



ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP W KONTEKŚCIE OCHRONY ŁADU WEWNĘTRZNEGO W PAŃSTWIE¹

prof. dr hab. Waldemar KITLER
Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON

Abstrakt

The issue of the national security of Poland organisation, including its management, requires the analysis of problems related to the internal order protection in the country. The need, among others, results from the lack of clear formulated concepts and determined extent of internal security, public safety, constitutional security, security of citizens as well as public order in the legitimate sphere and in the security theory. As a consequence, the stance concerning the scope of their application has not been stabilised yet. Additionally, in the title of this article, one more term – ‘internal order’ has been introduced.

The conceptual categories mentioned above often have strong epistemological and ontological relations, and therefore, determining their identity and distinctiveness requires the adoption of a certain questioning attitude on the basis of the existing concepts in Polish legal order or in the theory of the problem.

Key words – internal order, national security, internal security, public safety, public order, national security management.

Pojęcie, istota i zakres ładu wewnętrznego w państwie

Rozważania zaczniemy od ustaleń terminologicznych i skonkretyzowania pojęcia ładu wewnętrznego, poczynając jednak od bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bezpieczeństwo wewnętrzne nie jest pojęciem konkretnym tym bardziej, że sam ustrojodawca rozróżnił bezpieczeństwo wewnętrzne od porządku publicznego². Trudno znaleźć w polskim prawie, także w prawie administracyjnym, wykładnię bezpieczeństwa wewnętrznego.

¹ Treść artykułu stanowią wybrane treści opracowania pt. *Proces kierowania bezpieczeństwem (organizacyjne zasady i sposoby funkcjonowania systemu kierowania) w trzech stanach bezpieczeństwa*, kier. nauk. W. Kitler, w ramach projektu badawczego nt. *System bezpieczeństwa narodowego RP*, finansowanego ze środków NCBiR – umowa Nr DOBR/0076/R/ID1/2012/03 z dnia 18.12.2012 r., numer rejestracyjny projektu: O ROB/0076/03/001, Kierownik Projektu: prof. dr hab. inż. Waldemar KITLER.

² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2. wydanie, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2012, s. 220 i 791.

W teorii bezpieczeństwa są również różne stanowiska. Jedno z nich – wąskie, traktuje bezpieczeństwo wewnętrzne jako kategorię obejmującą sprawy bezpieczeństwa ustrojowego (ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego); bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego. Inne – szerokie – wiąże bezpieczeństwo wewnętrzne ze sprawami mającymi swoje miejsce na terytorium państwa, a więc ze wszystkim, co się w państwie dzieje, a dotyczy chronionych prawem krajowym dóbr. Także zakres działu administracji rządowej „sprawy wewnętrzne” nie obejmuje wszystkich w/w kwestii, zarówno ujętych wąsko³, jak i szeroko.

Jeśli nie ma dużych rozbieżności w teorii na rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego, to już w materii bezpieczeństwa wewnętrznego taka jedność nie występuje. A wszystko to za przyczyną dwójakiego rodzaju, a mianowicie: zaszłości historycznych oraz opacznych, uproszczonego, kojarzenia bezpieczeństwa wewnętrznego z działem administracji rządowej „sprawy wewnętrzne”, i (lub) materią zapewnienia ładu wewnętrznego w państwie. Niektóre poglądy nieco rozszerzają materię bezpieczeństwa wewnętrznego, ujmując w jego ramach nie tylko problematykę natury represyjnej⁴, a więc porządku konstytucyjnego i bezpieczeństwa publicznego, lecz także bezpieczeństwa powszechnego⁵. W tym ujęciu bezpieczeństwo publiczne oznacza stan przejawiający się ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami⁶. Z kolei bezpieczeństwo powszechne, to stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych⁷. Porządek konstytucyjny zaś, według autorów przywoływanego opracowania, to stan ładu i funkcjonowania państwa zgodnie z normami określonymi w ustawie zasadniczej⁸.

Wąskie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego na długo jeszcze będzie funkcjonowało w teorii i praktyce problemu⁹, głównie za przyczyną ustalenia jego

³ Bezpieczeństwo ustrojowe ze zrozumiałych względów nie należy i nie powinno należeć do tego działu.

⁴ M.in. Jerzy Muszyński w ramach funkcji wewnętrznej państwa wyróżnia szczegółową funkcję represyjną, której istota polega na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przeciwdziałaniu wszelkim patologiom społecznym. Zob. J. Muszyński, *Podstawy nauki o polityce, państwie i prawie*, Wyd. „Adam Marszałek”, Toruń 2007, s. 101.

⁵ B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004, s. 12.

⁶ Tamże, s. 19.

⁷ Tamże.

⁸ Tamże, s. 29. Jak na problematykę porządku konstytucyjnego, powoływanie się tylko na ustawę zasadniczą to zdecydowanie za mało – prawo konstytucyjne obejmuje o wiele więcej regulacji natury ustawowej. Bez wątplenia jednak, konstytucja – jeśli taką państwo posiada – jest w tym zakresie aktem podstawowym.

⁹ W *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r.* również przyjęto wąskie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego: „Nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie zdolności do reagowania – odpowiednio do zaistniałej sytuacji – w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego,

zakresu w przepisach prawa konstytucyjnego. Wynika to zarówno z tradycyjnego podejścia do tej problematyki, jak i z faktu, że bezpieczeństwo wewnętrzne traktowane jest, w mojej ocenie niepoprawnie, jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego¹⁰. Takie jednak podejście w praktyce może być dopuszczalne, lecz w teorii problemu przeczy istocie definiowania i naukowej interpretacji określonych zjawisk.

Ustawodawca po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie rozdzielił (w 2002 roku) stan nadzwyczajny w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (do tego czasu stan wyjątkowy) na dwa odrębne stany, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. A to sprawiło, że gdyby brać pod uwagę istotę bezpieczeństwa wewnętrznego to należałoby uwzględniać zarówno sprawy bezpieczeństwa ustrojowego, bezpieczeństwa obywateli, bezpieczeństwa publicznego jak i bezpieczeństwa powszechnego (z nim jest związany stan klęski żywiołowej).

