

Mariusz Wódka

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

NIEZESPOLONA ADMINISTRACJA RZĄDOWA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Streszczenie

Administracja publiczna realizuje zadania zapisane w ustawach, zmierzając do określonego celu, jakim jest dobro wspólne, adekwatne do potrzeb państwa i społeczeństwa. Spełnianie tych oczekiwań to wykonywanie szeregu czynności zmierzających do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa oraz ograniczania występujących zagrożeń. Warunkiem skutecznej i efektywnej realizacji zadań niezbędnych do rozwoju społecznego i gospodarczego państwa jest dobrze skonstruowany aparat administracyjny zwłaszcza terenowy. W ramach terenowej administracji rządowej działa administracja wyspecjalizowana o szczególnych kompetencjach – niezespolona administracja publiczna powołana jako przedstawicielstwo struktur rządowych. Tworzona z różnych przyczyn i w ramach specjalnych podziałów mająca zapewnić samodzielne, sprawne i wysoce skuteczne działanie. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i omówienie roli służb terenowych organów niezespolonej administracji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa państwa – wojskowych, celnych, skarbowych, granicznych oraz charakterystyka problemów i wyzwań przed nimi stojących.

Wprowadzenie

Współczesne wyzwania i oczekiwania obywateli wywierają wpływ na administrację publiczną realizującą zadania państwa. Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i ochrony obywateli należą do administracji rządowej i samorządowej. Działania te mają na celu utrzymanie bezpieczeństwa państwa, monitorowanie zjawisk, wykrywanie i rozpoznawanie zagrożeń, zapewnienie przetrwania, rozwój i swobodną realizację interesów narodowych a także pomoc w sytuacjach kryzysowych i klęskach żywiołowych. We współczesnych czasach, w których występuje wiele zagrożeń¹, w celu ochrony i obrony obywateli, jak również obiektów o znaczeniu strategicznym dla państwa potrzebny jest system obronny zapewniający bezpieczeństwo, w którym administracja publiczna kompleksowo będzie realizowała przesłania w nim zawarte. System funkcjonalny,

¹ Zob. na ten temat T. R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 34 i nast.; K. Liedel, P. Piasecka, T. R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 2011, s. 295 i nast.

sprawny, odporny na zagrożenia zewnętrzne, realizujący określone misje, cele i funkcje. Stanowiący skoordynowany zbiór elementów kierowania i wykonywania zadań obronnych i polityki zarządzania krajem. System bezpieczeństwa zapewniający ochronę państwa i obywateli z profesjonalną i wyspecjalizowaną kadrą zarządzającą zintegrowanym systemem kierowania oraz specjalistycznymi ośrodkami szkoleń obywateli z zakresu obronności kraju (w tym sytuacji kryzysowych i klęskach żywiołowych). Odpowiednia koordynacja i przepływ informacji, wzajemne współdziałanie wszystkich struktur administracji państwowej i służb publicznych stanowią podstawy zorganizowanego i profesjonalnie przygotowanego systemu kierowania bezpieczeństwem. Organy władzy publicznej muszą w swej polityce obronnej i decyzyjnej uwzględniać wszelkiego rodzaju zagrożenia państwa zarówno w sferze militarnej, jak i niemilitarnej. Administracja publiczna to między innymi podmioty realizujące zadania obronne oraz związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w ramach systemu obronnego państwa. Wykonywanie zadań państwa związanych z bezpieczeństwem na danym obszarze należy do organów niezespólonej administracji rządowej, z których na szczególną uwagę zasługują działania:

- administracji wojskowej;
- administracji skarbowej i celnej;
- Straży Granicznej.

Analiza działalności organów administracji niezespólonej pozwoli ukazać, jak ważną rolę pełnią one w bezpieczeństwie państwa.

Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa państwa

Rozpatrując kwestie związane z bezpieczeństwem państwa, trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, czym jest bezpieczeństwo?

