

Rola administracji publicznej w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa

The role of public administration in shaping national security

Dr hab. inż. Jerzy Zawisza, prof. WSGE

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

jerzyzawisza19@wp.pl

Abstrakt

Administracja rządowa, zarówno centralna, jak i terenowa, tworzy system, który jest wypadkową rozwiązań wprowadzanych wiele lat temu, a następnie zmienianych czy udoskonalanych. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że wiele reform systemu administracji stało się przyczynkiem do kolejnych następujących po sobie reform, przez co system ten jest bardzo skomplikowany i trudny w percepcji dla zwykłego obywatela. Konstytucja określa charakter państwa, jego ustrój, porządek prawny, relacje pomiędzy instytucjami władzy. Na Konstytucji opiera się porządek prawny państwa, który zapewnia niezakłócony spokój w realizacji jej postanowień. Instytucje państwa poprzez swoją działalność chronią porządek konstytucyjny, w tym kontekście dla zapewnienia bezpieczeństwa obowiązują dwie zasady: legalizmu i stabilności prawa. Stąd wszystkie instytucje i osoby prawne odpowiadają za bezpieczeństwo państwa wobec postanowień Konstytucji.

Słowa kluczowe: *państwo, administracja publiczna, administracja rządowa, racja stanu, interes narodowy, bezpieczeństwo państwa, zasada legalizmu, tożsamość narodowa, administracja zespolona, administracja niezespolona.*

Abstract

Government administration, both central and municipal, creates a system that is a result of solutions introduced many years ago, and then changed or refined. The Constitution defines the nature of the state, political system, legal system and relationship between the institutions of power. State law is based on the Constitution, the Constitution provides undisturbed peace in the implementation of its provisions. State institutions through its activities protect constitutional order. In this context, here are two principles that ensure safety - the principle of legality and the rule of law stability. Hence, all the institutions and legal persons are responsible for the security of the state according to the provisions of the Constitution.

Key words: *state, public administration, government administration, raison d'état, national interest, national security, the principle of legality, national identity.*

Wprowadzenie

Według art. 1 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Administracja publiczna dzieli się, najogólniej rzecz biorąc, na administrację scentralizowaną (administrację rządową) i administrację zdecentralizowaną (samorząd terytorialny oraz podmioty wykonujące funkcje zlecone administracji). Istotnym jest to, iż częścią administracji publicznej jest administracja rządowa, na której ciąży obowiązek sprawnego organizowania struktur administracyjnych i samorządowych do realizacji powszechnej obrony interesów narodu i państwa, dla którego wartością nadrzędną jest bezpieczeństwo.

Państwo jako podmiot bezpieczeństwa

Ewolucja pojęcia *państwo* jest dość złożona. U Greków nosiło ono nazwę *polis*, oznaczającą miasto-państwo z własnym ustrojem i prawodawstwem. Rzymska terminologia polityczna znalazła z kolei termin *civitas* rozumiany jako:

- gmina pełnoprawnych obywateli,
- państwo obywateli rzymskich.

Państwo w terminologii rzymskiej było określane również jako wspólnota wszystkich obywateli (*res publica*). Kiedy Rzym rozrósł się terytorialnie, zaczęto określać państwo rzymskie terminem *imperium*. Natomiast z terminu *res publica* powstał pierwszy człon oficjalnej nazwy naszego państwa. Termin ten bowiem przetłumaczono dosłownie jako *Rzeczpospolita*. Pierwsze nowoczesne wyrażenie powstało w XVI w. we Włoszech, gdzie przyjęto termin *stato*, wywodzący się z łacińskiego *stare* - stać i *status* – rzeczownik, opisujący warunki bytu, położenie. Określenie *status* odnosiło się do statusu władcy, stabilności lub elementów niezbędnych dla stabilności (Łażewska, D. 2009. s. 20 – 23). W XVI w. Machiavelli użył terminu *stato* w takim znaczeniu, które dało się zastosować do każdego z istniejących państw, bez względu na jego wielkość czy charakter ustroju państwowego. Na tej podstawie wykształciły się w ciągu XVI i XVII w. następne terminy: francuski - *l'Etat*, angielski - *State*, a w późniejszym okresie niemiecki - *der Staat* itp. Definiowanie znaczenia terminu *państwo* we współczesnym języku polskim nie jest sprawą prostą (Szmulik, B., Żmigrodzki, M.2007, s. 12 – 16).

