

Krzysztof Prokop<sup>1</sup>

## „Biały wywiad” a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające)

**Literatura:** S. Bolesta, Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym, SP 1983, Nr 1; M. Brzeziński, Kategoria bezpieczeństwa, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009; M. Brzeziński, Rodzaje bezpieczeństwa państwa, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009; M. Cieślak, Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia, Warszawa 1994; C. Creifelds (red.), Rechtswörterbuch, München 1970; K. Dunaj, Weimarski model prezydentury, Warszawa 2010; L. Falandysz, Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym, Pal. 1969, Nr 2; L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa 2001; L. Garlicki, Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), PiP 2001, z. 10; K. Grzybowski, Dyktatura Prezydenta Rzeszy, CzPiE 1933, r. XXVIII; T. Hobbes, Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego, Warszawa 2005; A.I. Jackiewicz, Prawo do dobrej administracji jako standard europejski, Toruń 2008; J. Jagielski, Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego,

---

<sup>1</sup>Dr Krzysztof Prokop – Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Katedra Prawa Konstytucyjnego; zatrudniony na stanowisku adiunkta; doktorat obroniony na Wydziale Prawa UwB w 2003 r.; autor monografii (Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 2.4.1997 r., Temida 2, Białystok 2005), skryptu dla studentów programu wymiany Erasmus (Polish Constitutional Law, Temida 2, Białystok 2008) oraz ok. czterdziestu artykułów naukowych, współautor dwóch podręczników (M. Grzybowski (red.), Prawo konstytucyjne, Temida 2, Białystok 2008 oraz Samorząd terytorialny, Collegium Mazovia, Siedlce 2010), współredaktor publikacji *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Temida 2, Białystok 2010; uczestnik ok. dwudziestu konferencji naukowych (międzynarodowych i krajowych). Zainteresowania naukowe obejmują szeroko rozumiane kwestie bezpieczeństwa państwa, głównie w kontekście stanów nadzwyczajnych, problemy ustrojowe państw bałtyckich, ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej i innych zagadnień prawa konstytucyjnego.

[w:] M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2000; A. Kamieński, Prawne aspekty użycia zwartych oddziałów sił zbrojnych do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa lub porządku publicznego, WPP 1999, Nr 1–2; W. Kubala, Ochrona porządku publicznego w polskim prawie karnym, Warszawa 1983; R.M. Małajny, Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena), [w:] M. Kudej (red.), W kręgu zagadnień konstytucyjnych, Katowice 1999; A. Marek, Komentarz do Kodeksu karnego. Część szczególna, Warszawa 2000; A. Misiuk, Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe, Warszawa 2008; M. Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Tübingen 2002; S. Pieprzny, Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] E. Ura (red.), Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka. Konferencja naukowa Hadle Szklarskie, 26.9.2003 r., Rzeszów 2003; S. Pikulski, Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej. Materiały z konferencji naukowej Mierki 26–27.10.2000 r., Olsztyn 2000; K. Prokop, Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Białystok 2005; P. Sarnecki, P. Czarny, Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] J. Widacki, J. Czapska (red.), Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo, Lublin 1998; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, t. II, München 1980; S. Sulowski, O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009; M. Tushnet (red.), The Constitution in Wartime. Beyond Alarmism and Complacency, Durham–London 2005; E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2000; E. Ura, Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] E. Ura (red.), Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka. Konferencja naukowa Hadle Szklarskie, 26.9.2003 r., Rzeszów 2003; E. Ura, S. Pieprzny, Działania władcze organów bezpieczeństwa i porządku publicznego a prawa człowieka, [w:] S. Pikulski (red.), Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Mierki 18–19.10.2001 r., Olsztyn 2002; K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999; M. Wyrzykowski, Granice praw i wolności – granice władzy, [w:] B. Oliwa-Radzikowska (red.), Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest jedną z najbardziej podstawowych funkcji państwa. Jej znaczenie podkreślali w przeszłości wybitni przedstawiciele filozofii prawa<sup>2</sup>. Czynią to również współcześni przedstawiciele doktryny prawa<sup>3</sup>. Funkcja ochronna państwa znajduje niekiedy bezpośredni wyraz normatywny we współczesnych konstytucjach<sup>4</sup>. Organy państwowe, zwłaszcza władzy wykonawczej, mają konstytucyj-

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza T. Hobbes, Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego, Warszawa 2005, s. 353.

