości oraz pomocniczości.

We wstępie do Konst odwołano się do historii państwa polskiego¹. Efektem tego zabiegu było podkreślenie, że takie dobro jak chociażby bezpieczeństwo, jest wyjątkowo cenne, gdyż przesądza o sile i charakterze narodu. Tym samym wzmacnia tożsamość społeczeństwa i pewność funkcjonowania państwa. Polska jako kraj postkomunistyczny przeszła żmudną drogę, tzw. transformacji ustrojowej. Jednakże nie tylko przejście z systemu scentralizowanego do demokratycznego, ale również zmiany gospodarcze (z systemu centralnie planowanego na wolnorynkowy) oraz na płaszczyźnie społeczno-obywatelskiej, okazały się wyjątkowo pracochłonne i burzliwe. Co więcej, nie można powiedzieć, że zostały one już w pełni zakończone. Ważną kwestią w czasach transformacji było szybkie i sprawne przeprowadzenie reform. Miały one doprowadzić do decentralizacji państwa oraz licznych zmian prawnych i instytucjonalnych. Uporządkowanie w powyżej wskazanym zakresie musiało uwzględniać potrzeby społeczeństwa, sukces reformy nie jest bowiem możliwy bez poparcia społecznego².

Być może ideologia komunistyczna utwierdziła społeczeństwo co do słuszności proponowanych przez nią postulatów. Dlaczego zatem z obowiązujących przepisów Konst wynika, że po 1989 r. Polska odzyskała możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o własnym losie? Wydaje się, że najprostszą odpowiedzią na powyżej przytoczone stanowisko jest to, że Polska nie była wówczas krajem bezpiecznym, a przede wszystkim to, że jej obywatele nie czuli się w jej granicach bezpiecznie. Faktycznie rzecz ujmując, w czasach Polski Ludowej nie panował taki stan zagrożenia jak podczas I czy II wojny światowej. Gwarancje ówczesnej władzy państwowej o panującym ładzie i bezpieczeństwie publicznym jawią się jako nad wyraz kontrowersyjne. Okres rządów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej stwarzał pozory istnienia bezpieczeństwa, a co więcej, nawet i demokracji. Konstytucja z 1952 r.³ już w art. 1 określiła ustrój państwa jako demokrację ludową, w której nadrzędną pozycję ma tzw. lud pracujący miast i wsi. Demokratycznych postulatów w tym akcie było sporo, m.in.: przedstawicielstwo obywateli przez Sejm i rady naro-

¹ Nawiązano przede wszystkim do przemian polityczno-ustrojowych, od 1989 r., a także tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej.

² J. Reguński, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007, s. 9–11.

³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.7.1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232), akt uchylony.

dowe (art. 2), rozpatrywanie spraw przez wymiar sprawiedliwości (rozdział 6), czy istnienie praw i wolności obywatelskich (rozdział 7), takich jak prawo do: pracy, wypoczynku, ochrony zdrowia, nauki, korzystania ze zdobyczy kultury i do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej, gwarancje równouprawnienia, opieka i ochrona rodziny oraz młodzieży, równość wobec prawa bez względu na narodowość, rasę, wyznanie, wolność sumienia, wyznania, słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów, manifestacji, prawo aktywności politycznej, nietykalności osobistej oraz azylu.

Fasadowość przyjętych regulacji, mających być rozwiązaniami o charakterze demokratycznym, najlepiej odzwierciedla panująca wówczas sytuacja gospodarcza. Gospodarka funkcjonowała w ramach centralnego kierowania (tzw. gospodarka nakazowa). Oznaczało to brak bezpieczeństwa w sferze własności prywatnej (której w zasadzie nie było), marnotrawienie czynników wytwórczych, braki zaopatrzeniowe w sklepach, magazynach, a także brak inicjatywy społeczeństwa w kwestii przedsiębiorczości. W gospodarce nakazowej własność i wszelkie czynniki czy produkty wytwórcze znajdowały się pod kontrolą i nadzorem rządu oraz podporządkowanych im instytucji. To państwo określało ilość, rodzaj, sposób produkcji, ceny dóbr i usług, wskazując jednocześnie, że środki te stanowią własność całego narodu i są przeznaczone dla jego pożytku i dobrobytu⁴. Dominacja władzy państwowej, w zakresie planowania i zarządzania, nie sprzyja bezpieczeństwu w materii wzajemnych regulacji między popytem a podażą. Co gorsze, prowadzi do reglamentacji zaopatrzenia, braku konkurencji czy przeważającej liczby towarów niskiej jakości.

