

WALDEMAR KITLER*



Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

SYSTEM OCHRONY PAŃSTWA I JEGO PORZĄDKU KONSTITUCYJNEGO

SYSTEM OF PROTECTION THE STATE AND ITS CONSTITUTIONAL ORDER

ABSTRAKT: Zgłaszana już od wielu lat, przez przedstawicieli nauk o bezpieczeństwie oraz niektóre instytucje państwowe, idea zbudowania „Systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” nabrała szczególnego tempa po ogłoszeniu „Strategii Bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” z 2007 a potem 2017 r. Złożony i wielopłaszczyznowy jest charakter misji tego systemu, lecz mimo to możliwe jest by w swym zasadniczym kształcie był to jednolity, kolektywny i uporządkowany zbiór elementów, zdolny do skoordynowanego działania we wszystkich stanach i warunkach funkcjonowania państwa. Pośród wielu jego elementów (podsystemów) wyróżnia się podsystem ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego. Ten złożony dystrybutywny system ma w swej misji zapewnienie ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, w tym suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego, ochronę instytucji władzy politycznej i konstytucyjnego porządku prawnego przed działalnością innych państw i wrogim działaniem osób lub grup społecznych. To także rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i ciągłość państwa, w prawa i wolności człowieka i obywatela. Złożona jest struktura tego systemu, której elementy stanowią podsystem kierowania oraz liczny zbiór podmiotów tworzących podsystem wykonawczy, tj.: organy administracji publicznej powołane do realizacji zadań operacyjnych z zakresu ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Śledcze Policji; organy administracji publicznej - wspomagające: Straż Graniczna, Policja, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Służba Celna, Generalny

* **prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler**, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-4466-6384>  w.kitler@akademia.mil.pl

Inspektor Informacji Finansowej, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Służba Ochrony Państwa, Służba Więzienna, Żandarmeria Wojskowa, Prokuratora oraz służby Analiz Wywiadowczych i Rozpoznawczych SZ RP oraz inne organy państwowe: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Finansowy, Prokuratura, Instytut Pamięci Narodowej- Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Rzecznik Praw Konsumenta, Rzecznik Praw Pacjenta i inni.

SŁOWA KLUCZOWE: ochrona państwa, ochrona porządku konstytucyjnego, system ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego

ABSTRACT: Proposed for many years, by representatives of security sciences and some state institutions, the idea of building the "National Security System of the Republic of Poland" gained a special momentum after the announcement of the "National Security Strategy of the Republic of Poland" of 2007 and later 2017. The mission is complex and multifaceted of this system, but it is still possible that in its basic shape it was a uniform, collective and orderly set of elements, capable of coordinated action in all states and conditions of the state's functioning. Among many of its elements (subsystems), the state protection subsystem and its constitutional order stand out. This complex distributive system has in its mission to ensure the protection of external and internal security, including the sovereignty of the state and conditions of undisturbed functioning of political system entities, protection of institutions of political power and constitutional legal order against the activity of other states and hostile actions of individuals or social groups. It also recognizes, prevents, detects and counteracts threats that threaten security, defence, independence and continuity of the state, and the rights and freedoms of man and citizen. The structure of this system is complex, whose elements constitute the management subsystem and a large set of entities forming the executive subsystem, i.e. public administration bodies established to carry out operational tasks in the field of protecting the state and its constitutional order: Internal Security Agency, Intelligence Agency, Central Anticorruption Bureau, Military Intelligence Service, Counterintelligence Service Military, Central Police Investigation Bureau; public administration bodies - supporting: Border Guard, Police, General Inspector of Treasury Control, Customs Service, General Inspector of Financial Information, General Inspector for Personal Data Protection, Service of State Protection, Prison Service, Military Police, Prosecutor and the Service of Intelligence and Reconnaissance of the Polish Armed Forces and other state bodies: Supreme Chamber of Control, Ombudsman, National Broadcasting Council, Ombudsman for Children, Financial Ombudsman, Prosecutor's Office, Institute of National Remembrance - Commission for the Prosecution of Crimes against the Polish Nation, Consumer Ombudsman, Patient Rights Ombudsman and others.

KEYWORDS: protection of the state, protection of the constitutional order, system of protection of the state and its constitutional order

WPROWADZENIE

Jednym z wiodących, a zarazem niedocenionych w naukach o bezpieczeństwie, systemów funkcjonujących w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP jest system ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego¹. Wiele uwagi, szczególnie na gruncie nauk o polityce i administracji publicznej oraz nauk prawnych, poświęca się jego poszczególnym elementom, a szczególnie zagadnieniom ochrony suwerenności państwa, ochrony interesów narodowych oraz międzynarodowej pozycji państwa, przeciwdziałaniu ekstremizmowi politycznemu i religijnemu (rządziej ekonomicznemu i ekologicznemu), zwalczaniu i ograniczaniu wpływu wrogich ideologii, rozpoznawaniu i ochronie przed zagrożeniami bezpieczeństwa państwa.

W całości jednak dziedzina ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego nie znajduje stosownego zainteresowania, zaś wiele jej aspektów przenosi się w Polsce na grunt walki politycznej o władzę, zamiast stać się przedmiotem troski demokratycznego państwa. A dotyczy to całości zagadnień z zakresu ochrony organizacji państwa, opartej na jego porządku konstytucyjnym, m.in.: ochrony i zapewnienia ciągłości władzy publicznej, równowagi sprawowania i wyłaniania władzy politycznej w demokratycznym państwie prawnym oraz jej funkcjonowania w interesie publicznym, tworzenia warunków i ochrony niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego, zwalczania i ograniczania wpływu wrogich ideologii, zapewniania bezpieczeństwa obywateli przed bezprawnymi naruszeniami ich praw politycznych, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz umacniania demokratycznego porządku prawnego, popierania demokracji i swobodnego przepływu idei bliskich demokratycznym narodom świata.

Jednym ze specyficznych i szczególnej natury narzędzi państwa, w przedmiotowej dziedzinie są służby specjalne. Działalność tych służb stanowi stały element funkcjonowania państw, które

¹ Warto wskazać, iż tylko kilka publikacji i sprawozdań z badań naukowych w naukach o bezpieczeństwie (wcześniej w naukach wojskowych) traktuje o tej problematyce. A są to: W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 321-324; B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2004, s. 79-86; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 267-277; W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 4(93) 2013, s. 230-248; I. Szostek, *System ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego* [w:] *Struktura organizacyjna systemu bezpieczeństwa narodowego RP*, W. Kitler (kier. nauk.) [w:] projekt w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa finansowany ze środków NCBiR nt. *System bezpieczeństwa narodowego RP*, kier. projektu W. Kitler, AON, Warszawa 2014, s. 182-207; W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 401-412.

od zawsze zabiegały o swoje bezpieczeństwo, przeciwstawiając się wyzwaniom oraz zagrożeniom wywoływanym na arenie międzynarodowej jak i wewnętrznej. Służby te, choć nie ma legalnej wykładni tego pojęcia, w praktyce są rozumiane powszechnie jako te, których podstawowym zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz utrzymanie istniejącego w nim porządku konstytucyjnego². Bez wątpienia ich misje i zadania wyraźnie wpisują się w domenę systemu ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego (SOPiPK).