<sup>3</sup> Zob. R.M. Małajny, Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena), [w:] M. Kudej (red.), W kręgu zagadnień konstytucyjnych, Katowice 1999, s. 47 i n.

<sup>4</sup> Przykładem takiego przepisu jest art. 5 Konstytucji RP, w świetle którego Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli.

tucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa państwa, jak i ludności zamieszkującej jego terytorium. Jednym ze środków, za pomocą których zadanie to jest realizowane, jest biały wywiad. Korzystanie z otwartych źródeł informacji jest jednym z zadań organów odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie białego wywiadu w kontekście bezpieczeństwa państwa. Należy podkreślić, iż niniejsze rozważania mają charakter wprowadzający zarówno do problematyki białego wywiadu, jak i szeroko pojętego zagadnienia bezpieczeństwa państwa.

Z konstytucyjnego punktu widzenia rolę białego wywiadu należy rozpatrywać przede wszystkim na tle ciężącego na organach egzekutywy (prezydencie i rządzie) obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W myśl art. 126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.<sup>5</sup> prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Z kolei Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1), w ramach której zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny (art. 146 ust. 4 pkt 7) oraz bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8).

Szczególna odpowiedzialność za utrzymanie bezpieczeństwa państwa spoczywa na Radzie Ministrów i podległych jej organach administracji rządowej. System organów zajmujących się ochroną bezpieczeństwa, wyposażonych w tym celu w odpowiednie środki prawne, doktryna prawa administracyjnego określa jako administrację bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź też administrację spraw wewnętrznych, ewentualnie jako policję administracyjną<sup>6</sup>. W ramach tego systemu można wyróżnić cztery podsystemy: organów i instytucji rządowych, organów i instytucji samorządowych, organizacji i instytucji społecznych oraz podsystemem podmiotów prywatnych (komercyjnych)<sup>7</sup>. Niewątpliwie częścią tego systemu (w podsystemie organów i instytucji rządowych) są organy, które – działając na podstawie odpowiednich ustaw – prowadzą działania z zakresu białego wywiadu: Policja, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego czy Służba Wywiadu Wojskowego. Te ostatnio wymienione podmioty, określane popularnie jako służby specjalne, różnią się od pozostałych organów bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ich zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz ochrona konstytucyjnego ustroju państwa. Swoją działalność skupiają na pozyskiwaniu, gromadzeniu i weryfikowaniu informacji, które mają

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>6</sup> S. Pieprzny, Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*. Konferencja naukowa Hadle Szklarskie, 26.9.2003 r., Rzeszów 2003, s. 203 i tam cytowana literatura. S. Pieprzny wskazuje również, że organy te mają obowiązek stałego współdziałania i współpracy, gdyż ich cele i zadania są zbieżne (S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, s. 205).

<sup>7</sup> S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, s. 205.

istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Podstawową metodą ich działalności są czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczne, uzupełnione przez metody dochodzeniowo-śledcze<sup>8</sup>.

W niniejszym opracowaniu zostanie podjęta próba uporządkowania szerokiej siatki pojęciowej, jaka występuje w rozważaniach nad problematyką bezpieczeństwa państwa. Zarówno w doktrynie, jak i przepisach prawnych występują takie terminy jak: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne, porządek publiczny czy spokój publiczny. Bogactwo terminologiczne jest tym większe, że samo pojęcie bezpieczeństwa ma charakter wieloznaczny, gdyż odnosi się do wielu sfer życia społecznego. Można mówić o bezpieczeństwie militarnym, osobistym, gospodarczym, ekologicznym itd.

