

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

ORGANY I INNE PODMIOTY ADMINISTRACJI

redakcja naukowa

Marian Zdyb

Jerzy Stelmasiak

Kamil Sikora

SERIA AKADEMICKA



LEX

a Wolters Kluwer business

Autorzy poszczególnych rozdziałów:

Marian Zdyb

Rozdział I. Istota systemu organów i innych podmiotów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego

Hanna Spasowska-Czarny

Rozdział II. Organy i inne podmioty państwowe właściwe w zakresie obrony narodowej

Dorota Lebowa

Rozdział III. Formacje umundurowane podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych

Rozdział VI. Państwowe służby w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Leszek Bielecki

Rozdział IV. Formacje wojskowe w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Kamil Sikora

Rozdział V. Straże w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Rozdział VII. Inspekcje jako podmioty wyspecjalizowane w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Jerzy Stelmasiak, Leszek Bielecki

Rozdział VIII. Organizacje społeczne w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

ORGANY I INNE PODMIOTY ADMINISTRACJI

redakcja naukowa

Marian Zdyb

Jerzy Stelmasiak

Kamil Sikora

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 15 kwietnia 2015 r.

Recenzenci

Prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski

Dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a stylized, lowercase font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative wavy line.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-8206-9

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

www.wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział I	
Istota systemu organów i innych podmiotów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego	17
1. Podstawowe problemy ustroju administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego	17
2. Zakres administracji bezpieczeństwa wewnętrznego	20
3. Działy administracyjne w perspektywie ochrony bezpieczeństwa	23
4. Złożoność problemów dotyczących kształtowania aparatu administracyjnego związanego z bezpieczeństwem wewnętrznym	25
5. Zasadnicze kategorie organów i innych podmiotów w ramach współczesnego modelu aparatu bezpieczeństwa wewnętrznego	29
Literatura	35
Rozdział II	
Organy i inne podmioty państwowe właściwe w zakresie obrony narodowej	38
1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	38
1.1. Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi	41
1.2. Uprawnienia najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie pokoju	43
1.3. Uprawnienia najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie wojny	44
1.4. Pozostałe uprawnienia Prezydenta wynikające z funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych	45
1.5. Bezpośrednie relacje Prezydenta z armią	46
1.6. Powszechna lub częściowa mobilizacja i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej	46
1.7. Kompetencje w sytuacji stanów nadzwyczajnych	47
1.7.1. Stan wojenny	47
1.7.2. Stan wyjątkowy	49
1.7.3. Stan klęski żywiołowej	50
1.8. Rada Bezpieczeństwa Narodowego	50
2. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	52
3. Minister Obrony Narodowej	54

4. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego	57
Literatura	59
Rozdział III	
Formacje umundurowane podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych	
1. Policja	63
1.1. Podstawy prawne funkcjonowania	63
1.2. Zakres działalności	63
1.3. Struktura organizacyjna	64
1.4. Zakres uprawnień	66
2. Biuro Ochrony Rządu	69
2.1. Podstawy prawne funkcjonowania	69
2.2. Zakres działalności	69
2.3. Struktura organizacyjna	70
2.4. Zakres uprawnień	70
3. Centralne Biuro Antykorupcyjne	72
3.1. Podstawy prawne funkcjonowania	72
3.2. Zakres działalności	73
3.3. Struktura organizacyjna	74
3.4. Zakres uprawnień	75
4. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	78
4.1. Podstawy prawne funkcjonowania	78
4.2. Zakres działalności	79
4.3. Struktura organizacyjna	80
4.4. Zakres uprawnień	81
Literatura	83
Rozdział IV	
Formacje wojskowe w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego	
1. Żandarmeria Wojskowa	86
1.1. Podstawy prawne funkcjonowania	86
1.2. Zakres działalności	89
1.3. Struktura organizacyjna	102
2. Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego	105
2.1. Podstawy prawne funkcjonowania	105
2.2. Zakres działalności	109
2.3. Struktura organizacyjna	119
Literatura	121
Rozdział V	
Straże w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego	
1. Państwowa Straż Pożarna	124
1.1. Podstawy prawne funkcjonowania	124
1.2. Zakres działalności	125
1.3. Struktura organizacyjna	126