Nie są to jednak jedyne podmioty predystynowane do wypełniania misji tego systemu, która sprowadza się do ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa jako organizacji prawnej, politycznej, suwerennej, terytorialnej, przymusowej i społecznej, w tym suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego, ochrony instytucji władzy politycznej i konstytucyjnego porządku prawnego przed działalnością innych państw oraz przybierającym postać przestępstw działaniem osób lub grup społecznych³. Do grona podmiotów tworzących SOPiPK zaliczyć należy najważniejsze organy władzy politycznej, z prezydentem RP na czele, a także liczne wyspecjalizowane i niespecjalistyczne podmioty wykonawcze.

Nawet jeśli wszystkie razem nie tworzą w pełni kolektywnego systemu, gdyż póki co jest to swego rodzaju model rzeczywistego systemu⁴, to jednak bez wątpienia stosując podejście celowościowe będziemy mogli wyróżnić zbiór różnych elementów o charakterze systemu dystrybucyjnego, które łączą różne relacje, wyróżnione przez fakt realizacji misji i zadań w zakresie ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego.

Celem artykułu jest charakterystyka modelu system ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego, omówienie jego misji, zadań i organizacji, wskazując przy tym na rolę i zadania spoczywające na służbach specjalnych, zgodnie z wolą ustawodawcy polskiego.

W toku badań, realizując poszczególne zadania szczegółowe, Autor korzystał z różnych metod badawczych, a pośród nich wymienić należy: metodę podejścia systemowego⁵,

² Vide: M. Bożek, *Współczesny model polskich służb specjalnych. Służby informacyjne czy policyjne?*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, Nr 1, s. 92; P. Dobrzycki, *Cywilne służby specjalne*, wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2020, s. 27-33.

³ Vide: W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego*, *op. cit.*, s. 406.

⁴ *Ibidem*, s. 401-412.

⁵ W nauce przyjmuje się zgodnie, że metoda podejścia systemowego oznacza możliwość poznania określonego obiektu tylko przy traktowaniu go jako pewnej złożonej całości, która daje się wyróżnić w danym otoczeniu ze względu na powiązania łączące je w określoną całość. Poznanie części systemu powinno odbywać się przy analizie

uzupełnioną o wykładnię systemową i celowościową przepisu prawnego, metody analityczne (analizę formalno-prawną i instytucjonalną, analizę prawno-porównawczą, analizę tekstu prawnego, analizę językową i logiczną dokumentów źródłowych i literatury przedmiotu), metodę diagnostyczną i prognostyczną, wnioskowanie, uogólnienie i analogię, abstrahowanie i klasyfikowanie oraz metodę porównawczą.

Wyniki badań uzyskano w rezultacie analiz systemu prawnego, dokumentów strategicznych materiałów źródłowych i literatury przedmiotu badań. Skorzystano również z doświadczeń zebranych w ramach udziału w pracach Zespołu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP (2010-2012) oraz kierowanie projektem finansowanym przez NCBiR nt. „System Bezpieczeństwa Narodowego RP” w latach 2012-2014, w którym uczestniczyło ok. 140 przedstawicieli środowiska naukowego i praktyków.

PODSYSTEMY OCHRONNE JAKO ELEMENTY SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP

Wyrażenie „podsystemy ochronne” pojawiło się w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 r.⁶ (Biała Księga) oraz w Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r. (SBN RP 2014)⁷. Podsystemy ochronne stanowią rozszerzoną wersję idei ogniw ochronnych w ramach podsystemu niemilitarnego (pozamilitarnego) systemu obronnego państwa. Ogniom tym powierzano misję ochrony struktur państwa i ludności na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny. Z tego też względu w Białej Księdze użyto wyrażenia „podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego)”⁸.

W Białej Księdze podsystemy ochronne państwa i ludności przeznaczone są do „wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze niemilitarnym (cywilnym)”⁹. Przyjęto też, że: „Potencjał ochronny tworzą: wymiar

jej na tle całego układu. Jest to ważne spostrzeżenie w aspekcie różniczkowania się obecnie problematyki bezpieczeństwa narodowego.

⁶ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

⁷ W Białej Księdze i w/w dokumentach strategicznych używa się różnych pokrewnych wyrażen z użyciem przymiotnika *ochronny*, a mianowicie: dziedzina ochronna, potencjał ochronny, podsystemy ochronne, sektor ochronny, i wszystkie one mają dotyczyć tej samej sfery wykonawczej systemu bezpieczeństwa narodowego, a więc ochronnej.

⁸ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 37.

⁹ *Ibidem*.

sprawiedliwości; służby specjalne; służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego; służby ratownictwa i ochrony ludności; elementy zarządzania kryzysowego; służby graniczne oraz inne instytucje, których pośrednim lub bezpośrednim zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego”¹⁰.

Trudno się zgodzić z takim przeznaczeniem w/w podsystemów do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, bowiem wiele z nich realizuje misje związane nie tylko z przeciwdziałaniem zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom niemilitarnym, ale działa także na rzecz bezpieczeństwa państwa w wymiarze politycznym, ekonomicznym, kulturowym, informacyjnym, społecznym, w cyberprzestrzeni, a także militarnym, przeciwdziałając źródłom przemocy zbrojnej w stosunkach między państwami i państwami a podmiotami niepaństwowymi. Nie dotyczy to, co prawda, ochrony przeciwpożarowej lub przeciwpowodziowej, ale bez wątplenia ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, ochrony granicy państwowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony informacji niejawnych lub też ochrony w cyberprzestrzeni. Przy odrobinie dobrej woli znajdziemy także uzasadnienie dla pomieszczenia w tym gronie nawet ochrony środowiska zważywszy na to, iż z przyczyn ekologicznych może dochodzić (i już dochodzi) do ostrych sporów międzynarodowych, a problem braku wody odbija się negatywnie na stanie polskiej gospodarki, rolnictwa i zasobów przyrody ożywionej. Dzisiaj przeżywamy nad wyraz dotkliwą tragedię zagrożenia pandemicznego, które poza ofiarami w ludziach, wpływa negatywnie na sytuację ekonomiczną państwa i społeczeństwa. Wystarczy też, zważywszy na przedmiot niniejszego artykułu, wspomnieć zaliczone do podsystemów ochronnych państwa i ludności służby specjalne i ich przeznaczenie do ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa lub też ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, by znaleźć wystarczające powody do zaprzeczenia słuszności takiej tezie.