Podobne pozory państwo komunistyczne stosowało w przypadku swobód i wolności obywatelskich. Liczne odwołania zawarte w obowiązującej wówczas Konstytucji nie miały przełożenia na sytuację panującą w kraju. Coraz gorsze położenie robotników, wszechobecna cenzura, przeznaczenie dochodu na dofinansowanie rozwoju innych demokracji ludowych, intensyfikujące swoje działania służby bezpieczeństwa, nasilające się represje o charakterze politycznym i religijnym, stały się przyczyną strajków, również o zasięgu ogólnokrajowym. Strajki były w większości tłumione, nie obyło się bez ofiar śmiertelnych i rannych, wiele osób zostało internowanych czy prześladowanych przez aparat bezpieczeństwa. Przemoc nie polegała jedynie na atakach fizycznych, ale również na propagandzie antysemickiej, podwyżkach cen wielu artykułów, cenzurze prasy, korespondencji, braku możliwości wyjazdu za granicę, wprowa-

⁴ J. Mierzejewska-Majcherek, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2007, s. 42.

dzeniu godziny milicyjnej czy nieistnieniu faktycznej reprezentacji obywateli⁵. Państwo komunistyczne funkcjonowało na trzech podstawowych filarach: dyktatury, totalitaryzmu i reglamentacji wszelkich dziedzin życia społecznego. Władztwo skupione w ramach jednej partii było bardzo rozległe, obejmowało aspekty gospodarcze, polityczne, a nawet duchowe. Wszechobecna inwigilacja, donosicielstwo, rozbudowany aparat i organizacje państwowe (milicyjne i wojskowe), brak poszanowania dla praw i wolności człowieka i obywatela, wzbudzały w społeczeństwie poczucie braku bezpieczeństwa (w sferze prywatnej i publicznej) i niepewność co do dalszego funkcjonowania państwa w tym stanie⁶.

Apogeum destabilizacji bezpieczeństwa stanowiły wydarzenia z 13.12.1981 r., kiedy to wprowadzono na terenie całego kraju tzw. stan wojenny. Rzekome, pokojowe rozwiązania przyjęte przez władzę, miały na celu uchronienie wspólnoty socjalistycznej przed kontrrewolucją i próbą destabilizacji państwa. W rzeczywistości wydarzenia, które nastąpiły po tej dacie, spowodowały maksymalizację kryzysu gospodarczego, społecznego i masową emigrację ludności⁷. Tak naprawdę za pierwszy zwiastun demokratyzacji państwa i poprawy sytuacji bezpieczeństwa społeczeństwa na wielu płaszczyznach można uznać pojawienie się i późniejsze zalegalizowanie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Jego zarejestrowanie miało wpływ na późniejsze przemiany w państwie polskim, w tym na pierwsze wolne wybory w kraju i co najmniej częściowe odsunięcie komunistów od władzy.

Mając na uwadze powyższe, można z pewnością stwierdzić, że systemu, w którym władza zachowuje się w sposób istotnie ograniczający swobodę jednostki, nie można uznać za bezpieczny. Gwarancje skutecznej ochrony praw i wolności w najwyższym stopniu realizowane są tam, gdzie spore oddziaływanie na zmiany w materii ustawodawstwa i rozwój gospodarczy ma społeczeństwo. Za najbardziej doskonały ustrój, w którym szczególny nacisk kładzie się na wsparcie i ochronę wartości przysługujących każdemu podmiotowi prawa, uważa się demokrację. Dobre strony tego systemu zauważyli już starożytni.

Demokratyzacja ustroju swoje początki miała w VII w. p.n.e. Rozbudowano wówczas grono podmiotów, które miały wpływ na zarządzanie państwem oraz wprowadzono reformy w sferze gospodarczej i pieniężnej

⁵ D. Banaszak, T. Biber, M. Leszczyński, *Ilustrowane dzieje Polski*, Poznań 2005, s. 110–113.

⁶ J. Walachowicz, *Rosja i ZSRR w XIX i XX wieku*, w: K. Krasowski, B. Lesiński, K. Sikorska-Dziągiewska, J. Walachowicz, *Powszechna historia państwa i prawa*, Poznań 1993, s. 258–259.

⁷ G. Majchrzak, *Tajemnice stanu wojennego*, Warszawa 2016, s. 73–74.

(m.in. rozwinęto wymianę handlową, produkcję przemysłową). Były to jednak zmiany niepełne. Na wstępie, chociażby prawa polityczne, przysługiwały jedynie tzw. obywatelom i społeczeństwo było podzielone na klasy, według statusu majątkowego. Sytuacja ta zmieniła się w V i IV w. p.n.e. Od tego momentu demokracja ateńska stała się wzorem dla innych rodzących się krajów demokratycznych. Ustrój ten może się poszczycić powstaniem pierwszych, suwerennych organów (takich jak Zgromadzenie Ludowe) oraz gwarancją bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Nie bez znaczenia było również sądownictwo ludowe i rozwój praw obywatelskich, w szczególności prawa własności. Oczywiście, istniało także wiele niedoskonałości, takich jak wyzysk społeczno-ekonomiczny, oparty na eksploatacji niewolników czy brak praw obywatelskich dla osób z innych kręgów etnicznych⁸.