W naukach politycznych i prawnych termin ten oznacza:

- oznaczony granicami obszar, państwo jako kraj,
- społeczeństwo żyjące w jego granicach - zorganizowane w państwo,
- aparat państwowy sprawujący władzę nad innymi,
- fiskus, skarb państwa i własności państwowej,
- podmiot prawa międzynarodowego.

Według **Arystotelesa**, którego można pod pewnym względem uznać za swoistego prekursora socjologicznego podejścia do państwa, państwo to **zdolna do samowystarczalności wspólnota równych, o charakterze uniwersalnym, obejmująca całokształt stosunków społecznych pewnej zbiorowości ludzi, a mająca za cel doskonałe życie**. Zaletą tej definicji jest z pewnością zwrócenie uwagi na problem społeczeństwa i znaczenie oddziaływania społeczeństwa na istotę i charakter państwa, wadą zaś - zbytnia ogólnikowość. Wyróżnił także trzy podstawowe czynniki władcze:

- obradujący,
- rządzący,
- sądzący.

Za najważniejszy uznawał czynnik rozstrzygający o sprawach wojny i pokoju, kary śmierci, wygnania i konfiskatę mienia, decydujący o wyborze urzędników i kontroli nad innymi. (Arystoteles, 1962, s. 24 - 26).

Można wyróżnić pięć typów definicji państwa:

1. funkcjonalne,
2. strukturalno-elementowe,
3. psychologiczne,
4. socjologiczne,
5. klasowe.

ad 1. **Funkcjonalnym** nazywa się państwo poprzez funkcje, jakie musi ono spełniać w danym układzie społecznym. Przykładem takiego podejścia jest definicja zaprezentowana przez J. R. Pennocka i D. G. Smitha, zdaniem których jest to: „społeczna organizacja mająca rozstrzygającą władzę nad wszystkimi osobami zamieszkującymi określone terytorium i mająca za swój główny cel rozwiązywanie wspólnych problemów i zabezpieczenie wspólnych dóbr, a przede wszystkim utrzymanie porządku" (Pennock, J. R., D. G. Smith, D.G. 1964, s. 5-6).

ad 2. **Państwo strukturalno-elementowe** bazuje na sformułowanej przez Georga Jellinka (1851-1911) teorii trzech elementów. Jellinek, klasyk niemieckiej nauki o państwie i prawie, zaproponował definicję państwa uwzględniającą trzy następujące elementy: ludność, terytorium i władzę zwierzchnią. Określał on państwo jako trwały związek ludzi stale osiadłych na pewnym terytorium, podlegających jednej, wyłącznej władzy zwierzchniej, która jest suwerenna.

ad 3. Przedstawicielem **psychologicznej definicji państwa** jest polak Leon Petrażycki. Według jego koncepcji państwo to zbiór wyobrażeń dotyczących władczych stosunków międzyludzkich na płaszczyźnie kontaktów pomiędzy rządzącymi i rządzonymi. Prawem

rządzącego jest wydawanie określonych decyzji i wymaganie ich realizacji, a obowiązkiem rządzonego jest wykonywanie tych decyzji pod groźbą użycia przymusu państwowego.

ad 4. **Socjologiczna definicja** określa państwo jako społeczność polityczną. Państwo to „zespół ludzi występujących jako członkowie lub funkcjonariusze określonych instytucji i posiadających z tej racji określone prerogatywy" (Wesołowski, W. 1966, s. 39).

ad 5. **Definicja klasowa** określa państwo jako zróżnicowaną wspólnotę, w której nie wszyscy mogą brać udział w sprawowaniu władzy.

Państwo może być określane generalnie jako pewna zbiorowość tworząca grupę zorganizowaną będącą pewną całością w trzech następujących aspektach:

- **etnicznym**, który stanowi określony szczebel rozwoju życia społecznego, jaki osiągają grupy społeczne, które wzniosły się na pewien poziom rozwoju społecznego,
- **kulturowym**, jako zbiorowość państwowa, wytwarzająca wiele wspólnych elementów kultury, które są dziedziczone przez kolejne, dochodzące do władzy elity polityczne,
- **ekonomicznym**, stanowiąc bowiem pewną jedność gospodarczą, zawiązaną w celu zaspokojenia potrzeb podmiotów wchodzących w skład organizacji państwowej.

Z powyższych rozważań można wysnuć ważną definicję państwa: „**państwo to trwały związek ludzi stale zamieszkujących określone terytorium, podlegających władzy zwierzchniej**”.