2.	Straż Graniczna	132
2.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	132
2.2.	Zakres działalności	133
2.3.	Struktura organizacyjna	138
3.	Państwowa Straż Łowiecka	141
3.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	141
3.2.	Zakres działalności	142
3.3.	Struktura organizacyjna	144
4.	Państwowa Straż Rybacka	145
4.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	145
4.2.	Zakres działalności	145
4.3.	Struktura organizacyjna	148
5.	Straż Ochrony Kolei	149
5.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	149
5.2.	Zakres działalności	151
5.3.	Struktura organizacyjna	153
6.	Straż miejska (gminna)	155
6.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	155
6.2.	Zakres działalności	156
6.3.	Struktura organizacyjna	161
	Literatura	163

Rozdział VI

	Państwowe służby w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego	166
1.	Służba Celna	166
1.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	166
1.2.	Zakres działalności	167
1.3.	Struktura organizacyjna	168
1.4.	Zakres uprawnień	170
2.	Służba Więzienna	173
2.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	173
2.2.	Zakres działalności	174
2.3.	Struktura organizacyjna	175
2.4.	Zakres uprawnień	178
3.	Służba Leśna	180
3.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	180
3.2.	Zakres działalności	180
3.3.	Struktura organizacyjna	181
3.4.	Zakres uprawnień	184
	Literatura	185

Rozdział VII**Inspekcje jako podmioty wyspecjalizowane w zakresie bezpieczeństwa**

i porządku publicznego	186
1. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	187
1.1. Podstawy prawne funkcjonowania	187
1.2. Zakres działalności	188
1.3. Struktura organizacyjna	189
2. Generalny Inspektor Informacji Finansowej	191
2.1. Podstawy prawne funkcjonowania	191
2.2. Zakres działalności	193
2.3. Struktura organizacyjna	193
3. Inspekcja Nadzoru Budowlanego	197
3.1. Podstawy prawne funkcjonowania	197
3.2. Zakres działalności	197
3.3. Struktura organizacyjna	198
4. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna	201
4.1. Podstawy prawne funkcjonowania	201
4.2. Zakres działalności	203
4.3. Struktura organizacyjna	204
5. Państwowa Inspekcja Handlowa	207
5.1. Podstawy prawne funkcjonowania	207
5.2. Zakres działalności	207
5.3. Struktura organizacyjna	209
6. Inspekcja Ochrony Środowiska	212
6.1. Podstawy prawne funkcjonowania	212
6.2. Zakres działalności	213
6.3. Struktura organizacyjna	216
7. Państwowa Inspekcja Sanitarna	219
7.1. Podstawy prawne funkcjonowania	219
7.2. Zakres działalności	220
7.3. Struktura organizacyjna	223
8. Państwowa Inspekcja Weterynaryjna	227
8.1. Podstawy prawne funkcjonowania	227
8.2. Zakres działalności	229
8.3. Struktura organizacyjna	230
9. Inspekcja Kontroli Skarbowej	237
9.1. Podstawy prawne funkcjonowania	237
9.2. Zakres działalności	237
9.3. Struktura organizacyjna	240
10. Inspekcja Transportu Drogowego	244
10.1. Podstawy prawne funkcjonowania	244
10.2. Zakres działalności	245
10.3. Struktura organizacyjna	252

11. Państwowa Inspekcja Pracy	258
11.1. Podstawy prawne funkcjonowania	258
11.2. Zakres działalności	259
11.3. Struktura organizacyjna	263
12. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	267
12.1. Podstawy prawne funkcjonowania	267
12.2. Zakres działalności	267
12.3. Struktura organizacyjna	270
13. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa	271
13.1. Podstawy prawne funkcjonowania	271
13.2. Zakres działalności	272
13.3. Struktura organizacyjna	274
14. Inspekcja Dozoru Jądrowego	277
14.1. Podstawy prawne funkcjonowania	277
14.2. Zakres działalności	279
14.3. Struktura organizacyjna	281
15. Inspekcja do Spraw Substancji Chemicznych	283
15.1. Podstawy prawne funkcjonowania	283
15.2. Zakres działalności	285
15.3. Struktura organizacyjna	286
16. Inspekcja Rybołówstwa Morskiego	287
16.1. Podstawy prawne funkcjonowania	287
16.2. Zakres działalności	288
16.3. Struktura organizacyjna	289
17. Inspekcja Żeglugi Śródlądowej	291
17.1. Podstawy prawne funkcjonowania	291
17.2. Zakres działalności	292
17.3. Struktura organizacyjna	292
Literatura	294