W obliczu zacierania się granic między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym oraz między tej samej natury zagrożeniami, wykorzystywania przez niektóre podmioty stosunków międzynarodowych (państwa, organizacje inne niż państwa) wewnętrznych napięć i emocji dla realizacji swoich ekspansywnych zamiarów, podejście całościowe do organizacji bezpieczeństwa, szczególnie w wymiarze ogólnokrajowym jest warunkiem niezbędnym.

¹⁰ *Ibidem*, s. 52.

W podobnym ujęciu problematykę tę przedstawiono w rok później w strategii bezpieczeństwa z 2014 roku, unikając przy tym jednoznacznego ograniczenia roli podsystemów ochronnych do zagrożeń niemilitarnych. Do podsystemów ochronnych zaliczono: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, instytucje przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu i ekstremizmu, instytucje właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa, instytucje ochrony informacji niejawnych, instytucje ochrony infrastruktury krytycznej, służby porządku publicznego, służby bezpieczeństwa powszechnego (ratownictwo i ochrona ludności), służby graniczne, służby ochrony najważniejszych organów władzy i administracji publicznej, inne podsystemy ochronne¹¹.

Podsystemy ochronne stanowią względnie wyodrębniony zbiór pokrewnych, szczegółowych podsystemów operacyjnych (interwencyjnych), przeznaczonych do ochrony państwa jako instytucji politycznej (suwerennej), terytorialnej, prawnej i przymusowej, a nade wszystko społecznej, w tym ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, ochrony struktur państwa, jednostek i całego społeczeństwa, dóbr i infrastruktury oraz środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają funkcjonowanie państwa i społeczeństwa lub godzą w dobra narodowe podlegające ochronie, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa¹². Pośród nich wiodącą rolę pełnią głównie podsystemy: ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, ochrony ludności (w tym ratownictwa), ochrony granicy państwowej, bezpieczeństwa publicznego, ochrony infrastruktury bezpieczeństwa narodowego, ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa informacyjnego i bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, ochrony informacji niejawnych i ochrony danych osobowych.

Systemy te składają się przede wszystkim z organów administracji publicznej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, prokuratury, adwokatury, służb specjalnych, straży, służb i inspekcji wyspecjalizowanych w ochronie porządku publicznego oraz granicy państwowej,

¹¹ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014*, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, s. 14. W dokumencie tym przedstawia się trzykrotnie problematykę ochronną i trzy razy w różnym ujęciu, raz jako potencjał ochronny (s. 14), drugi raz jako działania ochronne (33-38) i po raz trzeci pod nazwą „Podsystemy ochronne” (s. 48-52).

¹² W *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014* przyjęto, że: „Istotą działań ochronnych jest zapewnienie warunków dla utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, zarówno wspólnych, jak i indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych, a także funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Działaniem uzupełniającym powinno być uczestnictwo w promowaniu na arenie międzynarodowej oraz krzewienie w społeczeństwie polskim zasad i świadomości należytego korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela. *Ibidem*, pkt 80, s. 33.

podmiotów ochrony ludności, w tym ratowniczych, komercyjnych formacji ochronnych, organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym, ratowniczym i humanitarnym. W określonych sytuacjach liczącym się narzędziem ochronnym są również jednostki organizacyjne sił zbrojnych, jeśli tylko nie osłabia to ich gotowości bojowej, a podmioty cywilne nie dają rady lub są niewystarczające.

Wbrew dość powszechnemu mniemaniu, podsystemy ochronne nie są i nie mogą być traktowane jako twory organizacyjne powołane do przeciwstawienia się wyłącznie zagrożeniom w czasie normalnego funkcjonowania państwa, a do tego tzw. niemilitarnym, bo zagrożeniom militarnym, z wojną i jej skutkami włącznie, przeciwdziałać miałby tylko system obronny. Tu, szczególnie w praktyce, nie można wprost zastosować prakseologicznej zasady, że ochrania ten, kto zapobiega zagrożeniom, zaś broni ten, który im się przeciwstawia, gdy do nich dochodzi. Można by było sprawę tak stawiać, gdyby chodziło tylko o zagrożenia militarne, bo wówczas przeciwdziałanie im byłoby ochroną, a przeciwstawienie się, obroną. Jednak myślenie w kategoriach wojna – pokój nie może mieć miejsca w okolicznościach nieustannego zmagania się z przeróżnej natury wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa.

W autorskim podejściu przyjęto, że działaniem obronnym państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, zamiennie - obroną narodową, będzie każde przedsięwzięcie, z bezpośrednim użyciem siły militarnej włącznie, wobec innego podmiotu stosującego przeciwko niemu przemoc zbrojną, obejmując takie przedsięwzięcia, jak: obrona dyplomatyczna, obrona militarna i obrona niemilitarna, obejmująca przedsięwzięcia niezbędne do zabezpieczenia potrzeb walki zbrojnej¹³ (obrona w dziedzinie gospodarczej, finansowej, infrastruktury, budownictwa, zdrowia, rolnictwa, łączności, transportu, w cyberprzestrzeni i inne). Działania ochronne zaś obejmą głównie przedsięwzięcia, które służą sprawowaniu pieczy nad dobrami chronionymi, do których należą m.in.: państwo i porządek konstytucyjny, prawa i wolności człowieka i obywatela, wolność gospodarcza, własność prywatna, bezpieczeństwo i porządek publiczny, życie i zdrowie ludzi, środowisko naturalne, cyberprzestrzeń, tajemnice prawnie strzeżone, dane osobowe, infrastruktura społeczna i ekonomiczna, i to bez względu na warunki i stan prawny funkcjonowania państwa. W pewnym jednak zakresie podsystemy ochronne,

¹³ Dziedzina obrony niemilitarnej dotyczy m.in. produkcji i zabezpieczenia usług w zakresie: eksploatacji lotnisk i portów morskich, kolportażu, nadawania programów radiowych i telewizyjnych, produkcji, transportu i magazynowania produktów naftowych, produkcji, remontu lub modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizacji obrotu specjalnego, transportu, usług pocztowych, usług telekomunikacyjnych i pocztowych, wytwarzania, dystrybucji i przesyłania gazu ziemnego, paliw płynnych, ropopochodnych oraz energii elektrycznej.

realizując swoje misje, będą służyły ochronie takich dóbr, jak: suwerenność, integralność terytorialna i nienaruszalność granic, a także ład wewnętrzny w państwie. A te główne są zagrożone przez wszelkie formy agresji (oczywiście zbrojnej).