Cechy państwa:

- **państwo jako organizacja polityczna.** Odnosi się to do działalności społecznej, która wiąże się bezpośrednio ze sprawowaniem władzy w szczególności określonych grupach, jak rodzina bądź grup sformalizowanych, jakimi są organizacje polityczne;
- **państwo organizacją przymusu.** Przymus jest immanentną cechą każdego państwa jako organizacji społeczeństwa, które nie może funkcjonować bez przymusu, bowiem władza publiczna jest w stanie wypełniać swoje zadania wtedy i tylko wtedy, gdy jest wyposażona w środki przymusu, którym posługuje się systematycznie i jawnie. Analizując przejawy przymusu, można wyodrębnić trzy podstawowe typy:
- **przymus fizyczny**, polegający na stosowaniu siły przez państwo wobec ludzi jako środka zapobiegającego,
- **przymus ekonomiczny**, którym posługuje się państwo w celu poprawności funkcjonowania gospodarowania wartościami pieniężnymi, by zagwarantować żywotne interesy państwa,

- **przymus psychologiczny**, który wiąże się ze swoistą sytuacją nacisku organów państwowych lub ich funkcjonariuszy, w której ulega naruszeniu wolność decyzji, wola człowieka. Przejawia się to w stanowieniu lub w stosowaniu zespołu środków oddziaływania organów państwowych, mających na celu realizację prawa.

Warto więc zwrócić uwagę na to, iż „państwowa” cecha przymusu rozumiana bywa nie tylko jako powszechność zasięgu władzy państwowej, ale także jako posługiwanie się przymusem. Obejmuje się nią wszystkich mieszkańców, bez względu na ich status rasowy, etniczny i religijny czy też podobne cechy, a więc przymusową przynależność do państwa, (Groszyk, H. 1968. s.157 i n.).

- **państwo jako organizacja terytorialna**. Oznacza to, że jest ona rozpatrywana przez pryzmat kryterium terytorialnego ugruntowanego i umocowanego w publicznym prawie międzynarodowym. Warunkiem koniecznym i wystarczającym do istnienia państwa jest posiadanie własnego terytorium, czyli co najmniej obszaru lądowego i przestrzennego, na których rozciąga się jego suwerenna zwierzchność. Terytorium państwa stanowi czynnik konsolidujący społeczeństwa. Państwa Europy zobowiązały się przestrzegać zasady integralności terytorialnej. Porozumienie to zostało zawarte w postanowieniach Deklaracji Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 1975 r.
- **państwo jako organizacja suwerenna**. Oznacza to niezależność władzy państwowej od władzy innych państw i organizacji międzynarodowych oraz od innej władzy wewnątrz państwa. Przejawem suwerenności jest wyłączność prawodawcza. Kto posiada wyłączność stanowienia i zmieniania prawa, ten decyduje o wszystkich jego dziedzinach aktywności publicznej. Przejawem suwerenności zewnętrznej państwa jest uznanie go za podmiot stosunków międzynarodowych przez inne państwa oraz utrzymywanie z nim stosunków dyplomatycznych, konsularnych, handlowych i kulturalnych (Szmulik, B., Żmigrodzki, M. 2007, s. 18 – 19) .

Administracja publiczna

Pojęcie *administracja* według słownikowej definicji (łac. *administrare* - kierować, zarządzać, służyć) to zorganizowana działalność zmierzająca do osiągnięcia określonych celów, ma charakter zorganizowany, trwały, celowy i planowy. Administracja publiczna sprawowana jest przez państwo i przez organy władzy publicznej. Podsumowując, administracja publiczna jest to zorganizowany system organów władzy i innych podmiotów, utworzonych, wyposażonych w kompetencje przez ustawy w celu prowadzenia organizatorskiej oraz kierowniczej działalności. Według innej definicji administracja publiczna jest podejmowana na podstawie ustaw, zorganizowana działalność organów władzy

publicznej i innych podmiotów służąca zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli i społeczeństwa. We współczesnych państwach zadania publiczne realizowane przez administrację nazywaną powszechnie aparatem administracyjnym. Administracja publiczna jest konstrukcją wieloszczeblową i stanowi strukturę organizacyjną (Kudrycka, B., Guy Peters, B. 2009, s. 31 i nast.). W zasadniczej mierze administracja publiczna realizowana jest przez dwie grupy podmiotów:

- organy władzy publicznej podległe Radzie Ministrów (tzw. administracja rządowa),
- jednostki samorządu terytorialnego (tzw. administracja samorządowa). Wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego, gdyż obok administracji rządowej i samorządowej występuje również tzw. samorząd specjalny, który obejmuje samorząd zawodowy oraz gospodarczy. (Bukowski, Z., Jędrzejewski, T., Rączka, P. 2005, s. 20).

