

Zdzisław Nowakowski, Marta Pomykała, Jan Rajchel, Kazimierz Rajchel, Henryk Tokarski, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Towarzystwo Naukowe Powszechne w Warszawie, Warszawa 2009

Wyraźny wzrost znaczenia problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce i na świecie – łączący się m.in. z globalizacją, integracją gospodarczą i polityczną czy coraz szerszym stosowaniem elektroniki w codziennych działaniach organów administracji publicznej, a także ze wzrastającym poczuciem zagrożenia w szerokich kręgach obywateli – stwarza zapotrzebowanie na publikacje analizujące podstawowe zagadnienia z tego zakresu.

Opublikowanie przez specjalistów obszernej książki całościowo ujmującej trudne i złożone zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego należy przyjąć z dużym zadowoleniem. Zagadnienia te były dotychczas omawiane jedynie fragmentarycznie w pracach poświęconych poszczególnym problemom bezpieczeństwa i porządku publicznego, w częściach podręczników z zakresu prawa administracyjnego, w materiałach z różnych sesji i seminariów lub w pomocach szkoleniowych wykorzystywanych w poszczególnych działach administracji publicznej. Skupienie uwagi na podstawowych zagadnieniach teoretycznych i prawnych, ściśle łączących się z praktyką i umiejętnie ze sobą powiązanych, tworzących określoną całość, świadczy o wyczuciu zapotrzebowania, a także o doświadczeniu – m.in. dydaktycznym – redaktora naukowego i zespołu autorów pracy zbiorowej.

Istotne dla praktyki rozważania teoretyczne, dotyczące przede wszystkim trudnych zagadnień ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, tworzą jakby klamrę spinającą treść oraz podstawę informacji i analiz zawartych w poszczególnych logicznie ułożonych częściach pracy. Połączenie rozważań dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego jest prawidłowe, gdyż oba zagadnienia tworzą określoną całość. Zauważalny brak ich legalnej definicji oraz wyraźne uzależnienie ich zrozumienia od dominujących w państwie poglądów politycznych i ciągle zmieniających się uwarunkowań społecznych stawia przed autorami wyjątkowo trudne i odpowiedzialne zadania, których podjęcie świadczy o dużej odwadze naukowej piszących.

Zagrożenia życia, zdrowia i mienia oraz określonych porządków czy zachowań, występujące w różnym natężeniu w całym rozwoju historycznym, łączą się z różnymi czynnikami – m.in. z określonymi tradycjami i nawykami, ustrojem polityczno-społecznym, poziomem edukacji i stopy życiowej społeczeństwa, stanem świadomości ogółu, a ostatnio przede wszystkim z globalizacją, nasilającą się integracją, tworzeniem się różnych wspólnot politycznych, gospodarczych czy militarnych, z rozwojem techniki oraz ze wzrostem ludzkiej mobilności w skali globu.

Ochrona przed tymi zagrożeniami, ich ustalenie i zidentyfikowanie należy do państwa i jego organów, działających w oparciu o przepisy prawne. Zagrożenia i ich natężenie zmieniają się, a prawo nie jest w stanie przewidzieć wszystkich ich rodzajów i możliwości ich powstawania. Obowiązkiem państwa jest tworzenie przepisów, struktur i organów mogących skutecznie zapobiegać i przeciwstawiać się zagrożeniom, zarówno tym najbardziej odczuwalnym – dotyczącym bezpieczeństwa osobistego oraz bytu i rozwoju społeczeństw lokalnych – jak i godzącym w bezpieczeństwo całego państwa.

Umiejętność prawidłowego powiązania zagadnień bezpieczeństwa osobistego i ogólnopaństwowego należy do trudnych i odpowiedzialnych zadań współczesnego

państwa, dla którego zapobieganie wszelkim zagrożeniom stało się jednym z podstawowych wyzwań. Zadanie to jest realizowane przez wielką liczbę podmiotów – należących do różnych układów funkcjonalnych i szczebli – wśród których szczególną rolę odgrywa policja, posiadająca szerokie obowiązki i uprawnienia, umożliwiające działanie w sytuacjach skomplikowanych i wymagających natychmiastowej reakcji. Policja nie jest monopolistą w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Korzysta z różnych wyznaczonych prawem form działania podobnych lub identycznych do tych, którymi posługują się inne organy państwa, ale jednocześnie korzysta z form działania dostosowanych do specyfiki działań policyjnych.