Rozdział VIII

Organizacje społeczne w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego	296
1. Społeczna Straż Rybacka	296
1.1. Podstawy prawne funkcjonowania	296
1.2. Zakres działalności	310
1.3. Struktura organizacyjna	311
2. Społeczna Inspekcja Pracy	314
2.1. Podstawy prawne funkcjonowania	314
2.2. Zakres funkcjonowania	315
2.3. Struktura organizacyjna	318
3. Ratownictwo medyczne	319
3.1. Podstawy prawne funkcjonowania	319
3.2. Zakres działalności	324
3.3. Struktura organizacyjna	331

4.	Ochotnicza Straż Pożarna	333
4.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	333
4.2.	Zakres działalności	337
4.3.	Struktura organizacyjna	342
5.	Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	346
5.1.	Podstawy prawne funkcjonowania	346
5.2.	Zakres działalności	346
5.3.	Struktura organizacyjna	350
	Literatura	357

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|----------------|---|---|
| k.k. | – | ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) |
| k.p.k. | – | ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) |
| u.d.a.r. | – | ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 743 z późn. zm.) |
| u.o.d.o. | – | ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 z późn. zm.) |

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- | | | |
|----------|---|---|
| M.P. | – | Monitor Polski |
| ONSAiWSA | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych |
| OSNKW | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa |
| OSNP | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych |
| OTK-A | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A |
| PiP | – | Państwo i Prawo |
| RPEiS | – | Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny |
| WPP | – | Wojskowy Przegląd Prawniczy |

Inne

ABW	–	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	–	Agencja Wywiadu
BOR	–	Biuro Ochrony Rządu
CBA	–	Centralne Biuro Antykorupcyjne
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
PIP	–	Państwowa Inspekcja Pracy
SA	–	Sąd Apelacyjny
SKW	–	Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SN	–	Sąd Najwyższy
SWW	–	Służba Wywiadu Wojskowego
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Jedną z podstawowych funkcji współczesnego państwa, warunkującą jego istnienie jako struktury, jest zagwarantowanie ładu, porządku publicznego i zapewnienie poczucia bezpieczeństwa obywatelom tego państwa. Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu funkcjonalnym to system podmiotów wykonujących zadania z tego zakresu za pomocą odpowiednio dobranych prawnych form i środków działania. Nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie systemu tych podmiotów w ciągłej gotowości i zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia różnorodnych zagrożeń, ich eliminowania, a następnie przywracania stanu powszechnego ładu, porządku i bezpieczeństwa.

Problematyka bezpieczeństwa w państwie związana jest z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Osiągnięcie tego celu wymaga tworzenia spójnych przepisów prawnych, kształtowania odpowiednich postaw społecznych, doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Planując swoje działania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, państwo musi być świadome tych uwarunkowań i stworzyć odpowiedni system podmiotów, a następnie starać się go doskonalić i dostosowywać do aktualnej sytuacji.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonują nie tylko wyspecjalizowane organy administracji rządowej (dotyczy to szczególnie umundurowanych i uzbrojonych formacji), lecz także jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty prywatne. Tak szeroki zakres podmiotowy wskazuje na rozległość i wielokierunkowość podejmowanych zadań.

Bezpieczeństwo, jego poczucie wśród obywateli oraz porządek publiczny to wartości, które w każdym państwie zajmują szczególne miejsce, a każde państwo powinno podejmować wszelkie działania celem zapewnienia, zagwarantowania i ochrony tych wartości. W Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego zajmuje szczególne miejsce. Jak wynika z treści art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela, a także gwarantuje bezpieczeństwo swoim obywatelom. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wol-

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są w demokratycznym państwie prawa konieczne dla jego bezpieczeństwa i porządku publicznego².

Jeżeli przez bezpieczeństwo i porządek publiczny rozumiemy pewien system podmiotów i instytucji społecznych, a także stan braku zagrożenia ze strony czynników wewnętrznych i zewnętrznych, to ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego oznacza działalność państwa, która polega na odpowiednim podtrzymywaniu tego stanu oraz jego zabezpieczeniu. W zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego istotną rolę odgrywa cały system organów i innych podmiotów administracji publicznej właściwych w sferze bezpieczeństwa i porządku, pełniących funkcję tzw. policji administracyjnej. Funkcja policyjna w jej podstawowym wymiarze ma przede wszystkim charakter ochronny, ochroną objęte są dobra o charakterze publicznym, jak i prywatnym, materialnym, jak i niematerialnym. W wymiarze pochodnym funkcja policyjna ma charakter nadzorczy, a także kontrolny i realizowana jest przez różnego rodzaju służby, inspekcje, straże, nadzory i dozory³. Cechą charakterystyczną policji administracyjnej jest to, że organy i podmioty wchodzące w jej skład wykonują zadania o ściśle wyspecjalizowanym charakterze, mieszczące się jednak w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania tych organów i podmiotów, jak zauważa S. Pieprzny, kształtują tzw. rodzajowość bezpieczeństwa⁴.