Bezpieczeństwo² to potrzeba egzystencjalna dla każdej jednostki, grupy społecznej i państwa, wiążąca się z istnieniem, stabilnością, rozwojem, suwerennością, ochroną życia ludzkiego oraz przeciwdziałaniem wszelkim zagrożeniom zarówno wewnętrznym i zewnętrznym. Zależy ono od środowiska które nas otacza, sytuacji politycznej jak i gospodarczej, zależy od nas samych oraz od tego czy jesteśmy w stanie sprostać i przezwyciężyć ewentualne zagrożenia³. Bezpieczeństwo to najczęściej stosowane pojęcie w życiu codziennym – państwowym i społecznym. Prawo polskie,

² Zob. szerzej: M. Kulickowski, M. Olszewski, S. Olearczyk (red.), *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnym przygotowań obronnych państwa. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2011, s. 15 i nast.

³ Wykładnię pojęcia bezpieczeństwa znajdziemy w artykule R. Kuźniara, *Po pierwsze bezpieczeństwo* z 9.01.1996 r. <http://archiwum.rp.pl/artykul/75465-Po-pierwsze-bezpieczenstwo.html> (dostęp: 13.07.2015).

a w szczególności art. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* uwzględnia konieczność zagwarantowania przez państwo obywatelom poczucia bezpieczeństwa. Według artykułu: „Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Art. 2 *ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi, że umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach.

Wydarzenia polityczne i gospodarcze przyniosły istotne zmiany w zagrożeniach globalnych i regionalnych. W obliczu zaistniałej sytuacji także Polska stanęła przed wyzwaniem zagwarantowania bezpieczeństwa w nowych warunkach. Wynika to z różnych czynników:

1. globalizacji, z którą następuje mobilny rozwój zorganizowanych grup przestępczych wykorzystujących najnowsze osiągnięcia technologiczne w celu rozszerzania działalności przestępczej;
2. nielegalnej imigracji;
3. przestępstw finansowym;
4. narastającego terroryzmu.

Globalizacja, brak rozwiązań problemów imigracyjnych⁴, narastające zagrożenia terrorystyczne, czy rozwijająca się zorganizowana przestępczość – wszystkie czynniki w znaczący sposób wpływają na bezpieczeństwo Polski.

Nasz kraj ma spore problemy związane z integracją i przygotowaniem cudzoziemców legalnie mieszkających w Polsce do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. Dlatego też nielegalnie przybywający imigranci mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa państwa. I chociaż w znacznej mierze traktowana jest przez emigrantów jako kraj tranzytowy może stać się bazą logistyczną lub miejscem szkoleń dla terrorystów. Istnieje bowiem uzasadnione podejrzenie, że wśród tysięcy osób przekraczających granicę część należy, bądź jest w jakikolwiek sposób powiązana z ekstremistycznymi organizacjami terrorystycznymi mogącymi planować zamachy (np. tzw. Państwo Islamskie⁵, które w swoich szeregach ma ochotników różnej

⁴ Zob. *Imigracja największym wyzwaniem UE*, <http://www.dziennik.com/wiadomosci/artukul/imigracja-najwiekszym-wyzwaniem-ue> (dostęp: 03.08.2015).

⁵ Zob. *Czego naprawdę żąda ISIS? Czy jest Państwo Islamskie? Jak się narodziło i jakie są jego intencje?*,