Ład to w tradycyjnym ujęciu porządek, z którym wiąże się dyscyplina, zdyscyplinowanie, posłuszeństwo, karność, rygor, reżim, karby, ryzy, podporządkowanie się, posłuch, uporządkowanie czegoś, ułożenie czegoś wedle jakiegoś szyku, wzorca. Ład to także kodyfikacja, posegregowanie, organizacja, zorganizowanie, unormowanie, normalizacja, uregulowanie, ujednolicenie. Z tego też wynika, że zaprowadzenie ładu (porządkowanie) wiąże się z ułożeniem, poustawianiem, zorganizowaniem, doprowadzeniem do porządku, unormowaniem, uregulowaniem i przywracaniem ładu. Znaczącą rolę w tym zakresie pełni konstytucja, która jest ustawą o najwyższej mocy prawnej, nadrzędną w stosunku do całości porządku prawnego, regulując podstawy ustroju państwa, organizację i sposób powoływania najwyższych organów państwa, podstawowe prawa, wolności oraz obowiązki człowieka i obywatela.

W sytuacji braku jednolitego stanowiska w wyżej poruszonych kwestiach terminologicznych przyjmujemy, że **ład wewnętrzny jest zbiorem reguł i stanem rzeczy, wedle których funkcjonuje państwo, jego władza publiczna i społeczeństwo, obejmującym sprawy ochrony konstytucyjnego ustroju państwa (bezpieczeństwa ustrojowego, porządku konstytucyjnego) oraz bezpieczeństwa publicznego, obejmującego swym zakresem porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli.**

Bezpieczeństwo ustrojowe wiązać będziemy ze sprawami ochrony konstytucyjnego ustroju państwa, a więc z ochroną norm ustalających: ustroj Rzeczypospolitej Polskiej; zasady pluralizmu politycznego; ustroj społeczno-gospodarczy; sta-

związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych.

¹⁰ Trudno zaakceptować ujmowanie w jednej grupie (wg kryterium przedmiotowego) następujących rodzajów bezpieczeństwa narodowego: polityczne; gospodarcze; militarne; społeczne; wewnętrzne; ekologiczne; kulturalne; informacyjne; inne (podkreślenie – W.K.). Zob. *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, tom IV, Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP*, kier. nauk. R. Kulczycki, AON, Warszawa 1983, s. 27.

tus prawny jednostki, wolności i obowiązki człowieka i obywatela; system prawny i proces legislacyjny w państwie oraz ochronę systemu prawnego. A z tym wiąże się porządek konstytucyjny oznaczający całokształt organów, instytucji państwowych i ich poczynañ oraz system reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochronę państwa jako organizacji prawnej i politycznej, ochronę informacji niejawnych, ochronę osób, obiektów i urządzeń istotnych dla bezpieczeństwa narodowego, a także ochronę wolności, praw oraz obowiązków człowieka i obywatela. Wyraźnym przejawem panującego w RP porządku konstytucyjnego są powstałe na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. 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 (21) oraz wolność gospodarcza (art. 22).

Z kolei bezpieczeństwo publiczne jest procesem, obejmującym różnorodné działania (środki), których zasadniczym celem jest ochrona porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi oraz przed działaniami, które godzą w instytucje¹¹ i urzędnia publiczne¹², życie i zdrowie ludzi lub porządek publiczny, a także w normy i obyczaje społeczne i – co istotne – w interesy państwa chronione przez ustawę. Wiąże się z zapewnieniem niezakłóconego funkcjonowania instytucji państwa i jego obywateli przez pryzmat zagrożeń przeciwko „normalności” ich funkcjonowania, wedle panującego w nim ustroju społeczno-administracyjnego oraz porządku prawnego.

Bezpieczeństwo publiczne łączone jest często z porządkiem publicznym, ujmując je wspólnym określeniem – bezpieczeństwo i porządek publiczny¹³. Tak jest

¹¹ Na instytucje publiczne składa się cała infrastruktura społeczna, tj.: szpitale, pogotowia ratunkowe, sanatoria, domy pomocy społecznej; szkoły, przedszkola; obiekty kultury i obiekty sportowe; sądy, więzienia; obiekty administracji publicznej.

¹² Urzędnia publiczne zaś, to m.in.: drogi publiczne, sieci kolejowe, wodne; lotniska; porty; instalacje i sieci energetyczne; urzędnia przesyłowe wody, gazu, pary; ujęcia wody; oczyszczalnie; cmentarze; technologie komunikacyjne i informacyjne (telekomunikacja, poczta, Internet, radio, TV); media komunalne (prąd, woda, ścieki, ogrzewanie, gaz, kanalizacja, usuwanie śmieci). W tym wypadku używa się zamiennie określenia *infrastruktura ekonomiczna*.

¹³ Zob., odpowiednio: ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (DzU z 1990 r., Nr 30, poz. 179, z późn. zm.), art. 1 ust 1; ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (DzU z 1999 r., Nr 82, poz. 928, z późn. zm.), art. 29 ust. 1 pkt 1; ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks*

w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, w której w art. 1 ust 1 określono, że jest to formacja przeznaczona m.in. do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, bez rozróżniania tych dwóch terminów. Ponadto ustawa odrębnie wymienia kategorię „bezpieczeństwo ludzi” nawiązując do zadania związanego z ochroną bezpieczeństwa ludzi.

W pierwszym wypadku chodzi o: ochronę 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 (art. 2 pkt 2); inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (art. 2 pkt 3); wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (art. 2 pkt 4); kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych (art. 2 pkt 6) oraz gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych (art. 2 pkt 8).

Problematyka ochrony bezpieczeństwa ludzi obejmuje zaś kwestie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra (art. 2 pkt 1 ustawy *o Policji*).