System organów administracji publicznej oraz innych podmiotów właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest niezwykle rozbudowany oraz zróżnicowany. Tworzą go bowiem nie tylko organy administracji rządowej o charakterze ogólnym, lecz także szeroki wachlarz służb, inspekcji i straży oraz jednostki samorządu terytorialnego. Do tego doliczyć należy odgrywające coraz większą rolę organizacje pozarządowe, jak również podmioty prywatne, które realizują w swoich działaniach idee ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Prezentowany podręcznik zawiera pogłębioną analizę systemu organów administracji publicznej oraz innych podmiotów funkcjonujących i realizujących zadania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Autorzy starali się w sposób przejrzysty i fachowy wyjaśnić rozbieżności dotyczące funkcjonowania wyżej wymienionych instytucji, kompleksowo omawiając podstawy prawne prowadzonej działalności, organizację struktur wewnętrznych, zadania, a także rodzaje prawnych form i środków wykorzystywanych do ich realizacji. W opracowaniu uwzględniono aktualnie obowiązujący stan prawny, treści wzbogacono orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, zaprezentowano również zbiorcze zestawienie pozycji z literatury przedmiotu.

Publikację uznać należy za wartościową pozycję dydaktyczną dla studentów wszystkich rodzajów szkół wyższych, na których tworzone są kierunki i specjalizacje związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, narodowym czy państwowym. Stanowić ona będzie też istotne uzupełnienie oferty podręcznikowej dla studentów kierunku administracja oraz prawo, a także dla słuchaczy studiów podyplomowych.

² Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

³ E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja administracyjna* (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014, s. 659–662.

⁴ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 122.

Prezentowane opracowanie to również wartościowe źródło wiedzy dla pracowników struktur administracji rządowej oraz samorządowej, pracowników służb, inspekcji i straży, praktyków oraz osób zainteresowanych pogłębieniem swojej wiedzy na tematy związane z funkcjonowaniem i realizacją zadań przez administrację publiczną w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

dr Kamil Sikora

ISTOTA SYSTEMU ORGANÓW I INNYCH PODMIOTÓW W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

1. Podstawowe problemy ustroju administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego

Ustrój administracji publicznej, w tym ustrój administracji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz struktura szeroko rozumianego aparatu administracyjnego w tej materii, podlega ciągłym zmianom. Zresztą sama zasada trójpodziału władzy także ulega przeobrażeniom w stosunku do klasycznego Monteskiuszowskiego jej ujęcia, zaś zasada podziału prawa na materialne, proceduralne i ustrojowe ubogaca się o nowe zjawiska rodzące normatywne dylematy. Dotyczy to także ustroju administracji publicznej, a co za tym idzie ustroju organów i podmiotów administrujących w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jeszcze do niedawna J. Boć dokonywał w ramach administracji publicznej wyróżnienia organów administracji rządowej, organów administracji samorządu terytorialnego oraz organów samorządu zawodowego¹. Wydaje się, że takie ujęcie problemu budzić może dziś wątpliwości, podobnie jak sprowadzenie organów administracji publicznej i aparatu administracyjnego do organów administracji rządowej i samorządowej. Można bowiem mówić o większym zróżnicowaniu w sferze organów i instytucji, które mają możliwość rozwiązywania spraw z zakresu administracji publicznej.

Zastrzeżenia te odnoszą się także do realizowania takich zadań, które mogą być zlecane nie tylko organom administracji publicznej (np. organom administracji samorządowej), ale i także innym podmiotom, organizacjom i instytucjom (nawet osobom prywatnym).

W doktrynie problematyka ta jest bardzo szeroko dyskutowana, co odpowiada potrzebom związanym ze współczesnym pojmowaniem administracji publicznej, w tym też administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. Dyskusja doktrynalna w tym zakresie, mimo że nie zawsze zmierza do ukształtowania jednolitych standardów, wnosi niewątpliwie nowe twórcze elementy o znaczeniu normatywnym². „Zróżnicowanie organów ad-

¹ J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 158.

