

Mirosław Karpiuk

"Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego" : sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej z cyklu "Prawo. Gospodarka. Społeczeństwo", Warszawa, 16 kwietnia 2011

Studia Iuridica Lublinensia 16, 347-351

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej z cyklu „Prawo. Gospodarka. Społeczeństwo”

Warszawa, 16 kwietnia 2011

W Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie, dnia 16 kwietnia 2011 r., odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa z cyklu „Prawo. Gospodarka. Społeczeństwo”, pt. *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, pod patronatem rektora Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, prof. zw. dr. hab. Brunona Hołysta. Była to czwarta konferencja naukowa z tego cyklu. Komitet Naukowy Konferencji tworzyli: prof. dr hab. Jerzy Muszyński – przewodniczący, a także: prof. dr hab. Alfred Lutrzykowski, prof. dr hab. Bronisław Ryś, prof. dr hab. Henryk Szczerbiński, prof. dr hab. Józef Skoczylas, dr Małgorzata Czuryk, dr Mirosław Karpiuk – członkowie. Członkami Komitetu Organizacyjnego byli: mgr Piotr Wąchal – przewodniczący oraz mgr Anna Kasicka. Obrady konferencji prowadził dr Mirosław Karpiuk.

Referaty według przedstawionej kolejności wygłosili: dr Małgorzata Czuryk, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, *Wolność religijna jako gwarancja pokoju i bezpieczeństwa publicznego*, dr Barbara Krupa, Politechnika Warszawska, *Służba celna w sferze administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, mgr Marek Woch, *Procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego jako element bezpieczeństwa państwa*, mgr Piotr Wąchal, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, *Realizacja zasady legalizmu w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony dla cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego*, dr Mirosław Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, *Administracyjnoprawna odpowiedzialność w sferze ochrony środowiska (bezpieczeństwa ekologicznego)*, mgr Anna Kaciska, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, *Prawne aspekty reglamentacji zgromadzeń*, dr Jan Boguski, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, *Rola i miejsce administracji publicznej w procesie budowy struktur bezpieczeństwa na poziomie regionalnego systemu innowacji*, dr Włodzimierz Jakub Rycerski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony w Warszawie, *Przygotowanie, organizacja i przebieg ćwiczeń ewakuacji medycznej w Warszawie w latach 2007–2010 oraz płynące z nich doświadczenia dla organizatorów bezpieczeństwa wewnętrznego dużej aglomeracji*.

Słowo wprowadzające wygłosił rektor-założyciel, prof. dr Stanisław Dawdziuk, a następnie głos zabrała dr Małgorzata Czuryk. Wskazała ona na problematykę wolności religijnej jako gwarancji pokoju i bezpieczeństwa publicznego. Szczególną uwagę w swoim wystąpieniu zwróciła na ułomności polskiego systemu oświaty, który w określonych, praktycznych przypadkach może powodować naruszenie wolności konstytucyjnej. Chodziło tu przede wszystkim o oceny z religii/etyki widniejące na świadectwie szkolnym. Brak takiej oceny, jak podkreśliła prelegentka, powoduje, że uczeń (a także jego rodzina) może być inaczej postrzegany przez dane środowisko, w szczególności w małych miejscowościach. Brak oceny na świadectwie stanowi formę ujawnienia swojego poglądu i w konsekwencji może prowadzić do wykluczenia społecznego czy innych negatywnych zjawisk dotyczących samego ucznia, jak i jego rodzinę.

W kolejnym wystąpieniu dr Barbara Krupa scharakteryzowała miejsce służby celnej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na wstępie odniosła się ona do podstawowych pojęć, które były przedmiotem referatu. Wskazała, że pojęcie administracja wywodzi się najprawdopodobniej z czasów starożytnego Egiptu, Persji i Rzymu. W języku łacińskim obowiązuje jako *administrare*, co oznacza być pomocnym. Terminem tym zwyczajowo określa się działalność organizatorską, realizowaną przy pomocy państwowego aparatu urzędników, zawierającą w swoim zakresie sprawy publiczne, regulowane za pomocą ogólnych norm prawnych. Z kolei termin administracja celna, jak podkreśliła prelegentka, funkcjonuje zamiennie – jako synonim pojęcia „Służba Celna”. Znajduje to swoje logiczne uzasadnienie w powołaniu Służby Celnej oraz w służbie społeczeństwu (*administro* – zarządzać, służyć, *publicus* – społeczny, zbiorowy, ogólny), co przejawia się w wykonywaniu funkcji związanej z zapewnieniem zgodności z prawem przywozu towarów na obszar celny UE, wywozu towarów z obszaru celnego UE oraz w wykonywaniu innych obowiązków ustawowych, w tym przede wszystkim w zakresie podatku akcyzowego. Administracja celna stanowi tym samym składnik administracji niespolonej oraz jeden z elementów administracji publicznej traktowanej jako całość. Prelegentka w swoim wystąpieniu podkreśliła także, że działalność administracji celnej w XXI w. jest bezpośrednio związana z handlem międzynarodowym. Aktywność ta stanowi ściśle powiązanie wysiłków państw w zakresie dążenia do promocji rozwoju społeczno-ekonomicznego, stwarzania szans dla wzrostu gospodarczego, efektywnej kontroli granic, wzmocnienia bezpieczeństwa oraz ochrony obywateli. W związku z powyższym poszczególne państwa potrzebują wyspecjalizowanych agencji i instytucji, które z jednej strony wypełniają podstawowe funkcje ochronne, z drugiej zaś strony ułatwiają działalność przedsiębiorcom.

