

KAROL KICZKA
Uniwersytet Wrocławski

ASPEKTY PRAWNE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

WPROWADZENIE

Materie określone tytułem opracowania — w świetle przyjmowanych w obiegu naukowym klasyfikacji (typizacji) wypowiedzi normatywnych — należy zaliczyć głównie do powszechnego prawa administracyjnego. Jak przyjmuje ustawodawca na gruncie istotnego w tym zakresie aktu normatywnego: zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Podstawowa w tym zakresie ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego¹. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, zgodnie z koncepcją C. Znamierowskiego, wkomponowuje się w osiągnięcie dobra powszechnego².

Kwestia bezpieczeństwa wewnętrznego w prawie krajowym jest elementem „bezpieczeństwa państwa” („bezpieczeństwa narodowego”) i znalazła uznanie przede wszystkim w tekście Konstytucji RP³. Niemniej jednak, jak wiadomo, nie

¹ Art. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 (dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym, ustawa lub ustawa z.k.). Wykorzystano pewne składniki opracowania: K. Kiczka, *Administracja publiczna a bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 67–88. Por. J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 50, 2002, s. 149; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013; Z. Kmiecik, *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2, s. 9.

² Por. C. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja*, Warszawa 2001, s. 99–100.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja). Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r. K 22/09,

byłoby uprawnione ograniczenie wzmiankowanej materii tylko do kontekstu prawa polskiego⁴. Kwestie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, jak trafnie podkreśla J. Boć⁵, mają wymiar unijny (wspólnotowy) i globalny. Na przykład Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ma obowiązek informowania Komisji Europejskiej i państw członkowskich Unii Europejskiej o środkach zastosowanych w sytuacji kryzysowej w celu zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz stacji nadawczych i odbiorczych używanych do zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie dotyczącym systemu łączności i sieci teleinformatycznych⁶.

Powyższe zagadnienia były niejednokrotnie przedmiotem badania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał), co potwierdza analiza źródeł⁷. Trybunał — jak uwypukla orzecznictwo — ma bolesną świadomość trudności, z jakimi mierzą się państwa, chroniąc swą ludność przed przemocą terrorystyczną, oraz uznaje złożoność tego problemu. Niemniej jednak Trybunał jest — w przywoływanym przykładowo judykacie — zaskoczony tym, że zgodnie z wyjaśnieniami rządu wszystkie dokumenty robocze sztabu kryzysowego zostały zniszczone. Należy uznać, iż dokumentacja taka mogłaby stanowić podstawowe źródło informacji o zaplanowaniu i przeprowadzeniu akcji ratunkowej (zwłaszcza

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2012, nr 7, poz. 74. Por. J. Stępień, *Rewolucja — świadoma czy nieświadoma*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 19; E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932; M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991; S. Bolesta, *Prawoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997; A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

⁴ Por. J. Zimmermann, *Kilka dylematów nauki prawa administracyjnego w okresie europeizacji*, [w:] Z. Janku *et al.*, *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 104; I. Lipowicz, *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 25; K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 345–354.

⁵ J. Boć, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, referat wygłoszony na konferencji odbytej w dniu 1 czerwca 2009 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego na temat: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach administracji publicznej*. Por. T. Rabska, *Czy jeszcze „reglamentacja administracyjna”?*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 441; S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013.

⁶ Art. 11a ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Por. *Postępowanie prejudycjalne w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2007; K. Wójtowicz, *Polskie sądy wobec wykładni prawa zawartej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 447. Por. *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.

⁷ Por. F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006; *Orzecznictwo strasburskie. Zbiór orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1990–1997*, t. 1–2, wstęp, przeł. i oprac. T. Jasudowicz, Toruń 1998; *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

