

ROLA I ZNACZENIE NORMY ART. 5 KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ DLA OBSZARU PRAWA KSZTAŁTUJĄCEGO SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA

Jarosław PADZIK

Wojskowa Akademia Techniczna

Streszczenie. Artykuł omawia w podstawowym zakresie mechanizm przeniesienia zasadniczych wartości konstytucyjnych, takich jak: strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewnianie praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli, chronienie dziedzictwa narodowego i środowiska, na powszechnie obowiązujący system prawa. Koncentrując się na art. 5 Konstytucji RP, który wymieniając te wartości, szeroko rozumianej sferze obronności przypisuje funkcję nadrzędną, publikacja analizuje wpływ zawartej w tym przepisie normy na pozycję ustrojową i umocowanie kompetencyjne organów władzy wykonawczej na realizację tej funkcji. Ponadto artykuł omawia konsekwencje, jakie dla uczestników życia publicznego wynikają ze sformułowanych w systemie prawa obronnego reżimów prawnych.
Słowa kluczowe: Konstytucja, obronność, system prawa.

Wstęp

W hierarchicznie ukształtowanym systemie źródeł prawa aktem najwyższej rangi jest uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, określająca zasady ustrojowe państwa, organizację i strukturę organów władzy publicznej oraz prawa i wolności człowieka i obywatela. Konstytucja, jako akt o najwyższej mocy prawnej, formułuje generalny nakaz wydawania aktów zgodnych i co ważne rozwijających oraz uzupełniających jej postanowienia. Dotyczy to obszarów obejmujących zarówno sferę publiczną, jak i prywatną, niektórym z nich jednak ustawa zasadnicza nadaje wartość szczególną. Wartości te specyfikuje w sposób hierarchiczny treść art. 5 Konstytucji, w myśl którego: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Przytoczona norma określa podstawowe funkcje państwa, wyznaczając tym samym zasadnicze cele i kierunki jego działalności. Funkcji tych nie można utożsamiać z kompetencjami, w rozumieniu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu.

Formułują one jednak swoiste wytyczne czy też nawet dyrektywy dla organów wyposażonych w ustawodawczą inicjatywę legislacyjną oraz tworzących prawo o charakterze wewnętrznym, ukierunkowując ich działalność prawodawczą.

Uwzględniając systematykę treści norm prawnych, zredagowanych według założonej przez projektodawców skali oddziaływania na przedmiot regulacji, funkcji

szeroko rozumianej obronności została nadana przez ustawę zasadniczą najwyższa ranga, na co wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, m.in. w uzasadnieniu do wyroku z dnia 31 lipca 2001 r.¹ Stawia to przed władzą ustawodawczą i wykonawczą dodatkowe obowiązki. Sejm i Senat zobowiązany jest bowiem do uwzględniania potrzeb obronnych w procesie tworzenia prawa i wkomponowywania ich w obowiązujący porządek prawny, w sposób zapewniający systemową jednolitość i spójność. Na Radzie Ministrów i Prezydencie RP spoczywa natomiast obowiązek bieżących ocen skuteczności i adekwatności obowiązujących w obszarze obronności rozwiązań prawnych, pod kątem przemian dokonujących się w bliższym i dalszym środowisku bezpieczeństwa i podejmowania w wyniku tych ocen koniecznych inicjatyw prawotwórczych.

Konstytucyjne i ustawowe umocowanie organów władzy wykonawczej do tworzenia i modyfikowania systemu obronnego państwa

Ranga nadana dziedzinie obronności przez art. 5 Konstytucji RP przenosi się na jej dalsze postanowienia, przede wszystkim kształtujące prawno-ustrojową pozycję najwyższych organów władzy wykonawczej, Prezydenta i Rady Ministrów.

W stosunku do głowy państwa najistotniejszego znaczenia nabiera w tej mierze funkcja wyrażona w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, zobowiązująca Prezydenta do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, a także „stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”.

Dopełnienie tej funkcji zawiera norma art. 134 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiająca najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP.