Również ustawa *o działach administracji rządowej* łączy spójnikiem „i” bezpieczeństwo z porządkiem publicznym, która w art. 29 ust. 1 pkt 1 do działu sprawy wewnętrzne zalicza problematykę ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tu jednak musimy zachować pewną ostrożność, bo ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego nie oddaje w pełni zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, lub – krócej – bezpieczeństwa publicznego. Chyba jedynie kodeks karny odrębnie odwołuje się do porządku publicznego, wymieniając przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu. Niewątpliwie bezpieczeństwo publiczne oraz porządek publiczny stanowią nadal odrębne kategorie, choć nie byłoby w tym chyba nic złego, gdyby połączono je jednolitym określeniem *bezpieczeństwo publiczne*. Ta problematyka wymaga nadal pogłębionych studiów i analiz i, choć poruszana przez wielu specjalistów, nie doczekała się jeszcze ostatecznego uporządkowania, także w systemie prawnym. W mniejszym artykule przyjęto, że bezpieczeństwo publiczne jest nadrzędne dla porządku publicznego. A wynika to z istoty porządku publicznego, który łączy się z przestrzeganiem norm oraz utrzymaniem sprawności instytucji publicznych, jak choćby z: zachowaniem ludzi zgodnie z obowiązujący-

karny (DzU 1997, Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), rozdział XXXII; Najciekawiej sprawa wygląda w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (DzU z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), gdzie występują takie terminy, jak: *porządek publiczny* (art. 4 ust 1 pkt 15); *bezpieczeństwo i porządek publiczny* (art. 7) oraz *bezpieczeństwo i porządek* w nazwie *Komisji bezpieczeństwa i porządku*.

mi regułami; przestrzeganiem przepisów meldunkowych¹⁴; przepisów o zgromadzeniach, zbiórkach publicznych i imprezach masowych; przepisów budowlanych, łowieckich, rybackich, karno-skarbowych, prawa wodnego; aktów prawa cywilnego raz zachowanie się ludzi w miejscach publicznych.

Różne są interpretacje bezpieczeństwa publicznego, od bardzo szerokiego począwszy, przez różne jego modyfikacje, na wąskim kończąc. Szerokie ujęcie prowadzi wręcz do zajęcia całej przestrzeni bezpieczeństwa narodowego, traktując je jako ochronę przez wszelkimi zagrożeniami, niezależnie od ich źródeł¹⁵. Spotyka się je szczególnie u teoretyków prawa, którzy termin „publiczny” odróżniają od terminu „prywatny”.

Nieco węższe podejście do bezpieczeństwa publicznego wiąże je ze stosunkami społecznymi, uregulowanymi przez prawo oraz normami moralnymi i regułami współżycia społecznego, zapewniającymi ochronę społeczeństwa, jednostki oraz mienia przed niebezpieczeństwami ze strony gwałtownych działań ludzi, jak również sił przyrody. W tym, wypadku zajęta jest niemal cała przestrzeń wąsko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego, łącząc kwestie zagrożeń wywołanych siłami natury i działaniami ludzi. Niestety, w praktyce nie da się tego przełożyć na właściwą organizację systemu bezpieczeństwa. Inna jest bowiem materia przeciwdziałania siłom natury a inna bezprawnym działaniom ludzi. Węższe ujęcie problematyki ogranicza jej treść do kwestii ochrony porządku prawnego, ładu wewnętrznego, porządku publicznego, a także przed wszelkimi działaniami zabronionymi, które godzą w życie i zdrowie ludzi, ich mienie, środowisko, normy i obyczaje społeczne. Nie negując zasadności szerszych interpretacji, szczególnie w oderwaniu od nadrzędnego bezpieczeństwa narodowego, w niniejszej artykule przyjęto ujęcie węższe, czego zasadniczym powodem jest określenie tożsamości tej problematyki pośród innych dziedzin (rodzajów) bezpieczeństwa narodowego. Związki wzajemne bezpieczeństwa publicznego z innymi dziedzinami bezpieczeństwa są dość złożone, odnoszą się bowiem do dziedziny politycznej, militarnej, ekonomicznej, społecznej, ekologicznej, ideologicznej i kulturowej. We wszystkich tych przypadkach mamy bowiem do czynienia z czynami zabronionymi, społecznie szkodliwymi, albo zwyczajowo nagannymi.

Co za tym idzie, powinnością państwa, organów władzy, przedsiębiorców, organizacji społecznych i poszczególnych obywateli jest to, by chronić działalność instytucji publicznych, ład wewnętrzny, porządek prawny, zwyczaje, obyczaje i moralność publiczną przed nimi, przestrzegając obowiązujących norm prawnych, moralnych i zwyczajowych, chroniąc określone dobra (materialne i duchowe), ścigając sprawców i stosując określone sankcje.

¹⁴ Ustawa o działach administracji rządowej sprawy ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów wyłączyła z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

¹⁵ Zob.: E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974, Nr 2, s. 76. A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowski, T. Kocowski, Wyd. „Kolonial Limited”, Wrocław 2009, s. 29–35.

U źródła takiego podejścia tkwi fakt istnienia przeogromnej liczby działań, czynów, zachowań i postaw ludzkich lub ich braku, z których od dawna wynika fakt regulacji przez państwo kreślonych norm prawnych lub utrwalonych w rozwoju społecznym norm postępowania. Jakże zatem zagrożenia, czy też stany niebezpieczne stanowią podstawę myślenia i działania w obszarze bezpieczeństwa publicznego? Wiele jest ujęć, szerokich i wąskich, w tym artykule zaproponowany będzie podział na czyny zabronione (prawem państwowym) lub naganne w ocenie społecznej (normami społecznymi), dotyczące m.in.: zagrożenia życia zdrowia ludzi; bezpieczeństwa ruchu drogowego; środowiska; wolności osobistej; wolności sumienia i wyznania; obyczajowości; czci i nietykalności cielesnej; działalności instytucji państwowych (administracji, wymiaru sprawiedliwości); porządku publicznego (np.: czynny udział w zbiegowiskach wraz z gwałtownym zamachem na osoby lub mienie; publiczne nawoływanie do zbrodni, przestępstwa lub występku; branie i przetrzymywanie zakładnika); profanacja zwłok i miejsc pochówku zmarłych; publiczne propagowanie zakazanych ideologii; w zakresie ochrony informacji; mienia; obrotu gospodarczego; przepisów skarbowych; wiarygodności dokumentów; prawa pracy i przepisów bhp.

Nie zaliczymy natomiast do tego typu zagrożeń czynów o charakterze zbrodni wojennych, przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości, podstawom ustroju państwa, porządkowi konstytucyjnemu – przestępstw politycznych oraz przeciwko obronności. Te mieszczą się w obszarze bezpieczeństwa politycznego lub militarnego.