narodowości, i które Polskę zalicza do wrogów Kalifatu). Skala nielegalnej imigracji jest trudna do oszacowania. Wpływ na taki stan ma członkostwo Polski w strefie Schengen, a otwarte granice umożliwiają swobodne przemieszczanie. Wysoce prawdopodobnym jest wzrost przestępczości, a to sprzyja powstawaniu zorganizowanych grup przestępczych o zasięgu międzynarodowym, mafii etnicznych, przemytowi niebezpiecznych ładunków i narkotyków czy terroryzmowi. Niekontrolowany i zmasowany napływ imigrantów może również budzić niezadowolenie społeczne, ksenofobie czy zamieszki. Dlatego też ogromną rolę odgrywają tutaj pozamilitarne struktury zapewniające bezpieczeństwo w Polsce – administracja rządowa⁶, samorząd terytorialny, inne instytucje państwowe oraz przedsiębiorcy realizujący nałożony na nich obowiązek obronności na rzecz państwa. Kształtowanie się struktur administracji rządowej to proces podporządkowany interesom bezpieczeństwa narodowego oraz współczesnym uwarunkowaniom zarządzania państwem, w tym politycznym, gospodarczym, społecznym, informacyjnym. A prawidłowe i sprawne funkcjonowanie administracji zapewnia – stabilne prawo, jedność klasy politycznej, odpowiednio wyszkolone kadry administracyjne z jasno określonymi zadaniami oraz działania kształtujące odpowiedni wizerunek zapewniający społeczne zaufanie, w którym najważniejsze jest bezpieczeństwo i rozwój jednostki. Realizacja tychże działań wymaga ogromnych nakładów finansowych z budżetu państwa, zapewniających bezpieczeństwo na odpowiednim poziomie (między innymi wzrost nakładów na Straż Graniczną). Dlatego też najważniejszym czynnikiem zapewniającym skuteczność działania w terenie jest właściwa współpraca pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową w zakresie realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej. „Bez właściwej, profesjonalnej, efektywnej, rzetelnej, a także odpolitycznionej i bezstronnej współpracy różnych struktur terenowych, jakość świadczenia usług na rzecz społeczeństwa, na różnych szczeblach zarządzania w terenie, będzie pozostawiała wiele do życzenia”⁷. Właśnie dlatego zostały powołane organy niezespólonej administracji rządowej.

<http://www.fzp.net.pl/spoleczenstwo/czego-naprawde-zada-isis> (dostęp: 05.02.2016).

⁶ Organy administracji rządowej odpowiadają za rozwój infrastruktury, pomoc społeczną, bezpieczeństwo, ratownictwo medyczne oraz zarządzanie kryzysowe w państwie. Sprawują także nadzór nad terenowymi organami administracji rządowej niezespólonej, które występują jako oddzielny segment administracji i podporządkowane są właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej.

⁷ M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Niezespólona administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 14.

Niezespolona administracja rządowa – tryb powoływania

Niezespolona administracja rządowa, jako administracja wyspecjalizowana, została powołana do skutecznego zarządzania i wykonywania (realizowania) zadań administracji publicznej w terenie. Niezespolona administracja rządowa wpływa w sposób znaczący na kształtowanie przestrzeni publicznej wykonując szczególne zadania przekazywane przez ustawodawcę. W przeciwieństwie do administracji zespolonej nie jest podległa wojewodzie. Ustanowienie konkretnych organów niezespolonej administracji rządowej musi być uzasadnione ogólnopolskim charakterem zadań wykonywanych oraz terytorialnym zasięgiem działań „np. administracja wojskowa nie może pozostawać w strukturach administracji zespolonej ze względu na konieczność zapewnienia sprawnego i wysoce skutecznego działania”⁸. Ustanowienie tego typu organów może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Wykaz organów administracji niezespolonej określa art. 56 ustęp 1 *ustawy z dnia 23 stycznia 2009 o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. Status prawny administracji niezespolonej określa art. 57 tejże ustawy stanowiący, że ustanowienie organów administracji niezespolonej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Podstawy działania tychże organów określają akta wewnętrzne – statuty, regulujące zakres i tryb działania oraz określające strukturę wewnętrzną. „Organami niezespolonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej, podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie”⁹. Organy nominuje minister działowy oraz centralne organy administracji rządowej. Powoływanie i odwoływanie organów administracji niezespolonej następuje na wniosek wojewody lub za jego zgodą. Wojewoda zachowuje wobec tych organów także uprawnienia koordynacyjne, opiniotwórcze i w szczególnych przypadkach – kontrolne. Brak zespolenia oznacza, że wojewoda nie sprawuje wobec organów zwierzchnictwa i dlatego jego wpływ na ich działanie jest ograniczony. Organy te działają na obszarze województwa i według art. 59 ustęp 1 *ustawy z dnia 23 stycznia 2009 o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa

⁸ P. Niemczyk, *Administracja powiatowa w systemie terenowej administracji publicznej*, Rzeszów – Przemysł 2014, s. 315.