Demokracja ateńska była oceniana zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Wyrażano obawy, że lud, któremu została powierzona władza, może ulec tzw. demagogom, czyli osobom, które posługując się wyśmienitymi umiejętnościami retorycznymi wykorzystają zaufanie społeczeństwa do swoich celów. Jednym z krytyków demokracji ateńskiej był m.in. *Arystoteles*, który podkreślał fałszywe poczucie równości wszystkich obywateli w takich słowach: „Ustrój demokratyczny był wynikiem mniemania, że ci, co są sobie równi pod pewnymi względami, są sobie równi w ogóle, a więc sądzą, że skoro wszyscy za równo wolni się urodzili, to są sobie bezwzględnie równi. W następstwie tego jako równi domagają się równego udziału we wszystkich sprawach”. Demokracja zatem nigdy nie daje pełnej gwarancji bezpieczeństwa w sferze ekonomicznej, prawnej czy społecznej. Nadużycia manipulacyjne, sądowe, korupcja, mogą spowodować wynaturzenie znaczenia słowa demokracja (rządy ludu) i przerodzić się w dyktaturę czy anarchię⁹.

Jednocześnie, uwzględniając liczne, późniejsze modyfikacje, które nastąpiły w czasach nowożytnych, system demokratyczny uchodzi za ten, w którym społeczeństwo cieszy się największą wolnością i bezpieczeństwem.

W świetle powyższych rozważań warto przypomnieć poglądy *Immanuela Kanta*, prekursora państwa prawa. Zauważył on, że państwo prawa daje gwarancje bezpieczeństwa człowieka nie tyle przez arbitralne rządy społeczeństwa, ile za pomocą sprawiedliwego ustawodawstwa. O bezpieczeństwie zatem, według *Kanta*, przesądza stan pewności prawa, a takie może zapewnić

⁸ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2009, s. 38–41.

⁹ M. Gładysz, *Ł. Skupny*, *Historia I, część I, Od czasów najdawniejszych do średniowiecza*, Gdańsk 2001, s. 70–72.

tylko dobrze zorganizowane państwo. Wskazuje on również na obowiązek każdego obywatela, polegający na przestrzeganiu przepisów obowiązującego prawa i ich stosowania przez sądy¹⁰. Z kolei *Klaus Stern* formułuje tzw. standardy demokratycznego państwa prawnego. Podstawą ich określenia była idea funkcjonowania państwa prawa (*niem. Rechtsstaat*), która wykształciła i rozwinęła koncepcję pewności prawa/bezpieczeństwa prawnego (*niem. Rechtssicherheit*)¹¹. Do tych standardów należą przede wszystkim: istnienie zasadniczego aktu prawnego (konstytucji), który będzie nadrzędnym źródłem prawa, trójpodział władzy (ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza), wzajemne hamowanie i równoważenie się władz, zasada legalizmu (działanie państwa na podstawie i w granicach prawa), wskazanie praw i wolności człowieka i obywatela oraz związanych z tym obowiązków państwa, kierowanie się zasadą równości wszystkich wobec prawa, zgodnie z demokracją, gwarancje ochrony prawnej przez niezależne sądy, odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych (w tym orzecznictwo TK), obowiązywanie zasady proporcjonalności¹².

Standardy demokracji, które przedstawia *K. Stern*, obejmują szeroki katalog dziedzin, w których człowiek chce czuć się bezpiecznie. Należy zauważyć, że stanowione przepisy prawa powinny uwzględniać rozwój społeczeństwa oraz stan gospodarki, a także historię i tradycję narodu. Wypracowanie **piramidy bezpieczeństwa** wygląda na zdecydowanie łatwiejsze w systemie demokratycznym ze względu na to, że organy publiczne są przedstawicielami narodu. Oczywiście przedstawicielstwo to dot. społeczeństwa rozumianego w sposób całościowy, nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że demokracja, oznaczająca rządy większości, musi również szanować i uwzględniać stanowisko mniejszości, która nie przyczyniła się do wyboru określonej władzy. Demokracja nie może istnieć bez społeczeństwa obywatelskiego, które wskazuje, że rządy demokratyczne zapewniają bezpieczeństwo i ochronę podstawowych wolności i praw. Koncepcja tak rozumianego współistnienia władzy i obywateli coraz częściej kładzie nacisk na tzw. liberalną ideę wolności, rozumianej jako wolność indywidualna jednostki. Wolność ta, co warto podkreślić, jest również uwarunkowana poprzez obowiązujące przepisy prawa, zależy zatem od woli ustawodawcy. Już *Cyceron* zauważył, że „niewolnikami prawa jesteśmy, żebyśmy wolni być mogli”. Podobne stanowisko przedstawiał *John Locke*:

¹⁰ J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 120–122.

