

mgr Tomasz Góra

Streszczenie pracy doktorskiej „Bezpieczeństwo publiczne w prawie administracyjnym”

napisanej pod kierunkiem: prof. zw. dra hab. Jana Zimmermanna

promotor pomocniczy: dr Joanna Lemańska

Rozprawa doktorska „Bezpieczeństwo publiczne w prawie administracyjnym” jest oceną unormowań prawnych dotyczących bezpieczeństwa publicznego opartą na analizie przepisów prawa materialnego, ustrojowego i procesowego. Dysertacja wskazuje na różnorodność tej kategorii i jej interdyscyplinarny charakter. Charakter interdyscyplinarny bezpieczeństwa publicznego jest pozytywną cechą tej kategorii. Bezpieczeństwo publiczne pozostaje zarówno w zainteresowaniu państwa, a także samych obywateli (podmiotów objętych ochroną przez bezpieczeństwo publiczne).

Przedmiotem pracy jest próba odpowiedzi na pytania: „czy prawo administracyjne wystarczająco reguluje bezpieczeństwo publiczne?” oraz „czy prawo administracyjne gwarantuje bezpieczeństwo publiczne?” Wieloaspektowość tych pytań, a jeszcze bardziej złożona na nie odpowiedź, powodują, że w ramach prowadzenia analizy przedmiotu rozprawy skoncentrowano się na kilku problemach węzłowych oraz dokonano ich przeglądu.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów podzielonych na szczegółowe punkty, poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem.

W rozdziale pierwszym zatytułowanym „Bezpieczeństwo w ujęciu ogólnym” dokonano oceny kategorii bezpieczeństwa publicznego pod kątem jego przydatności dla prawa administracyjnego. Wskazano zarówno na podmiotowy jak i przedmiotowy charakter obszaru regulacji mieszczącego się w granicach tego pojęcia. Dokonano przeglądu definicji bezpieczeństwa publicznego oraz innych pojęć związanych oraz mających znaczenie dla głównego pojęcia pracy, m.in. pojęcia: porządku publicznego, interesu publicznego, celu publicznego i zadania publicznego. Ukazano także bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny w ujęciu obowiązującej Konstytucji.

Dokonano próby stworzenia definicji pojęcia „bezpieczeństwo publiczne”. Stworzona definicja uwzględnia zarówno obowiązek państwa i jego organów polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego, ale także uznaje, że w procesie tym współuczestniczą obywatele, jednostki, podmioty pozapaństwowe. Owo współuczestniczenie winno zawierać się przede wszystkim w: wykonywaniu obowiązków nałożonych przez państwo, często o charakterze reglamentacyjnym, świadomym i zgodnym z normami postępowania w sferze

bezpieczeństwa publicznego, współpracy przy wykonywaniu samodzielnych obowiązków państwa i organów administracji publicznej, wzbudzaniu, utrwalaniu oraz promowaniu postaw na rzecz bezpieczeństwa publicznego, nienadużywaniu wolności, która jest kluczową wartością w ramach bezpieczeństwa publicznego.

W pierwszym rozdziale podkreślono ponadto, że bezpieczeństwo publiczne jest jednocześnie kategorią niedookreśloną i niejasną, o charakterystyce generalnej klauzuli odsyłającej. Wskazano, że taka cecha bezpieczeństwa publicznego stanowi z jednej strony jej zaletę, z uwagi na „pojemność” tej kategorii, a z drugiej strony może sprawiać trudności z jej stosowaniem przez organy administracji publicznej.

Znaczna część pierwszego rozdziału poświęcona została analizie poszczególnych, wewnętrznych kategorii bezpieczeństwa publicznego, które autor wyodrębnia. W ramach dokonanej analizy wydzielono 10 kategorii bezpieczeństwa publicznego, które dotyczą szczegółowej ochrony różnych dóbr, wartości, praw i swobód obywatelskich. Wskazane kategorie to bezpieczeństwo: polityczne, ideologiczne, informacyjne, społeczne (socjalne), zdrowotne, ekonomiczne, podatkowe, prawne, wojskowe (militarne), ekologiczne (środowiskowe).

W rozdziale drugim noszącym tytuł „Podmioty zajmujące się bezpieczeństwem publicznym i ich kompetencje” dokonano oceny i analizy realizacji przez państwo zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego i wskazano podmioty odpowiedzialne za ten obszar.

W pierwszej części rozdziału drugiego omówiono podmioty bezpieczeństwa publicznego w odniesieniu do unormowanych już relacji wewnątrz administracji publicznej, między jej wszystkimi organami. Unormowania dotyczące tej dziedziny administracji ujawniły dwa podstawowe sposoby konstruowania tych powiązań w różnych grupach organów administracji publicznej: centralizację i decentralizację. Ponadto w pracy podkreślono, że pojęciom tym towarzyszą dwie inne konstrukcje nazywane koncentracją i dekoncentracją. W tej części rozdziału drugiego dokonano analizy tych wskazanych pojęć i ich przydatności dla potrzeb bezpieczeństwa publicznego. Ponadto przeprowadzono analizę podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym na szczeblu administracji rządowej i administracji samorządowej.