⁹ E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 215.

miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Akty te są aktami normatywnymi i muszą być uzgadniane z wojewodą¹⁰. Prawo miejscowe kształtuje porządek prawny oraz zawiera informacje określające sposób zachowania podmiotów w systemie terytorialnym lokalnych wspólnot. Zakres obowiązywania tychże aktów zależy od obszaru potrzebnego do ustanowienia określonej regulacji lub od zasięgu terytorialnego zagrożenia, w sposób zasadniczy kształtując sytuację prawną obywatela, wpływając znacząco i bezpośrednio na jego prawa i obowiązki.

Administracja wojskowa – odpowiadająca za zapewnienie bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju (odtworzenie infrastruktury krytycznej, zapewnienie warunków do przetrwania w sytuacjach kryzysowych)

„Prawidłowa koordynacja działań podczas reagowania na sytuacje kryzysowe decyduje o ostatecznym bilansie strat i zysków, zwłaszcza że bezpieczeństwo nie jest dobrem materialnym przyznanym raz na zawsze. Zagrożenia płynące z sił natury lub nieprawidłowych działań podejmowanych przez człowieka stanowią coraz częstsze wyzwanie dla systemów reagowania kryzysowego”¹¹.

Wzrost liczebności zagrożeń o charakterze niemilitarnym (np. problem migracji), powoduje, że cywilne służby ratownicze powołane do zwalczania, przeciwdziałania oraz likwidacji skutków zagrożeń nie są w stanie sprostać natłokowi negatywnych zdarzeń. W nowych realiach niezbędna okazuje się pomoc i zaangażowanie w operacjach kryzysowych sił zbrojnych¹² dysponujących specjalistycznym sprzętem oraz wyszkolonym personelem. Udział Sił Zbrojnych w misjach pokojowych i humanitarnych oraz udzielanie wszelkiej pomocy w ratowaniu zdrowia, życia i mienia ludności jest powszechne we współczesnym świecie. „Obrona ojczyzny to tworzenie systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa w trakcie pokoju oraz umożliwiającego odparcie jakichkolwiek ataków zbrojnych w trakcie działań o charakterze agresji militarnej”¹³. Administracja wojskowa to część składowa administracji rządowej odgrywająca istotną rolę w zabezpieczeniu potrzeb mobilizacyjnych oraz współpracująca z pozamilitarnymi elementami systemu obronnego państwa. Współczesne siły

¹⁰ Art. 59 ust. 2 *Ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. 2009 Nr 31 poz. 206).

¹¹ M. Górka (red.), *Współczesne wymiary polskiej polityki bezpieczeństwa*, Warszawa 2015, s. 160.

¹² Zob. na temat udziału polskich żołnierzy w ćwiczeniach rozpraszających tłum gromadzący się przed ośrodkiem dla imigrantów *Żołnierze Wojska Polskiego ćwiczą tłumienie protestów przeciw imigrantom*, <http://www.kresy.pl/wydarzenia,bezpieczenstwo-i-obrona?zobacz/zolnierze-wojska-polskiego-cwicza-tlumienie-protestow-przeciw-imigrantom> (dostęp: 22.11.2015).

¹³ P. Bała (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 186.

zbrojne reagują zarówno na zagrożenia militarne, jak również zagrożenia niemilitarne współpracując ze służbami cywilnymi¹⁴. Dostosowywanie do wypełniania nowych funkcji i zadań wynika z procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP. Zasady udziału w działaniach prewencyjnych i ratowniczych oraz sposoby koordynowania i dowodzenia jednostkami wojskowymi określają rozporządzenia wykonawcze¹⁵. Z analizy aktów prawnych wynika, iż pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP wykonują dwa rodzaje zadań – ratownicze (poszukiwawcze, ratowniczo gaśnicze, likwidujące skutki klęsk żywiołowych i awarii technicznych) i prewencyjne (współudział w monitorowaniu zagrożeń). Terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej (jednoosobowy organ naczelny sprawujący bieżące zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi) w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej są szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień¹⁶, którymi minister kieruje przez Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych¹⁷. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i ustawą o administracji rządowej w województwie są oni odpowiedzialni za realizację zadań w sytuacjach kryzysowych. Wojewódzki Sztab Wojskowy, jako terenowy organ administracji wojskowej (TOAW) podległy Ministrowi Obrony Narodowej jest częścią niezespolonej administracji publicznej. WSzW współpracują na danym terenie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych znajdujących się na terenie województwa w planowaniu i organizowaniu przedsięwzięć logistycznych pozamilitarnych ogniw obronnych na rzecz jednostek wojskowych oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności województwa, w tym ewakuacji rodzin pracowników i kadry zawodowej. Wojewódzkie Sztaby Wojskowe w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń koordynują użycie wojskowych oddziałów we wszelkiego rodzaju akcjach ratunkowych na rzecz zagrożonej ludności oraz środowiska. Komendy współpracują w zakresie przygotowania operacyjnego terenu i wykorzystywania infrastruktury zarówno cywilnej, jak i wojskowej dla

