

***Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, pod red. E. Ury, S. Pieprnego,
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, ss. 549,
ISBN 978-83-7996-116-0.***

Prawna problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego państwa nie jest w doktrynie przedmiotem dostatecznie szerokich badań. Poza opracowaniami artykułowymi i wybranymi zagadnieniami w podręcznikach z zakresu prawa administracyjnego na potrzeby studentów wydziałów prawa oraz konferencji naukowych poświęconych różnym aspektom dotyczącym bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego brakowało opracowania kompleksowo ujmującego to zagadnienie. Lukę tę wypełnia wieloautorska monografia wydana staraniem Wydawnictwa Uniwersytetu Rzeszowskiego, stanowiąca uwieńczenie wieloletnich badań prowadzonych pod kierunkiem wybitnych znawców tej problematyki – profesorów Wydziału Prawa i Administracji Elżbiety Ury i Stanisława Pieprnego. Wydanie tej publikacji, przy szeroko ujętym przedmiocie badań, jest rzetelnym kompendium wiedzy prawniczej na temat bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego i stanowi, biorąc pod rozwagę zmieniającą się rzeczywistość faktyczną i prawną, dobrą podstawę do dalszych badań naukowych w tym zakresie.

Dla bezpieczeństwa państwa ważne jest właściwe zagospodarowanie dwóch pól eksploracji: bezpieczeństwa państwa w sferze zewnętrznej oraz bezpieczeństwa wewnątrz kraju. Zapewnienie państwu prawnych warunków służących bezpieczeństwu zewnętrznemu w znacznej mierze wykracza poza rozwiązania prawa krajowego, z kolei miarą prawnych warunków determinujących bezpieczeństwo wewnętrzne jest prawo krajowe, wymagające wszakże zapewnienia zgodności z prawem ponadnarodowym.

Recenzowana monografia, zgodnie z jej tytułem, dotyczy wyłącznie zagadnienia drugiego. Na potrzeby tego opracowania jest to założenie słuszne, co nie znaczy, że wypełnia wszystkie aspekty postawionego problemu badawczego. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to bez wątpienia problematyka szeroka, interdyscyplinarna, będąca przedmiotem zainteresowania nie tylko różnych gałęzi prawa, w tym szczególnie prawa administracyjnego, jak i różnych odległych od nich dyscyplin naukowych: politologii, socjologii, psychologii, nauk wojskowych, oraz tych dziedzin nauk, które przedmiotem zainteresowania czynią prawa człowieka (s. 11), ale także tych z zakresu nauk technicznych, w tym szczególnie informatyki. Redaktorzy naukowci i autorzy monografii nie zakładają aż tak szerokiego ujęcia problemu badawczego, co jest zrozumiałe ze względu na ramy publikacji. Dlatego nie bez

racji objęte nią rozważania koncentrują niemal wyłącznie na tych zagadnieniach, które prawem krajowym wyznaczają granice bezpieczeństwa państwa polskiego w wybranych sferach aktywności jego organów oraz organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i w sferach aktywności obywateli determinujących zachowanie państwowych organów bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W polskim porządku prawnym utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego pozostawiono w gestii przede wszystkim różnych służb, w tym formacji uzbrojonych i zmilitaryzowanych, w szczególności Policji, jedynej spośród formacji uzbrojonych i zmilitaryzowanych prawem zdefiniowanej jako służącej społeczeństwu (s. 11), organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej oraz specjalnej), a także organizacji społecznych i instytucji pozarządowych przyjmujących dobrowolnie realizację zadań z tej sfery działań.