Mając na względzie powyższe problemy, doktryna usiłuje dokonać próby uporządkowania pojęcia bezpieczeństwa wokół określonych kryteriów. Na podstawie kryterium podmiotowego wyróżnia się bezpieczeństwo jednostkowe, lokalne, narodowe, międzynarodowe i globalne<sup>9</sup>. Niekiedy w tym kontekście pojawia się również termin „bezpieczeństwo powszechne”<sup>10</sup>. Według kryterium przedmiotowego mówi się o bezpieczeństwie militarnym, ekologicznym, socjalnym, politycznym i gospodarczym<sup>11</sup>. Niekiedy wyróżnia się również kryterium przestrzenne. Przy takim podejściu konieczne jest uwzględnienie bezpieczeństwa miejscowego, lokalnego, regionalnego, państwowego i globalnego<sup>12</sup>. Można wreszcie uznać – wychodząc z ogólnego założenia, że bezpieczeństwo to brak zagrożenia, niezależnie od tego ile jest jego źródeł<sup>13</sup> – że występujący w tym przypadku katalog ma charakter nieograniczony, gdyż można mówić o tylu rodzajach bezpieczeństwa, ile jest zagrożeń<sup>14</sup>.

Przede wszystkim należy wskazać, że nie jest – moim zdaniem – uzasadnione równoległe posługiwanie się dwoma terminami: bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe, gdyż oba w istocie rzeczy oznaczają to samo. Termin „bezpieczeństwo narodowe” został zaczerpnięty z doktryny anglosaskiej (*national security*) i transponowany – bez szerszej refleksji teoretycznej – na grunt polskiej

---

<sup>8</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 20.

<sup>9</sup> M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 34.

<sup>10</sup> Jest to „stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”. M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, s. 40.

<sup>11</sup> M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, s. 34.

<sup>12</sup> M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, s. 34.

<sup>13</sup> Zob. M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 22–23.

<sup>14</sup> Por. S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, s. 204–205.

nauki<sup>15</sup>. Dlatego też w dalszych rozważaniach autor niniejszego opracowania nie posługuje się terminem „bezpieczeństwo narodowe”<sup>16</sup>.

Bezpieczeństwo państwa definiowane jest jako „system wartości stanowiących o istocie państwa wraz z zespołem środków zabezpieczających”<sup>17</sup>. Na elementy tworzące bezpieczeństwo państwa składa się przetrwanie (państwowe, etniczne, biologiczne), integralność terytorialna, niezależność polityczna (w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym) oraz jakość życia (poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturowego)<sup>18</sup>. Bezpieczeństwo państwa tworzą dwie sfery stosunków: bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne<sup>19</sup>, które łącznie tworzą „całościowy kompleks spraw związanych z istnieniem i funkcjonowaniem państw narodowych”<sup>20</sup>. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest to stan stosunków wewnątrz państwa gwarantujący jego istnienie i prawidłowy rozwój. Na bezpieczeństwo wewnętrzne składa się: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny i bezpieczeństwo ustrojowe<sup>21</sup>. Z kolei bezpieczeństwo zewnętrzne oznacza zdolność państwa do obrony przed zewnętrznymi zagrożeniami. Obejmuje obronę integralności terytorialnej, niezależności politycznej oraz życia ludności<sup>22</sup>.

W dalszej kolejności należy ustalić relacje między pojęciem bezpieczeństwa państwa a pojęciem bezpieczeństwa publicznego. Możliwe są tu – w moim przekonaniu – dwa podejścia. Po pierwsze, w celu zredukowania siatki pojęciowej, można uznać je za równoważne z bezpieczeństwem państwa, co uzasadniałoby rezygnację z jednego z nich. Taka zapewne intencja przysługiwała twórcom Konstytucji, którzy wprowadzili w kilku jej przepisach termin „bezpieczeństwo państwa”, ani razu zaś nie posłużyli się terminem „bezpieczeństwo publiczne”. Taki krok uzasadniałby

---

<sup>15</sup> Por. *M. Brzeziński*, Rodzaje bezpieczeństwa państwa, s. 34–35.

<sup>16</sup> Należy wskazać, że bezpieczeństwo narodowe może być rozumiane w sposób węższy niż bezpieczeństwo państwa. Przy takim podejściu bezpieczeństwo narodowe utożsamia się z bezpieczeństwem zewnętrznym.