Uwzględniając bowiem, że w myśl art. 26 Konstytucji RP „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”, norma przywołanego art. 134 ust. 1 powierza Prezydentowi zwierzchnictwo nad strukturą wykonawczą powołaną do wypełniania najistotniejszej funkcji państwa.

Przeniesienie analizowanej normy art. 5 na konstytucyjną pozycję prawną Rady Ministrów ma wymiar bardziej skonkretyzowany niż w stosunku do Prezydenta, przybierając postać zasadniczych kompetencji. Zawierają się one w treści art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11, powierzających rządowi realizację zadań z obszaru „zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, a także sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określania corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej”.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. K3/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 125.

Konstytucyjnie ukształtowany system władzy wykonawczej, postrzegany przez pryzmat funkcji i zadań w dziedzinie obronności, indywidualizuje dodatkowo pozycję Ministra Obrony Narodowej.

Tezę powyższą potwierdza treść art. 134 ust. 2 Konstytucji RP, czyniąc Ministra Obrony Narodowej obowiązkowym pośrednikiem pomiędzy Prezydentem a Siłami Zbrojnymi w sprawowaniu nad nimi najwyższego zwierzchnictwa. Uwzględniając przy tym, że stosownie do treści art. 149 ust. 1 Konstytucji RP Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej „obrona narodowa”, jego pozycję ustrojową można określić mianem podwójnej.

Na poziomie ustawodawstwa zwykłego stwierdzenie powyższe ilustruje treść art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej², stanowiąca, że „Minister Obrony Narodowej kieruje działem obrona narodowa oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi”.

Wskazany wyżej prawny charakter określonych przez art. 5 Konstytucji podstawowych funkcji państwa, jako wytycznych dla legislatywy, odwzorowuje m.in. treść jej art. 126 ust. 3 oraz 134 ust. 6.

Normy tych przepisów, definiujących w swojej podstawowej treści przywołaną już pozycję ustrojową Prezydenta jako strażnika suwerenności, bezpieczeństwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa, a także najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, określenie zakresu kompetencyjnego w tych obszarach powierzają wprost ustawodawstwu zwykłemu. Ich podstawowy katalog ujmuje treść art. 4a i art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³.

Wymieniony art. 4a ustawy, nawiązując do funkcji Prezydenta określonej w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, umocowuje głowę państwa m.in. do:

- 1) „zatwierdzania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 2) wydawania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej oraz innych dokumentów wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 3) zatwierdzania, na wniosek Rady Ministrów, planów ćwiczeń systemu obronnego i kierowania ich przebiegiem;
- 4) postanawiania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- 5) w razie konieczności obrony państwa do postanawiania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i w tym samym trybie do postanawiania o dniu, w którym czas wojny kończy się;

² Dz.U. z 2013 r., poz. 189 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 827 z późn. zm.

- 6) kierowania obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia;
- 7) zwracania się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- 8) inicjowania i patronowania przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie”.

Do funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych nawiązuje z kolei art. 5, umocowujący Prezydenta m.in. do:

- 1) „zatwierdzania, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;
- 2) wskazywania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych;
- 3) uczestniczenia w odprawach kadry kierowniczej Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych;
- 4) zatwierdzania, na wniosek Ministra Obrony Narodowej:
 - narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa,
 - organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi”.

Przywołane powyżej katalogi zadań nie są wyczerpujące, konstytucyjne funkcje Prezydenta w omawianym zakresie wypełniają bowiem kompetencje zawarte w wielu ustawach oraz aktach wydanych w ich wykonaniu. Do najistotniejszych w tej mierze należą ustawy: z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁴, z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa⁵, z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium⁶, z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁷, z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁸, z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹, z dnia 26 czerwca 2014 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla obronności państwa¹⁰.

⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 851 z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 1510.

⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 1108.

⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1414.

⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 355 z późn. zm.

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 932.

Warto przy tym zauważyć, że część kompetencji Prezydenta związanych z wypełnianiem omawianych funkcji nadana została wprost postanowieniami Konstytucji RP. Należą do nich uprawnienia do:

- „mianowania na stanowiska Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i Dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 3),
- mianowania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny (art. 134 ust. 4),
- nadawania, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, określonych w ustawie stopni wojskowych (art. 134 ust. 5),
- zarządzania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych dla obrony Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 136).