Redaktorzy naukowci monografii we Wprowadzeniu zastrzegają granice rozważań przede wszystkim do formalnego i instytucjonalnego ujęcia problemu badawczego. Jednocześnie trafnie dostrzegają potrzebę spojrzenia na problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa także z uwzględnieniem norm materialnych (s. 12). Bez omówienia tego aspektu wyniki badań nie byłyby bowiem pełne, a w każdym razie nie pozwalałyby na szeroką ocenę stopnia różnych prawnych uwarunkowań służących bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa. I tę zapowiedź w warstwie teoretycznoprawnej, z uwzględnieniem jednocześnie aspektu praktycznego, autorzy opracowania realizują. Tym samym monograficzne opracowanie wprowadza czytelnika w literę i ducha polskich rozwiązań dotyczących kwestii wewnętrznego bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa, służy poznaniu istotnych dla podjętego problemu badawczego pojęć, ale też pozwala na ocenę rozwoju podstawowych instytucji w tym zakresie po czasy współczesne w ujęciu zarówno regulacji krajowych, jak i prawa Unii Europejskiej oraz wykraczających poza to prawo dokumentów międzynarodowych (NATO).

Dzięki temu recenzowana monografia jest opracowaniem skierowanym do szerokiego grona odbiorców: badaczy i praktyków (stanowiących i stosujących prawo), ale też studentów, zwłaszcza tych kształcących się na kierunku studiów „bezpieczeństwo” (s. 14). W piętnastu rozdziałach (I. Definiowanie podstawowych pojęć, II. Zagrożenia bezpieczeństwa, III. Funkcje prawa w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego, IV. Modele służb policyjnych w Europie i na świecie, V. Administracja bezpieczeństwa wewnętrznego, VI. Organizacje społeczne i pozarządowe w systemie bezpieczeństwa, VII. Podmioty prywatne w systemie bezpieczeństwa, VIII. Administracja obrony narodowej, IX. Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe, X. Zarządzanie kryzysowe, XI. Ratownictwo, XII. Profesje policyjne, XIII. Bezpieczeństwo ruchu drogowego, XIV. Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej i NATO, XV. Charakterystyka wybranych formacji mundurowych, inspekcji i straży) omawia kompleksowo i niezwykle rzetelnie podstawowe zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa państwa z szerokiej – międzynarodowej, europejskiej i krajowej – perspektywy.

Proponowane założenia są bez wątpienia zdeterminowane konstrukcją recenzowanego opracowania. I choć są one zakreślone ramami tematyki objętej tytułem monografii, przyjęty układ pracy może skłaniać do refleksji różnej natury. Tej pozytywnej, pozwalającej podkreślić równowagę między częścią teoretycznych rozważań,