Następnie mgr Marek Woch odniósł się do procedury wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego – jako elementu oddziałującego na bezpieczeństwo państwa. Prelegent podniósł, iż działalność Trybunału Konstytucyjnego

ma wpływ na cały system prawa, więc również na podstawy prawne działania administracji publicznej, w związku z powyższym procedura wyborów sędziów TK nie jest bez znaczenia z punktu widzenia funkcjonowania władzy wykonawczej. Proces ten jest bezpośrednio związany z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa jako organizmu prawnego. Właściwość działania TK można określić jako środek prowadzący do zapewnienia państwu maksimum prawości i praworządności, co jest gwarantowane poprzez utworzenie przez konstytucję specjalnego organu powołanego do stania na straży zgodności z konstytucją aktów prawodawczych. Powyższa zgodność, jak podkreślił mgr Marek Woch, należy do kardynalnych zasad ustrojowych współczesnego państwa. Konstytucyjne państwo demokratyczne powinno być już z samego założenia państwem prawnym i aby tego charakteru nie zatracić, musi być państwem praworządnym. W związku z powyższym Konstytucja musi sama zawierać dostateczne gwarancje nienaruszalności jej postanowień, określać sankcje gwarantujące ich moc obowiązującą oraz ustanawiać organ, który będzie stał na straży tej nienaruszalności.

Mgr Piotr Wąchal, przedstawiciel organizatora konferencji – Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie – odniósł się do problematyki realizacji zasady legalizmu w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony dla cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego. Wskazał on, że funkcjonowanie procedury legalizacji pobytu cudzoziemców, przy jednoczesnym uwzględnieniu okoliczności zawarcia związku małżeńskiego przez cudzoziemca z obywatelem polskim, jest w prezentowanym temacie dobrym przykładem niejasności regulacji ustawowej, która może mieć duży wpływ na poprawność postępowania administracyjnego, a tym samym na wzruszalność zapadłej w tym postępowaniu decyzji. Obowiązująca regulacja prawna, ustawa o cudzoziemcach z 2003 r., co podkreślił prelegent, stanowiła znaczący krok w kierunku usystematyzowania materii dotyczącej statusu cudzoziemca na terytorium Polski. W odróżnieniu od poprzednio obowiązującej regulacji prawnej, obecna wprowadziła nowe standardy funkcjonowania organów administracji publicznej uprawnionych do kształtowania statusu cudzoziemców, porządkując tym samym skomplikowany stan prawny, jaki istniał poprzednio w oparciu o liczne akty wykonawcze (rozporządzenia). Wprowadzono m.in. precyzyjny podział postępowań, w zależności od założonego celu, przypisując danej kategorii określone podstawy prawne pobytu oraz, co niezwykle ważne, wskazując, kiedy organ administracji publicznej posiada swobodę decyzyjną w zakresie przyznania prawa pobytu, a kiedy z tego przywileju nie może skorzystać. W stanie poprzedzającym uchwalenie ustawy o cudzoziemcach istniała w przedmiotowym zakresie uznaniowość szeroko krytykowana przez sądownictwo.

Drugą sesję otworzył dr Mirosław Karpiuk, który odniósł się do administracyjnoprawnej odpowiedzialności w sferze bezpieczeństwa ekologicznego. Prelegent wskazał na podstawowe rozwiązania normatywne w przedmiotowej dzie-

dzinie, zwracając uwagę na ich ułomności, które powodują m.in. przewlekłość postępowania. Odniósł się również do trybu, w ramach jakiego jest ona określana, kompetencji w tym zakresie czy praktycznego aspektu działań organów właściwych.