Działalność organizacyjna państwa i regulacje prawne sprawiły, że systemowi, który przeznaczony jest do obrony państwa przed wszelką przemocą zbrojną nadano nazwę systemu obronnego chociaż, gdy nie ma formalnego zagrożenia chroni nas przed nią. Inne zaś twory organizacyjne w dziedzinie bezpieczeństwa zawierają w swej nazwie zwykle odmienione wyrażenie „ochrona”. Paradoks polega na tym, że chroniąc, bronią nas przed czymś, np. w ramach ochrony przeciwpowodziowej, gdy już żywioł szaleje, poprawnie jest powiedzieć bronimy się przed powodzią, gdy zaś dojdzie do pożaru, bronimy się przed pożarem, bo przecież nie chronimy itp. itd..

W czasie wojny systemy ochronne w dalszym ciągu realizują swoje funkcje, obok systemu obronnego państwa, przy czym wskazane by było, aby one tworzyły zintegrowany system obrony niemilitarnej. W tym względzie liczą się ich funkcje, czyli względnie stałe role, bez względu na warunki funkcjonowania państwa. A role te wskazują już wymienione wyżej nazwy owych systemów. A to, czy będą one spełniane w czasie klęski naturalnej, awarii technicznej, katastrofy komunikacyjnej, skażeń i epidemii, zbiorowego zakłócenia porządku publicznego, ataków terrorystycznych, masowej migracji, wydarzeń sportowych, wizyty przywódcy obcego państwa lub lidera religijnego¹⁴, czy też w czasie konfliktu zbrojnego (na małą skalę lub w skali wojny) to sprawa drugorzędna. Ważne jest, by w każdych warunkach (okolicznościach) być w gotowości do realizacji lub realizować funkcje na rzecz ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, ochrony bezpieczeństwa publicznego, ochrony ludności (w tym ratownictwa), pomocy społecznej, medycznej, ochrony granicy państwowej, struktur państwa, infrastruktury, dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, środowiska i innych.

Istotą podsystemów ochronnych jest to, że są to celowo wyodrębnione, względnie uporządkowane zbiory elementów kierowania i wykonawczych, podejmujące nieoręźne

¹⁴ Taka wizyta, jak i imprezy sportowe, nie jest zagrożeniem, ale zważywszy na jej specyfikę wymaga podjęcia wszelkich środków ostrożności w różnych dziedzinach bezpieczeństwa. To zastrzeżenie czynię, mając na względzie fakt, iż wszystkie niemal plany działania mają na względzie tylko zagrożenia w negatywnym tego słowa znaczeniu.

(niemilitarne¹⁵) działania o charakterze zachowawczym, zapobiegawczym (profilaktycznym)¹⁶ i konstrukcyjnym¹⁷ na rzecz zabezpieczenia wolnych od zakłóceń warunków bytu i rozwoju narodowego, we wszystkich stanach i warunkach funkcjonowania państwa.

Najogólniej to ujmując, działania zapobiegawcze i zachowawcze zmierzają do utrzymania istniejącego stanu rzeczy. Przedsięwzięcia zapobiegawcze oznaczać będą takie działania, które mają na celu niedopuszczanie do tego, aby coś się stało, przez utrzymanie stanu braku zagrożenia, w działaniach zachowawczych dążymy do utrzymania stanu bezpieczeństwa lub eliminujemy przyczyny potencjalnej sytuacji niepożądaney. Działania konstrukcyjne będą służyły zmianie stanu rzeczy, a więc wywołaniu określonej, pożądanej cechy bezpieczeństwa.

Do głównych misji w omawianym zakresie należy: utrzymywanie ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, ochrona struktur państwa, zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona granicy państwowej, ochrona dóbr materialnych i niematerialnych, a także infrastruktury bezpieczeństwa narodowego. Szczególną materię funkcjonowania demokratycznego państwa, a w tym jakości porządku konstytucyjnego, stanowi ochrona wolności, praw człowieka i obywatela (wolności sumienia i wyznania, wolności i prawa osobiste, wolności i prawa polityczne; wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne) oraz egzekwowanie jego obowiązków wobec państwa (konstytucyjnych obowiązków obywatela).

Nie ma wątpliwości co do istnienia legalnych nazw niektórych systemów z zakresu bezpieczeństwa, np.: system obronny państwa, krajowy system cyberbezpieczeństwa lub krajowy system ratowniczo-gaśniczy, jednak większość podsystemów ochronnych nie ma tymczasem takich legalnych nazw. Można jednak umownie przyjąć, że w podejściu teleologicznym (celowościowym), a zarazem dla lepszej komunikacji i analizy danego obiektu rozważań, możliwe jest nadawanie umownych nazw pewnym stanom rzeczy, organizacjom i innym wytworom ludzkiej działalności, a zarazem przypisywanie im pewnych cech, jeśli tylko spełniają określone warunki. A do nich należą: ścisłość, niezmienność, zupełność, rozłączność, funkcjonalność i tożsamość. Jedne z tych systemów będą miały, a nawet mają obecnie

¹⁵ Fakt, iż są to działania nieoreźne nie oznacza, że nie mogą do nich być zaangażowane siły zbrojne, nawet w czasie wojny, co mają także na względzie przepisy międzynarodowego prawa humanitarnego. Wręcz przeciwnie, może się to odbywać na zasadzie wsparcia lub substytucji, czyli zastąpienia brakujących lub niedomagających elementów o charakterze cywilnym.

¹⁶ Niedopuszczanie do tego, aby coś się stało poprzez wyeliminowanie przyczyny potencjalnej sytuacji niepożądaney.

¹⁷ Vide: T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wyd. Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków 1982, s. 33-47.

właściwości systemów kolektywnych (zwartych, ścisłych, jednolicie kierowanych przez jeden organ administracji), inne zaś, zważywszy na ich szczególny charakter, są i będą systemami dystrybutywnymi. Do tych ostatnich zaliczymy np. system ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, który tworzy wiele podmiotów, podporządkowanych różnym organom.

Podsystemy ochronne zachowują cechy systemów, a co za tym idzie każdy z nich składa się z elementów kierowania, wykonawczych i ma strukturę, czyli stanowi układ, którego elementy są powiązane ze sobą w określony sposób jakimiś relacjami – więziami porządkującymi. Więzy te ustanawiane są w drodze prawnych (formalnych) i pozaprawnych (nieformalnych) ustaleń, przyjmując postać więzi hierarchicznych, funkcjonalnych, normatywnych, informacyjnych, technicznych, materialne, a w końcu i decyzyjne.