¹¹ J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa*, w: *M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz* (red.), *Demokratyczne państwo prawa*, Białystok 2014, s. 105–106.

¹² *K. Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I, München 1984, s. 618–619.

„gdzie nie ma prawa nie ma wolności”. Wzmocnienie bezpieczeństwa w demokratycznym państwie prawnym stanowiło odejście od zasady demokracji bezpośredniej do pośredniej. System przedstawicielski sprawił, że pewne działania zostały zastrzeżone wyłącznie dla organów władzy. Jednocześnie do ich struktur należą osoby, które reprezentują wolę ogółu. Z drugiej strony społeczeństwo chce demokracji liberalnej, zorientowanej przede wszystkim na utworzenie jak najszerszego katalogu wolności i praw. Stąd też demokrację należy ocenić z punktu widzenia relacji między społeczeństwem a państwem, oraz państwem a rządem¹³.

System demokratyczny gwarantuje Konstytucja. Artykuł 2 Konst stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Argumentem przemawiającym za tym, że system funkcjonujący w Rzeczpospolitej Polskiej można nazwać demokratycznym, jest to, że Konst zawiera tzw. standardy demokracji, które zostały przedstawione przez *K. Sterna*. Przestrzeganie zasad przyzwoitej legalizacji pozwala na wzmacnianie zaufania obywateli do państwa. Istotne jest także zapewnienie jednoci porządku prawnego, trwałości procedur, transparentności w zakresie wprowadzanych zmian legislacyjnych. Mając na uwadze zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze oraz bezpieczeństwo prawne jednostki, należy zaznaczyć, że w przypadku zmian systemu prawnego „jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny”, zatem „prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza”¹⁴.

Powyższe skłania do przyjęcia, że obowiązujące regulacje prawne mają służyć realizacji dobra wspólnego, być skuteczne i wydajne oraz przestrzegane przez społeczeństwo. Stanie się tak tylko wtedy, gdy zostaną one powszechnie zaakceptowane¹⁵. Z klauzuli demokratycznego państwa prawa, zdaniem *Jerzego Jaskierni*, można odczytać warunki, od których zależy uznanie za demokratyczne państwo prawne, a są to: oparcie funkcjonowania państwa na konstytucji, suwerenność narodu, podział władzy, decentralizacja (realizacja zadań publicznych przez samorządy), niezależne sądownictwo, ochrona

¹³ D. Pietrzyk-Reeves, Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła, Toruń 2012, s. 211–213.

¹⁴ Zob. wyr. TK z 14.6.2000 r., P 3/00, Legalis.

¹⁵ Z. Kmiecik, O pojęciu rządów prawa, PiP 2016, Nr 9, s. 26–27.

praw i wolności obywatelskich. Zapewnienie bezpieczeństwa prawnego jest zadaniem legalnie wybranych organów sprawujących władzę. Obejmuje prowadzenie aktywnej polityki, mającej na względzie zasadę praworządności, zapewniającej takie procedury i instytucje, które będą chronić każdą dziedzinę życia, w szczególności prawa jednostki¹⁶. Zresztą z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika również konieczność zapewnienia pewności co do prawa¹⁷.

Ponadto w art. 2 Konst. podkreślono ścisły związek demokratycznego państwa prawnego z zasadą sprawiedliwości społecznej. Literatura i filozofia wykształciły wiele formuł tego pojęcia, takich jak: każdemu to samo, każdemu według jego potrzeb, każdemu według tego co przyznaje mu prawo. Za jedną z lepszych teorii należy uznać tę, według której sprawiedliwe postępowanie nie powoduje nadmiernych podziałów w społeczeństwie (dyskryminacji), zapewniając wszystkim co najmniej minimalne warunki egzystowania¹⁸. Sprawiedliwość społeczna pozostaje w bliskiej relacji z zasadą równości wobec prawa. Uwagę na to zwrócił m.in. TK, który w jednym ze swoich orzeczeń wskazał, że obie te zasady nakładają się na siebie, a z samej zasady sprawiedliwości wynika równe traktowanie podmiotów prawa posiadających tzw. daną cechę istotną. Jednocześnie TK stwierdził, że odmienne traktowanie podmiotów prawa nie narusza zasady równości tylko wtedy, gdy służy wykonywaniu zasady sprawiedliwości społecznej¹⁹. W innym z orzeczeń Trybunał określa, że zasada sprawiedliwości społecznej nie dopuszcza nadmiernego (drastycznego) różnicowania sytuacji życiowej członków społeczeństwa, bez względu na to, do jakiej grupy społecznej należą. Zwraca uwagę, że z zasady tej wynika również prawo proporcjonalnego (adekwatnego) wynagrodzenia zasług (pracy), a także zapewnienie wszystkim obywatelom zbliżonych szans rozwoju. Władze publiczne są natomiast gwarantem zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli (szczególnie w przypadku tych, którzy nie są w stanie samodzielnie

¹⁶ J. Jaskiernia, Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: M. Andrzejewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.), *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, Białystok 2015, s. 257–258.