Mgr Anna Kasicka poruszyła problematykę sfery reglamentacji prawnej zgromadzeń. Współcześnie oczywiste i zrozumiałe jest to, że prawa i wolności jednostki nie mają charakteru absolutnego, co podniosła w swoim wystąpieniu. Wynika to z samej istoty życia publicznego oraz konieczności poszanowania praw oraz wolności innych osób. Zważając na powyższe racje, wprowadzono ogólne ramy i określone zasady dotyczące ograniczeń praw i wolności zawartych w Konstytucji RP. Konkretyzacja tych ograniczeń następuje w drodze przepisów zawartych w ustawie, ale bywa i tak, że w samym orzecznictwie sądowym. Prelegentka w swoim wystąpieniu podkreśliła, że należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie może dowolnie kształtować zakresu tych ograniczeń. Przyjmuje się powszechnie, iż podstawowe prawa i wolności jednostki, w tym wolność zgromadzeń, mają charakter naturalnoprawny, więc jako jedno z podstawowych praw człowieka przysługują w naturalny sposób każdej osobie. Rolą unormowań konstytucyjnych, a dalej zadaniem ustawodawcy zwykłego, jest potwierdzenie istnienia tej wolności, określanie jej podstawowych aspektów oraz ustanawianie niezbędnych gwarancji jej przestrzegania, czy też wskazywanie przesłanek, przy zaistnieniu których mogą być ograniczane.

Dr Jan Boguski odniósł się do roli i miejsca administracji publicznej w procesie budowy struktur bezpieczeństwa na poziomie regionalnego systemu innowacji. Według prelegenta, skutecznym rozwiązaniem w przedmiocie podnoszenia poziomu innowacyjnego służb bezpieczeństwa i porządku publicznego wydaje się być koncepcja Regionalnego Systemu Innowacji, gdyż zapewnia on kompleksowe i systemowe podejście do identyfikowania, badania, zapobiegania i likwidowania zdarzeń w regionach, a dzieje się tak dzięki wiedzy i technologii, jaką posiadają instytucje oraz zespołowym działaniom opartym na partnerstwie. Posiadając właściwy potencjał materialny i niematerialny, Regionalny System Innowacji jest w stanie sprostać, według niego, współczesnym wyzwaniom stanowiącym zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego regionu. Idea ta sprowadza się do konsolidacji rozproszonych na obszarze województwa instytucji i organizacji zarówno o charakterze publicznym, jak i prywatnym. Ma to na celu wytworzenie odpowiedniego środowiska na rzecz kreowania, dyfuzji i absorpcji innowacji, m.in. do sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego. Konkludując, prelegent stwierdził, że zastosowanie podejścia systemowego w rozwiązywaniu potencjalnych zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa publicznego stanowi najkorzystniejsze rozwiązanie na poziomie wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. W związku z tym niezbędne jest tworzenie systemów innowacji w regionach. Tego rodzaju koncepcje zakładają spojrzenie na region przez pryzmat jego części elementarnych.

W przypadku stanu zagrożenia dany element jest rozpatrywany w aspekcie całości, co daje większą gwarancję zachowania bezpieczeństwa w pozostałych obszarach. Poza tym zakłada także współpracę i partnerskie relacje wewnątrz tegoż systemu, pomiędzy jego elementami oraz w jego otoczeniu, w powiązaniu z innymi systemami innowacji funkcjonującymi w pozostałych regionach.

Następnie dr Włodzimierz Jakub Rycerski z Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony w Warszawie odniósł się do problematyki działań na rzecz przygotowania, organizacji i przebiegu ćwiczeń ewakuacji medycznej w Warszawie w latach 2007–2010. Problem, który został przez prelegenta postawiony, co sam podkreślił, jest niezwykle złożony, gdyż zarówno wszelka działalność medyczna, jak i jej pochodna – ewakuacja medyczna, są z każdego punktu widzenia zjawiskami o charakterze wybitnie interdyscyplinarnym. Bezpośrednią przyczyną złożoności tego zjawiska jest trudność jego precyzyjnego umiejscowienia w systemie wiedzy i zakwalifikowania do obszaru względnie łatwo opisywalnego, głównie zaś we wskazaniu prawnych podstaw działania.

Dr W. J. Rycerski w tym miejscu dobitnie podkreślił istotę ewakuacji medycznej, wskazując, że odnosi się ona do ludzi chorych, aktualnie leczonych lub będących bezpośrednio ofiarami wypadków masowych, w związku z czym takich, którzy znajdują się pod bezpośrednią opieką medyczną lub opieki tej niezwłocznie potrzebują. Osoby te są lub mają być pacjentami szpitali, zatem traktowanie ich jak wszystkich innych ewakuowanych obywateli podważa sens istnienia ochrony zdrowia, a w szczególności ratowania przez nią życia, skoro bowiem np. pacjent po operacji, poszkodowany w wypadku albo utrzymywany przy życiu za pomocą specjalistycznej aparatury lub chory zakaźnie ma być ze szpitala przewieziony bliżej nieokreślonym środkiem transportu (np. autobusem komunikacji miejskiej) do miejsca bezpiecznego. Pojawia się tutaj więc pytanie, po co go w tymże szpitalu wcześniej umieszczono, jeżeli miejscem bezpiecznym może być np. sala gimnastyczna w szkole lub hotel, jak to opisują dokumenty odnoszące się do ewakuacji.

Po zakończeniu wygłaszania referatów nastąpiła dyskusja dotycząca szeroko pojętej problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz miejsca, jakie w tej sferze zajmuje administracja publiczna.

Miroslaw Karpiuk