W drugiej części rozdziału drugiego omówiono wybrane przykłady organów i podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym oraz ich kompetencji w tym zakresie. W ramach wymienionych podmiotów, dokonano ich podziału na grupę organów administracji publicznej, która jest wyposażona w wielorakie kompetencje dotyczące spraw państwa, w szczególności posiadająca kompetencje z zakresu bezpieczeństwa publicznego

oraz grupę podmiotów specjalistycznych (służby, inspekcje, straże), które typowo zajmują się bezpieczeństwem publicznym, tzn. ich przedmiot działania skoncentrowany jest przede wszystkim na tym obszarze funkcjonowania państwa. Wskazane podmioty pochodzą z administracji rządowej oraz administracji samorządowej.

Na szczeblu administracji rządowej wskazano i omówiono następujące podmioty, które zajmują się bezpieczeństwem publicznym: Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, wojewodę, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Z kolei na szczeblu administracji samorządowej wskazano i omówiono wszystkie organy samorządu gminnego i powiatowego, a ponadto: gminny zespół zarządzania kryzysowego, straż gminną oraz komisję bezpieczeństwa i porządku.

W grupie podmiotów specjalistycznych wskazano: Policję, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Państwową Straż Pożarną, Inspekcje Nadzoru Budowlanego, Inspekcję Transportu Drogowego oraz Biuro Ochrony Rządu.

We wstępnej części rozdziału trzeciego zatytułowanego „Prawne formy działania administracji bezpieczeństwa publicznego” dokonano oceny prawnych form działania organów administracji publicznej oraz ich przydatności dla administracji bezpieczeństwa publicznego. Oceniono stopień „używania” tych form przez podmioty zajmujące się bezpieczeństwem publicznym. Na tej podstawie utworzono katalog prawnych form działania administracji bezpieczeństwa publicznego. W katalogu tym ujęto następujące formy działania: akt normatywny (zewnątrzny i wewnętrzny), akt administracyjny (indywidualny i generalny), działania bezpośrednio zobowiązujące, porozumienia administracyjne, działania faktyczne (społeczno-organizatorskie, materialnotechniczne), nowe formy działania, np. plany, strategie.

W dalszej części rozdziału trzeciego dokonano analizy prawnych form działania administracji bezpieczeństwa publicznego w dwojakim ujęciu. Po pierwsze, przez pryzmat stosowania ogólnych form działania administracji publicznej przez organy i podmioty zajmujące się bezpieczeństwem publicznym. Po drugie, dokonano prezentacji szczególnych form działania administracji bezpieczeństwa publicznego.

W pierwszej grupie omówiono prawne formy działania typowe i znane administracji publicznej, ilustrując je przykładami stosowania tych form przez organy administracji publicznej zajmujące się bezpieczeństwem publicznym.

W drugiej grupie zaprezentowano szczególne formy działania administracji bezpieczeństwa publicznego, które są charakterystyczne dla podmiotów zajmujących

się w znacznym stopniu bezpieczeństwem publicznym (służby, inspekcje i straże). Wskazano tutaj na kilka kategorii tych form, m.in. na środki przymusu bezpośredniego, czynności operacyjno-rozpoznawcze i czynności administracyjno-porządkowe.

W rozdziale czwartym zatytułowanym „Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego” dokonano przeglądu definicji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Autor stworzył własną definicję przedmiotowego terminu, która mówi, że „zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego jest określony stan, który negatywnie oddziałuje na podmiot podlegający ochronie, w ten sposób, że podmiot ten w swoim subiektywnym przekonaniu, zobiektywizowanym przez organy państwowe czuje się zagrożony, a przedmiot tego zagrożenia mieści się w jednej z kategorii bezpieczeństwa publicznego”.

W dalszej części rozdziału dokonano analizy występujących zagrożeń oraz norm ochronnych przed zagrożeniami na podstawie aktów normatywnych prawa administracyjnego. Analizę przeprowadzono w podziale na poszczególne kategorie zagrożeń: naturalne, ekologiczne, militarne, społeczne, ekonomiczne, polityczne. Wskazano na różnorodność zagrożeń oraz zróżnicowanie i stopień ich oddziaływania. Zwrócono uwagę na obowiązki organów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym w realizacji norm ochronnych. Wewnątrz poszczególnych kategorii dokonano szczegółowych podziałów. Dokonano także oceny wpływu zagrożeń na całą kategorię bezpieczeństwa publicznego.