stanowiącą nie tylko wprowadzenie do dalszych badań, częścią rozważań nad instytucjonalną (ustrojową) stroną zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz częścią znajdującą w tym zakresie wiele odniesień do praktyki stosowania prawa. Refleksja innej natury sprowadza się do uwagi nad pojemnością terminu „bezpieczeństwo wewnętrzne” państwa i stosunku do niego definicji pojęcia „porządku publicznego”. Niewątpliwie, drugie z pojęć jest węższe, i co do tego nie ma sporów. Uwidocznienie różnicy w znaczeniu obu pojęć i ich odrębnej regulacji także w układzie pracy czyniłoby ją jednak bardziej transparentną, a w każdym razie dawałoby czytelnikowi pewność, w jakim zakresie aktywność państwa, w tym organów rządowych i samorządowych, ale i innych podmiotów prawa – powinny (bądź mogłyby) gwarantować wyłącznie zapewnienie porządku publicznego, a w jakim zakresie chodzi o wartość nadrzędną – bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Oczywiście, nie jest to zadanie proste, zważywszy że i ustawodawca, określając kompetencje i zadania organów administracji publicznej, zwykle tak wyraźnego między nimi rozdziału nie czyni. Nie jest to jednak zadanie, którego wykonanie nie jest możliwe w ogóle. Przeciwnie, może stanowić odrębny przedmiot badań w warstwie dogmatycznej i empirycznej. Ale i dla recenzowanej monografii uwaga ta nie pozostaje bez znaczenia. A w każdym razie jej uwzględnienie pozwoliłoby rozważania zamieszczone w jej ostatnim rozdziale (dotyczącym charakterystyki wybranych formacji mundurowych, inspekcji i straży) ująć inaczej. W konsekwencji przyjęcia odmiennego jego struktury mniejszą wątpliwość budziłoby także usytuowanie w układzie pracy zagadnień dotyczących formacji mundurowych dopiero w rozdziale XV, a w rozdziale VII zagadnień odnoszonych do podmiotów komercyjnej ochrony w systemie bezpieczeństwa. Swoją wagę ma też przerwienie do rozdziału XV (szkoda, że nie po rozdziale poświęconym administracji bezpieczeństwa wewnętrznego) omówienia zagadnienia funkcji policyjnych, stanowiących przeciwieństwo klasyczną funkcję państwa i jego administracji związanej z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Oczywiście, powyższe uwagi w żadnym razie nie negują przyjętego układu opracowania, ten jest wynikiem w pełni autorskiego wyboru, mogą natomiast stanowić przyczynek do ogólnej refleksji w tym zakresie. Do pewnego stopnia poczynione spostrzeżenia w tej warstwie rozważań wyjaśnia poziom ich szczegółowości, różny w każdym z przyjętych rozdziałów, zazwyczaj odpowiedni do materii objętej badaniem. Bez wątpienia, znaczenie podstawowe dla badań zaproponowanych w kolejnych rozdziałach ma zdefiniowanie pojęć: bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, bezpieczeństwo narodowe, publiczne i lokalne, bezpieczeństwo powszechne, informatyczne i informacyjne, transportu i komunikacji, żywności i bezpieczeństwo energetyczne oraz ekonomiczne i finansowe. Dopełnieniem dla tych rozważań jest wyjaśnienie, na podstawie doktryny, pojęcia porządku publicznego (rozdział I i VIII pkt 1.1). W konsekwencji trafnie je uzupełniają badania nad istotą zagrożeń bezpieczeństwa i ich kwalifikacją zbudowaną na podziale przyjętych źródeł ich generowania oraz odpowiednio do nich zagrożeń (niestety, wybranych tylko) uwarunkowanych współczesnymi zagrożeniami terroryzmem i przestępczością zorganizowaną (oraz transgraniczną), a także ochroną danych osobowych i informacją niejawną (rozdział II).

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to bez wątpienia zagadnienie publicznoprawne. Jako takie nie ogranicza się wyłącznie do rozwiązań

administracyjnoprawnych, jest przedmiotem regulacji także innych gałęzi prawa: konstytucyjnego, karnego, finansowego, międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Nie bez uzasadnienia autorzy opracowania wykraczają poza prawo administracyjne zawsze wtedy, gdy za analizą norm innych gałęzi prawa przemawia podjęte w danym rozdziale zagadnienie badawcze. I jest to duża wartość recenzowanej monografii. Tę wartość podnoszą ogólne rozważania nad istotą regulacji różnych gałęzi prawa i zakresem ich wpływu na wyznaczenie prawnych ram bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego ochrony (rozdział III).

Zagadnienia objęte trzema pierwszymi rozdziałami stanowią dobrą podstawę do dalszych rozważań w ich szczegółowej warstwie badawczej. Jest to najbardziej bogata treściowo część monografii (rozdziały IV–XV). W recenzji nie sposób odnieść się do większości podniesionych w niej zagadnień. Spektrum badań jest tu duże, aczkolwiek stopień ich wnikliwości i zakres tematyczny, podporządkowany szeroko rozumianemu bezpieczeństwu wewnętrznemu, w poszczególnych rozdziałach jest dość zróżnicowany. W tej części opracowania najwyraźniej widoczna jest też narracja podręcznikowa (niektórych z rozdziałów) oraz poprzedzenie omówienia wybranych instytucji prawnych ich genezą. Z pewnością, i to bez względu na ocenę treści zawartych w rozdziałach tej części monografii, jej wartością jest oparcie badań na rodzimej doktrynie i materiale normatywnym (wyczerpująco wyliczonych po ostatnim rozdziale), a także tam, gdzie to było możliwe i zasadne, na judykaturze.