w sytuacji, w której większość członków sztabu kryzysowego nie została przesłuchana). Rząd nie wyjaśnił, kiedy dokumenty te zostały zniszczone, dlaczego, z czyjego polecenia i na jakich podstawach prawnych. Skutkiem tego nikt nie wie, kiedy została podjęta decyzja o użyciu gazu, ile czasu miały władze na dokonanie oceny możliwych skutków ubocznych gazu i dlaczego inne służby biorące udział w akcji ratunkowej zostały poinformowane o użyciu gazu z takim opóźnieniem. W opinii Trybunału, nawet zakładając, iż część tej dokumentacji mogła zawierać informacje poufne, nie można znaleźć uzasadnienia automatycznego zniszczenia wszystkich dokumentów, włącznie z dokumentami zawierającymi informacje o ogólnych przygotowaniach, podziale ról między członkami sztabu kryzysowego, logistycę, metodach koordynacji różnych służb zaangażowanych w akcję itp. Śledczy nie próbowali między innymi ustalić określonych okoliczności faktycznych, które — zdaniem Trybunału — miały duże, a nawet podstawowe znaczenie dla odniesienia się do kwestii domniemanych zaniedbań ze strony władz. Grupa dochodzeniowa nie ustaliła na przykład, jak wielu lekarzy było na dyżurach w dniu przeprowadzenia szturmów w każdym ze szpitali, które brały udział w akcji ratunkowej. Śledczy nie ustalili, jakie były wstępne instrukcje przekazane karetkom i autobusom miejskim co do tego, gdzie przewozić ofiary. Nie ustalili wszystkich urzędników, którzy koordynowali wysiłki lekarzy, ratowników i personelu wojskowego na miejscu zdarzenia, ani też tego, jakiego typu polecenia osoby te otrzymały. Nie ustalili, dlaczego masowa ewakuacja rozpoczęła się dopiero po około dwóch godzinach od rozpoczęcia szturmów, ani ile czasu potrzeba było na pozbawienie życia terrorystów i zneutralizowanie ładunków wybuchowych⁸.

Zamiarem opracowania jest zasygnalizowanie niektórych problemów prawnych, jakie ujawniają się w prawoznawstwie w kontekście udziału administracji publicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, a zwłaszcza bezpieczeństwa wewnętrznego w kontekście ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁹.

⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 grudnia 2011 r. 18299/03. LEX nr 1100229. Dotyczy przeprowadzonej akcji w dniu 26 października 2002 r. w odpowiedzi na atak terrorystyczny na moskiewski teatr na Dubrowce z dnia 23 października 2002 r. Omówienie wyroku: M.A. Nowicki, *Finogenov i inni przeciwko Rosji — wyrok ETPC z dnia 20 grudnia 2011 r., skargi nr 18299/03 i 27311/03*, [w:] M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2011*, LEX, 2012, s. 71.

⁹ Por. T. Rabska, *Zadania administracji publicznej w działalności gospodarczej (problem zakresu obowiązywania Prawa działalności gospodarczej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2, s. 137; J. Bubiło, *Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym — wybrane aspekty praktyczne*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 760–761.

NIEKTÓRE USTROJOWE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego¹⁰. Rada Ministrów, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach, w szczególności zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także bezpieczeństwo zewnętrzne państwa¹¹.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą — sądy i trybunały. Konstytucja w art. 10 ust. 2 ustanawia zasadę dualizmu władzy wykonawczej, toteż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów działają, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny¹², jako wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie organy tej władzy. Prezydent RP w sferze urzeczywistniania przypisanych mu przez prawo funkcji oraz zadań działa niezależnie od Rady Ministrów i „na własny rachunek”. Dotyczy to funkcji Prezydenta określonych w art. 126 ust. 1 Konstytucji, w szczególności w sferze działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych. Prezydent RP, czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji, samodzielnie interpretuje i stosuje jej postanowienia w ramach i przy wykonywaniu zadań własnych, określonych konstytucyjnie lub ustawowo.

Zasada samodzielności funkcjonalnej Prezydenta została natomiast konstytucyjnie ograniczona przy wydawaniu przez niego aktów urzędowych. Ustrojodawca konstytucyjny dokonał w tym zakresie rozgraniczenia na sytuacje określone w art. 144 ust. 3 Konstytucji, w których Prezydent wykonuje swe prerogatywy samodzielnie, oraz na wszystkie pozostałe, w obrębie których akty urzędowe Prezydenta wymagają ich kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów (co wią-

¹⁰ Art. 126 ust. 2 i art. 135 Konstytucji RP. Por. J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 70; L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 191; M. Safjan, *Polityka a Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja — ostatni środek obrony przed polityką*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 37.