Administracja rządowa

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Został on usytuowany jako arbiter czuwający nad równoważeniem władz, nad sprawnym, bezkolizyjnym funkcjonowaniem władzy państwowej i niezakłóconą ciągłością instytucji państwowych.

Wyróżnia się 3 funkcje pełnione przez Prezydenta:

- reprezentacyjną i symboliczną,
- arbitralną,
- wykonawczą.

Z punktu widzenia funkcji administracyjnych Prezydenta ważne są kompetencje polegające na:

- stanowieniu aktów normatywnych,
- obsadzeniu podstawowych stanowisk w państwie,
- wydawaniu aktów indywidualnych (decyzji) w określonych dziedzinach.

Uprawnienia administracyjno - prawne Prezydenta RP można podzielić m.in. na następujące grupy:

- uprawnienia w dziedzinie stosunków zagranicznych: prezydent jest najwyższym reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, zawiadamiając o tym Sejm i Senat,
- uprawnienia o charakterze decyzyjnym i organizacyjnym: zwoływanie rady gabinetowej, rady bezpieczeństwa narodowego, stosowanie prawa łaski, nadawanie obywatelstwa,
- uprawnienia w dziedzinie prawodawstwa nadzwyczajnego: wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego, wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji.

2. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów

Przepisy Konstytucji oraz ustaw nie dają pełnego obrazu tego zwrotu i jego definicja została zredagowana na gruncie nauki prawa.

Na administrację rządową składają się organy (urzędy) oraz inne podmioty publiczne powoływane do wykonywania zadań z zakresu administracji, podległe - na mocy Konstytucji RP i ustaw - Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów i ministrom. Administracja rządowa ma charakter scentralizowany, co oznacza, że pomiędzy poszczególnymi organami występuje hierarchiczne podporządkowanie osobowe, organizacyjne i służbowe. Ponadto organ zwierzchni uprawniony jest do sprawowania kontroli i nadzoru nad jednostkami niższego rządu oraz żądania informacji dotyczących ich działalności. Prawo to może też sprowadzać się do kontroli instancyjnej rozstrzygnięć wydanych przez organy niższego stopnia, przejmowania do rozstrzygnięcia spraw należących do ich właściwości oraz rozstrzygania sporów kompetencyjnych (Ochendowski, E. 2006, s. 220 – 223).

Rada Ministrów jest głównym, konstytucyjnym podmiotem odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Rada Ministrów posiada uprawnienia w zakresie zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych i katastrof technicznych na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez możliwość wprowadzenia na terytorium całego kraju lub jego części stanu klęski żywiołowej.

Istotną rolę w realizacji przez rząd funkcji zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa odgrywa Prezes Rady Ministrów, który ma określone kompetencje. Przyznanie Premierowi odrębnych, szeroko określonych kompetencji pozwala traktować go jako samodzielny, naczelny organ administracji.

Rada Ministrów posiada następujące kompetencje:

- kierownicze, koordynacyjne i kontrolne,
- w zakresie gospodarki finansów państwa,
- w zakresie polityki zagranicznej,
- w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

W celu sprawnego zarządzania Urzędem Rady Ministrów ustawa dopuszcza tworzenie organów wewnętrznych zwanych organami pomocniczymi. Jednym z takich organów jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, które działa przy Radzie Ministrów jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej służbami specjalnymi, oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Tak więc przedmiotem działania Kolegium jest problematyka służb specjalnych dotycząca bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, poszerzona o zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa realizowane przez inne wyspecjalizowane służby państwowe. Rada Ministrów podlega parlamentarnej kontroli przez Sejm RP (Misiuk, A. 2008, s. 53 – 55).

3. Wojewoda

Wojewoda jest konstytucyjnym organem państwa już od 1990 r. „Wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem rządu w województwie. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 152 określiła, że „przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda”, zaś „tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa”. Konstytucja wspomina o wojewodzie jeszcze w jednym miejscu. W przepisie art. 171 ust. 2 ustrojodawca zaliczył wojewodę - obok Prezesa Rady Ministrów i regionalnych izb obrachunkowych - do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Jako przedstawiciel Rady Ministrów działa m.in. w płaszczyźnie politycznej, z kolei jako organ nadzoru realizuje swoje kompetencje, kierując się kryterium legalności. Wojewodzie przynależna jest również pozycja organu administracji publicznej władczo rozstrzygającego o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych (Chmaj, M. 2012, s. 129).