Zważywszy na to, że wszystkie podsystemy ochronne są elementami systemu bezpieczeństwa narodowego, struktura organizacyjna tych, jak zresztą wszystkich podsystemów w SBN RP, ma zapewnić takie zespolenie ich składników w całość, by zapewnić realizację wspólnych misji i celów (właściwych dla całego SBN RP).

ELEMENTY SYSTEMU OCHRONY PAŃSTWA I PORZĄDKU KONSTYTUCYJNEGO (SOPIPK)

Charakterystykę modelu przedmiotowego system rozpocniemy od definicji pojęcia, a w zasadzie dwóch pojęć składających się łącznie na nazwę tegoż systemu. A są to ochrona państwa oraz ochrona porządku konstytucyjnego. Już na samym początku, intuicyjnie, można postawić tezę iż pojęciem szerszym jest ochrona państwa, zaś w treści tego pojęcia mieści się również ochrona porządku konstytucyjnego. A to dlatego, że państwo - w dużym uproszczeniu - to ludzie, terytorium i władza. Ludzi dotyczą ich obowiązki, prawa i wolności oraz konstytucyjne gwarancje ich stosowania, z terytorium wiąże się nienaruszalność granic i integralność terytorialna, zaś z władzą suwerenność (jej samowładność, całowładność, nieograniczoność), przymus, stanowienie, przestrzeganie i stosowanie prawa, ład wewnętrzny, a także obowiązek zarządzania państwem, a wszystkie trzy czynniki konstytutywne państwa ustalane są wedle określonego ładu, z porządkiem konstytucyjnym włącznie.

Zatem chronić państwo, to czynić wszelkie starania, by zabezpieczyć je i ocalić przez wszelkimi wyzwaniem, słabościami i zagrożeniami, które mogłyby się przyczynić przede wszystkim do jego upadku lub osłabienia, a jednocześnie wykorzystać wszystkie atuty i szanse dla umocnienia jego pozycji na arenie międzynarodowej i przetrwania w różnych stanach

bezpieczeństwa. Innymi słowy, ochrona państwa zmierza do zagwarantowania wystąpienia cech państwa i ich realizacji w praktyce¹⁸.

Porządek konstytucyjny to całokształt organów, instytucji państwowych i ich poczynañ oraz system reguł prawnych ustalających i gwarantujących konstytucyjny ustrój państwa, a w tym ochronę państwa jako organizacji prawnej¹⁹, politycznej²⁰, przymusowej i terytorialnej, a także ochronę wolności, praw człowieka i obywatela. Wyraźnym przejawem panujących w Polsce reguł porządku konstytucyjnego są powstałe na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997r. naczelné zasady, które wprost wskazują na chronione w tym zakresie dobra, którymi są:

1. z zakresu ustroju politycznego: suwerenność narodu (art. 4), republikańska forma państwa prawnego (art. 1), demokratyczne państwo prawne (art. 2), podział władzy i równowaga władz (art. 10), reprezentacja polityczna, dwuizbowość parlamentu (art. 10 ust. 2), pluralizm polityczny (art. 11), zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15), ustanowienie samorządu terytorialnego (art. 16), wzajemna niezależność i współdziałanie państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych (art. 25), wolności i prawa człowieka i obywatela (rozdział 2), parlamentarna forma rządów, odrębność władzy sędziowskiej oraz niezawisłości sądów i trybunałów (art. 173);
2. nie dotyczące ustroju politycznego, ale mające kluczowe znaczenie w polskim konstytucjonalizmie: społeczna gospodarka rynkowa (art. 20), własności prywatna (art. 21) oraz wolność gospodarcza (art. 22).

Chronienie (ochrona) tych dóbr wyznaczających istotę porządku konstytucyjnego, z punktu widzenia nauk o bezpieczeństwie, jest bez wątpienia działaniem na rzecz ochrony państwa.

Ochrona państwa jest pojęciem, które w sferze legalnej ma wiele odrębnych, skonkretyzowanych co do celu i istoty zastosowań. Jedno z nich to ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego państwa a drugie ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Są to wyrażenia, których ustawodawca używa określając zakres właściwości dwóch służb specjalnych, odpowiednio: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu²¹. W węższym

¹⁸ Zob. I. Szostek, *System ochrony państwa*, *op. cit.*, s. 185.

¹⁹ Państwo w tym znaczeniu oznacza taką organizację, w której występują określone stosunki prawne między jego podmiotami, przy czym najważniejsze z nich są te, które określają wewnętrzną i zewnętrzną suwerenność tej organizacji wobec innych (państw i innych organizacji) oraz zapewniają legalny przymus państwa nad ludźmi i organizacjami działającymi na jego terenie.

²⁰ Państwo jako instytucja polityczna jest organizacją, w której władza publiczna zachowuje tytuł do organizowania życia zbiorowego ludzi.

²¹ *Vide*: ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, (Dz.U. z 2020 r. poz. 27.), art. 1 i art. 2, t.j.

zakresie wiąże się to także z dwiema innymi spec służbami, a mianowicie Służbą Kontrwywiadu Wojskowego i Służbą Wywiadu Wojskowego, które są m.in. właściwe w sprawach: ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP, pierwsza z nich oraz ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP²², druga. W przywołanych zastosowaniach ustawodawca powiązał ochronę państwa z jego bezpieczeństwem (wewnętrznym lub zewnętrznym) lub też z zagrożeniami (wewnętrznymi lub zewnętrznymi) dla obronności państwa i innych wartości chronionych w tym obszarze. Z zakresu kompetencji głównie cywilnych spec służb można w duży, stopniu wnosić o istocie ochrony państwa i porządku konstytucyjnego.

Ustawodawca, obok misji ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, powierzył Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego również misję w zakresie ochrony porządku konstytucyjnego państwa. A w jej zadaniach wymieniono rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa. To także rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawniania lub wykorzystania informacji niejawnych godzących w bezpieczeństwo państwa i w podstawy ekonomiczne państwa, przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne, w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym²³. Od 2016 roku ABW zajmuje się również rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem zagrożeń godzących w bezpieczeństwo, istotnych z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemu sieci teleinformatycznych objętych jednolitym wykazem obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także systemów teleinformatycznych właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, o których mowa w art. 5b ust. 7 pkt

²² Vide: ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 687), art. 1 i art. 2, t.j.

²³ Vide: ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *op. cit.*, art. 5 ust. 1.

1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. A wszystko to w połączeniu z zadaniami krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz pełnienia funkcji informacyjnej wobec właściwych organów w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku konstytucyjnego ilustruje w dużym stopniu znaczną część domeny ochrony państwa i porządku konstytucyjnego.