Bezpieczeństwo publiczne w prawie krajowym znajduje swoje godne miejsce w treściach prawa konstytucyjnego, a w tym w: Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP; ustawie o wyborze Prezydenta RP; ustawie o referendum ogólnokrajowym; ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego; ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta; o Radzie Ministrów; o Naczelnym Sądzie Administracyjnym; o Najwyższej Izbie Kontroli; o Rzeczniku Praw Obywatelskich; o radiofonii i telewizji; o działach administracji rządowej; ustawach o stanach nadzwyczajnych; ustawie o dostępie do informacji publicznej; prawie o zgromadzeniach; ustawie o związkach zawodowych; o zbiorach publicznych; o gwarancjach wolności, sumienia i wyznania; prawie prasowym.

Przepisy prawa administracyjnego odgrywają ważną rolę w kwestii bezpieczeństwa publicznego m.in. za sprawą regulacji dotyczących: wojewody i administracji rządowej w województwie; samorządów gminnego, powiatowego i województwa; Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; Państwowej Inspekcji Sanitarnej; dozoru technicznego; Państwowej Straży Pożarnej; Inspekcji Weterynaryjnej; zarządzania kryzysowego¹⁶; ochrony przeciwpożarowej; Policji; Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organów porządkowych; Straży Granicznej;

¹⁶ Mamy tu choćby na uwadze kwestię ochrony infrastruktury krytycznej, która merytorycznie wiąże się z instytucjami i urządzeniami publicznymi.

straży gminnych¹⁷; prawa łowieckiego¹⁸; transportu kolejowego¹⁹; Inspekcji Ochrony Środowiska; Państwowej Inspekcji Pracy²⁰; transportu drogowego²¹, a także ustroju, kompetencji organów i zasady funkcjonowania innych organów administracji publicznej oraz podmiotów mniemających takiego statusu (np. BOR).

Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa publicznego ważną rolę pełni również prawo ochrony konsumentów obejmujące m.in. sprawy: dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym; przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym; ochrony niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym; ochrony niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny.

Z kolei prawo karne i wykroczeń to większość aktów prawa krajowego RP, których postanowienia wiążą się z problematyką:

– przestępczości, w rozumieniu *Kodeksu karnego*, przeciwko: życiu i zdrowiu (rozdział XIX, art. 148 do 162 KK); bezpieczeństwu powszechnemu (rozdział XX, art. 163 do 172); bezpieczeństwu w komunikacji (rozdział XXI, art. 173–180); środowisku (rozdział XXII, art. 181–188); wolności²² (rozdział XXIII, art. 189–193); wolności sumienia i wyznania (rozdział XXIV, art. 194–196); wolności seksualnej i obyczajności (rozdział XXV, art. 197–205); rodzinie i opiece (rozdział XXVI, art. 206–211a); czci i nietykalności cielesnej (rozdział XXVII, art. 212–217a); prawom osób wykonujących pracę zarobkową (rozdział XXVIII, art. 218–221); działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (rozdział XXIX, art. 222–231a); wymiarowi sprawiedliwości (rozdział XXX, art. 232–247a); wyborom i referendum (rozdział XXXI, art. 248–251); porządkowi publicz-

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (DzU z 1997 r., Nr 123, poz. 779, z późn. zm.). Ustawa w art. 1 ust. 1. stanowi, że: „Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, zwana dalej *strażą*”.

¹⁸ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. *Prawo łowieckie* (DzU z 2002 r., Nr 42, poz. 372, z późn. zm.). Ustawa powołuje Państwową Straż Łowiecką jako umundurowaną, uzbrojoną i wyposażoną w terenowe, oznakowane środki transportu formację podległą wojewodzie. Szerzej zob. rozdział 7 art. 36–41.

¹⁹ Na mocy ustawy utworzono Straż Ochrony Kolei, której zadania polegają na: kontroli przestrzegania przepisów porządkowych oraz ochronie życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych szynowych.

²⁰ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (DzU z 2007 r., Nr 89, poz. 589).

²¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (DzU z 2001 r., Nr 125, poz. 1371). W konsekwencji wejścia w życie ustawy, utworzono Inspekcję Transportu Drogowego, powołaną do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi, z wyjątkiem pojazdów, o których mowa w art. 3 ustawy. Zob. art. 48–82 oraz art. 3 ustawy.

²² Chodzi tu o przestępstwa przeciwko wolności w rozumieniu Kodeksu karnego: bezprawne pozbawianie wolności; zagrożenie innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub szkodę osoby najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę, że będzie spełniona; stosowanie przemocy wobec osoby lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia; wykonywanie zabiegu leczniczego bez zgody pacjenta; wdzieranie się do cudzego domu, mieszkania, lokalu, pomieszczenia albo ogrodzonego terenu albo wbrew żądaniu osoby uprawnionej miejsca takiego nie opuszczanie. Zob. *Kodeks karny*..., art. 189–193.

nemu (rozdział XXXII, 252–264a); ochronie informacji (rozdział XXXIII, art. 265–269b); wiarygodności dokumentów (rozdział XXXIV, art. 270–277); mieniu (rozdział XXXV, art. 278–295); obrotowi gospodarczemu (rozdział XXXVI, art. 296–309); obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi (rozdział XXXVII, art. 310–316);

– przestępstw skarbowych, w rozumieniu *Kodeksu karnego skarbowego*, który wymienia łącznie przestępstwa i wykroczenia skarbowe przeciwko: obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji; obowiązkom celnym oraz zasadom obrotu z zagranicą towarami i usługami; obrotowi dewizowemu oraz organizacji gier i zakładów wzajemnych²³;

– wykroczeń: skarbowych (patrz wyżej) oraz, w rozumieniu *Kodeksu wykroczeń*²⁴ przeciwko: porządkowi i spokojowi publicznemu; instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym; bezpieczeństwu osób i mienia; bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji; osobie; zdrowiu; mieniu; interesom konsumentów; obyczajności publicznej; urządzeniom użytku publicznego; obowiązkowi ewidencji, a także w zakresie szkodnictwa leśnego, polnego i ogrodowego²⁵.

Pośród innych regulacji dotyczących bezpieczeństwa publicznego warto zwrócić uwagę na problematykę ochrony danych osobowych; ochrony osób i mienia; prawa budowlanego; prawa wodnego; prawa lotniczego²⁶; dróg publicznych; przepisów ruchu drogowego; prawa przewozowego; międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz lasów.