² B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2006, z. 11; *eadem*, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej* (w:) E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004; J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe* (w:) *Podmioty*

ministracyjnych jest konsekwencją rozbudowy systemu administracji publicznej [a także aparatu administracyjnego, co widoczne jest przede wszystkim na przykładzie aparatu administracyjnego bezpieczeństwa wewnętrznego – uwaga Z.M.] w jej podmiotowym rozumieniu, rozszerzeniu zakresu zadań, prywatyzacji i europeizacji. Zmian jest dużo i wszystkie wpływają na to, że tradycyjnie kiedyś wyróżniane kategorie organów administracji wymagają doprecyzowania, pojawia się możliwość, a nawet konieczność dokonywania nowych klasyfikacji przy zastosowaniu innych, niż tradycyjne, kryteriów³.

Analiza organów, instytucji, a także różnych innych podmiotów, które składają się na szeroko rozumiany aparat administracyjny bezpieczeństwa wewnętrznego, wymaga dziś elastycznego i roztropnego poszukiwania kryteriów ich podziału, sensownej identyfikacji standardów je określających, dostrzegania faktu, że np. specyfika wielu organów nakazuje uwzględnienie ich odrębności. Dlatego też tradycyjny dualizm organów administracji publicznej, zakładający istnienie administracji rządowej i samorządowej, jest dziś nie do utrzymania.

Coraz większa ilość organów musi być aktualnie wyłączana z tradycyjnie ujmowanej administracji rządowej. Dotyczy to też organów bezpieczeństwa wewnętrznego, takich jak Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Słusznie więc zwraca uwagę M. Stahl, że w odniesieniu do wielu przypadków status prawny podmiotów, realizujących także zadania z zakresu administracji publicznej, jest bardzo trudny do jednoznacznego zaszeregowania. Trudno określić ich pozycję prawną w kategoriach, w jakich ujmuje się inne organy państwa. Z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do Narodowego Banku Pol-

administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005; Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924; S. Kalicka, *O organach i podmiotach administracji* (w:) *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dr hab. Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973; M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Warszawa 1943; M. Kruszevska-Gogaś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007; M. Kulesza, *Polski model administracji publicznej – wyzwania badawcze i praktyczne* (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały konferencyjne*, Rzeszów 2002; W.K. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1921; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint Kraków 2003; R. Longchamps de Bérier, *Studia nad istotą osoby prawnej*, Lwów 1910; F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo VII, Wrocław 1960; P. Niessner, *Zespolenie wojewódzkiej administracji rządowej, zarys problemu* (w:) I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zwo. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001; T. Rabska, *Administracja samorządowa i rządowa (nowy model administracji państwowej)*, RPEiS 1991, z. 2; A. Waligórski, *Kooperacja jako forma aktywności publicznej* (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa...*; M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991; M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian. Studium organizacyjno-prawne*, Lublin 1991; M. Zdyb, *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993; *idem*, *Prawo administracyjne ustrojowe i materialne. Podstawy normatywne*, Kraków 2003; *idem*, *Organizacja i zakres zadań naczelnych organów administracji oraz Miejsce naczelnych i centralnych organów administracji publicznej w strukturze organów państwa* (w:) J. Szreniawski (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Lublin 1995, s. 31–39 oraz 24–31; *idem*, *Miejsce jednostki w porządku państwa. Państwo a jednostka*, Annales UMCS 1992, Sectio G, vol. XXXVIII; *idem*, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów (The Individuals Interest an the Public Interest. A Conflict of Interests)* (w:) *Problemy prawa publicznego*, Annales UMCS 1993, sectio G, vol. XL, s. 299–307; *idem*, *Administrative Limitations to Economic Activity*, Polish Legal Journal 1996, no. 1; *idem*, *Drogi i bezdroża państwa prawnego* (w:) T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 197–235; *idem*, *Służba publiczna* (w:) *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2004, s. 349–377.

