

Jarosław Kostrubiec

"Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej: aspekty materialne i formalne", Mirosław Karpiuk, Warszawa 2013 : [recenzja]

Studia Prawnoustrojowe nr 27, 293-295

2015

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.

Mirosław Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013, ss. 515.

Nakładem Wydawnictwa Akademii Obrony Narodowej w 2013 r. pojawiła się pozycja autorstwa Mirosława Karpiuka na temat funkcjonowania rządowej administracji zespolonej – wojewódzkiej i powiatowej w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego. Bezapelacyjnie do czasu pojawienia się recenzowanej pozycji brakowało opracowania monograficznego o takiej tematyce. Rządowa administracja zespolona była przedmiotem badań, ale częściowo, w ramach poszczególnych części w opracowaniach zwartych, jak również artykułów w periodykach ukazujących się z różną częstotliwością. Zważając na powyższe i wartość merytoryczną monografii, pozytywnie należy ocenić inicjatywę i przeprowadzoną przez Karpiuka analizę w ramach niniejszej pozycji.

Na *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne* składają się: wykaz skrótów, wstęp, sześć rozdziałów zatytułowanych: 1) „Podmiotowe oraz przedmiotowe aspekty bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”; 2) „Wojewoda jako organ rządowej administracji zespolonej właściwy w zakresie bezpieczeństwa narodowego”; 3) „Komendanci wojewódzcy jako organy rządowej administracji zespolonej w województwie właściwe w zakresie bezpieczeństwa narodowego”; 4) „Inspektorzy wojewódzcy jako organy rządowej administracji zespolonej w województwie właściwe w zakresie bezpieczeństwa narodowego”; 5) „Wojewódzka, rządowa, zespolona administracja bezpieczeństwa narodowego właściwa w zakresie ochrony zdrowia publicznego, ochrony zabytków i oświaty”; 6) „Rola powiatowej, zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego”, zakończenie oraz bibliografię stanowiącą wykaz źródeł wykorzystanych w pracy.

Struktura pracy nie budzi zastrzeżeń, warsztat redakcyjny również jest poprawny. Autor przechodząc od zagadnień ogólnych, ustrojowych skupia się na aspekcie organizacyjnym, materialnym oraz formalnym funkcjonowania instytucji zespolenia na szczeblu regionalnym oraz lokalnym – ponadgminnym. Całość opatrzona jest bogatym oraz właściwym materiałem źródłowym. Odważne, odpowiednio uargu-

mentowane oraz właściwe tezy wynikające z treści pracy stanowią o dojrzałości naukowej.

W ramach wprowadzenia do problematyki określonej w tytule monografii Autor słusznie podnosi, że zespolona administracja rządowa, zarówno szczebla wojewódzkiego, jak i powiatowego, zajmuje ważne miejsce w systemie bezpieczeństwa narodowego. Przy czym zakres zadań oraz kompetencji, jak również sposób zorganizowania świadczą o tym, że priorytetem jej działania jest właśnie bezpieczeństwo narodowe. Mirosław Karpiuk podkreśla jednak dobitnie, że organy rządowej administracji zespolonej nie są w stanie same poradzić sobie z wieloma zagrożeniami. Wskazuje, że współdziałanie powinno być widoczne na każdym szczeblu wykonywania administracji publicznej i być realizowane nie tylko przez podmioty bezpieczeństwa, ale także z podmiotami zewnętrznymi (system bezpieczeństwa narodowego musi być podmiotowo i przedmiotowo kompletny), choć rozwiązania prawne temu nie sprzyjają. Jak dalej podnosi Autor, ustawodawca nie wypracował takich uregulowań (nawet nie ma takiego zamiaru), które pozwoliłyby terenowej administracji rządowej bądź szerzej – publicznej podjąć współdziałanie na rzecz bezpieczeństwa narodowego, w ramach skoordynowanych i profesjonalnych działań. Obecnie administracja terenowa nie jest zdolna wspólnie, a co dopiero indywidualnie przeciwdziałać zagrożeniom, zrzucając wzajemnie na siebie (lub na system) winę i odpowiedzialność za taki stan rzeczy. Powyższe, konkluduje Autor, wynika m.in. ze zbyt daleko sięgającego upolitycznienia, a z tym wiąże się brak profesjonalizmu, znajomości problematyki czy umiejętności zarządzania oraz zachowawczość w podejmowaniu (trudnych oraz niepopularnych) rozstrzygnięć.