Za główne zadania realizowane w ramach zapewnienia bezpieczeństwa (i porządku) publicznego uznaje się zwalczanie przestępczości: zorganizowanej; kryminalnej; kryminalnej o charakterze transgranicznym; narkotykowej; na tle ekonomicznym; cyberprzestępczości; terroryzmu i ekstremizmu; korupcyjnej; przeciwko obrotowi gospodarczemu i wiarygodności dokumentów; skierowanej przeciwko interesom Unii Europejskiej; a także przeciwdziałanie fałszerstwom środków płatniczych, zbiorowym zakłóceniom bezpieczeństwa i porządku publicznego, zakłóceniom bezpieczeństwa imprez masowych oraz zagrożeniom w ruchu drogowym²⁷.

Zadania organów władzy publicznej w zakresie bezpieczeństwa (i porządku publicznego) są określone w odpowiednich ustawach. Są to głównie: ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*²⁸; ustawa z dnia 23 stycznia

²³ Zob. *Kodeks karny skarbowy*..., art.: 54; 55; 85; 86; 97; 107 i 107a.

²⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (DzU z 2007 r., Nr 109, poz. 757, z późn. zm.).

²⁵ Zob. Tamże, odpowiednio: rozdział VIII–XIX.

²⁶ W rozdziale 3 ustawy pt. „Ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa lotnisk” określono zadania zarządzającego lotniskiem polegające przede wszystkim na organizowaniu i utrzymywaniu systemu ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej lotniska w ramach krajowego systemu ratowniczego. Do zadań *Urzędu Lotnictwa Cywilnego* należy tworzenie warunków mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa transportu lotniczego; zapewnienie w zakresie swoich właściwości ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji.

²⁷ Zob. *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku*, MSWiA, Warszawa 2011.

²⁸ DzU z 1997 r., Nr 141, poz. 943, z późn. zm.

2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*²⁹; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*³⁰; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*³¹; ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*³² oraz ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*³³.

Z kolei zadania służb wyspecjalizowanych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego określone są w ustawach: z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*³⁴; z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej*³⁵; z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*³⁶; z 24 sierpnia 1991 roku *o Państwowej Straży Pożarnej*³⁷; z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o Służbie Celnej*³⁸; z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*³⁹; z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*⁴⁰, z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu*⁴¹.

Ponadto, w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego zaangażowane są organy terenowej administracji zespolonej i niezespolonej o charakterze inspekcyjno-kontrolnym⁴², zajmujące się różnymi aspektami bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz straże gminne i miejskie⁴³, firmy ochrony osób i mienia⁴⁴ oraz organizacje pozarządowe⁴⁵. Przyjmuje się, że stanowią one część szeroko rozumianego systemu organów przestrzegania prawa. Warto tu zwrócić uwagę, że ustawy regulujące tę problematykę – zarówno ustrojowe, jak i kompetencyjne – pochodzą z różnych okresów budowy naszego państwa, były wielokrotnie zmie-

²⁹ DzU z 2009 r., Nr 31, poz. 206, z późn. zm.

³⁰ DzU z 1998 r., Nr 91, poz. 576, z późn. zm.

³¹ DzU z 1998 r., Nr 91, poz. 578, z późn. zm.

³² DzU z 1990 r., Nr 16, poz. 95, z późn. zm.

³³ DzU z 2007 r., Nr 89, poz. 590, z późn. zm.

³⁴ DzU z 2007 r., Nr 43, poz. 277, z późn. zm.

³⁵ DzU z 2005 r., Nr 226, poz. 1944, z późn. zm.

³⁶ DzU z 2002 r., Nr 171, poz. 1399, z późn. zm.

³⁷ DzU z 1991 r., Nr 88, poz. 400, z późn. zm.

³⁸ DzU z 2009 r., Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.

³⁹ DzU z 2002 r., Nr 74, poz. 676, z późn. zm.

⁴⁰ DzU z 2006 r., Nr 104, poz. 708, z późn. zm.

⁴¹ DzU z 2001 r., Nr 27, poz. 298, z późn. zm.

⁴² Są to organy terenowej administracji zespolonej, kurator oświaty, Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Wojewódzki Lekarz Weterynarii. Są to również organy terenowej administracji niezespolonej – art. 56 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (DzU z 2009 r., Nr 31, poz. 206, z późn. zm.).

⁴³ Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku *o strażach gminnych* (DzU z 1997 r., Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, (DzU z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.).

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (DzU z 2003 r., Nr 96, poz. 873), ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, (DzU z 1989 r., Nr 20, poz. 104, z późn. zm.).

niane, bądź bezpośrednio, bądź przez zapisy innych ustaw i nie zawsze spełniają legislacyjne wymogi poprawności.

Reasumując kwestie bezpieczeństwa publicznego, obejmującego porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli przyjmujemy następujące ustalenia.

Istotę porządku publicznego wyjaśnić można tak, że chodzi w nim o sposób zachowania się ludzi (jednostek lub grup ludzi) w miejscach publicznych, a może lepiej w przestrzeni publicznej, a także niepublicznej. Chociaż kodeks karny reguluje odpowiedzialność karną obywateli danego państwa, to i tak w jego przepisach znajdziemy chyba najlepsze wskazówki do rozróżnienia treści pojęcia porządku publicznego. A z tych wynika, że porządek publiczny wiąże się ze sprawami:

- brania lub przetrzymywania zakładnika w celu zmuszenia organu państwowego lub samorządowego, instytucji, organizacji, osoby fizycznej lub prawnej albo grupy osób do określonego zachowania się;
- brania czynnego udziału w zbiegowisku wiedząc, że jego uczestnicy wspólnymi siłami dopuszczają się gwałtownego zamachu na osobę lub mienie;
- zabierania, niszczenia, uszkodzenia lub czynienia niezdatnym do użytku element wchodzący w skład sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, elektroenergetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej albo linii kolejowej, tramwajowej, trolejbusowej lub linii metra, powodując przez to zakłócenie działania całości lub części sieci albo linii;
- publicznego nawoływania do popełnienia występku lub przestępstwa skarbowego, zbrodni lub pochwalania przestępstwa;
- rozpowszechniania lub publicznego prezentowania treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym w zamiarze, aby przestępstwo takie zostało popełnione;
- publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość;
- publicznego znieważania grupy ludności albo poszczególnych osób z powodu ich przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości lub z takich powodów narusza nietykalność cielesną innej osoby;
- udziału w zorganizowanej grupie albo związku (także o charakterze zbrojnym) mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego;
- używania przemocy lub groźby bezprawnej udaremniającej przeprowadzenie odbywanego zgodnie z prawem zebrania, zgromadzenia lub pochodu albo takie zebranie, zgromadzenie lub pochód rozpraszającej;
- znieważania pomnika lub inne miejsca publicznego urządzonego w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby;
- znieważania, ograbiania zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego;
- przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej, używając przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami.