¹¹ Art. 146 ust. 4 pkt 7 i pkt 8 Konstytucji RP. Por. H. Gronkiewicz-Waltz, *Instrumenty prawne oddziaływania państwa w okresie kryzysu finansowego*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 103.

¹² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2009, nr 5, poz. 78. Por. A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989.

że się z przejmowaniem przez Prezesa Rady Ministrów politycznej odpowiedzialności za ich wydanie i treść przed Sejmem). Prezydent w całym zakresie swego działania nie podlega bowiem kontroli Sejmu i nie ponosi przed Sejmem odpowiedzialności. Realna polityczna ocena działań Prezydenta ma miejsce w związku z wyborem urzędującego Prezydenta na drugą kadencję i wyraża się — pozytywnie — w akcie reelekcji. Prezydent odpowiada politycznie przed narodem.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego zajmowania się sprawami bezpieczeństwa państwa („stoi na straży [...] bezpieczeństwa państwa”). „Zapewnienie bezpieczeństwa” państwa należy bowiem także do konstytucyjnej właściwości Rady Ministrów¹³. Niemniej jednak należy podkreślić szczególne uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do konstytucyjnie zamkniętego katalogu stanów nadzwyczajnych¹⁴. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma uprawnień wynikających z przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym w dziedzinie zarządzania kryzysowego.

Konstytucja odróżnia ustrojową pozycję Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” od ustrojowej funkcji „reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych”. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej, a nadto — gwarantem ciągłości władzy państwowej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 126 ust. 1 Konstytucji nadał funkcji Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” wymiar uniwersalny w tym sensie, że funkcję tę sprawuje Prezydent zarówno w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych, ponadto — niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu. W związku z tym, że Konstytucja czyni „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” tylko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent — na zasadach i w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy — samodzielnie postanawia o miejscu i formach urzeczywistnienia tej funkcji określonej w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Pozycja ustrojowa „najwyższego przedstawiciela” oznacza, że zakres samoistnej funkcji Prezydenta dotyczy przede wszystkim sfery „uosobienia majestatu RP”¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny (dalej: Trybunał, TK) podkreśla zarazem, że ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypo-

¹³ Art. 146 ust. 4 pkt 7 i pkt 8 Konstytucji RP. Por. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010, s. 95.

¹⁴ Por. *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

¹⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2009, nr 5, poz. 78. Por. *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] *Funkcje administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.

spolitej Polskiej” nie oznacza, że Prezydent jest najwyższym organem władzy Rzeczypospolitej Polskiej. Ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została konstytucyjnie ukierunkowana przez wskazanie — w art. 126 ust. 2 — konstytucyjnych zadań Prezydenta. Przepis ten stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej: a) czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, b) stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że art. 126 ust. 2 wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze, treść art. 126 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może, tylko gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji¹⁶.

We wzmiankowanym kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego, czy szerszej — bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego), zwłaszcza preambuła do Konstytucji obliguje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów (reprezentowaną przez Prezesa Rady Ministrów) do współdziałania w realizacji zadań nieobjętych zakresami ich wyłącznej właściwości. Współdziałanie stanowi ciąg czynności podejmowanych bądź to z inicjatywy Prezydenta, bądź Prezesa Rady Ministrów lub obydwu wymienionych organów w sferze konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonej. Realizacja pewnej części zadań (i kompetencji) Rady Ministrów wymaga określonego konstytucyjnie lub ustawowo współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej. W odniesieniu do zadań Prezydenta wymóg współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwymi ministrami występuje w znacznie szerszym zakresie. Nie ma zatem pełnej symetrii dotyczącej zakresów konstytucyjnej powinności współdziałania.

Współdziałanie to, konstytucyjnie nakazane, pozostaje, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, celowe prakseologicznie między innymi ze względu na związek „prowadzenia polityki zagranicznej” oraz sprawowania w tym zakresie „ogólnego kierownictwa” przez Radę Ministrów z polem realizacji konstytucyjnych funkcji

¹⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2009, nr 5, poz. 78. Por. *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.

i zadań Prezydenta RP (jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej”, „gwaranta ciągłości władzy państwowej” oraz strażnika „suwerenności i bezpieczeństwa państwa”), a także z uwagi na jedność (jednolitość) prowadzonej polityki europejskiej oraz potrzebę sprawnego działania państwa¹⁷.