¹⁴ Artykuł 3 ust. 4 pkt b *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* uwzględnia użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

¹⁵ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, Dz. U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*, Dz. U. z 2005 r. Nr 135, poz. 1134, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego*, Dz. U. z 2003 r. Nr 89, poz. 821.

¹⁶ Art. 14 ust. 1 *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1967 r. nr 44, poz. 220 ze zm.).

¹⁷ Art. 13 c ust 1 *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1967 r. nr 44, poz. 220 ze zm.).

potrzeb własnych i sojuszy, w których biorą udział z jednostkami wojskowymi oraz pozamilitarnymi ogniwami obronnymi, a także koordynują użycie na obszarze województwa jednostek wojskowych w różnego rodzaju akcjach ratowniczych oraz w przeciwdziałaniu, usuwaniu katastrof, klęsk żywiołowych i awarii. „Wojskowe komendy uzupełnień są jednostkami organizacyjnymi, które zapewniają realizację przez ich komendantów funkcji dowodzenia i kierowania w procesie przygotowania do wykonawstwa zadań w czasie, pokoju, kryzysu, zagrożenia i wojny. Jako organ administracji wojskowej jest właściwy w sprawach administrowania, dowodzenia i kierowania, realizacji zadań wynikających z zabezpieczenia mobilizacyjnego przygotowania jednostek wojskowych, formacji obrony cywilnej i jednostek przewidzianych do militaryzacji”¹⁸. Każda komenda WKU, których jest 86 w skali kraju, obejmuje swoją właściwością terytorialną kilka powiatów w zależności od liczby mieszkańców na danym obszarze podziału administracyjnego. W razie wprowadzenia stanu wojennego może zostać powołany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, który dowodzi siłami zbrojnymi w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

„Niestety obecnie występuje sporo niedomagań w tym współdziałaniu. Rzutuje to negatywnie na skuteczność podejmowanych działań związanych z likwidacją skutków sytuacji kryzysowych. Niedomagania te to zwłaszcza niewłaściwa dyslokacja oddziałów i pododdziałów wojska przewidzianych do użycia w sytuacjach kryzysowych, która nie jest dostosowana do rejonów ich potencjalnego działania, brak precyzyjnego określenia zadań ratowniczych i prewencyjnych dla sił zbrojnych, niedookreślenie procedur współdziałania struktur wojskowych oraz organów administracji rządowej i samorządowej biorących udział w działaniach prewencyjnych i ratowniczych, a zwłaszcza brak wspólnych przedsięwzięć zgrywająco-szkoleniowych”¹⁹.

Przestępczość skarbowa – rola administracji skarbowej i celnej

„Celem kontroli skarbowej jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Celem kontroli skarbowej jest również badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych, a także przeciwdziałanie i zwalczanie naruszeń

¹⁸ K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i zadania terenowych organów administracji rządowej*, Pułtusk – Warszawa 2014, s. 184.

¹⁹ G. Pietrek, *Współdziałanie terenowych organów w systemie zarządzania kryzysowego w państwie. Terenowa administracja wojskowa we współpracy z administracją rządową i samorządową*, Toruń 2012, s. 5.

prawa obowiązującego w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami przywożonymi z zagranicy”²⁰.

Przestępczość skarbowa poważnie zagraża bezpieczeństwu finansowemu i ekonomicznemu państwa. Przestępczość podatkowa i przestępczość akcyzowa jest częścią przestępczości gospodarczej (nierozzerwalnie związaną z szarą strefą przestępczością korupcyjną oraz praniem „brudnych pieniędzy”) – rodzajami nielegalnych działań obywateli, grup przestępczych, które zwalcza i próbuje im przeciwdziałać administracja skarbową i celna.