Zamierzeniem autorów publikacji jest skierowanie jej do szerokiego grona czytelników, przede wszystkim do osób związanych z funkcjonowaniem organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, zainteresowanych problematyką funkcjonowania administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także do studentów wydziałów prawa i administracji oraz szkół przygotowujących do podjęcia pracy w szeroko rozumianym aparacie państwa, szczególnie w ramach specjalności związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym. Praca, pomyślana jako podręcznik akademicki, zdecydowanie wykracza poza wymogi stawiane zwykłym podręcznikom. Zawiera często pogłębione rozważania teoretyczne, wielką ilość informacji o przepisach będących podstawą działania i organizacji podmiotów zajmujących się ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz oryginalne i twórcze spostrzeżenia, oceny, wnioski i propozycje. Niektóre rozdziały, jak choćby ten poświęcony prawnym formom działania organów administracji, są wartościowymi opracowaniami przewyższającymi wiele aktualnych podręczników prawa administracyjnego pod względem pogłębionych rozważań teoretycznych oraz dostosowania do potrzeb uczących się. Wielką wartością pracy jest całościowe potraktowanie podstawowych zagadnień bezpieczeństwa i porządku publicznego, umiejętne ich powiązanie, ukazanie uwarunkowań i wzajemnych zależności w działaniu poszczególnych organów i służb, a także pokazanie roli i pozycji administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie oraz w całokształcie życia społeczno-politycznego.

Układ pracy, prawidłowy i logiczny, ułatwia czytelnikowi zapoznanie się z treścią.

* * *

Pierwszy rozdział poświęcony jest historii organów bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ukazano w nim przede wszystkim kształtowanie się instytucji zajmujących się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego na zachodzie Europy i na ziemiach polskich oraz pozycję i organizację Policji Państwowej w latach 1919–1939 i Milicji Obywatelskiej w latach 1944–1990. W rozdziale drugim zostały przeanalizowane pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tworzone przez autorów oryginalne definicje umiejętnie wykorzystują rozważania zawarte w publikacjach prawa administracyjnego i karnego. Można mieć nadzieję, że omówienia i definicje różnych pojęć, takich jak „bezpieczeństwo ludzi”, „ochrona bezpieczeństwa”, „niebezpieczeństwo” czy „niebezpieczeństwo publiczne” – w znaczeniu materialnym, instytucjonalnym i formalnym – wejdą na stałe do teorii prawa, do różnych opracowań, podręczników czy słowników. Rozdział trzeci charakteryzuje przestępczość w Polsce w latach 1989–2008. Ukazuje zmiany ilościowe zachodzące w poszczególnych okresach, w strukturze przestępczości i wykrywalności sprawców przestępstw, uwypuklając m.in. przestępczość nieletnich i

cudzoziemców oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego, które ze zrozumiałych względów coraz mocniej absorbuje uwagę społeczeństwa i powoduje określone reakcje wobec sprawców wypadków i kolizji drogowych. Przekonujące są wywody zwracające uwagę, że wielki rozwój motoryzacji przy braku dobrych dróg czy tolerowanie w wielu środowiskach sprawców powodujących wypadki pod wpływem alkoholu stwarzają przed państwem, jego obywatelami, różnymi instytucjami i organizacjami poważne obowiązki w zakresie prewencji, których nie można lekceważyć. Słuszne stwierdzenie, że zapobieganie wypadkom drogowym wymaga wielkiego wysiłku oraz podjęcia interdyscyplinarnych działań przez administrację rządową i samorządową, Policję, służbę zdrowia, szkolnictwo wszystkich stopni, instytucje naukowe, środki masowego przekazu, instytucje ubezpieczeniowe czy producentów pojazdów, a także wzmocnienia określonych działań czynników społecznych, zasługuje na baczność uwagi zarówno twórców prawa i stosujących przepisy w praktyce, jak i szerokiego grona obywateli. W rozdziale czwartym omówione zostały zagadnienia poczucia bezpieczeństwa i obrazu działalności Policji w opinii publicznej. Zawarte w rozdziale liczne tabele i wykresy plastycznie ukazują interesujące i bardzo zróżnicowane poglądy. W obszernym rozdziale piątym analizowane są obowiązki i uprawnienia podmiotów realizujących kompetencje w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uwypuklone zostały m.in. funkcje organów naczelnych (Prezydenta RP, Rady Ministrów, premiera, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz ministra zajmującego się transportem), organów terenowych (województwa i organów samorządu terytorialnego), a także sądów i prokuratury. Rozdział zawiera interesujące analizy teoretyczne, podkreślające różne aspekty działań podmiotów realizujących kompetencje w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwraca uwagę m.in. na określone kwalifikacje osób działających w zakresie ochrony i na modele zarządzania, informujące szczegółowo o przepisach regulujących uprawnienia i obowiązki poszczególnych organów. Informacje są umiejętnie łączone z przemyślanymi komentarzami.