Jest to też ta część opracowania, w której najwyraźniej uwidacznia się znaczenie, poza prawem konstytucyjnym, norm prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego (w mniejszym stopniu norm innych gałęzi prawa). Te pierwsze określają ustrój i funkcjonowanie organów administracji centralnej i lokalnej: rządowej (ogólnej i specjalnej) oraz samorządowej, a także innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej – bez względu na formę ich powierzenia. Te drugie są adresowane zarówno do podmiotów (w tym organów) administrujących, jak i administrowanych. Dla pełnego zobrazowania kompetencji i zadań podmiotów administrujących oparcie się wyłącznie na normach ustrojowego prawa administracyjnego jest niewystarczające. Nie bez racji autorzy zarazem dokonują analizy ustaw zawierających przepisy prawa materialnego. Mierząc się z tym zagadnieniem, dochodzą do ustaleń, w gestii jakich organów ustrojodawca i ustawodawca pozostawił ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego, a którym z nich powierzył ochronę bezpieczeństwa wężiej rozumianego. W jakim stopniu i zakresie na szczeblu lokalnej administracji rozdział zadań jej organów jest wystarczający do realizacji ustawowo im powierzonych zadań z zakresu bezpieczeństwa i czy ich rozdzielenie między lokalne organy administracji rządowej i samorządowej, a także między jednostki samorządowe stopnia wojewódzkiego, powiatowego i gminnego nie prowadzi do sporów kompetencyjnych (pozytywnych i negatywnych). Wbrew oczekiwaniom nie zawsze podziały te są czytelne, ale też na przeprowadzenie klarownej cezur nie zawsze ustawodawca pozwala. Autorzy dostrzegają ten problem, i słusznie.

Ustrojowe i materialnoprawne podejście do badań pozwoliło autorom także na równie szczegółową analizę zadań państwa i organów administracji publicznej realizowanych w ramach funkcji określanej mianem „policji administracyjnej”. Pojęcie to w doktrynie, do której autorzy w swoich badaniach się odwołują, było i jest różnie

pojmowane (s. 122–123). Bez względu na sposób jej rozumienia w literaturze nie ma jednak sporu co do tego, że policję administracyjną łączy się z utrzymaniem i ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kompetencje przysługujące administracji w ramach funkcji policyjnej służące ochronie tych wartości (bezpieczeństwa i porządku publicznego) uosabiają w jej przedmiotowym rozumieniu ochronę różnych dziedzin życia zbiorowego (m.in. w sferze ochrony środowiska, zdrowia publicznego, żywności i żywienia, budownictwa, obrotu gospodarczego, ruchu drogowego, handlu wewnętrznego) i odpowiednio wiążą się z utrzymaniem stosownych służb, inspekcji i straży (ujęcie podmiotowe). I tę właśnie optykę podziela autorzy recenzowanej monografii. Choć rozważania opierają na podmiotowym i przedmiotowym kryterium pojmowania policji administracyjnej, w konsekwencji poddają analizie i ocenie przepisy prawne normujące ustrój i funkcjonowanie formacji umundurowanych i uzbrojonych zorganizowanych na wzór wojskowy (policje i straże), a także podmiotów administrujących na wzorcach takich nieopartych (różnego rodzaju inspekcje, organy nadzoru, organy dozoru). Widać, że jest to problematyka wyjątkowo obszerna, niedająca się w pełni wyczerpać w jednym (XV) rozdziale. Stąd koncepcja redaktorów monografii i jej autorów omówienia aktywności państwa i jej administracji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w wybranych sferach życia społecznego i dóbr prawnie chronionych także w odrębnych rozdziałach.

Monografia ta, w istocie bardzo potrzebna, ze wszech miar zasługuje na uwagę.

Krzysztof Wojtczak

DOI: 10.14746/spp.2016.4.16.9