Jest on podporządkowany służbowo i personalnie Prezesowi Rady Ministrów. Posiada kompetencje do:

- sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością wojewody według kryterium legalności, zgodności z polityką rządu, rzetelności i gospodarności,
- rozstrzygania sporów między wojewodami oraz między wojewodami a ministrami.

Posiada on uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa, reprezentuje jego interesy w terenie, wykonuje uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzorczym nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Jako przedstawiciel rządu wojewoda w szczególności:

- sprawuje kontrolę wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez organy administracji zespolonej i niezespolonej oraz przez organy samorządu terytorialnego,
- dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki i rządu, w tym cele polityki regionalnej,
- kieruje działalnością wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania, zwalczania i usuwania skutków tzw. sytuacji nadzwyczajnych,
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa,
- przedstawia Radzie Ministrów projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa,
- reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych,
- współdziała z organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Do kompetencji wojewody jako monokratycznego organu administracji rządowej należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej niezastrzeżone na rzecz innych jej organów. Swoje zadania w tym zakresie wykonuje przy pomocy wicewojewodów, kierowników wojewódzkich służb, inspekcji i straży, dyrektora generalnego i dyrektorów wydziałów urzędów wojewódzkich.

Istota aktualnego statusu ustrojowego wojewody wynika z jego funkcji zwierzchnika wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej. Zespolenie służb, inspekcji i straży

w administracji rządowej w województwie przybiera dwie postaci: pełną, w formie urzędu wojewódzkiego oraz luźniejszą, w formie działających poza jego strukturą komend, inspektoratów i stacji, podległych bezpośrednio kierownikom wojewódzkich służb, inspekcji i straży, podlegających w pionie właściwym organom szczebla centralnego, zaś w poziomie - zwierzchnictwu wojewody.

Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, którzy powoływani są za zgodą wojewody. Odwołanie komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej wymaga zasięgnięcia opinii wojewody. Odpowiada on za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa. Kontroluje wykonanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, kontroluje wykonane przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie stosownych upoważnień

Ważnym organem wojewody jest Wydział Zarządzania kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych w obszarze, którego kształtują się wytyczne do zarządzania kryzysowego. Wydział przedstawia wojewodzie do zatwierdzenia dokumenty planistyczne województwa i administracji samorządowej dotyczące obszaru zarządzania kryzysowego.

Administracja rządowa w terenie dzieli się na zespoloną, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody, jak również służb, inspekcji i straży, oraz niezespoloną - podlegającą bezpośrednio zwierzchnictwu ministrów lub centralnych organów administracji rządowej. Zespolenie organizacyjne pewnych organów administracji specjalnej z urzędem wojewody, rozszerzenie jego kompetencji, jako organu rządowej administracji ogólnej, znacznie wzmocniło pozycję wojewody. Zgodnie z ustawą o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, zadania administracji rządowej w terenie wykonują wojewodowie i podporządkowane im organy, a więc kierownicy służb, inspekcji i innych wojewódzkich jednostek organizacyjnych, terenowe organy administracji podporządkowane ministrom (jako organy administracji specjalnej) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniani „kierownicy” wykonują zadania i posiadają kompetencje z „upoważnienia wojewody”.

Wprowadzając określenie *organów administracji niezespolonej*, ustawodawca dokonał uporządkowania, stosowanej do 1999 r., różnego rodzaju terminologii dla określenia terenowych organów administracji rządowej funkcjonujących poza administracją ogólną. Ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej używała dla

organów usytuowanych poza administracją ogólną, której zadania wykonywali wojewodowie i podporządkowane im organy, określenie *organów administracji specjalnej*. Ustawa z 1998 r. o administracji rządowej w województwie wprowadziła nowe pojęcie *organów administracji niezespólonej* (Pokruszyński, W. 2012, s. 33). Artykuł 9 pkt 3 ustawy z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie zawiera definicję organów administracji niezespólonej. Są to: terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi, kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa.

Dodatkowy organ administracji niezespólonej może być powołany, gdy:

- jest uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywania zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekracza obszar jednego województwa,
- wyłącznie w drodze ustawy.