Rozdział szósty, poświęcony strukturze organizacyjnej Policji, umiejętnie uwypukla szczególną rolę tej instytucji, powołanej w celu ochrony i utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz jej pozycję we współczesnym państwie. Analiza założeń organizacyjnych zwraca przede wszystkim uwagę na praworządność, hierarchiczne podporządkowanie i oparcie struktur na podstawowym podziale terytorialnym państwa oraz na wyodrębnieniu centralnego organu oraz organów terenowych, ukazuje zróżnicowane struktury i ich obowiązki, zawiera wiele szczegółowych informacji oraz wartościowych komentarzy. W rozdziale zawarte są informacje na temat międzynarodowej współpracy Policji. W rozdziale siódmym znajduje się analiza prawnych form działania podmiotów zajmujących się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Analiza teoretyczna, oparta o dobrze dobrane i prawidłowo zinterpretowane poglądy różnych teoretyków prawa administracyjnego, ukazuje rolę form działania opartych na prawie, skupia uwagę na aktach normatywnych i aktach administracyjnych, co jest zabiegiem prawidłowym, podkreśla konieczność istnienia procedur umożliwiających szybką reakcję na powstające zagrożenia. Omawia też inne formy działania, takie jak porozumienia, umowy cywilno-prawne, działalność społeczno-organizacyjną i czynności materialno-techniczne, ukazując ich dostrzegalną specyfikę, związaną z działaniami Policji. Rozdział ósmy poświęcony jest interesującym i istotnym dla działań na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego środkom szczególnym. Spośród obszernego katalogu form działania uwypuklone zostały m.in. zagadnienia związane z

legitymowaniem i zatrzymywaniem osób, przeszukiwaniem, stosowaniem przymusu bezpośredniego i środków obezwładniających, korzystaniem z broni palnej, a także dotyczące uprawnień Policji w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, groźnych form przestępczości kryminalnej, współpracy z informatorami, korzystania z billingów połączeń telefonicznych oraz analiz kryminalnych. Szczegółowe informacje o przepisach prawnych regulujących stosowanie szczególnych środków połączone zostały z pogłębioną analizą prawną i komentarzami, w których podkreśla się konieczność zachowania szczególnej ostrożności przy stosowaniu środków szczególnych, m.in. ze względu na możliwość wkroczenia w sferę praw i wolności obywatelskich.

W obszernym rozdziale dziewiątym omówione zostały pozostałe organy i służby ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Umiejętnie przedstawione zostały złożone i bardzo ważne zagadnienia współpracy i współdziałania służb i organów tworzących system bezpieczeństwa. Uwypuklone zostały zagadnienia związane z organizacją i działaniem służb specjalnych, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Służby Celnej, organów wojskowych zajmujących się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, Straży Ochrony Kolei, służb ochrony osób i mienia, Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Inspekcji Pracy. W rozdziale podkreśla się, że ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest obowiązkiem organów państwa i samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych, a także – w określonym sensie – poszczególnych obywateli. Zaznaczona została też rola działań najwyższych organów państwa w tym zakresie. W rozdziale dziesiątym omówiona została rola sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysowym. Kryzysy, rozumiane jako wydarzenia wewnętrzne lub zewnętrzne stanowiące bezpośrednie zagrożenie żywotnych interesów społeczeństwa i państwa, wymuszają na władzach politycznych podejmowanie nadzwyczajnych działań. Siły zbrojne z racji posiadania potencjału ludzkiego i organizacyjnego oraz specjalistycznego sprzętu zdolne są do zwalczania i usuwania skutków różnych sytuacji kryzysowych. Zgodnie z Konstytucją RP i obowiązującymi jednostronnymi ustawami możliwość ich użycia w stanach nadzwyczajnych – wojennym, wyjątkowym, klęski żywiołowej – może zaistnieć, gdy zastosowanie innych sił i środków jest niewystarczające lub niemożliwe. Charakterystyka współczesnych zagrożeń oraz statusu sił zbrojnych, a także ich użycia, została umiejętnie połączona z analizą obowiązujących w tym zakresie przepisów.

* * *

Dużym walorem pracy jest skupienie wszystkich podstawowych zagadnień łączących się z administracją bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednej zwartej publikacji. Umiejętne połączenie obszernych informacji o licznych przepisach i ich oryginalna analiza oraz ukazanie roli ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w całokształcie funkcjonowania państwa, a ponadto umiejętne zastosowanie języka zrozumiałego nawet dla mniej przygotowanego czytelnika, przy utrzymaniu rozważań na wysokim poziomie naukowym i nieunikaniu zagadnień trudnych i złożonych, stanowią podstawę do uznania recenzowanej pracy za wartościową i potrzebną, godną polecenia szerokiemu gronu czytelników.

Jan Szreniawski