Przyczyny uchylania się obywateli od zobowiązania podatkowego możemy podzielić na dwie kategorie:

1. postępowanie nieumyślne (podatnik nie ma zamiaru popełnienia czynu prawnie zabronionego, jednakże brak wiedzy nie zwalnia podatnika od odpowiedzialności prawnej popełnionego czynu);
2. postępowanie umyślne (celowe i planowane przestępstwo skarbowe – celem którego jest osiągnięcie zysku i korzyści majątkowej, wykorzystując w swojej działalności dla wymienionych celów luki prawne i proceduralne).

Przestępczość podatkowa polega na unikaniu terminowej lub pełnej zapłaty podatków w należnej wysokości oraz uzyskiwaniu nienależnych zwrotów podatku. Przestępstwa akcyzowe to unikanie zapłaty akcyzy, występujące w związku z nielegalną produkcją oraz zmianą przeznaczenia wyrobów akcyzowych, dla których zastosowano zwolnienie lub obniżone stawki akcyzy. Przestępstwa akcyzowe powiązane są również z przemysłem i obrotem tytoniem, wyrobami tytoniowymi, spirytusem i wyrobami spirytusowymi oraz paliwami silnikowymi. Zarówno przestępstwa podatkowe, jak i akcyzowe przynoszą straty dla budżetu państwa jak i firm z sektora prywatnego (szczególnym zagrożeniem są tutaj przestępstwa w obszarze podatku od towarów i usług – VAT, przynoszącym największy dochód do budżetu).

„Administracja skarbową powinna służyć społeczeństwu w taki sposób, aby zapewnić optymalizację dochodów budżetowych. Wpływy do budżetu muszą być na tyle duże, aby zagwarantować sprawne funkcjonowanie struktur państwa i rozwój gospodarki, ale należy uwzględniać również możliwości wywiązania się przez obywateli z obciążeń podatkowych”²¹.

W skład administracji wchodzi między innymi: Naczelnicy Urzędów Skarbowych, jako organy administracji rządowej niezespólonej, podlegającym Dyrektorowi Izby Skarbowej oraz Ministrowi Finansów i wykonującym zadania znajdujące się w zakresie właściwości określonej ustawowo.

²⁰ http://www.dbc.wroc.pl/Content/1809/Rozprawa_02022007-proba2.pdf, s. 20 (dostęp: 14.04.2015).

²¹ http://www.dbc.wroc.pl/Content/1809/Rozprawa_02022007-proba2.pdf, s. 25 (dostęp: 14.06.2015).

Naczelnicy urzędów skarbowych wykonują zadania przy pomocy urzędu skarbowego²². Urzędem Skarbowym kieruje Naczelnik²³, który jest odpowiedzialny za prawidłową i terminową realizację zadań urzędu wynikających z obowiązujących przepisów prawa i wytycznych Ministra Finansów oraz Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Skarbowego.

Kontrola skarbowa coraz bardziej efektywnie ściga przestępców podatkowych, jednak skala procederu i tak jest duża. Szacuje się, że przestępstwa skarbowe to straty dla budżetu z samego podatku VAT sięgające kilkunastu mld złotych rocznie²⁴.

Niezespolona administracja kontroli skarbowej

Istotną rolę w działaniach służb skarbowych odgrywa Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej pełniący również funkcję Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Jako centralny organ administracji rządowej sprawuje merytoryczny nadzór w Ministerstwie Finansów nad zadaniami realizowanymi przez departamenty kontroli skarbowej, wywiadu skarbowego (zajmującego się przeprowadzaniem czynności polegających na zbieraniu informacji podlegających kontroli skarbowej podmiotów podejrzewanych o popełnienie przestępstwa skarbowego), ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, informacji finansowej oraz administracji podatkowej. Wywiad skarbowy współdziała w wykonywaniu swoich zadań ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa – policja, ABW, CBA, SG.