W przypadku bezpieczeństwa obywateli należy mieć zapewne na uwadze wszystkie te dobra, które wiążą się z faktem bycia obywatelem danego państwa, które gwarantuje ich prawną ochronę. Kierując się przepisami kodeksu karnego⁴⁶ możemy dojść do przekonania, że chodzi m.in. o ochronę przed działaniami osób godzącymi w: życie i zdrowie ludzi; bezpieczeństwo powszechne; bezpieczeństwo w komunikacji; środowisko; wolności; wolność sumienia i wyznania; wolności seksualne i obyczajność; rodzinę i opiekę; cześć i nietykalność cielesną; prawa osób wykonujących pracę zarobkową oraz wybory i referendum.

Sprawy ładu wewnętrznego w państwie ujęte podmiotowo dotyczą dwóch konkretnych podmiotów: państwa jako instytucji politycznej (prawnej, suwerennej) oraz obywatela. Co za tym idzie, potwierdza się reguła, wedle której dochodzi do konfrontacji między koniecznością zapewnienia realizacji interesów państwa (czytaj: interesów władz państwowych) oraz interesów obywateli. Naturalną jest rzeczą, że nie zawsze są one ze sobą zgodne, nawet wówczas, gdy państwo działa w ochronie porządku publicznego, a tym bardziej bezpieczeństwa obywateli.

Proces kierowania (zarządzania) w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom ładu wewnętrznego w państwie

Atrybutem kierowania, a tym bardziej zarządzania w administracji publicznej jest posiadanie przez zarządzającego władzy, której źródłem jest prawo do dysponowania zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji. Sprawowanie władzy związane jest z relacją podporządkowania podmiotu zarządzania zarządzającemu. Kompetencja zarządzania kojarzy się blisko, i nie bez przyczyny, z władczymi i niewładczymi uprawnieniami i formami działania administracji. Zarządzający spotyka się bowiem nieustannie z problemami, które wymagają ciągłego i cyklicznego rozwiązywania, a to wymaga posiadania właściwych uprawnień władczych, które przejawiają się w postaci aktów normatywnych i aktów administracyjnych. Na uwagę zasługują również niewładcze formy działania administracji, gdy między przynajmniej dwoma podmiotami nie ma żadnej relacji typu „kierujący-kierowany”, a są to, jak podaje Jerzy Paśnik: ugoda administracyjna; porozumienia administracyjne; czynności cywilno-prawne oraz czynności faktyczne⁴⁷.

Zarządzanie utożsamiane jest często z kierowaniem, co z formalnego punktu widzenia jest zabiegiem chybionym. Kierowanie opiera się głównie na prawie do powodowania o takim, a nie innym zachowaniu kierowanego. Kierowanie – to całokształt działań kierującego polegających na oddziaływaniu na podmioty kiero-

⁴⁶ Problematykę „bezpieczeństwa obywatelskiego” podjęto również w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r., lecz w opinii piszącego te słowa ujęto to nadzwyczaj pobieżnie.

⁴⁷ Szerzej: J. Paśnik, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, PWP „Iuris”, Warszawa–Poznań 2013, s. 107–124.

wane, zmierzających do tego, aby ten zachowywał się (działał, funkcjonował) zgodnie z jego wolą na rzecz osiągnięcia celu i realizacji określonego zadania. Zarządzanie zaś to forma kierowania wyróżniona ze względu na kompetencje zarządzającego do władania zasobami (osobowymi, materialnymi, finansowymi), polegająca na podejmowaniu przez aparat zarządzający całokształtu działań planistycznych, organizacyjnych, motywacyjnych i kontrolnych na rzecz osiągnięcia celu i realizacji zadania.

W administracji publicznej mamy do czynienia zarówno z kierowaniem, jak i z zarządzaniem. Przy czym kierowanie, jak pisze Zbigniew Leoński, wiąże się z dwoma aspektami, z oddziaływaniem władczym organu nadrzędnego na podmioty mu podległe w hierarchii administracji publicznej oraz z zawiadywaniem działalnością określonego zespołu ludzi w danej jednostce organizacyjnej⁴⁸. Najogólniej zatem, kieruje ten, kto posiada formalne prawo do wpływania na zachowania innych, a wręcz ustala reguły ich zachowania się. Zarządza się zaś wówczas, gdy się włada i dysponuje zasobami ludzkimi, materialnymi, usługowymi, informacyjnymi i finansowymi niezbędnymi do osiągnięcia zamierzonego celu, a także w trakcie wykonania określonego zadania.

Wziąwszy pod uwagę złożoność problematyki ładu wewnętrznego w państwie, a także nierównoważność trzech jego składników, tak pod względem formalnym, przedmiotowym jak i podmiotowym, trudno jest jednoznacznie scharakteryzować i ocenić przebieg procesu zarządzania w tym zakresie. Nie jest to bowiem takie proste jak to ma miejsce w wypadku zapewnienia bezpieczeństwa w razie zewnętrznych zagrożeń państwa i na czas wojny. Po pierwsze dlatego, że agresja zbrojna⁴⁹ ma swoją szczegółową interpretację w prawie międzynarodowym, a po wtóre dlatego, że podmiotem odpowiedzialnym za inicjację i koordynację wszelkich poczynań w zakresie zarządzania jest naczelny organ administracji rządowej (minister, rada ministrów) lub w określonych wypadkach Prezydent RP. Cały proces zarządzania jest więc bez wątpienia scentralizowany i zhierarchizowany. W przypadku ochrony ładu wewnętrznego w państwie jest inaczej.