Należy zaznaczyć za orzecznictwem, że Konstytucja określa zasady i podstawy prawne zadań, funkcji, kompetencji, reguł współpracy i ściśle uzależnionego współdziałania między organami państwa. Stosując Konstytucję, trzeba także uwzględniać reguły nieunormowane w niej *expressis verbis*, które należą do istoty mechanizmu rządzenia państwem. Niepisane zasady i reguły mogą mieć charakter zwyczajów konstytucyjnych, utrwalonej praktyki działania czy też mogą być pochodną wykształconych w demokracjach kanonów kultury prawnej, zwłaszcza — konstytucyjnej. Konieczność uwzględniania zarówno reguł wyrażonych w Konstytucji, jak i wynikających z innych porządków ich obowiązywania wiąże się z tym, że zakresy kompetencji dwóch (lub więcej) organów mogą się krzyżować, środki służące ich realizacji pozostają zaś różne. W szczególności zadania przypisane dwóm (lub więcej) organom mogą być określone pojęciem jednobrzmiącym (jak np. bezpieczeństwo); niemniej jednak ich rzeczywista treść uzależniona jest od funkcji ustrojowych danego organu, jego kompetencji oraz zakresu i rodzaju odpowiedzialności¹⁸.

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE — SYTUACJA KRYZYSOWA — W ŚWIELE WYPOWIEDZI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Konstytucja, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego¹⁹, wyznacza granice między stanami nadzwyczajnymi (art. 228 Konstytucji) a „normalnym” funkcjonowaniem państwa²⁰. „Sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od konstytu-

¹⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2009, nr 5, poz. 78. Por. T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji. Na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963; A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie demokratycznym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, s. 37; B. Popowska, *Decyzja i umowa jako forma działania podmiotów administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 77.

¹⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2009, nr 5, poz. 78. Por. J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 136; M. Zdyb, *Etyka w gospodarce w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i optymalizacji prawa*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 537.

¹⁹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2009, nr 4, poz. 51. Por. J. Boć, *Przykład zasięgu niepraworządności w polskim państwie prawnym*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego*

cyjnych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym powinna zostać zaliczona do „normalnego” funkcjonowania państwa. Najogólniej rzecz ujmując, „zarządzanie kryzysowe”, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy. Przytacza-na przez orzecznictwo literatura wskazuje, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym to

recepta na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalająca władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach — ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych²¹.

Konstytucja w świetle przywoływanego orzecznictwa rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykłe i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera zaś przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń („sytuacji kryzysowej”), usytuowanego między zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli (do których likwidacji bądź ograniczenia wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera też przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa mamy już do czynienia z sytuacją kryzysową, a także czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie²².

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań, zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP, w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), w których jednak wymagane jest już wdrożenie specjalnych mechanizmów do zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań

i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego, Poznań 1999, s. 51.

²¹ W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 5. Por. E. Łętowska, „Multicentryczność” systemu prawa i wykładania jej przyjazna, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szponar, Kraków 2005, s. 1127.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. Sygn. K 50/07, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2009, nr 4, poz. 51. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r. K 22/09, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2012, nr 7, poz. 74. Por. A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982.

w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Ustawa stanowi więc uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Natomiast przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

W związku z zarządzaniem kryzysowym zagadnienia prawne wiążące się w szczególności z Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego były przedmiotem działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego²³. Artykuł 5a ust. 5 ustawy z.k. dotyczy Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Stosownie do tego przepisu: „Kierunki działania wynikające z Raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego”. Natomiast art. 5a ust. 4 ustawy z.k. stanowi, że raport przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały. Zarzut w przytaczanym judykacie dotyczył formy prawnej, w jakiej przyjmowany jest raport. Formę tę wnioskodawca kwestionował w związku z niektórymi skutkami raportu. Kierunki działania wynikające z raportu mają być uwzględniane w gminnych i powiatowych planach zarządzania kryzysowego. Wobec tego, zdaniem wnioskodawcy, raport powinien mieć formę aktu prawa powszechnie obowiązującego. Jednostki samorządu terytorialnego są bowiem niezależne od organów administracji rządowej. Wątpliwości wnioskodawcy nie budzi zaś treść kwestionowanego przepisu, czyli sama konieczność uwzględniania w planach zarządzania kryzysowego postanowień przyjętych przez Radę Ministrów.