Z kolei z zadań AW wynika, że zagadnienia ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa obejmują sprawy uzyskiwania, analizowania, przetwarzania i przekazywania właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego. Agencja m.in. rozpoznaje i przeciwdziała zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ochrania jej zagraniczne przedstawicielstwa i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej, rozpoznaje międzynarodowy terroryzm, ekstremizm oraz międzynarodowe grupy przestępczości zorganizowanej, międzynarodowy obrót bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznaje międzynarodowy obrót bronią masowej zagłady i zagrożenia związane z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia. Agencji Wywiadu powierzono rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa, oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń, rozpoznawanie, przeciwdziałanie i zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym wymierzonym przeciwko obywatelom lub mieniu Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, z wyłączeniem zdarzeń o charakterze terrorystycznym wymierzonych przeciwko personelowi lub mieniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Czy zatem zakres powyższych ustaleń dotyczących służb specjalnych wyczerpuje domenę ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, a jednocześnie wyznacza granice systemu? Zdecydowanie nie, bowiem ustrojodawca powierza wielu konstytucyjnym organom władzy publicznej RP liczne obowiązki w tym zakresie. Mało tego, musimy mieć na względzie fakt, iż spec służby są tylko (i aż) narzędziem wykonawczym, przez pryzmat którego zadań dochodzimy istoty przedmiotowej problematyki.

Pośród konstytucyjnych organów władzy publicznej, którym powierzono kompetencje w tym zakresie wymienić należy organy władzy ustawodawczej, sadowiczej i wykonawczej. Ustrojodawca wymienia w konstytucji również, niebędące odrębną władzą, „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, a są nimi: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Nietrudno dostrzec w zakresie właściwości tych wszystkich organów misje związane z tymczasem intuicyjnie rozumianym znaczeniem ochrony państwa oraz ochrony porządku konstytucyjnego. Zważywszy jednak na to, że podsystemy ochronne tworzone są na bazie sfery wykonawczej państwa, weźmiemy zatem dalej pod uwagę organy władzy wykonawczej oraz podległe im lub przez nie nadzorowane podmioty państwowe. A z ich kompetencji wywodzimy, że granice pojęcia ochrony państwa i porządku konstytucyjnego wyznaczają uprawnienia i obowiązki dotyczące:

1. Prezydent RP: ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP), przestrzegania Konstytucji, suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2), zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju (art. 134 ust. 2);
2. Rada Ministrów: zapewnienia wykonania ustaw (art. 146 ust. 4 pkt 1), ochrony interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4), zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7), zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8);
3. Najwyższa Izba Kontroli – kontroli państwowej z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w działalności określonych organów administracji i innych podmiotów (art. 202 ust 1), analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (art. 204 ust. 1);
4. Rzecznik Praw Obywatelskich – stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 ust 1);
5. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 23 ust. 1).

Konkretyzacja zagadnień ochrony państwa i porządku konstytucyjnego następuje w ustawach zwykłych, które powołują również do życia organy władzy publicznej niewymienione w konstytucji, a którym powierza się zadania w przedmiotowym zakresie.

MISJA, CELE I ZADANIA SOPIPK

Ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, w tym suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego, polegająca na ochronie instytucji władzy politycznej i konstytucyjnego porządku prawnego przed działalnością innych państw i przybierającym postać przestępstw działaniem osób lub grup społecznych to główna misja systemu ochrony państwa i porządku konstytucyjnego (SOPIPK). To także rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i ciągłość państwa, w prawa i wolności człowieka i obywatela²⁴.

Szczegółowe misje SOPIPK sprowadzają się do ochrony państwa jako organizacji politycznej i prawnej, zagwarantowania równowagi konstytucyjnych organów władzy politycznej i przetrwania jego suwerennej władzy, ładu wewnętrznego oraz jego niepodległości i niepodważalności tożsamości terytorialnej, zapewnienia ciągłości konstytucyjnego ustroju poprzez system reguł prawnych i działalność organów i instytucji państwowych, zapewniania bezpieczeństwa obywateli przed bezprawnymi naruszeniami ich praw politycznych, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności uznanie państwa na arenie międzynarodowej i możliwość realizacji własnych interesów narodowych²⁵.

Dobra chronione w ramach misji SOPIPK trudne są do skonkretyzowania zważywszy na dystrybutywny charakter tego systemu i różny status prawny powołanych do tego instytucji. Swoja droga nie tworzą też zbioru zamkniętego. Można jednak przyjąć, iż przedmiotem ochrony, wymienionym w porządku alfabetycznym, jest: bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, ciągłość władzy państwowej, cyberprzestrzeń, demokratyczne państwo prawne, informacje niejawne, integralność terytorialna, interesy ekonomiczne, ład wewnętrzny, międzynarodowa pozycja państwa, międzynarodowy obrót bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami

²⁴ Jest ona podrzędna wobec misji SBN RP, którą jest zapewnienie istnienia w nienaruszalnych granicach, suwerennego, niepodległego i demokratycznego narodu zorganizowanego w państwo, rozumiane jako rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej zapewniony poprzez posiadanie i wykorzystywane realnych zdolności do ochrony i obrony terytorium, społeczeństwa, władzy politycznej, utrzymywania i kreowania warunków rozwoju oraz układu stosunków zewnętrznych gwarantujących trwanie i przetrwanie w środowisku międzynarodowym. *Vide*: W. Kitler, *Obrona narodowa...*, *op. cit.*, s. 321-324; B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, *op. cit.*, s. 79 i dalej; W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście...*, *op. cit.*, s. 222-233; I. Szostek, *System ochrony państwa...*, *op. cit.*, s. 188-189; W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego ...*, *op. cit.*, s. 406.

²⁵ *Ibidem*.

psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także międzynarodowy obrót bronią masowej zagłady, nienaruszalność granic, nienaruszalność jego terytorium, niepodległość, obronność, przedstawicielstwa dyplomatyczne, obywatele lub mienie Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, interesy Skarbu Państwa, odrębność władzy sądowniczej oraz niezawisłości sądów i trybunałów, pluralizm polityczny, podział władzy i równowaga władz, porządek publiczny, potencjał ekonomiczny i obronny, przestrzeganie Konstytucji, realizacja budżetu, republikańska forma państwa prawnego, społeczna gospodarka rynkowa, suwerenność narodu, ustrój państwa, własności prywatna, wolności i prawa człowieka i obywatela, wolność gospodarcza, wolność słowa, prawo do informacji publicznej oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji, wzajemna niezależność i współdziałanie państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych, parlamentarna forma rządów.