Powołanie i odwołanie organów administracji niezespólonej następowało na wniosek właściwego miejscowo wojewody albo po uzyskaniu jego zgody. W przypadku nieuwzględnienia wniosku wojewody lub niezyskania jego zgody minister właściwy do spraw administracji i cyfryzacji może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu. Wojewoda posiada prawo do wydawania poleceń wynikających z funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, może też wydawać „polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych [...] obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra" (art. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie). Jednak polecenia te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Kolejne uprawnienie wojewody dotyczy kontroli. Wojewoda ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, również przez organy administracji niezespólonej. Artykuł 21 ustawy z 4.09.1997 r. o administracji rządowej w województwie upoważnia wojewodę do wglądu w tok sprawy aktualnie prowadzonej na podstawie przepisów (Żukrowski, M. 2011, s.786 – 794).

Administracja samorządowa

Polski prawodawca nie posługuje się pojęciem *administracja samorządowa* w aktach normatywnych. W tym zakresie wykorzystywane są przede wszystkim zwroty *samorząd terytorialny* oraz *jednostki samorządu terytorialnego*. W tym ujęciu administracja samorządowa powinna być traktowana jako administracja, która odnosi się do samorządu

terytorialnego i wykonywana jest przez ten samorząd. Przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, iż pojęcie *samorząd terytorialny* nie zostało wyjaśnione na gruncie obowiązujących przepisów prawa co stanowi pewne niedomówienie (Chmaj, M. 2012, s. 11- 12).

Samorząd to wykonywanie zadań publicznych w sposób zdecentralizowany, na własną odpowiedzialność, przez odrębne w stosunku do administracji rządowej podmioty, w tym przypadku przez jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa zasadnicza wskazuje na dwa immanentne elementy samorządu terytorialnego: trwale wydzielony fragment terytorium państwa (województwo, powiat, gmina) oraz stale zamieszkującą go ludność (por. art. 16 ust. 1 Konstytucji RP).

1. Podstawowe cechy samorządu terytorialnego:

- podstawowe substraty to: terytorium oraz zamieszkujące je osoby,
- członkiem wspólnoty samorządowej staje się osoba fizyczna z mocy ustawy; przynależność ta ma charakter przymusowy,
- wykonuje zadania publiczne polegające szczególnie na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej,
- wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- jednostki samorządowe są odrębnymi podmiotami prawa od państwa zarówno w znaczeniu cywilnoprawnym, jak i w znaczeniu publicznoprawnym,
- jednostki samorządowe charakteryzują się niezależnością i samodzielnością, podlegają ochronie prawnej,
- posiada własną strukturę organizacyjną odrębną od administracji rządowej;
- jest instytucją prawa pozytywnego, co oznacza, iż jego ustrój, sposób powstania, kompetencje itp. zdefiniowane są na gruncie przepisów prawa zawartych przede wszystkim w ustawach.

Samorzady terytorialne zostały powołane przez państwo w celu realizacji jego zadań, jednakże nie należy dopatrywać się konfliktu interesów państwa z administracją rządową (Chmaj, M. 2012, s. 13- 15).

2. Zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego

Zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego ustawodawca zaliczył do podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zakres działalności poszczególnych jego szczebli jest zróżnicowany. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zatem gmina jako jego podstawowa jednostka dąży do zaspokajania zbiorowych potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne

o charakterze ponadgminnym, a samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim.

W szczególności zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami m.in. w zakresie bezpieczeństwa publicznego (art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.

Zauważyć należy to, iż istnieją znaczne różnice terminologiczne w określeniu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Gmina i powiat wykonują zadania publiczne w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a samorząd województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym odróżnia zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli od zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, a ustawa o samorządzie województwa odróżnia zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego od zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Przepisy ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadku gmin określają wprost, że gmina wykonuje zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jako zadania własne (Misiuk, A. 2008, s. 69). Niemniej określenie zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa publicznego jako zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wynika bezpośrednio z Konstytucji RP oraz innych przepisów ustrojowych. Zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Odrębna ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”. Konstytucja wprowadziła więc podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone, przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, natomiast zadania zlecone jednostki samorządu terytorialnego wykonują, jeżeli wynika to wprost z przepisu ustawy. Powyższa zasada znajduje swoje odzwierciedlenie również w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego:

- gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, natomiast obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej może być nakładany na gminę jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym;
- powiat wykonuje zadania publiczne określone ustawami w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ustawa o samorządzie powiatowym);
- samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ustawa o samorządzie województwa); ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (Misiuk, A. 2008, s. 70 – 71).

W związku z powyższym także zadania powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zadania samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego należą do zadań własnych odpowiednio powiatu i samorządu województwa.