<sup>17</sup> *M. Brzeziński*, Rodzaje bezpieczeństwa państwa, s. 35.

<sup>18</sup> *M. Brzeziński*, Rodzaje bezpieczeństwa państwa, s. 35–36. Możliwe jest również węższe pojmowanie terminu „bezpieczeństwo państwa”. Zdaniem *A. Misiuka* odnosi się on „do właściwego i bezpiecznego funkcjonowania najważniejszych instytucji oraz urządzeń państwowych i porządku konstytucyjnego”. *A. Misiuk*, Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe, s. 19.

<sup>19</sup> Por. *A. Misiuk*, Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe, s. 19.

<sup>20</sup> *S. Sulowski*, O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji, [w:] *S. Sulowski, M. Brzeziński* (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009, s. 13.

<sup>21</sup> Obejmuje przede wszystkim porządek konstytucyjny: zasady ogólne ustroju, system naczelnych organów państwowych, ich kompetencje i wzajemne relacje, katalog praw i wolności jednostki (*M. Brzeziński*, Rodzaje bezpieczeństwa państwa, s. 41). W kontekście bezpieczeństwa ustrojowego należy odczytywać art. 230 Konstytucji, który umożliwia wprowadzenie stanu wyjątkowego ze względu na m.in. zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa. Zob. *K. Prokop*, Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Białystok 2005, s. 78–81.

<sup>22</sup> *M. Brzeziński*, Rodzaje bezpieczeństwa państwa, s. 38–39.

w dalszym ciągu posługiwanie się tylko terminem „bezpieczeństwo państwa”, przynajmniej na tle przepisów obowiązującej Konstytucji. Po drugie, można uznać, iż termin „bezpieczeństwo publiczne” jest szerszy niż „bezpieczeństwo państwa”. Przy takim podejściu bezpieczeństwo publiczne oznacza stan umożliwiający normalne funkcjonowanie państwa i jego obywateli<sup>23</sup>.

W tym miejscu pojawia się nowy termin, mający ścisły związek z próbą zdefiniowania bezpieczeństwa i bezpieczeństwa publicznego, mianowicie „bezpieczeństwo obywateli”. Jest to termin konstytucyjny, użyty przez ustawodawcę w art. 5 jako dobro strzeżone przez Rzeczpospolitą Polską. Oprócz tego „bezpieczeństwo obywateli” pojawia się w art. 230 jako przesłanka wprowadzenia stanu wyjątkowego. Bezpieczeństwo obywateli oznacza „stan, w którym brak jest zagrożeń dla życia i zdrowia obywateli, a także poważnych zagrożeń dla ich mienia”<sup>24</sup>. Bezpieczeństwo obywateli jest gwarantowane przede wszystkim przez społeczną akceptację danego systemu prawnego oraz wykształconego w danym państwie systemu politycznego, jak również przez świadomość tego, że zależy on przede wszystkim od powszechnego akceptowania przez większość obywateli reguł ustalających ład społeczny<sup>25</sup>.

Termin „bezpieczeństwo obywateli” nie występuje w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako ogólna klauzula limitacyjna praw i wolności jednostki. Zamiast tego ustrojodawca przyjął przesłankę porządku publicznego. Ustrojodawca mógł też użyć, zamiast przesłanki zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, przesłanki zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, ale – jak zauważono wyżej – Konstytucja w ogóle nie posługuje się pojęciem bezpieczeństwa publicznego. Bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem szerszym, obejmuje obok bezpieczeństwa obywateli także bezpieczeństwo państwa<sup>26</sup>. Z tego punktu widzenia pojęcie bezpieczeństwa obywateli, jako kategoria węższa, jest bardziej właściwe.

W przepisach prawnych, również rangi konstytucyjnej, oraz w doktrynie często spotyka się również termin „porządek publiczny”. Jest on jeszcze bardziej wielo-

---

<sup>23</sup> Por. definicję S. *Pikulskiego*, którego zdaniem „bezpieczeństwo publiczne to pewien pożądany stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli, obejmujące ochronę ich życia, zdrowia i mienia”. S. *Pikulski*, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. *Bednarek*, S. *Pikulski* (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*. Materiały z konferencji naukowej Mierki 26–27.10.2000 r., Olsztyn 2000, s. 101. Podobnie A. *Misiuk*, który określa bezpieczeństwo publiczne jako „stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój”. A. *Misiuk*, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*. Zagadnienia prawno-ustrojowe, s. 17.