¹⁷ Zob. wyr. NSA z 23.1.2020 r., II FSK 2730/19, Legalis.

¹⁸ A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, w: D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 60.

¹⁹ Zob. wyr. TK z 6.5.1998 r., K 37/97, Legalis.

wykonać pewnych działań). Państwo może zatem interweniować w takie stosunki społeczno-gospodarcze, które dot. interesów słabszych podmiotów²⁰.

Bezpieczeństwo to cel i niezbędny składnik funkcjonowania państwa prawa. Nadrzędnym zadaniem organów władzy publicznej jest, w pierwszej kolejności, zapewnienie bezpieczeństwa porządku prawnego. Stosowanie zasady legalizmu, przejrzyste i precyzyjnie ujęte przepisy, uzasadnione i proporcjonalne postępowanie instytucji publicznych, sprzyjają bezpieczeństwu prawnemu. Przychylić należy się do stanowiska wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), zgodnie z którym „organy władzy publicznej muszą działać tak, by budować zaufanie do władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP), a temu zaufaniu sprzyja przejrzystość ich działania i wymóg motywowania podejmowanych aktów”²¹. Stan demokratycznego państwa prawnego będzie zachowany wtedy, gdy relacje pomiędzy jednostką a władzą zostaną określone w dostateczny sposób przez przepisy prawa oraz gdy każdy podmiot zachowa autonomię i możliwość obrony swoich praw i wolności²². Co prawda państwo skupia się na realizowaniu zadań publicznych (dobra wspólnego), decyduje jednak w ten sposób pośrednio o pozycji każdego obywatela wobec niego.

Z perspektywy jednostki, w odniesieniu do charakteru stosunków pomiędzy nią a państwem, ogromne znaczenie ma zaufanie obywateli do władzy. Zaufanie to odnosi się do kilku sfer: bezpieczeństwa prawnego, bezpieczeństwa gospodarczego (ekonomicznego), bezpieczeństwa ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Wielopłaszczyznowość zadań państwa w zakresie bezpieczeństwa należy badać ze względu na związek pomiędzy bezpieczeństwem i wolnością. Idealnym przykładem jest funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej, którą charakteryzuje przede wszystkim konkurencyjność i własność prywatna (aspekt wolnościowy). Z kolei rynek ten musi być choć częściowo kontrolowany przez właściwe organizacje rządowe, w celu chociażby zapobieżenia zмовie cenowej czy zapewnienia przestrzegania zasad uczciwej konkurencji (zapewnienie bezpieczeństwa sektora). Bezpieczeństwo zatem nie zapewnia wolności bezwarunkowej, ale kwalifikuje jej jakość. Celowość podjętych działań stanowi re-

²⁰ Zob. wyr. TK z 13.6.2013 r., K 17/11, Legalis.

²¹ Zob. wyr. NSA z 14.2.2013 r., II OSK 2522/12, Legalis.

²² J. Potrzebszcz, Bezpieczeństwo prawne z perspektywy, s. 128, 132–133.

akcję na działania zagrażające bezpieczeństwu jednostki²³. Może to oznaczać, że w niektórych sytuacjach wolności i swobody obywatelskie zostaną ograniczone przez państwo, lecz zawsze będą to zdarzenia podjęte wyjątkowo i będą niezbędne dla bezpieczeństwa ogólnego. Przy czym należy wskazać, że organy władzy publicznej, wprowadzając pewne ograniczenia, muszą mieć na uwadze także tzw. obiektywny porządek wartości. Jak słusznie zauważa *Ewa Ferenc-Szydelko*: „poczucie bezpieczeństwa obywatelskiego i stabilnego prawa może być budowane tylko na fundamentach ponadczasowych zewnętrznych wartości”. Tym samym w procesie stanowienia prawa, szczególnie w kontekście zagadnień dot. bezpieczeństwa, konieczne jest uwzględnienie norm poza-prawnych i wartości zaakceptowanych w społeczeństwie²⁴.