Jak słusznie podnosi Autor, ustawowy postulat – stanowiący, że wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków – jest weryfikowany przez rzeczywistość. Nie jest jasne, kto w ramach takiej współpracy będzie ponosił odpowiedzialność i co z podporządkowaniem wobec organów nadrzędnych, organów zespolonych, które mogą wydawać wytyczne i polecenia organom podporządkowanym (administracji rządowej zespolonej – wojewódzkiej i powiatowej). Nie ma ustawowych wzorców współpracy na poziomie rzeczywistego reagowania w stanie zagrożenia. Zasadniczo takie wzorce powinny być również w szerokim zakresie determinowane przez praktykę działania, niemniej jednak taka praktyka współpracy nie znajduje odpowiedniego zrozumienia, co dotyczy m.in. formacji właściwych w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Nie ma również ustawowych narzędzi, które mogłyby taką współpracę wdrażać, a co równie ważne – nie ma chęci podjęcia takiej współpracy w terenie.

Autor recenzowanej monografii zwraca uwagę, że rozrost administracji publicznej, wymuszona dekoncentracja zadań oraz kompetencji, jak również wzrost kosz-

tów funkcjonowania państwa doskonale obrazują system zespolonej administracji rządowej, funkcjonującej na dwóch szczeblach zarządzania w terenie – wojewódzkim i powiatowym. Powyższy stan nazywa dysfunkcyjnym, wskazując na rozproszenie kompetencji, które powoduje brak decyzyjności i rozmycie odpowiedzialności, co z kolei prowadzi do niezwykle groźnej w sferze bezpieczeństwa narodowego stagnacji (brak adekwatnej oraz szybkiej reakcji na zagrożenie). Powyższe pogłębia upolitycznienie administracji w terenie, gdzie priorytetem nie jest przygotowanie zawodowe oraz odpowiednia aparycja osobowościowa, a legitymacja polityczna.

Mirosław Karpiuk stwierdza, że często wskazuje się, że taki stan rzeczy wynika z braku dofinansowania struktur bezpieczeństwa narodowego, choć często wystarczy odpowiednie zarządzanie posiadanymi siłami i środkami. Ale jak tu mówić o właściwym zarządzaniu, jeżeli polityce przyświeca jeden zasadniczy cel – zdobycie i utrzymanie władzy o możliwie najszerszym zakresie, również tej w terenie. Autor sugeruje, że administracja rządowa zespolona, podobnie jak i cała administracja rządowa, działają w oderwaniu od zadań, które zostały im powierzone, lecz nie w oderwaniu od wizji politycznej elit desygnujących, gdzie powyższe upolitycznienie posunięte jest aż do granic absurdu. Dopóki domeną administracji publicznej będzie absurd, dopóty nie można się spodziewać jakości działania i będziemy skazani na zbiurokratyzowanie. Misja publiczna w takiej sytuacji bardzo często staje się niestety jedynie sloganem, który w praktyce już niewiele znaczy.

Autor podnosi, że na poszczególnych szczeblach administracji publicznej nie ma jasnych zasad kierowania, co powoduje, że coraz trudniej osiągnąć stan bezpieczeństwa narodowego w oczekiwanym przez społeczeństwo wymiarze. Oczekiwania i potrzeby społeczeństwa co do zapewnienia stanu, w którym nie będzie istotnych zagrożeń, są ciągle duże, a państwo i aparat, który mu podlega (w tym zespolona administracja rządowa), nie są w stanie sprostać tym oczekiwaniom. Dynamika zmian i zagrożeń wymaga co najmniej takiej samej dynamiki po stronie instytucji, które mają zapewnić bezpieczeństwo narodowe, a nawet więcej – muszą one takie zagrożenia przewidywać i je wyprzedzać. Pojawiają się nowe, coraz trudniej identyfikowalne zagrożenia, których źródła niezwykle trudno ustalić. Państwo, w tym jego aparat wykonawczy – administracja publiczna, musi być przygotowane również na tego rodzaju niepożądane i zdecydowanie negatywnie ingerujące zjawiska. Także tutaj szczególną rolę ma do spełnienia administracja terenowa, w tym rządowa administracja zespolona, na co zwraca uwagę Mirosław Karpiuk.

Recenzowana praca jest interesująca, przygotowana na dobrym poziomie merytorycznym i metodologicznym. To solidna pozycja wzbogacająca dziedzinę prawa administracyjnego, zajmującego się m.in. problematyką działania administracji terenowej. Może również stanowić podstawę do dalszych badań nad miejscem rządowej administracji zespolonej w sferze wykonywania administracji publicznej, w tym bezpieczeństwa narodowego.