<sup>24</sup> K. *Wojtyczek*, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 253.

<sup>25</sup> A. *Kamiński*, *Prawne aspekty użycia zwartych oddziałów sił zbrojnych do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa lub porządku publicznego*, WPP 1999, Nr 1–2, s. 68.

<sup>26</sup> Zob. J. *Jagielski*, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. *Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 603.



znaczny niż „bezpieczeństwo publiczne”. Autorzy dokonujący analizy tego pojęcia dochodzą do wniosku, że oprócz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, czy też szerzej – bezpieczeństwa publicznego, chodzi w nim o zapewnienie sprawnego funkcjonowania ogółu społeczeństwa<sup>27</sup>. Próbę zdefiniowania pojęcia porządku publicznego podejmuje przede wszystkim doktryna prawa administracyjnego, rzadziej prawa karnego i prawa konstytucyjnego<sup>28</sup>. W dalszych rozważaniach zostanie zwrócona uwaga na znaczenie terminu „porządek publiczny” w prawie administracyjnym i prawie konstytucyjnym. Mniejsze znaczenie – z punktu widzenia niniejszej publikacji – ma zdefiniowanie porządku publicznego przez doktrynę prawa karnego<sup>29</sup> i innych nauk prawnych.

Klauzula „porządku publicznego” jako przesłanka pozwalająca na ograniczenie praw i wolności jednostki pojawiła się w polskiej Konstytucji na wzór aktów prawa międzynarodowego, mających za przedmiot ochronę praw człowieka. Pojęcie porządku publicznego występuje jako szczegółowa klauzula limitacyjna w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [art. 6 ust. 1 zd. 2 – jawność rozprawy sądowej; art. 8 ust. 2 („ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom”) – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego; art. 9 ust. 2 – wolność myśli, sumienia i wyznania; art. 10 ust. 2 („zakłócenie porządku lub przestępstwo”) – wolność

---

<sup>27</sup> Por. definicję *M. Brzezińskiego*, który odnosi porządek publiczny do „zadań i działalności organów administracji publicznej, dotyczących bieżącego przestrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji i urzędów publicznych”. *M. Brzeziński*, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, s. 40.

<sup>28</sup> Termin „porządek publiczny” występuje również w prawie międzynarodowym prywatnym. „Funkcja klauzuli porządku publicznego w dziedzinie prawa międzynarodowego prywatnego polega na wyłączeniu zastosowania obcych przepisów, wskazanych normami kolizyjnymi jako właściwe, na tej podstawie, że zastosowanie to prowadziłoby w danym przypadku do następstw sprzecznych z porządkiem publicznym, czy – jak wyrażają się inni – z porządkiem prawnym danego państwa, tj. z najogólniej pojmowanymi zasadami ustroju prawnego i społecznego” (*M. Sośniak*, *Klauzula porządku publicznego w prawie międzynarodowym prywatnym*, Warszawa 1961, s. 5).