Aby dokonać oceny zaskarżonych przepisów na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji, niezbędne jest w opinii TK ustalenie, czy uchwała Rady Ministrów o przyjęciu raportu jest aktem prawnym objętym zakresem zastosowania art. 93 ust. 1 Konstytucji. Forma prawna aktu: uchwała Rady Ministrów nie przesądza jeszcze o tym, że jest to wewnętrzny akt normatywny²⁴. Aby określić charakter prawny raportu, niezbędne jest zbadanie jego treści wyznaczonej przez przepisy ustawy z.k. oraz funkcji, jakie pełni w całości zarządzania kryzysowego. Stosownie do art. 93 ust. 1 Konstytucji uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r. K 22/09, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2012, nr 7, poz. 74.

²⁴ W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 115–116.

jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Podstawowym wyróżnikiem aktów wewnętrznych jest zakres podmiotowy ich adresatów; akty tego rodzaju mogą obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt. Akty prawa wewnętrznego podlegają kontroli co do ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Władza sądownicza podkreśla, że konstytucyjna regulacja źródeł prawa odnosi się do aktów prawnych, które ustanawiają normy prawne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że kryterium oceny normatywności określonego aktu jest jego treść, a nie forma. Aktem normatywnym jest akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Cecha generalności oznacza, że adresat określonej normy prawnej powinien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy. Natomiast abstrakcyjność

dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności jest jej powtarzalność — to, że nie ulega umorzeniu czy „skonsumowaniu” poprzez jednorazowe zastosowanie.

Jeżeli w ramach procesu interpretacji istnieje możliwość odtworzenia z treści określonego aktu normy prawnej o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to akt ten ma charakter normatywny.

Raport — jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny — jest sporządzany przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów. Koordynację przygotowania raportu zapewnia dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB), a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej — Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego²⁵ w celu sporządzenia raportu właściwe organy opracowują, w zakresie zgodnym z ich właściwością, raporty częściowe. Dyrektor RCB koordynuje opracowanie raportu na podstawie raportów częściowych oraz jest zobowiązany przedłożyć raport Radzie Ministrów raz na dwa lata wraz z informacją o dokonanych zmianach. Po raz pierwszy dyrektor RCB przedkłada raport Radzie Ministrów w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia

Zdaniem TK raport ma znaczenie dla tworzenia planów zarządzania kryzysowego. Stanowi bowiem jeden z dokumentów, na podstawie których plany te są opracowywane. Zarządzanie kryzysowe na poziomie krajowym i wojewódzkim należy do zadań organów administracji rządowej, tj. Rady Ministrów i wojewody,

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. Nr 83, poz. 540 (dalej: rozporządzenie o raporcie).

a na poziomie powiatu i gminy do zadań organów jednostek samorządu terytorialnego, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz starosty. W literaturze przywoływanej przez TK wskazuje się, że działania podejmowane w związku z zarządzaniem kryzysowym należy realizować na możliwie najniższym szczeblu administracji²⁶. System zarządzania kryzysowego powinien być budowany terytorialnie ze względu na to, że sytuacje kryzysowe i ich skutki są najbardziej odczuwalne na obszarach poszczególnych gmin lub powiatów. Podkreśla się, że system zarządzania kryzysowego w Polsce „zbudowany jest pionowo w orientacji od dołu do góry”. W sytuacji wystąpienia określonego zagrożenia pierwsze działania podejmują służby tego szczebla, który jest właściwy do ich eliminacji. W piśmiennictwie podkreśla się, że planowanie działań w ramach poszczególnych szczebli administracji publicznej nie może być realizowane w sposób autonomiczny²⁷. Plany zarządzania kryzysowego powinny być z sobą spójne co do celów działania. Dlatego też ustawa z.k. przewiduje mechanizm planowania na podstawie dokumentów wyjściowych: raportu, wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego wydawanych w drodze zarządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wydawanych starostom przez wojewodę zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanych organom gminy przez starostę zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego. Dzięki wskazanym dokumentom wyjściowym organy zarządzania kryzysowego mają możliwość wpływania na zawartość planów sporządzanych na niższym szczeblu, a to powinno zapewnić spójność poszczególnych planów oraz ujednolicenie celów działania i zasobów, które służą do ich osiągnięcia. Wskazuje się, że siły i środki przewidziane w planie na wyższym poziomie mają stanowić uzupełnienie zasobów przewidzianych w planach na niższym szczeblu. Natomiast cele działania wskazane na szczeblu niższym nie mogą być sprzeczne z celami ujętymi w planie wyższego szczebla²⁸.

Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy z.k. raport jest dokumentem zawierającym: 1) wskazanie najważniejszych zagrożeń przez stworzenie mapy ryzyka, 2) określenie celów strategicznych, 3) określenie priorytetów w reagowaniu na określone zagrożenia, 4) wskazanie sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych, 5) programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnienie regionalnych i lokalnych inicjatyw, 6) wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych.

²⁶ J. Bubiło, *Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym — wybrane aspekty praktyczne*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, s. 760–761.

²⁷ *Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania*, red. R.W. Kaszubski, D. Romańczuk, Warszawa 2011, s. 150.

²⁸ W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe — praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Warszawa 2010, s. 78–80.

Raport definiuje zatem zagrożenia (mapa ryzyka) oraz przedstawia metody ich eliminacji. Zgodnie z art. 3 pkt 10 ustawy z.k. mapa ryzyka to mapa lub opis przedstawiający potencjalnie negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę. Rozporządzenia o raporcie § 4 pkt 2–6 wskazuje, na czym polega określenie metod eliminacji zdefiniowanych wcześniej zagrożeń. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia o raporcie mapę ryzyka przedstawia się w formie mapy topograficznej, tabeli opisującej parametry zagrożeń i ich prognozowane skutki oraz — jeżeli charakter zagrożenia uniemożliwia przedstawienie informacji w formie mapy topograficznej lub tabeli — w formie opisowej.

Analiza art. 5a ust. 3 ustawy z.k. określającego zawartość raportu prowadzi do wniosku, że jest to dokument o złożonej i niejednolitej strukturze. Są w nim zawarte elementy opisowe, diagnostyczne i planistyczne. Wiąże się to ze wskazanym przeznaczeniem raportu jako materiału wykorzystywanego przy sporządzaniu planów zarządzania kryzysowego różnych szczebli. Raport jest dokumentem, który ma być na bieżąco aktualizowany. Wynika to ze specyfiki materii, której dotyczy; konieczne jest uwzględnianie i planowanie działań w związku z zagrożeniami, które mogą wystąpić w przyszłości. Zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia o raporcie dyrektor RCB dokonuje systematycznej aktualizacji raportu oraz jest zobowiązany przedłożyć raport Radzie Ministrów raz na dwa lata, wraz z informacją o dokonanych zmianach. Na podstawie cech raportu, jakie można ustalić po analizie ustawy i rozporządzenia, można stwierdzić, że nie zawiera on norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nie można też mówić o jego mocy wiążącej w takim samym sensie, jak ma to miejsce w przypadku norm prawnych.

W świetle przedstawianej praktyki zaskarżony przez wnioskodawcę przepis — zdaniem TK — określa rolę „kierunków działania wynikających z wniosków z Raportu”. Jak wynika z zaskarżonego przepisu, owe kierunki działania stanowią „element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego”. Potwierdza to także art. 5a ust. 1 ustawy z.k., stosownie do którego raport jest sporządzany „na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego”. „Kierunki działania” wynikają po części z wszystkich elementów raportu, jednak przede wszystkim z określonych w art. 5a ust. 3 pkt 6 „wniosków zawierających hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych”.