Uszczegółowienie nałożonych na Radę Ministrów, przez przywołane normy art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji RP obowiązków w obszarze „zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego” oraz „sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju”, sformułowane zostało w podstawowym zakresie w treści art. 6 ust. 1 cyt. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle tego przepisu Rada Ministrów zobowiązana została m.in. do:

- 1) „opracowania projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 2) planowania i realizacji przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowania przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych;
- 3) przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;
- 4) utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowania do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w razie wojny oraz jej obniżenie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;
- 5) określenia obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowania ich szczególnej ochrony;
- 6) przygotowania na potrzeby obronne państwa i utrzymywania w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
- 7) przygotowania systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- 8) określenia zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczenia przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;

- 9) zapewnienia funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
- 10) prowadzenia kontroli stanu przygotowań obronnych państwa”.

Zakres zadań zawartych w przywołanym przepisie Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak ma to miejsce w przypadku norm art. 4a i 5 tej ustawy w odniesieniu do Prezydenta, nie ma charakteru wyczerpującego.

Przepisy umocowujące rząd do działania w sferach obejmujących swoim zasięgiem obszar obronności zawarte są w wielu aktach zawierających najróżniejsze gałęzie prawa, od prawa państwowego, poprzez administracyjne, po szeroko rozumiane prawo gospodarcze i finansowe.

Zawierają one normy o charakterze materialnym i proceduralnym, dostosowujące instytucjonalne oraz wykonawcze rozwiązania dziedzinowe do potrzeb obronności państwa, w tym przede wszystkim funkcjonowania Sił Zbrojnych w układzie narodowym i sojuszniczym.

Przykładem obowiązywania takiej konstrukcji jest Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Ustanawiając stały mechanizm finansowania potrzeb obronnych państwa w wysokości nie niższej niż 2,00 proc. produktu krajowego brutto z roku poprzedniego, ustawa zobowiązuje Radę Ministrów do uwzględniania tego kryterium w projektach ustaw budżetowych albo ustaw o prowizorium budżetowym. W prawnie ukształtowanym systemie planowania budżetowego rozwiązanie to stanowi wyjątek bez precedensu.

Warto w tym miejscu dodatkowo wskazać, że zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji¹² rządowej, wszyscy ministrowie kierujący działami wykonują określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa.

Podobnie szeroki zakres normatywny posiada sfera odnosząca się do kompetencji Ministra Obrony Narodowej, wychodząc daleko poza obszar określany potocznie jako „ustawodawstwo wojskowe”. Podstawowego znaczenia w tej mierze nabierają postanowienia zawarte w cyt. ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawach: z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej¹³, z dnia 3 lipca 2007 r. Prawo lotnicze¹⁴, z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁵, z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1716.

¹² Dz.U. z 2016 r., poz. 543 z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2015 r., poz. 930 z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 605 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 934 z późn. zm.

morskich¹⁶, z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim¹⁷, z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁸, z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców¹⁹, z dnia 29 października o rezerwach strategicznych²⁰, z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹, z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²², z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²³, z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²⁴.

Wśród aktów prawnych rangi ustawowej, postanowień, które także formułują kompetencje dla tego ministra, można przykładowo wymienić m.in. ustawy: z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym²⁵, z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu działalności kulturalnej²⁶, z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach²⁷, z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego²⁸, czy Ustawę z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁹.

Podkreślenia przy tym wymaga, że Minister Obrony Narodowej, jako jedyny spośród konstytucyjnych ministrów kierujących działami administracji rządowej, posiada dla swojego urzędu indywidualnie określony status prawny. Zawiera się on w postanowieniach cyt. Ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, posiadającej częściowo charakter *lex specialis*³⁰ w stosunku do Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³¹.

¹⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 49.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 281 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

²⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1229 z późn. zm.

²¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.

²² Dz.U. z 2016 r., poz. 1061.

²³ Dz.U. z 2015 r., poz. 520 z późn. zm.

²⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 618 z późn. zm.

²⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.