<sup>29</sup> Rozważania doktryny prawa karnego na temat porządku publicznego skupiają się przede wszystkim wokół rozdziału XXXII KK, w którym umieszczono przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu (podobny rozdział znajdował się również w poprzednim Kodeksie karnym z 1969 r.). Są tam zgrupowane bardzo różne typy przestępstw, od propagowania faszyzmu (art. 256) do udziału w grupie przestępczej (art. 258). Wyjaśniając takie zgrupowanie różnych typów przestępstw w jednym rozdziale, doktryna prawa karnego, na ogół nie wchodząc w próbę wyjaśnienia terminu „porządek publiczny”, wskazuje, że porządek publiczny jest pojęciem zbiorczym, a „traktowane jako dobro prawne nie daje jasnego wyobrażenia o wartości, która się pod tą nazwą kryje” (*M. Cieślak*, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 277). Niektórzy autorzy, mając na uwadze mocno niedookreślone znaczenie terminu „porządek publiczny”, wskazują, że typy przestępstw umieszczone w rozdziale XXXII znalazły się tam dlatego, że „nie pasowały one do żadnego z poprzednich rozdziałów części szczególnej” (*L. Gardocki*, *Prawo karne*, Warszawa 2001, s. 283). Inni przedstawiciele doktryny prawa karnego podejmują próbę uściślenia rozważań na ten temat, wskazując np., że wymienione typy przestępstw posiadają pewne cechy wspólne, takie jak publiczny charakter czynu oraz zagrożenie dóbr ponadindywidualnych, a w szczególności bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego (*A. Marek*, *Komentarz do Kodeksu karnego. Część szczególna*, Warszawa 2000, s. 245). Szersze rozważania na temat „porządku publicznego” w prawie karnym przeprowadził niegdyś *W. Kubala*, *Ochrona porządku publicznego w polskim prawie karnym*, Warszawa 1983, s. 76 oraz 138–139; zob. także *L. Falandysz*, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym*, *Pal.* 1969, Nr 2, s. 63–74.

wyrażania opinii; art. 11 ust. 2 („ochrona porządku i zapobieganie przestępstwu”) – wolność zgromadzania się i stowarzyszania) oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 12 ust. 3 – swoboda poruszania się; art. 14 ust. 1 zd. 2 – jawność rozprawy sądowej; art. 18 ust. 3 – wolność myśli, sumienia i wyznania; art. 19 ust. 3 lit. b – wolność wyrażania opinii; art. 21 zd. 2 – wolność zgromadzeń; art. 22 ust. 2 – wolność stowarzyszania się]. Na tle Konwencji i Paktu doktryna określiła porządek publiczny jako „zbiór zasad zapewniających funkcjonowanie społeczeństwa lub też zbiór podstawowych zasad, na których opiera się społeczeństwo. Porządek publiczny obejmuje poszanowanie dla praw człowieka”<sup>30</sup>.

Nieco inny akcent pojawia się w rozważaniach doktryny prawa administracyjnego. Podkreśla ona, że „pojęcie porządku publicznego odnosi się do tych zadań organów spraw wewnętrznych i innych organów administracji oraz niektórych organizacji społecznych, które bezpośrednio wiążą się z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie”<sup>31</sup>. W najszerszym znaczeniu porządek publiczny może być rozpatrywany jako porządek społeczny<sup>32</sup>. Porządek publiczny definiowany jest jako „system urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych oraz w miejscach niepublicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego i zapewnienie normalnej działalności instytucji, zakładów, przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych oraz eliminowanie (usuwanie) różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek”<sup>33</sup>. Według nowszej definicji porządek publiczny „obejmuje zadania i działalność organów administracji publicznej, dotyczących bieżącego przestrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji i urzędzeń publicznych”. Doktryna prawa administracyjnego pojmuje porządek publiczny w sposób niezwykle szeroki. S. Pieprzny uważa, że „porządek publiczny to element bezpieczeństwa publicznego, którego zewnętrznym przejawem jest przestrzeganie norm prawnych, moralnych, obyczajowych i religijnych przez osoby fizyczne i inne podmioty, którego skutkiem jest harmonizacja poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich”<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Tzw. Zasady z Syrakuz (zob. K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, s. 185).

<sup>31</sup> E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2000, s. 327.

<sup>32</sup> Por. S. Bolesta, Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym, SP 1983, Nr 1, s. 230.

<sup>33</sup> S. Bolesta, Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym, s. 236.

<sup>34</sup> S. Pieprzny, Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, s. 204. Podobnie A. Misiuk, według którego porządek publiczny jest to „faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowanych przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie”. A. Misiuk, Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe, s. 18.