Artykuł 5 Konst. określa główne zadania państwa. Wskazuje, że Rzeczpospolita Polska odpowiada za niepodległość i nienaruszalność terytorium, gwarantuje wolności i prawa człowieka i obywatela, jak również bezpieczeństwo obywateli, jest strażnikiem dziedzictwa narodowego, pełni zadania z zakresu ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Choć słowo „bezpieczeństwo” pojawia się tylko raz, tak naprawdę dot. ono wszystkich wymienionych w powyższym artykule dziedzin. Reglamentacja prawna sfery bezpieczeństwa kraju możliwa jest wyłącznie wtedy, gdy państwo jest w pełni zorganizowaną całością, usystematyzowaną pod względem instytucjonalno-prawnym. Oczywiście są założenia, że za bezpieczny uważa się kraj, który respektuje standardy demokratycznego państwa prawnego, szanuje wolność i sprawiedliwość, opiera się na współdziałaniu władz i dialogu społecznym. Z art. 5 wynika, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i pokoju, warunkujące funkcjonowanie na arenie międzynarodowej. Wydaje się, że działania zmierzające do zachowania suwerenności i integralności terytorium oraz nienaruszalności granic powinny być traktowane priorytetowo²⁵. Bez bezpieczeństwa w tej sferze nie można mówić o jego zachowaniu w każdej innej, o znaczeniu wewnętrznym.

²³ J. Oniszczyk, Wolność i bezpieczeństwo w demokracji (preteksty ograniczeń wolności i gwarancje ich ochrony), w: J. Jaskiernia (red.), *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2012, s. 11–12.

²⁴ E. Ferenc-Szydelko, Wolność sumienia jako dobro prawne, w: E. Kozerska, M. Maciejewski, P. Stec (red.), *Historia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, nuntia vetustatis*: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Włodzimierzowi Kaczorowskiemu, Opole 2015, s. 689.

²⁵ D. Dudek, Konstytucyjne podstawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w: W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Lublin 2014, s. 36–38.

Dodatkowo, art. 5 Konst porusza kwestię związaną z rolą państwa jako opiekuna historii, kultury i tradycji (dziedzictwa narodowego); decyduje ona o bezpieczeństwie zachowania tożsamości narodu, a także strażnika ochrony środowiska. W tym przypadku odnosi się do tzw. zasady zrównoważonego rozwoju, dzięki której poprzez podjęcie określonych działań politycznych, gospodarczych, społecznych, możliwy jest rozwój społeczno-gospodarczy, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych²⁶ (bezpieczeństwo w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb współczesnego społeczeństwa, jak i przyszłych pokoleń). Klamrą spinającą ten artykuł jest określenie bezpieczeństwa praw i wolności człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo powszechne. Są jednak pewne zdarzenia, które powodują, że swobody te mogą ulegać koniecznym ograniczeniom.

Bezpieczeństwo w demokratycznym państwie prawnym jest podstawą jego prawidłowego funkcjonowania. W związku z tym, gdy zostaje ono zagrożone w jakikolwiek sposób, władza publiczna powinna zareagować natychmiastowo, aby zapobiec bądź ograniczyć skutki niebezpiecznego zdarzenia. Należy przy tym nadmienić, że nadmierna ingerencja organów władzy publicznej może znacząco wpłynąć na zakres przysługujących jednostce uprawnień i wolności. Wydaje się być jednak zabiegiem koniecznym, pozwalającym na regulację powinności i obowiązków w ramach zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli²⁷. Artykuł 31 Konst wyznacza pewne kryteria, na mocy których korzystanie z wolności i praw zawartych w ustawie zasadniczej należy ograniczyć w czasie. Po pierwsze, ograniczenie może zostać ustanowione tylko na mocy ustawy. Po drugie, takie rozwiązanie może mieć miejsce tylko wtedy, gdy wymaga tego konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób w demokratycznym państwie. Co ważne, ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ustawodawca uznaje, że bezpieczeństwo i porządek publiczny to podstawowe wartości konstytucyjne. Przyznając prymat tym wartościom, podkreśla zasadę proporcjonalności działań ograniczających sferę praw i wolności człowieka i obywatela. Podejmowane mogą być one tylko wtedy, gdy jest to konieczne w danej sytuacji. Bezpieczeństwo jest traktowane jako fundament,

²⁶ Zob. art. 3 pkt 50 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), dalej: *PrOchrŚrod.*

²⁷ E. Ferenc-Szydelko, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 22.

na podstawie którego można budować silne oraz sprawnie działające państwo i samorząd, tym samym realizując zadania publiczne. Ograniczenie praw nie może zatem polegać na władczym postanowieniu o przyjęciu określonego schematu działań, gdy nie znajduje ono poparcia w przepisach ustawowych²⁸. Do materii proporcjonalności bardzo często odwoływał się TK, wskazując na zasadność jej zastosowania w sprawach z zakresu prawa finansowego, gospodarczego, pracy i ubezpieczeń społecznych, prawa karnego, w przypadkach związanych z bezpieczeństwem i przepisami porządkowymi, a także funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