²⁶ Dz.U. z 2001 r., poz. 406 z późn. zm.

²⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.

²⁸ Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

²⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1286 z późn. zm.

³⁰ Pierwszeństwo stosowania przepisów Ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej w stosunku do Ustawy o Radzie Ministrów, obejmującej swoim zakresem całość problematyki dotyczącej jej funkcjonowania jako organu kolegialnego.

³¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

Treść art. 5 Konstytucji RP jako norma usprawiedliwiająca stosowanie ograniczeń w sferze praw i wolności

Na instrumenty prawne, w które wyposażona została władza wykonawcza w celu realizacji podstawowej funkcji państwa, składają się w znacznej mierze normy formułujące w stosunku do adresatów określone obowiązki, których wykonanie może w określonych przypadkach odbywać się w warunkach ograniczających korzystanie z ustawowo przyznanych praw i wolności.

Uzasadnieniem dla wprowadzenia takich mechanizmów są bez wątpienia normy zawarte w art. 85 ust. 1 ustawy zasadniczej „Obowiązkiem obywatela jest obrona ojczyzny” oraz w jej art. 228 ust. 3 „Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa”, odnoszą się one jednak zasadniczo do aktualnie zawieszono obowiązkowi służby wojskowej z poboru oraz reżimów prawnych stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego oraz klęski żywiołowej.

W ujęciu systemowym natomiast swoista podstawa dla norm dopuszczających stosowanie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności na poziomie ustawodawstwa zwykłego zawiera się w treści omawianego art. 5 Konstytucji RP. Stwierdzenie to znakomicie ilustruje treść uzasadnienia do cyt. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2001 r., w którym Trybunał uznał, że: „pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane, jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – wzgląd na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju.

Jak wynika z art. 5 Konstytucji, jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na systematykę konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło już wyraz przekonanie, że ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególną wartością, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być – w niezbędnym zakresie – ograniczane. Dopuszczalność ograniczeń podyktowanych takimi wzglądami jest powszechnie przyjęta w państwach demokratycznych”.

Używając podobnej argumentacji, Trybunał Konstytucyjny uzasadnił wyrok z dnia 25 listopada 2003 r.³², stwierdzając: „Obronność, jako wartość polegająca na tworzeniu systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa w trakcie pokoju oraz umożliwiającego odparcie jakichkolwiek ataków zbrojnych w trakcie działań o charakterze agresji militarnej, należy do tych wartości, których realizacja

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K37/02, OTK-A.2003, nr 9, poz. 96.

należy do podstawowych interesów państwa. Zapewnienie bezpieczeństwa kraju stanowi jeden z zasadniczych obowiązków obywateli, co wynika już z art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Polska jest „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Troska o to wspólne dobro oznacza konieczność ponoszenia takich obowiązków przez obywateli, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W ramach katalogu tych obowiązków mieści się nie tylko konieczność ponoszenia określonych ciężarów w razie zagrożenia niepodległości (bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego w razie wojny lub agresji zbrojnej bez jej wypowiedzenia), lecz również ograniczeń, które są uzasadnione w czasie pokoju dla zapewnienia właściwego funkcjonowania Sił Zbrojnych (por. art. 85 Konstytucji). Ten szczególnie obowiązek spoczywający na wszystkich obywatelach polskich, ale również, przynajmniej w pewnym zakresie, na innych podmiotach działających na terytorium Polski, jest skorelowany z obowiązkiem stania na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej (art. 5 Konstytucji). Jest on realizowany w pierwszym rzędzie za pomocą Sił Zbrojnych RP, które zgodnie z art. 26 Konstytucji służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”. Realizacja wskazanego powyżej obowiązku państwa stania na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium może nastąpić, a w pewnych okolicznościach niewątpliwie musi, *inter alia*³³ przez stworzenie mechanizmów ingerujących w realizację niektórych podlegających konstytucyjnej ochronie praw podmiotowych i wolności obywateli i innych podmiotów.