Próbie zdefiniowania porządku publicznego podejmuje w coraz szerszym zakresie również doktryna prawa konstytucyjnego. Co prawda dość często pojawia się pogląd, że próba zdefiniowania tego typu pojęcia jest zbyteczna<sup>35</sup>, ale mimo to niekiedy się ją podejmuje. *M. Wyrzykowski*, pisząc o porządku publicznym jako przesłance ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 31 ust. 3), charakteryzuje go jako dyrektywę „takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględnienia interesu publicznego”, przy czym, z uwagi na treść art. 1 Konstytucji, powinno być wzięte pod uwagę „dobro wspólne wszystkich obywateli”. Ponadto przesłanka porządku publicznego zakłada „organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych”<sup>36</sup>. Nieco inaczej położony jest akcent w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który przez porządek publiczny rozumie „postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej”<sup>37</sup>. W szerszym znaczeniu pojęcie porządku publicznego rozumie *K. Wojtyczek*. Według niego porządek publiczny obejmuje trzy elementy: stan normalnego funkcjonowania państwa (instytucji państwowych), stan normalnego funkcjonowania społeczeństwa oraz stan normalnego funkcjonowania gospodarki narodowej<sup>38</sup>.

Konstytucja używa terminu „porządek publiczny” jako ogólnej (art. 31 ust. 3) i szczegółowej klauzuli imitacyjnej (art. 45 ust. 2 – wyłączenie jawności rozprawy sądowej, art. 53 ust. 5 – ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii, art. 61 ust. 3 – ograniczenie prawa do informacji, art. 146 ust. 4 pkt 7 – zapewnienie porządku publicznego przez Radę Ministrów). Porządek publiczny występuje również jako element polityki państwa prowadzonej przez rząd (art. 146 ust. 4 pkt 7). Na tle tego ostatniego przepisu zwraca uwagę fakt, że pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego nie mieści w sobie pojęcia porządku publicznego<sup>39</sup>.

W celu uproszczenia siatki pojęciowej należy odrzucić występujące niekiedy – zwłaszcza w przepisach prawa administracyjnego – inne pojęcia bliskoznaczne z porządkiem publicznym. Chodzi tu np. o spokój (względnie pokój) czy ład pu-

---

<sup>35</sup> *P. Sarnecki, P. Czarny*, Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] *J. Widacki, J. Czapska* (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 77.

<sup>36</sup> *M. Wyrzykowski*, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *B. Oliwa-Radzikowska* (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50.

<sup>37</sup> Zob. wyr. TK z 12.1.1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, Nr 1, poz. 2.

<sup>38</sup> *K. Wojtyczek*, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, s. 189–190. Zob. również uwagi *L. Garlickiego*, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności* (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), PiP 2001, z. 10, s. 15.

<sup>39</sup> Inaczej mała konstytucja (art. 52 ust. 2 pkt 8), która nie wyróżniała porządku publicznego poza ramy bezpieczeństwa wewnętrznego.

bliczny. Takie terminy nie wnoszą nowej jakości do rozważań nad problemami bezpieczeństwa, a jedynie utrudniają rozeznanie w istniejącej siatce pojęciowej<sup>40</sup>.

W rozważaniach nad bezpieczeństwem wewnętrznym państwa używany jest często termin „bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Ma on swoje uzasadnienie jako termin wywodzący się z prawa policyjnego<sup>41</sup>. Pogłębioną analizę teoretyczną pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego (*öffentliche Sicherheit und Ordnung*) przeprowadzono w nauce niemieckiej<sup>42</sup>. Uznaje się go na ogół za termin właściwy dla prawa policyjnego, choć pojawia się on również w prawie konstytucyjnym. W konstytucji weimarskiej (1919) była to przesłanka wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (konstytucyjnej dyktatury prezydenta) – art. 48<sup>43</sup>. Obecnie terminem „*öffentliche Sicherheit und Ordnung*” posługuje się art. 13 ust. 7 oraz art. 35 ust. 2 Ustawy Zasadniczej z 1949 r. Doktryna niemiecka, definiując to pojęcie, dzieli je na dwie części: bezpieczeństwo publiczne oraz porządek publiczny. „Bezpieczeństwo publiczne oznacza trwałość państwa i jego instytucji oraz porządek prawny, jak również indywidualne dobra prawne: życie, zdrowie, wolność, godność, cześć i majątek. Pod pojęciem porządku publicznego rozumie się całość wszystkich niepisanych reguł służących zachowaniu jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest uważane przez aktualnie panujące poglądy jako nieodzowne przesłanki zorganizowanego obywatelskiego życia społecznego”<sup>44</sup>.