Podstawy prawne systemu bezpieczeństwa wewnętrznego

Ważnym i zasadniczym celem funkcjonowania władzy, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym, jest zagwarantowanie ludności cywilnej akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa i spokojnego rozwoju. Zatem zadaniem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest zapewnienie społeczeństwu zrównoważonego rozwoju poprzez utrzymanie zdolności do reagowania (odpowiednio do zaistniałej sytuacji). Obszar objęty systemem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest trudny do zdefiniowania. Wydaje się jednak, że system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa można bez specjalnego uzasadnienia wyodrębnić z systemu bezpieczeństwa narodowego jako zbiór organów władzy i administracji publicznej, metod oraz sposobów działania związanych z ochroną porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Takie postrzeganie w ujęciu systemowym bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony porządku konstytucyjnego (bezpieczeństwa ustrojowego) jest uzasadnione. Dają się one bowiem wyodrębnić i nie naruszają wzajemnych norm funkcjonowania. Obszar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa nie może być przypisany wyłącznie jednemu działowi administracji rządowej. W związku z tym niemożliwe jest identyfikowanie tego obszaru bezpieczeństwa narodowego wyłącznie z jednym resortem.

Podstawą prawną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski jest Konstytucja RP, ustawy oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze (rozporządzenia). W celu stworzenia warunków do omówienia problematyki stanowiącej przedmiot rozważań przedstawiono

analizę przepisów obowiązującego prawa w zakresie dotyczącym podsystemów: bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego i ochrony porządku konstytucyjnego, przedstawiając jej wyniki w odniesieniu do centralnego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego szczebla organizacji państwa.

Dział administracji rządowej - sprawy wewnętrzne, zgodnie z postanowieniami art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, obejmuje m.in. kwestie związane z problematyką bezpieczeństwa publicznego (kwestie dotyczące ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego) oraz bezpieczeństwa powszechnego (kwestie dotyczące przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, ochrony przeciwpożarowej i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym). Wyżej wymieniony artykuł stanowi również, iż minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór między innymi nad działalnością: Policji, Straży Granicznej, Obrony Cywilnej Kraju i Państwowej Straży Pożarnej. Na podstawie analizy zadań określonych w stosownych przepisach prawa należy stwierdzić, że pierwsze dwie z przedstawionych powyżej instytucji są głównymi podmiotami w sferze bezpieczeństwa publicznego, kolejne natomiast - w sferze bezpieczeństwa powszechnego (Wiśniewski, B., Zalewski, S. 2006, s. 91 – 92).

Charakterystyka systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP

Zgodnie z polskim prawodawstwem oraz terytorialnością za problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ujętego w ramy systemu odpowiadają stosownie do posiadanych kompetencji odpowiednie organy, którymi są: Rada Ministrów, właściwy centralny organ administracji rządowej, wojewoda, starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Organy władzy wykonawczej danego szczebla kierowania państwem można zaliczyć do pierwszej grupy elementów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ich zasadniczym zadaniem jest koordynacja działań wszystkich instytucji funkcjonujących na danym terenie. Natomiast instytucje podległe organowi władzy wykonawczej, których podstawowym zadaniem jest likwidowanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ich skutków, należy zaliczyć do drugiej grupy elementów rozpatrywanego systemu. Główną rolę w tej grupie elementów odgrywają właściwe instytucje, w których skład wchodzi przede wszystkim: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz inne wyspecjalizowane straże i służby, a także wyodrębnione inspekcje (Pokruszyński, W. 2009, s. 34).

Powyższy podział oraz analiza obowiązującego w Polsce stanu prawnego pozwala na stwierdzenie, że system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa uwzględnia specyfikę struktury władzy w naszym kraju oraz zakresy odpowiedzialności struktur organizacyjnych instytucji państwowych.

System ten ujmuje trzy podstawowe obszary: aparat kierujący, powiązania informacyjne niezbędne do realizacji procesu kierowania i odzwierciedlające strukturę opisywanego systemu oraz zbiór metod i działań regulujących sposób oraz zasady funkcjonowania opisywanego systemu w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Cechą charakterystyczną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP są stabilność zarówno celu jego funkcjonowania, jak i struktury. W systemie tym zarysowane są precyzyjnie funkcje jego elementów, które zazębiają się, przynosząc oczekiwaną, wcześniej zaplanowaną skuteczność działań.

Kolejnymi cechami charakterystycznymi systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest przejrzystość zasad współdziałania między elementami systemu i wspólnota celów. Pierwsza z nich pozwala na jego sprawne funkcjonowanie w sytuacji zagrożenia, druga zaś pozwala wyzyskać w pełni korzyści płynące ze specjalizacji elementów.