Na poziomie ustawodawstwa zwykłego obowiązuje wiele przepisów, które kierując się względami obronności, wprowadzają obowiązki ograniczające możliwość korzystania z przysługujących praw i wolności. Przykładowo można tu wymienić przepisy art. 9 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe*³⁴, przewidujące możliwość nałożenia obowiązku zawarcia umowy przewozu, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, art. 19 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, uzależniający możliwość sprzedaży nieruchomości położonych na obszarach graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cel obronności, a także oddania ich w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę, od zawarcia porozumienia z Ministrem Obrony Narodowej, art. 44 ust. 2 cyt. ustawy *Prawo o stowarzyszeniach*, uzależniający możliwość działalności stowarzyszeń na terenach i w obiektach znajdujących się w zarządzie lub użytkowaniu organów wojskowych od zezwolenia Ministra Obrony Narodowej, czy wreszcie art. 1 ust. 1 cyt. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wyposażający Ministra Obrony Narodowej w prawo wyrażania sprzeciwu na taką sprzedaż.

³³ między innymi – przypis autorów

³⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 915.

Generalnie jednak prawne regulacje odnoszące się do realizacji zobowiązań na rzecz obronności zawierają się w cyt. Ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej w art. 2, że „Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach”.

Podsumowanie

Reasumując, wypada podkreślić, że system prawny w dziedzinie obronności, jako gwarant realizacji podstawowego celu funkcjonowania państwa, wymaga praktycznie nieustannej analizy pod kątem aktualności i skuteczności zawartych w nim rozwiązań w stosunku do wyzwań, jakie niesie ze sobą dynamika zjawisk zachodzących w bliższym i dalszym środowisku bezpieczeństwa. Stabilność prawa jest wprawdzie w wielu dziedzinach życia społecznego czynnikiem pożądanym, w sferze obronności może ona jednak w krótkim czasie doprowadzić do stagnacji.

Ważne jest jednak, aby zmiany w tym obszarze, poza wyjątkami wynikającymi z bezpośrednich zagrożeń, nie były konsekwencją inicjatyw ustawodawczych podejmowanych incydentalnie. Wydaje się to szczególnie ważne w obszarze dotyczącym funkcjonowania Sił Zbrojnych – dla procesu ich transformacji najodpowiedniejsze są reformy systemowe poprzedzone głęboką analizą.

Przykładem nowelizacji przyjętej w wyniku ustawowej inicjatywy legislacyjnej o charakterze incydentalnym, której podjęcie usprawiedliwiały jednak względy bezpieczeństwa narodowego, jest Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw³⁵. Jej uchwalenie motywowane było potrzebą uwzględnienia zagrożeń wynikających z działań i zdarzeń w cyberprzestrzeni, jako okoliczności spełniających normatywną treść przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Uwzględniając jednak wciąż rosnącą skalę zagrożeń, jakie niesie ze sobą postępujący proces informatyzacji, niezbędna staje się potrzeba przyjęcia rozwiązania ustawowego o charakterze systemowym, wyposażającego państwo w instrumenty umożliwiające identyfikowanie tego typu zagrożeń oraz ich bezzwłoczne i skuteczne eliminowanie, do czego także – z punktu widzenia postanowień ustawy zasadniczej – zobowiązuje treść jej art. 5.

³⁵ Dz.U. z 2011 r., Nr 222, poz. 1323.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. K3/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 125.
- [2] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K37/02, OTK-A.2003, nr 9, poz. 96.

**THE ROLE AND IMPORTANCE OF ARTICLE 5 OF THE CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF POLAND, FOR THE LEGAL SPECTRUM
OF NATIONAL SECURITY PROTECTION**

Abstract: The article discusses the essential mechanism of transferring fundamental constitutional values such as: guarding independence and inviolability of the territory, ensuring rights and freedoms, and security of citizens, protecting national heritage and the environment, to the universally binding legal system. Focusing on the art. 5 of the Polish Republic Constitution, which by listing these values, broadly defines the defence sphere, and assigns it a superior function. The author also analyzes the impact of the norm contained in this provision determining the political position, and empowerment of executive organs to perform their function. In addition, the article discusses the consequences of legal regimes formulating rules for public life participation.

Keywords: Constitution, National Security, Rule of Law.