Jeżeli bezpieczeństwo publiczne oznacza stan braku zagrożenia niezależnie od jego źródła, porządek publiczny zaś jest to stan umożliwiający normalny rozwój życia społecznego, w kontekście prowadzenia przez uprawnione do tego organy działań z zakresu białego wywiadu należy mówić o utrzymaniu przez nie „bezpieczeństwa i porządku publicznego”, gdyż trudno byłoby rozróżnić w praktyce sytuacje, które charakteryzują się zagrożeniem tylko bezpieczeństwa publicznego

---

<sup>40</sup> W kontekście art. 40 SamGminU (upoważniającego radę gminy do stanowienia przepisów porządkowych) E. Ura stwierdziła, że pojęcie spokoju publicznego „w zasadzie nie wnosi nowych treści, a jego zakres pojęciowy mieści się w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

<sup>41</sup> Por. art. 1 ust. 1 ustawy z 6.4.1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.), w świetle którego Policja jest to umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z kolei w świetle art. 1 ust. 2 pkt 2 do zadań Policji należy m.in. ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania.

<sup>42</sup> Zob. zwłaszcza M. Möstl, *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union*, Tübingen 2002.

<sup>43</sup> Pogłębionej analizy uprawnień nadzwyczajnych prezydenta Republiki Weimarskiej dokonał K. Grzybowski, *Dyktatura Prezydenta Rzeszy, CzPiE 1933, r. XXVIII, s. 294–364*; por. K. Dunaj, *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010, s. 98–128.

<sup>44</sup> K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, München 1980, s. 1468–1469. Gdzie indziej podkreśla się, że „pojęcie to jest oceniane według różnych okoliczności występujących w danym miejscu i czasie” [C. Creifelds (red.), *Rechtswörterbuch*, München 1970, s. 958, hasło „Sicherheit und Ordnung, öffentliche”].

lub tylko porządku publicznego<sup>45</sup>. Bezpieczeństwo i porządek publiczny nie podaje się jednoznacznej definicji, gdyż – podobnie jak inne tego typu pojęcia – ma charakter klauzuli generalnej. Znaczenie tego terminu polega na możliwości objęcia nim różnego rodzaju stanów faktycznych, charakteryzujących się określonym stopniem zagrożenia, wraz ze zmieniającą się rzeczywistością społeczną<sup>46</sup>.

Wśród organów, które posługując się metodami charakterystycznymi dla białego wywiadu, służą zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego, należy wymienić przede wszystkim ABW i SKW. Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego utworzono na podstawie ustawy z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu<sup>47</sup>. Szef ABW jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa państwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego<sup>48</sup>. Szef ABW podlega bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, zaś jego działalność kontrolowana jest przez Sejm<sup>49</sup>. Do zadań ABW należy w szczególności 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 oraz uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego<sup>50</sup>. W granicach zadań ABW określonych w ustawie, jej funkcjonariusze wykonują: czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców oraz czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego<sup>51</sup>.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego jest – zgodnie z ustawą z 9.6.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego<sup>52</sup> – służbą specjalną i służbą ochrony państwa, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych pod-

---

<sup>45</sup> Por. *E. Ura*, Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] *E. Ura* (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*. Konferencja naukowa Hadle Szklarskie 26.9.2003 r., Rzeszów 2003, s. 221–222.

<sup>46</sup> Por. *A. Misiuk*, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*. Zagadnienia prawno-ustrojowe, s. 19.

<sup>47</sup> T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.

<sup>48</sup> Zob. art. 1 i 3 ust. 1 ABWiAWU.

<sup>49</sup> Art. 3 ust. 2 i 3 ABWiAWU.

<sup>50</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 1 i 4 ABWiAWU.

<sup>51</sup> Art. 21 ust. 1 ABWiAWU.

<sup>52</sup> Dz.U. Nr 104, poz. 709 ze zm.