Częścią stabilną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest struktura organizacyjna, zmienną natomiast - sytuacje zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego.

Naturalną konsekwencją cech opisywanego systemu są funkcje koordynacyjne w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego RP zlokalizowane na wszystkich szczeblach hierarchii organizacyjnej. Prezentowany system charakteryzuje się decentralizacją w obszarach bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego. Z kolei w części dotyczącej porządku konstytucyjnego jego wyróżniającą cechą jest centralizacja. Zarówno decentralizacja, jak i centralizacja wyżej wymienionych obszarów pozwalają na utrzymywanie stabilności systemu.

W systemie bezpieczeństwa wewnętrznego można wyodrębnić sześć podstawowych kryteriów, każdy obejmuje specyficzny zbiór stosunków zachodzących między elementami organizacyjnymi, do których zaliczyć należy:

- spiętrzenie - określające liczbę szczebli hierarchicznych,
- rozpiętość - określającą ilość elementów podporządkowanych na poszczególnych szczeblach jednemu zwierzchnikowi,
- spoistość organizacyjną - określającą stopień wzajemnej zależności strukturalno - funkcjonalnych pomiędzy elementami organizacyjnymi ze względu na wykonywane zadania,

- system informacyjny - obrazujący sieć obiegu informacji,
- podział uprawnień do podejmowania decyzji - obejmujący stosunki służbowe nadrzędności i podporządkowania między poszczególnymi organami,
- podział pracy pomiędzy elementami organizacyjnymi dotyczący stosunków współdziałania, których wyrazem są więzi między elementami organizacyjnymi (Wiśniewski, B., Zalewski, S. 2006, s. 97 – 98). Zakładając, iż składowa systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest składową podsystemów bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego, porządku konstytucyjnego, ich struktura, zadania i funkcje są zasadne.

Zakończenie

Ważnym spostrzeżeniem opisywanego tematu jest to, iż system bezpieczeństwa narodowego, w tym szczególnie zarządzanie kryzysowe, przeszedł gruntowną transformację, co dało wyraz jego skuteczności w ostatnich zagrożeniach wywołanych siłami natury i przez człowieka. Analiza sposobów reagowania w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego pozwala na stwierdzenie, że do funkcjonowania w tych warunkach powinny być przygotowane wszystkie organy i właściwe szczeble administracji rządowej i samorządowej. U podstaw takiego stwierdzenia legła zasada powszechnej odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa. Współczesnym wyzwaniem w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest wpływ na zakres i treść regulacji prawa krajowego oddziaływania norm międzynarodowych w warunkach polskich określonych mianem ratyfikowania umów międzynarodowych, na które spogląda się przez pryzmat permanentnego procesu dostosowywania krajowego systemu prawnego do postanowień prawa Unii Europejskiej.

Bibliografia / References

- Fehler, W. (2009). (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*. Biała Podlaska: Wydawnictwo „Arte” w Białej Podlasce.
- Gołębiewski, J. (2011). *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Szkoły Aspirantów PSP.
- Gryz, J., Kitler W. (2007). (red.), *System reagowania kryzysowego*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Chmaj, M. (2012). (red.), *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Jabłonowski, M., Smolak, L. (2007). (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*. Pułtusk: Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. A. Gieyszтора.
- Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Warszawa: AON.

- Lidwa, W., Krzeszowski, W., Więcek, W. (2010). (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa: AON.
- Łażewska, D. (2009). *Współczesne koncepcje filozofii i etyki*. Józefów: Wydawnictwo WSGE.
- Łepkowski, W. (2002). (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: AON.
- Misiuk, A., (2008). *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, zagadnienia prawno – ustrojowe*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne Sp. z o.o.
- Nowak, E. (2007). *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*. Warszawa: AON.
- Pokruszyński, W. (2008). *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*. Józefów: Wydawnictwo WSGE w Józefowie.
- Pokruszyński, W. (2010). *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*. Józefów: Wydawnictwo WSGE w Józefowie.
- Sienkiewicz – Małjurek, K., Krynojewski, F. R. (2010). (red.), *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Sulowski, S., Brzeziński, M. (2009). (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Szumlik, B., Żmigrodzki, M., (2007). (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Wiśniewski, B., Zalewski, S. (2006). (red.), *Bezpieczeństwo Wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*. Bielsko – Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej.
- Żukrowski, M. (2011). *Dzieje administracji publicznej w Polsce w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.