Ochrona ładu wewnętrznego może się odbywać w trybie dwóch formalnych stanów funkcjonowania państwa, stanu normalnego oraz stanu nadzwyczajnego. Ze względu na słabość polskiego ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych wydawałoby się, że chodzi tylko o stan wyjątkowy, lecz takie ujęcie sprawy mogłoby być pewnego rodzaju nieporozumieniem. Zarówno chronione dobra w zakresie ładu wewnętrznego jak i zagrożenia w nie godzące będą brane pod uwagę w każdym ze stanów nadzwyczajnych, przy czym stan wyjątkowy będzie rzecz jasną szczególnym przypadkiem działania w tym zakresie.

⁴⁸ Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, wydanie 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 93.

⁴⁹ W polskim prawie stanu wojennego agresja zbrojna oznacza zewnętrzne zagrożenie państwa oraz zbrojną napaść na terytorium RP.

Mało tego, ustawodawca, w przeciwieństwie do zewnętrznych zagrożeń i okresu wojny, zadania w zakresie ochrony ładu wewnętrznego w państwie rozdzielił między wiele podmiotów, z decentralizacją odpowiedzialności włącznie. Z tego też wynika konieczność rozpatrywania problematyki ochrony ładu wewnętrznego przez pryzmat wielu chronionych dóbr, odrębnych przedmiotowo zadań oraz wielu często odrębnych wykonawców. A to oznacza, że nie ma w tym zakresie jednolitego, centralistycznie koordynowanego systemu zarządzania.

Wzięte pod uwagę dobra chronione w zakresie ładu wewnętrznego, poza do-tychczas czynionym podziałem, można też podzielić na te, które chronione są i będą w sposób scentralizowany i systemowy oraz na te, które nadal będą podlegać pewnemu rozproszeniu. Na dodatek trudno sobie wyobrazić, by niektóre ze szczegółowych chronionych dóbr mogły stanowić podstawę do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Wszelkie zatem działania zmierzające do uporządkowania sfery zarządzania ochroną ładu wewnętrznego w państwie mogłyby być realizowane wedle pewnego schematu, którego istota sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: Jakie dobra są chronione, jakie powinny być przesłanki i stopień (skala) zagrożenia oraz kto i jakie, i w jakiej skali powinien podjąć działania (włącznie z uzasadnieniem wprowadzenia stanu wyjątkowego), by proces zarządzania ochroną ładu wewnętrznego przyniósł pożądane rezultaty?

Przy czym:

- dobra chronione to te elementy konstytucyjnego ustroju państwa i bezpieczeństwa publicznego, które w sferze legalnej uznane są za elementy konstytutywne chronionych dóbr;
- przesłanka i stopień (skala zagrożenia) mierzone są wartością chronionego dobra a nie rozległością wystąpienia sytuacji szczególnego zagrożenia – to inaczej powaga zagrożenia dóbr cennych i mających wpływ na przetrwanie całego Narodu (może być mierzona w skali od 1 do 5, gdy liczba 5 oznacza stopień najwyższy);
- skala działań – to wyznacznik zaangażowanych środków, kosztów i udziału podmiotów władzy publicznej (może być mierzona w skali od 1 do 5, gdy liczba 5 oznacza stopień najwyższy).

W kontekście powyższego pytania należy postawić tezę, że jeśli nie ma wątpliwości co do sensu wprowadzenia stanu wyjątkowego przez prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, to istnieje duża wątpliwość czy możliwa jest taka sytuacja szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, by stanowiła podstawę wprowadzenia takiego stanu, w trybie jak wyżej. Pomocny będzie poniższy schemat postępowania (tabela 1).

Z tej pobieżnej, subiektywnej kalkulacji wynika, że spośród ogromnej liczby elementów wpływających na chronione dobro jakim jest ład wewnętrzny w państwie, tylko kilka z nich, stanowiących kluczową część konstytucyjnego ustroju państwa, powinna podlegać jednolitemu kierownictwu (koordynacji) w sferze planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania, a konsekwentnie również

w takich przypadkach mogłoby zaistnieć przekonanie o potrzebie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Autor nie znajduje przekonania dla takiego zachowania w pozostałych przypadkach z zakresu konstytucyjnego ustroju państwa.

Ze względu na to, że najważniejsze elementy konstytucyjne konstytucyjnego ustroju państwa chronione są (powinny być chronione) w układzie scentralizowanym i hierarchicznym, to na pytanie o to, czy stosowne organy podejmują działania koordynujące całokształt poczynań należy odpowiedzieć negatywnie, a to oznacza że ma jeszcze systemowego podejścia do przedmiotowej problematyki, zaś z danych dostępnych autorowi nie wynika, by podejmowano jakiegokolwiek działania planistyczne i organizacyjne na rzecz wnioskowania o wprowadzenie, proklamowania i wykonywania postanowień stanu wyjątkowego. Nadal chyba jest tak, że jedynie ewentualny stan wojenny posiada staranną oprawę planistyczną i organizacyjną⁵⁰.

Z kolei ochrona elementów konstytucyjnych bezpieczeństwa publicznego (bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego) podlega decentralizacji, realizowana jest w różnym zakresie i na różnych szczeblach administracji publicznej. Konsekwentnie do takiego stanu rzeczy, proces zarządzania bezpieczeństwem publicznym odbywa się na wszystkich szczeblach administracji publicznej ogólnej, a także w poszczególnych służbach, inspekcjach i strażach w zakresie ich właściwości określonych ustawami, aktami podstawowymi i aktami wewnętrznymi.

Ze względu na fakt, iż wnioskowanie i proklamowanie stanu nadzwyczajnego (szczególnie wyjątkowego) leży w gestii Rady Ministrów i Prezydenta RP, zaś w czasie jego trwania koordynacja przywracania stanu normalnego do Prezesa RM lub wojewody, to na pytanie o to, czy organy te podejmują działania planistyczne i organizacyjne odpowiedź może być tylko przecząca. W obecnym stanie rzeczy nie znane są autorowi jakiegokolwiek działania w tym zakresie.

⁵⁰ Nawet ew. stan klęski żywiołowej, ze względu na to, że wszystko w zakresie ochrony życia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach i środowiska poddano działaniom w zakresie zarządzania kryzysowego, jest stanem na swój sposób „osieroconym”.