Pośród celów SOPiPK wymieniwać należy ochronę i zapewnienie ciągłości władzy publicznej, ochronę suwerenności, zapewnianie warunków i ochronę niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego, ochronę realizacji interesów narodowych oraz międzynarodowej pozycji państwa, przeciwdziałanie ekstremizmowi grup społecznych, zwalczanie i ograniczanie wpływu wrogich ideologii, rozpoznawanie i ochronę przed zagrożeniami bezpieczeństwa państwa, zapewnianie bezpieczeństwa obywateli przed bezprawnymi naruszeniami ich praw politycznych, ochronę praw człowieka i podstawowych wolności oraz umacnianie demokratycznego porządku prawnego, popieranie demokracji²⁶.

Zadania tego systemu obejmują: rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w państwo oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa, rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli to godzi w bezpieczeństwo państwa, rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej, zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, ochronę informacji niejawnych z zakresu bezpieczeństwa, obronności i interesów ekonomicznych państwa, uzyskiwanie,

²⁶ Vide: J. Gryz, W. Kitler, *Misje, cele i zadania Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP - koncepcja* [w:] *Misja, cele i zadania SBN RP*, J. Pawłowski (kier. nauk.) [w:] projekt w zakresie obronności i bezpieczeństwa ..., *op. cit.*, s. 115.

analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku konstytucyjnego, dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego, ochronę zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcego wywiadu i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom państwa; rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń, rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, porządkowi publicznemu jeżeli pozostają one w związku z korupcją lub działalnością godzącą interesy ekonomiczne państwa, rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie popełnianych przez obywateli RP przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych, przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej oraz takich czynów skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność, ochronę osób ważnych ze względu na dobro państwa²⁷.

System ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, podobnie jak cały system bezpieczeństwa narodowego ma charakter dystrybutywny. Oznacza to, że nie istnieje realnie, w sferze legalnej, został stworzony jako operacja myślowa, dzięki której, stosując podejście teleologiczne, dostrzegamy mniej lub bardziej powiązaną grupę podmiotów realizujących misje w przedmiotowej dziedzinie bezpieczeństwa. Obejmuje on elementy funkcjonujące od siebie często niezależnie, reprezentujące różne podmioty państwowe, połączone wspólną właściwością. Cechą charakterystyczną tego systemu jest to, że elementy w nim uczestniczące realizują także szereg innych zadań. Trudno więc wyodrębnić z całej tej materii zamknięty katalog podmiotów odpowiedzialnych wyłącznie za ochronę państwa i jego porządku konstytucyjnego²⁸.

Do tego wszystkiego warto mieć na uwadze, iż system ma osobliwą cechę, bowiem w jego działaniu, a ściślej w działaniu jego elementów dochodzi często do ścierania się różnych interesów poszczególnych składników systemu politycznego. Ochrona państwa i jego porządku konstytucyjnego obejmuje bowiem takie obszary, w których miewa miejsce swoista rywalizacja

²⁷ *Vide: ibidem*, s. 115-116 oraz I. Szostek, *System ochrony państwa ...*, *op. cit.* s. 204-207.

²⁸ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, *op. cit.*, s. 322.

interesów, a działanie w ich ochronie różnych podmiotów tego systemu może sprawić, że staną one na przeciwległych biegunach. Tu jednak na straży należytego rozstrzygnięcia owych obiektywnych i często uzasadnionych przeciwności stoją normy demokratycznego państwa prawnego, reguły moralne i wartości wywiedzione z historycznego dziedzictwa narodu, czyli wszystkich obywateli Rzeczypospolitej²⁹.

PODSYSTEM KIEROWANIA SOPIPK

Zważywszy na rangę chronionych dóbr i realizowanych misji w ramach SOPiPK, a także mając na względzie szczególnie zakres stosowanych środków i używanych narzędzi, kierowanie przedmiotowym systemem sięga kompetencji najwyższego szczebla władzy wykonawczej, tj. obydwu elementów egzekutywy. W pewnej mierze przypomina to rozwiązania w ramach systemu obronnego państwa. Z tego też względu kluczową rolę odgrywać będzie Naczelny System Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym (NSK BN), a głównie Prezydent RP i Rada Ministrów. Są to jednak dwa odrębne organy egzekutywy, które powinny dysponować ciałami doradczymi i sztabowymi właściwymi w sprawach ochrony państwa i porządku konstytucyjnego.

Prezydent korzysta w tym celu z doradczej roli Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz sztabowych kompetencji Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a także niektórych komórek organizacyjnych kancelarii Prezydenta RP. Natomiast po stronie rządowej nie ma obecnie ani ciała doradczego, ani też sztabowego właściwego w tych sprawach.

Doskonałą podstawę myślenia o organie opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów, zważywszy szczególnie jego na skład personalny, stanowi Kolegium ds. Służb Specjalnych (Kds.SSpec.) jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, SKW, SWW i CBA oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Służby Ochrony Państwa, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Rolę sztabową w tym zakresie mógłby pełnić funkcjonujący w ramach KPRM Departament Bezpieczeństwa Narodowego, powiązany, po stosownych

²⁹ Vide: tekst Preambuły do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

zmianach, z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, a w przyszłości Rządowym Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (RCBN)³⁰.

W literaturze przedmiotu proponuje się utworzenie Komitetu ds. Ochrony Państwa i Porządku Konstytucyjnego³¹, jako podkomitetu (modułu) Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego (KRMds.BN)³². Z kolei w proponowanym do wdrożenia RCBN należałoby wyodrębnić stałą komórkę – Biuro ds. Ochrony Państwa i Porządku Konstytucyjnego (Bds.OPiPK).

Wiodącym organem wykonawczym administracji rządowej jest Prezes Rady Ministrów – lider krajowy. Jego organem doradczym powinna być wyodrębniona część KRMds.BN, tzw. Podkomitet ds. Ochrony Państwa i Porządku Konstytucyjnego (Pds.OPiPK). W jego skład powinni wchodzić: Prezes Rady Ministrów (jako przewodniczący oraz członkowie: minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister sprawiedliwości, minister-koordynator służb specjalnych i Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego), sekretarzem podkomitetu byłby dyrektor RCBN lub dyrektor Bds.OPiPK.

Przy Radzie Ministrów powinna działać stała Komisja ds. Ochrony Państwa i Porządku Konstytucyjnego, jako komisja rządowa reprezentująca merytorycznych liderów podmiotów zaangażowanych w sprawy ochrony państwa i porządku konstytucyjnego, w składzie: przedstawiciele Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, szefa ABW, szefa AW, szefa CBA, szefa SWW, szefa SKW, dyrektora Centralnego Biura Śledczego Policji, a także Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, szefa Służby Celnej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, komendanta Służby Ochrony Państwa, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Prokuratora Generalnego oraz szefa Zarządu Analiz Wywiadowczych i Rozpoznawczych SG WP.