³ M. Stahl (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 72.

skiego (stojącego na straży bezpieczeństwa w dziedzinie ładu pieniężnego, a posiadającego osobowość prawną i organy typowe dla osób prawnych), Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i ład w sferze dotyczącej działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych, która będąc specyficznym, kolegalnym organem administracji centralnej, nie wydaje decyzji, a kompetencja ta przysługuje Prezesowi KRRiT, który jest organem organu kolegalnego), Rady Polityki Pieniężnej (posiadającej szereg kluczowych kompetencji Narodowego Banku Polskiego) itd.⁴

Szczególony status mają działające w różnych sferach bezpieczeństwa publicznego podmioty takie jak Prezes Instytutu Pamięci Narodowej (będącego swoistym strażnikiem narodowej pamięci i historycznego bezpieczeństwa), Komisja Nadzoru Finansowego (stanowiąca swoistego rodzaju metaorgan odpowiedzialny za bezpieczeństwo rynku finansowego i posiadająca w związku z tym szereg kompetencji ukierunkowanych na kształtowanie ładu w sferze obrotu giełdowego i pozagiełdowego, funduszy inwestycyjnych, funduszy emerytalnych, działalności ubezpieczeniowej itd.), Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (podejmujący działania w zakresie dotyczącym ochrony prywatności w warunkach coraz szerszego wkraczania dzięki nowym technikom elektronicznym w sferę życia prywatnego obywateli), Główny Inspektor Pracy i wiele innych. Dylematy związane z administracją i jej organami w Polsce dotyczą także administracji bezpieczeństwa wewnętrznego (czy aparatu administracyjnego w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego)⁵.

Należałoby się zgodzić z T. Rabską, że: „Pojęcie aparatu administracyjnego jest konwencjonalnym pojęciem zbiorczym, w najprostszym ujęciu rozumianym jako ogół jednostek wykonujących funkcje administracji publicznej, niezależnie od tego, czy są one państwowe, samorządowe czy też nie”⁶. W tym ujęciu pojawiają się w doktrynie wątp-

⁴ *Ibidem*.

⁵ P. Bączek, *Zagrożenie informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Toruń 2006; W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000; S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, *Studia Prawnicze* 1983, nr 1; S. Dworecki, *Zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994; W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo*, Toruń 2005; M. Lisiecki, *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, *Przegląd Policyjny* 1995, nr 4; Z. Nowakowski, H. Szafran, R. Szafran, *Bezpieczeństwo w XXI wieku*, Rzeszów 2009; A.J. Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008; J. Konieczny (red.), *Administracja ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Wielkopolsce. Służby, inspekcje, stráže*, Poznań 2010; M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007; *idem*, *Administracja bezpieczeństwa...; J. Prońko, Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007; K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo osobiste obywatela w RP*, Warszawa 2007; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004; B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004; S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009; P. Suwaj, D.R. Kijowski, *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009; E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny. Historia, teoria, praktyka*, Rzeszów 2003; E. Ura, K. Rajchek, H. Pomykała, S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008; A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009; P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009; J. Widacki, J. Czapska, *Bezpieczny obywatel i bezpieczne państwo*, Lublin 1998; B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006; B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczzytno 2011.

⁶ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji (w:) System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 360.

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

ORGANY I INNE PODMIOTY ADMINISTRACJI

Marian Zdyb – profesor zwyczajny, doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, były sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor ponad 30 książek oraz ponad 150 artykułów i innych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego, teorii organizacji i samorządu terytorialnego.

Jerzy Stelmasiak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; specjalizuje się w materialnym prawie administracyjnym; autor trzech monografii i około stu publikacji naukowych.

Kamil Sikora – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie; autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza prawa samorządu terytorialnego, ustroju administracji publicznej i bezpieczeństwa wewnętrznego.

■ Publikacja jest szczególnym opracowaniem na rynku wydawniczym, ukierunkowanym na prawnoustrojowe badania funkcjonowania organów państwa i innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące szeroko pojętych aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego. Czytelnik znajdzie w niej:

- wnikliwą analizę ustrojowo-organizacyjną organów administracji publicznej oraz służb, inspekcji i straży, a także podmiotów niepublicznych, których zadania i kompetencje związane są z działalnością w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- systemowe ujęcie zagadnień dotyczących funkcjonowania organów i innych podmiotów w szeroko pojętej sferze bezpieczeństwa publicznego,
- najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych.

■ Książka przeznaczona jest dla studentów uczelni, na których istnieją takie kierunki, jak: prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe, politologia. Powinna również zainteresować pracowników administracji publicznej szczebla rządowego i samorządowego funkcjonujących w ramach organów odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym pracujących w organach zespołowych służb, inspekcji i straży, a także adwokatów, radców prawnych i inne osoby zajmujące się tą problematyką.

ISBN 978-83-264-8206-9



9 788326 482069

Cena 59 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