Zarzuty wnioskodawcy dotyczyły tego, że według art. 5a ust. 5 ustawy z.k. kierunki działania wynikające z wniosków z raportu są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego, w tym także w planach powiatowych i gminnych, opracowywanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że „uwzględnianie” kierunków działania raportu w planach zarządzania kryzysowego na niższych szczeblach nie można porównywać z wiązaniem normami prawnymi zawartymi w aktach normatywnych. Owo uwzględnianie oznacza zachowanie zgodności treści planów różnych szczebli. Jak trafnie zauważono w pismach Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, powiązania między planami przebiegają nie tylko „z góry w dół”, lecz także „z dołu w górę”. Zgodnie bowiem

z treścią art. 5a ust. 3 pkt 5 ustawy z.k. raport zawiera programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw. Z pisma zastępcy dyrektora RCB wynika, że kierunki działania wynikające z raportu nie są w praktyce traktowane jako prawnie wiążące dla organów gmin i powiatów, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do aktów normatywnych.

Trybunał Konstytucyjny — na gruncie powyższego — zaznacza, że poza pojęciem źródeł prawa wewnętrznego znajdują się różnego rodzaju akty pozbawione cech normatywności, takie jak instrukcje, apele, opinie, a także akty niebędące źródłem klasycznych norm prawnych. Chodzi tu o plany, strategie, programy, koncepcje, założenia, studia, raporty, analizy, oceny i inne zbliżone formy działania administracji publicznej, które są przewidziane w wielu aktach prawnych. Zadaniem aktów tego rodzaju jest koordynacja działań, współdziałanie, wspieranie i aktywizowanie różnych podmiotów. Podkreśla się, że plany i inne zbliżone formy działania administracji przyjmowane są w różnych trybach i mogą mieć różny charakter prawny. Mogą być uznawane za czynności prawne albo za czynności faktyczne; w tym drugim przypadku pełnią jedynie funkcję pomocniczą, zawierają wskazówki co do rodzaju i kierunku działania²⁹.

Ostatecznie w ocenie Trybunału interpretacja przepisów ustawy określających treść raportu prowadzi do wniosku, że dokument ten nie zawiera norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Forma, w jakiej ujęta jest treść raportu wynikająca z § 5 rozporządzenia o raporcie: mapy, tabele, jedynie subsidiarynie forma opisowa, także przemawia za brakiem normatywnego charakteru tego dokumentu. Należy uznać, że uchwała Rady Ministrów dotycząca raportu nie jest aktem normatywnym, a tym samym nie stanowi źródła prawa wewnętrznego. A zatem dokument ten — zdaniem Trybunału Konstytucyjnego — nie może podlegać kontroli zgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

WNIOSKI

Powyższe, z założenia wybiórcze rozważania wymagają pogłębienia, niemniej jednak pozwalają stwierdzić, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa państwa itp.) jest zadaniem publicznym dobitnie wyrażonym przez porządek prawny. Mam tutaj na uwadze przede wszystkim normy konstytucyjne i ponadnarodowe, w tym unijne. Akcentowane zadanie publiczne — mające wymiar: krajowy, unijny i globalny — w myśl rozwiązań zawartych w Konstytucji RP zostało powierzono pierwszoplanowo organom władzy wykonawczej: Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie

²⁹ Z. Duniewska *et al.*, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 143–147.

Ministrów (reprezentowanej przez Prezesa Rady Ministrów). Wymieniane konstytucyjne organy państwa mają stały obowiązek prawny — rzetelnie i sprawnie współdziałać w tym zakresie. Poruszane w opracowaniu kwestie w kontekście ustawy o zarządzaniu kryzysowym bez wątpienia wkomponowują się w tematykę właściwą administracji publicznej i rodzą określone ogólne i szczegółowe wyzwania badawcze ważne nie tylko dla praktyki funkcjonowania przestrzeni publicznej³⁰. Ogląd porządku prawnego i towarzyszącego mu doświadczenia pozwala przyjąć, że to segment administracji publicznej określany administracją rządową winien odgrywać istotną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC SAFETY

Summary

Ensuring public safety is a public task regulated in domestic and international legal systems. Polish Constitution allocates this task to executive authorities: the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers. In order to accomplish the task these constitutional organs of the Polish state are legally obligated to effectively cooperate, and according to the Crisis Management Act 2007, it is the governmental administration that should play the essential role in the field of public safety.

³⁰ Por. *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej; System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010; *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014.