Tabela 1

**Tabela oceny wartości dóbr chronionych dla określenia podstaw procesu zarządzania
oraz konieczności wprowadzenia stanu wyjątkowego**

Dobro chronione – konstytucyjny ustroj państwa				Dobro chronione - bezpieczeństwo publiczne, w tym porządek publiczny lub bezpieczeństwo obywateli			
Elementy dobra chronionego	Stopień/ skala zagrożenia dobra chronionego	Podmiot odpowiedzialny	Działania/czy wymaga stanu wyjątkowego w sytuacji szczególnego zagrożenia	Elementy dobra chronionego	Stopień/ skala zagrożenia dobra chronionego	Podmiot odpowiedzialny	Działania/czy wymaga stanu wyjątkowego w sytuacji szczególnego zagrożenia
Suwerenność narodu	5	Pr RP; RM	5	Instytucje publiczne	4	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR;	3
Republikańska państwo prawa	5	Pr RP; OKPiOP RM	5	Urządzenia publiczne	3	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR;	3
Demokratyczne państwo prawne	5	Pr RP; OKPiOP RM	5	Życie i zdrowie ludzi	2	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	2
Podział i równowaga władzy	5	Pr RP; RM	5	Normy i obyczaje społeczne	1	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	1
Reprezentacja polityczna	5	Pr RP; RM	5	Środowisko	2	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	2
Dwuzbiowość parlamentu	2	?	2	Bezpieczeństwo powszechne	2	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	2
Pluralizm polityczny	4	Pr RP; RM	4	Bezpieczeństwo w komunikacji	3	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	3

Dobro chronione – konstytucyjny ustrój państwa				Dobro chronione - bezpieczeństwo publiczne, w tym porządek publiczny lub bezpieczeństwo obywateli			
Elementy dobra chronionego	Stopień/ skala zagrożenia dobra chronionego	Podmiot odpowiedzialny	Działania/czy wymaga stanu wyjątkowego w sytuacji szczególnego zagrożenia	Elementy dobra chronionego	Stopień/ skala zagrożenia dobra chronionego	Podmiot odpowiedzialny	Działania/czy wymaga stanu wyjątkowego w sytuacji szczególnego zagrożenia
Decentralizacja władzy	3	Pr RP; RM	3	Wolności	2	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	2
Samorząd terytorialny	3	Pr RP; RM	3	Wolności sumienia i wyznania	2	RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	3
Rozdział państwa i kościoła	5	Pr RP; RM	5	Wolności seksualne i obyczajność	1	OKPiOP; RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	1
Wolności i prawa człowieka i obywatela	5	Pr RP; OKPiOP RM	5	Rodzina i opieka	1	OKPiOP; RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	1
Parlamentarna forma rządów	4	Pr RP; RM	4	Cześć i nietykalność cielesna	1	OKPiOP; RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	1
Odrębność i niezależność sądów i trybunałów	5	Pr RP; RM	5	Prawo osób wykonujących pracę zarobkową	1	OKPiOP; RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	1
Spółeczna gospodarka rynkowa	3	?	?	Wybory i referendum	2	OKPiOP; RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	2

Dobro chronione – konstytucyjny ustroj państwa				Dobro chronione - bezpieczeństwo publiczne, w tym porządek publiczny lub bezpieczeństwo obywateli			
Elementy dobra chronionego	Stopień/ skala zagrożenia dobra chronionego	Podmiot odpowiedzialny	Działania/czy wymaga stanu wyjątkowego w sytuacji szczególnego zagrożenia	Elementy dobra chronionego	Stopień/ skala zagrożenia dobra chronionego	Podmiot odpowiedzialny	Działania/czy wymaga stanu wyjątkowego w sytuacji szczególnego zagrożenia
Ochrona własności	4	?	?	Symbole narodowe i religijne	3	OKPiOP; RM; M; COAR; Wa; S; W; TOAR	1
Wolności gospodarcze	3	?	?	Inne	?	–	–
Inne	–	–	–	–	–	–	–

Legenda: Pr RP – Prezydent RP; OKPiOP – organy kontroli państwowej i ochrony prawa; RM – Rada Ministrów; M – minister; COAR – centralny organ administracji rządowej; Wa – wojewoda; TOAR – terenowe organy administracji rządowej; S – starosta; W – wójt, burmistrz, prezydent miasta

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2. wydanie, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2012.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wydanie 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Muszyński J., *Podstawy nauki o polityce, państwie i prawie*, Wyd. „Adam Marszałek”, Toruń 2007.
- Pakuła A., *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wyd. „Kolonial Limited”, Wrocław 2009.
- Paśnik J., *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, PWP „Juris”, Warszawa–Poznań 2013.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku*, MSWiA, Warszawa 2011.
- System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, tom IV, Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP*, kier. nauk. R. Kulczycki, AON, Warszawa 1983.
- Ura E., *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974, Nr 2.
- Ustawa z 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z 1991 r., Nr 88, poz. 400, ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (DzU z 2005 r., Nr 226, poz. 1944, ze zm.).

- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej* (DzU z 2002 r., Nr 171, poz. 1399, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o *Państwowej Inspekcji Pracy* (DzU z 2007 r., Nr 89, poz. 589).
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. *Prawo łowieckie* (DzU z 2002 r., Nr 42, poz. 372, ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o *Biurze Ochrony Rządu* (DzU z 2001 r., Nr 27, poz. 298, ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (DzU z 2007 r., Nr 109, poz. 757, ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o *ochronie osób i mienia*, (DzU z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie i administracji rządowej w województwie* (DzU z 2009 r., Nr 31, poz. 206, ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (DzU z 2003 r., Nr 96, poz. 873).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (DzU z 2002 r., Nr 74, poz. 676, ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o *zarządzaniu kryzysowym* (DzU z 2007 r., Nr 89, poz. 590, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *Służbie Celnej* (DzU z 2009 r., Nr 168, poz. 1323, ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *strażach gminnych* (DzU z 1997 r., Nr 123, poz. 779, ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej* (DzU z 1999 r., Nr 82, poz. 928, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (DzU z 1998 r., Nr 91, poz. 578, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (DzU z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* (DzU z 1990 r., Nr 30, poz. 179, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* (DzU z 2007 r., Nr 43, poz. 277, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, (DzU z 1989 r., Nr 20, poz. 104, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (DzU z 1990 r., Nr 16, poz. 95, ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (DzU z 2006 r., Nr 104, poz. 708, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa* (DzU z 1998 r., Nr 91, poz. 576, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (DzU 1997, Nr 88, poz. 553, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym* (DzU z 2001 r., Nr 125, poz. 1371).
- Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004.