Za całokształt spraw sztabowych na rzecz premiera, Podkomitetu ds.OPiPK oraz Komisji ds.OPiPK powinien odpowiadać szef RCBN i wyodrębniana w RCBN komórka organizacyjna np. Biuro ds. Ochrony Państwa i Porządku Konstytucyjnego (Bds.OPiPK). Byłyby to zadania o charakterze analitycznym, planistycznym i koncepcyjnym w zakresie wymagającym koordynacji

³⁰ Vide: W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego...*, op. cit., s. 267-280.

³¹ Ibidem, s. 409-410.

³² Ibidem.

centralnej spraw z zakresu ochrony państwa, ochrony porządku konstytucyjnego, informacji niejawnych, danych osobowych, obrotu technologiami specjalnymi, zwalczania terroryzmu, bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni i innych, bez naruszania kompetencji organów centralnych właściwych w tych sprawach.

PODMIOTY WYKONAWCZE SOPIPK

Liczny jest zbiór podmiotów wykonawczych (wykonawców), którym prawodawca powierzył misje na rzecz ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego w zakresie ochrony państwa (narodu) jako całości i praw indywidualnych. Doceniając wiodącą rolę organów władzy wykonawczej, administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, innych organów i instytucji państwowych, należy mieć również na względzie fakt, iż ochrona państwa i porządku konstytucyjnego w państwie demokratycznym dotyczy także norm regulujących idee i wartości oraz struktur i realnego funkcjonowania organizacji i instytucji politycznych w państwie. A co za tym idzie na nie można pominąć znaczenia, jakie mają w swym działaniu organizacje społeczne, media, a nawet obywatele (jednostki i elity polityczne), a w pewnym zakresie także kościoły i związki wyznaniowe, pełniąc rolę na rzecz kontroli społecznej (niepaństwowej) w przedmiotowym zakresie. Ważne tu będą kryteria legalności, rzetelności, przejrzystości i jawności działania w zgodzie z przepisami prawa konstytucyjnego, uczciwości i staranności w działaniu organów państwowych, ujawniania (jeśli przewiduje ustawa) procedur, regulaminów i przepisów do wiadomości publicznej oraz składania sprawozdań z efektów tegoż działania³³.

Podmiotami wykonawczymi, powołanymi do realizacji misji w zakresie ochrony państwa i porządku konstytucyjnego są głównie:

- organy administracji publicznej powołane do realizacji zadań operacyjnych z zakresu OPiPK: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Śledcze Policji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych,

³³ W zakresie OPiPK należy też wziąć pod uwagę kontrolę sprawowaną przez Prezydenta RP, sejm, sądy i trybunały, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, posłów, ale nie możemy tych organów zaliczyć do sfery wykonawczej. Zob.: W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...*, s. 321-324; B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, *op. cit.*, s. 79-86; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, *op. cit.*, s. 267-277; W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście...*, *op. cit.*, s. 230-248; I. Szostek, *System ochrony państwa...*, *op. cit.*, s. 182-207.

- organy administracji publicznej - wspomagające: Straż Graniczna, Policja, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Służba Celna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Służba Ochrony Państwa, Służba Więzienna, Prokuratora,
- inne organy państwowe: Najwyższa Izba Kontroli, Prokuratura, Instytut Pamięci Narodowej-Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Żandarmeria Wojskowa, służby Analiz Wywiadowczych i Rozpoznawczych SZ RP.

PODSUMOWANIE

Na straży organizacji państwa i jego porządku konstytucyjnego w Polsce, określonego złożonym zbiorem przepisów prawnych, stoi wiele organów państwowych i instytucji wykonawczych. Możliwe przy tym jest, stosując podejście celowościowe i systemowe, ustalenie zbioru podmiotów, które posiadając różnorakie kompetencje, razem tworzą całość połączoną różnego typu relacjami (m.in: hierarchicznymi, współdziałania, normatywnymi, decyzyjnymi i współdziałania), dzięki którym osiągają całościowy efekt systemowy. Efektem tym jest ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, w tym suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów systemu politycznego, ochrona instytucji władzy politycznej i konstytucyjnego porządku prawnego przed działalnością innych państw i przybierającym postać przestępstw działaniem osób lub grup społecznych. To także rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i ciągłość państwa, w prawa i wolności człowieka i obywatela. System ten na swój sposób różni się jednak od innych systemów operacyjnych m.in. tym, że w jego działaniu, a ściślej w działaniu jego elementów dochodzi często do ścierania się różnych interesów poszczególnych składników systemu politycznego.

Podsystem ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego jest złożonym zbiorem modułów funkcjonalnych, tak jak i wiele innych szczegółowych systemów działających na arenie bezpieczeństwa narodowego. Ale w tym wypadku jest to tym bardziej zawiła rzeczywistość, że system ten nie jest systemem kolektywnym, sformalizowanym i zhierarchizowanym. Z uwagi na więzi merytoryczne, jak i operacyjne, występujące między jego poszczególnymi częściami funkcjonalnymi, można go traktować jako powiązany, jednolity zbiór funkcji zapewniających trwanie państwa pod względem jego jedności i stałości ustrojowej, prawnej i organizacyjnej, a

także realizację niezbywalnych praw i wolności człowieka i obywatela, przy zachowaniu równowagi interesów państwa i jednostki.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENNICTWO LITERATURE

Bożek M., *Współczesny model polskich służb specjalnych. Służby informacyjne czy policyjne?*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, Nr 1.

Dobrzycki P., *Cywilne służby specjalne*, Wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2020.

Gryz J., Kitler W., *Misje, cele i zadania Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP - koncepcja* [w:] *Misja, cele i zadania SBN RP*, J. Pawłowski (kier. nauk.) [w:] projekt w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa finansowany ze środków NCBiR nt. *System bezpieczeństwa narodowego RP*, kier. projektu W. Kitler, AON, Warszawa 2014.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.

Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 4(93) 2013.

Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wyd. Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków 1982.

Szostek I., *System ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego*, [w:] *Struktura organizacyjna systemu bezpieczeństwa narodowego RP*, W. Kitler (kier. nauk.) [w:] projekt w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa finansowany ze środków NCBiR nt. *System bezpieczeństwa narodowego RP*, kier. projektu W. Kitler, AON, Warszawa 2014.

Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2004

ŹRÓDŁA SOURCES

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 1 i art. 2, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687.

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014, Wyd. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014



Copyright (c) 2020 Waldemar Kitler



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.