W jednym z orzeczeń TK uznał, że zasada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, stosowaną w wielu dziedzinach (gałęziach prawa), posiada zatem różne funkcje. Przede wszystkim podkreślony został jej ścisły związek z charakterem i rolą konstytucyjnych wolności człowieka i obywatela, zarówno na gruncie Konst, jak i prawa konstytucyjnego. Wskazano, że w demokratycznym państwie prawnym jedyną podstawą dopuszczalnej ingerencji w gwarantowane przez Konst prawa jednostki może być oparcie działań władzy na zasadzie proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny w tym orzeczeniu zwrócił uwagę na tzw. konstytucjonalizację zasady proporcjonalności, która po pierwsze stanowi wyraz zasady państwa prawa, po drugie ma realizować funkcję ochronną, poprzez którą określa relacje pomiędzy państwem a jednostką²⁹. W innym wyroku TK orzekł, że wynikająca z art. 31 ust. 3 Konst zasada proporcjonalności staje się podstawą wskazania granicy, która określa ramy swobody działań w zakresie regulacji, podejmowanych przez ustawodawcę zwykłego. Co więcej, w razie sporu pomiędzy dwoma prawami chronionymi konstytucyjnie, niezbędne jest wyważenie interesów według zasady proporcjonalności. Ponadto TK przypomniał, że w demokratycznym państwie prawnym wprowadzenie ograniczeń w materii korzystania z chronionych przez Konst praw jednostki jest możliwe tylko gdy zaistnieje tzw. wymóg konieczności ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konst. Warunkiem ustalonych ograniczeń jest ich zgodność z zasadą proporcjonalności³⁰. *Przemysław Zdyb* zaznacza, że: „Istota zasady proporcjonalności opiera się zatem na tym,

²⁸ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 54–56.

²⁹ Zob. wyr. TK z 31.1.2013 r., K 14/11, *Legalis*.

³⁰ Zob. wyr. TK z 12.7.2012 r., SK 31/10, *Legalis*.

by ingerencja władzy publicznej w sferę praw i wolności jednostki nie była nadmierna i służyła określonej w ustawie celowi³¹.

Dziedziny, w których demokratyczne państwo prawne powinno zapewnić obywatelom dozę bezpieczeństwa, obejmują wolności i prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Nadmienić trzeba, że jednostce przysługują również szczególne roszczenia, jeżeli prawo do bezpieczeństwa i zapewnienia porządku publicznego zostanie naruszone. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pozycję demokratycznego państwa prawnego umacnia również to, czy i jakie środki ochrony wolności i praw przyznano obywatelom, w celu ochrony ich praw, a które to wynikają bezpośrednio z Konst. Każdy podmiot prawa może domagać się wynagrodzenia szkody, którą wyrządził organ władzy publicznej, postępując niezgodnie z prawem (art. 77 ust. 1). Droga sądowa jest otwarta dla każdego, nie tylko w ramach sądownictwa powszechnego. Może polegać także na złożeniu skargi do TK, który zbada zgodność z Konst ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego orzeczono o zakresie praw, obowiązków lub wolnościach wskazanych w Konst (art. 79 ust. 1). Innym rozwiązaniem (art. 80) jest skorzystanie z pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO).

Klauzula demokratycznego państwa prawnego, odnosząc się do zagadnienia bezpieczeństwa, szczególną rolę przyznaje zasadzie poszanowania wolności i praw jednostki. Konsekwencją uznania prymatu wskazanej zasady jest to, że określa sposób zachowania władzy wobec większości, przy uwzględnieniu praw mniejszości. Państwo bezpieczne to takie, w którym zachowane są standardy sprawiedliwości społecznej. O bezpieczeństwie w tym aspekcie przesądza zatem istnienie pluralizmu politycznego, możliwość demokratycznego wyboru przedstawicieli władzy na poziomie centralnym i lokalnym czy przeprowadzenia referendum, a także kondycji funkcjonowania samorządu terytorialnego. Determinantą silnego państwa jest ustanowienie prawa w taki sposób, który nie narusza zasad sprawiedliwości i równości, akceptowalnego przez społeczeństwo, a jednocześnie uwzględniającego prawo zwyczajowe i międzynarodowe³².

Nie bez przyczyny można stwierdzić, że standardy bezpieczeństwa w demokratycznym państwie prawnym są konkretyzowane na podstawie decyzji

³¹ P. Zdyb, Zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania w kodeksie postępowania administracyjnego, w: B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 811.

³² M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 133–135.

określonych organów administracji publicznej. Decyzje te są rezultatem posługiwania się przez organy władztwem państwowym czy administracyjnym. Władztwo jest elementem niezbędnym do wprowadzenia określonych rozwiązań, kształtujących sytuację prawną jednostki. Charakter władztwa w systemie demokratycznym wynika przede wszystkim z istoty działań podejmowanych wobec jednostki, rodzaju stosunku prawnego, który łączy organ z podmiotem posiadającym odpowiednie prawa i obowiązki, możliwości stosowania przymusu państwowego czy sankcji administracyjnej. Zgodnie z zasadą bezpieczeństwa prawnego domniemywa się legalność postępowania władzy w przypadku dokonania czynności prawnej czy działania faktycznego wobec podporządkowanej mu jednostki³³.