Ostatni, piąty rozdział zatytułowany „Bezpieczeństwo publiczne jako szczególne kryterium podejmowania działań przez administrację publiczną” został poświęcony analizie kryterium bezpieczeństwa publicznego na tle innych kryteriów działania administracji publicznej. Kryteria, którymi posługuje się administracja publiczna, mają zróżnicowany charakter i dotyczą zazwyczaj działań specjalnych (szczególnych) administracji publicznej. Działania te podejmowane są przez organy administracji publicznej w oparciu o upoważnienia ustawowe i występują ze względu na szczególną ochronę bądź muszą być uwzględniane przy dokonywanej ocenie przez organ. Rozdział został podzielony na mniejsze części, w których dokonano analizy kryterium bezpieczeństwa publicznego w odniesieniu do innych kryteriów podejmowania działań specjalnych przez administrację publiczną oraz w ujęciu szczegółowym w stosunku do konkretnych przepisów prawa administracyjnego. Podjęto analizę bezpieczeństwa publicznego jako kryterium ochrony fundamentalnych wartości w prawie procesowym, bezpieczeństwa publicznego jako kryterium służącego ochronie mieszkańców lokalnych wspólnot oraz bezpieczeństwa publicznego jako sposobu dyscyplinowania organizacyjnego organów państwa i obywateli w stanach nadzwyczajnych.

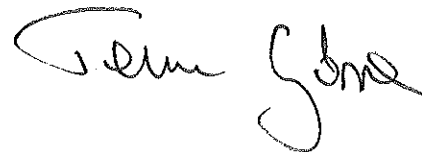
Dokonano także oceny i znaczenia kryterium bezpieczeństwa publicznego dla administracji publicznej i dla podmiotów występujących poza administracją publiczną. Z powodu tego, że bezpieczeństwo publiczne należy do kategorii pojęć tzw. nieostrych zostało ocenione również przez pryzmat działań dyskrejonalnych administracji publicznej. Dokonano oceny wyznaczania dyskrecjonalności działań organów administracji publicznej przez kryterium bezpieczeństwa publicznego.

W końcowej części pracy odpowiadano na jej kluczowe pytania: „czy prawo administracyjne wystarczająco reguluje bezpieczeństwo publiczne?” oraz „czy prawo administracyjne gwarantuje bezpieczeństwo publiczne?”. Autor uznaje, że prawo administracyjne niewystarczająco reguluje bezpieczeństwo publiczne. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze, ustawodawca nie dołożył należytej staranności i nie zadbał o przygotowanie odpowiednich unormowań materii bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym. Z kolei występujące regulacje w materiale normatywnym prawa administracyjnego nie dają podstaw do ich pozytywnej oceny. Nieliczne przykłady prawidłowych regulacji nie wpływają na ogólną ocenę i nie dają podstaw do uznania, że prawo administracyjne wystarczająco reguluje bezpieczeństwo publiczne.

Konsekwentnie autor negatywnie odpowiada na drugie postawione pytanie, tj. czy prawo administracyjne gwarantuje bezpieczeństwo publiczne. Autor podkreśla, że odpowiedź na to pytanie jest uwarunkowana odpowiedzią na pierwsze pytanie. Skoro prawo administracyjne niewystarczająco reguluje bezpieczeństwo publiczne, to także prawo administracyjne nie gwarantuje bezpieczeństwa publicznego. Brak gwarancji prawa administracyjnego w sferze bezpieczeństwa publicznego dotyczy przede wszystkim norm prawnych skierowanych do człowieka, obywatela, który w ramach publicznych praw podmiotowych, nie może skutecznie domagać się zapewnienia mu bezpieczeństwa publicznego. Ten obowiązujący stan prawny poważnie, negatywnie wpływa na konstytucyjne gwarancje wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego. Brak gwarancji prawa administracyjnego w sferze bezpieczeństwa publicznego to także niewłaściwie skonstruowane normy prawne lub ich brak w ogóle, np. norm prawnych określających kompetencje dla organów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym.

Według autora przeprowadzona analiza w zakresie odpowiedzi na drugie zasadnicze pytanie ujawniła w treściach normatywnych, określających działalność organów administracji publicznej, zajmujących się bezpieczeństwem publicznym, wiele nieprawidłowości. Dotyczą one mieszania przez prawodawcę kompetencji z zadaniami organów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym i braku kompetencji dla tych organów w obszarach

i kategoriach bezpieczeństwa publicznego o dużym zagrożeniu, np. bezpieczeństwo radiacyjne, zagrożenia terrorystyczne, a także niektóre zagrożenia naturalne. Inne negatywne zjawisko w obszarze unormowań działalności organów administracji publicznej zajmujących się bezpieczeństwem publicznym stanowi „zazębianie się” kompetencji pomiędzy organami. Jest to zjawisko niepokojące, które może powodować powstawanie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami, co w obszarze bezpieczeństwa publicznego jest niepożądane. Wszystkie opisane tutaj zjawiska, które można określić jako patologię w sferze unormowań działalności administracji bezpieczeństwa publicznego, mają negatywny wpływ na realizację zadań państwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "T. J. Jone". The signature is written in a cursive style with a large initial 'T'.