Nie można pominąć w tym wątku kolejnej zasady warunkującej bezpieczeństwo demokratycznego państwa prawnego, a związanej z władztwem występującym na trzech płaszczyznach, a mianowicie: stanowienia, stosowania i egzekwowania prawa. Zasada podziału władzy (trójpodziału władzy) wyznacza wzajemną harmonizację i równoważenie się władzy ustawodawczej, którą sprawują Sejm i Senat, wykonawczej, która należy do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) i Rady Ministrów (dalej: RM), oraz sądowniczej przypisanej sądom i trybunałom³⁴.

W aspekcie stanowienia prawa najważniejsze jest stworzenie normy prawnej, która nie ulega jednorazowej konsumpcji. Adresat takiej normy nie jest określony indywidualnie, lecz pewną nazwą rodzajową. Normie generalnej (która ma jednego, wielu lub żadnego adresata) towarzyszyć powinna norma abstrakcyjna, wyznaczająca pewne zachowania właściwego rodzaju, które są co do zasady powtarzalne. Upoważnienie do stanowienia prawa w określonej formie przez kompetentny organ, przebieg procesu prawotwórczego, w tym zasięgnięcie opinii właściwych instytucji, organów czy ekspertów oraz ogłaszanie ustanowionych aktów prawnych i wszelkie inne czynności podejmowane w procesie tworzenia prawa, urzeczywistniają zasadę bezpieczeństwa demokratycznego państwa prawnego³⁵. Przygotowywane przez ustawodawcę przepisy prawa urzeczywistniają zasadę pewności i bezpieczeństwa prawnego działania zarówno organów administracji rządowej, jak i samorządowej, przedsiębiorców oraz samych obywateli.

³³ P. Przybysz, Władztwo administracyjne, w: M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2015, s. 109–110.

³⁴ Zob. art. 10 Konst.

³⁵ S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005, s. 14, 26–27.

Prawidłowość przyjętych rozwiązań prawnych można ocenić na podstawie sposobu i formy stosowania prawa. Realizacja ustanowionych wcześniej norm, mających charakter powszechnie obowiązujący, precyzuje związek pomiędzy istniejącym już przepisem a zaistniałym stanem faktycznym. Taka relacja powoduje przekształcenie normy ogólnej i abstrakcyjnej w konkretną i indywidualną. Również w tym przypadku należałoby uwidocznić rolę organów administracji publicznej, a przede wszystkim przysługujące im władztwo administracyjne. Kluczowym determinantem bezpieczeństwa prawnego w omawianym zakresie będzie z jednej strony indywidualizacja norm wynikających z powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Z drugiej zaś, możliwość kreacji sytuacji prawnej podmiotu, kiedy to organy wydają swoje rozstrzygnięcia, działając w ramach tzw. luzu decyzyjnego³⁶. Nie oznacza to jednak, że bezpieczeństwo prawne należy utożsamiać wyłącznie z wydawaniem konkretnych aktów prawnych, takich jak decyzje administracyjne, koncesje, pozwolenia, zezwolenia, licencje.

O skuteczności stosowania norm prawnych świadczy wykładnia (interpretacja) prawna. Na taką interpretację składa się szereg czynników, sprzyjających postrzeganiu zaistniałego stanu faktycznego w sposób nierzadko odbiegający od schematu, ale jednocześnie pozostający w zgodzie z ogólnymi przepisami prawa. Przykładem próby interpretacji przepisów są czynności organów administracji podatkowej. Działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych polegają na dokonaniu tzw. interpretacji ogólnych (z urzędu lub na wniosek) lub wydawaniu objaśnień podatkowych, wyjaśniających czynności podejmowane w procedurze stosowania prawa. Interpretacje mają zagwarantować jednolitość realizowania przepisów podatkowych przez kompetentne organy. Dodatkowo, traktując działania ministra w sposób całościowy, zastrzeżono, że powinny być one zgodne z wykładnią wynikającą z orzecznictwa sądów, TK i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)³⁷. Co więcej, bezpieczeństwo stosowania przepisów prawa podatkowego uwzględnia również możliwość ubiegania się przez podmiot zainteresowany o interpretację indywidualną (wydawana przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej)³⁸. Warto podkreślić, że interpretacje, jak żadne inne działania organów, ziszczają cele władztwa administracyjnego, jednocześnie

³⁶ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa*, s. 299–300, 303.

³⁷ Zob. art. 14a § 1 ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.), dalej: OrdPU.

³⁸ Zob. art. 14b § 1 OrdPU.