Rola i działanie Służb Celnych

„Od sprawności i skuteczności Służby Celnej w znacznym stopniu zależy bezpieczeństwo finansowe Państwa, a także bezpieczeństwo rynku i obywateli Polski i Unii Europejskiej. Coraz wyższa jakość współpracy funkcjonariuszy celnych z przedsiębiorcami i podróżnymi ma decydujący wpływ

²² Prawne podstawy działania określają: *Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych* (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 578), *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych* (Dz. U. z 2003 r. Nr 209, poz. 2027 ze zm.), *Zarządzenie nr 15 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów* (Dz. Urz. Min. Fin. z 6 marca 2015 r. – poz. 15), *Zarządzenie Nr 14/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Skarbowemu w Elblągu*.

²³ Zadania naczelników oraz urzędów skarbowych określa art. 6 i 6a *Ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych* (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 578)

²⁴ *VAT-owscy oszuści stają się okrutni*, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dla-mediow/wywiady/agnieszka-krolikowska/-/asset_publisher/ISs7/content/vat-owscy-oszusc-staja-sie-okrutni-rzeczpospolita-29-pazdziernika-2014-r/pop_up;sessionId=1545A277BACE88B32165AE15FA9FDFCF?_101_INSTANCE_ISs7_viewMode=print (dostęp: 31.01.2016).

na płynność międzynarodowego obrotu towarowego, a także na rozwój gospodarczy kraju”²⁵.

Zwalczanie i ściganie przestępczości celnej, kontrola handlu międzynarodowego oraz działania w zakresie finansów państwa to główne zadania Służby Celnej.

„Służba Celna pełni istotną rolę przy zwalczaniu przestępstw związanych z wyłudzeniami VAT oraz nieuiszczaniem lub zaniżaniem należności publicznoprawnych, a także w odniesieniu do naruszeń praw własności intelektualnej, przepisów o grach hazardowych, przestępczości związanej z wprowadzaniem oraz wyprowadzaniem towarów z obszaru celnego Unii Europejskiej, a także w obszarze przestępstw na szkodę interesów finansowych RP i UE”²⁶.

Administracja celna spełnia trzy funkcje: fiskalną, kontrolną oraz ochronną, ukierunkowaną na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. Służba Celna²⁷ to wysoko wykwalifikowana kadra skutecznie kontrolująca podmioty unikające opodatkowania lub omijające przepisy prawa. Zadania Służby Celnej określa art. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Organami administracji niezespolonej są dyrektorzy Izby Celnej i naczelnicy Urzędów Celných. Izba Celna, organ rządowej administracji niezespolonej wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa. Skuteczna realizacja powierzonych zadań odbywa się we współpracy ze Strażą Graniczną, ABW, CBŚ, Policją, Inspekcją Weterynaryjną czy Inspekcją Transportu Drogowego.

Straż Graniczna²⁸

„Podsystem ochrony granicy państwowej RP po wejściu Polski do UE i strefy Schengen poddano korektom, w których wyniku stał się istotnym ogniwem europejskiej wspólnej strategii ochrony granic zewnętrznych i kontroli migracyjnych UE. Wskutek tego wpływa on na bezpieczeństwo RP oraz pozostałych państw członkowskich UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Brak kontroli na granicy wewnętrznej UE/Schengen oznacza konieczność wzmocnienia kontroli na granicy zewnętrznej Unii, a także intensyfikację działań wewnątrz kraju, m.in. poprzez za-

²⁵ Służba Celna 2014, *Raport roczny*, Warszawa 2015 http://www.krakow.ic.gov.pl/files/raport_sc_2015_PL.pdf, (dostęp: 25.06.2015).

²⁶ https://www.google.pl/search?q=przestepczo%C5%9B%C4%87+skarbowe+i+celna&ie=utf-8&oe=utf_8&gws_rd=cr&ei=axSFVaT2Fqq8ygP00b1g#q=przestepczo%C5%9B%C4%87+skarbowe+i+celna+pdf, s. 22, (dostęp: 15.06.2015).

²⁷ *Służba Celna – lepsze usługi w erze cyfrowego stylu życia*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1526196/folder_SC_PL_podglad.pdf (dostęp: 30.01.2016).

²⁸ Organizacja Straży Granicznej zawarta jest w rozdziale 2 *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*.

cieśnienie współpracy, wymianę informacji i współdziałanie służb krajowych i innych państw członkowskich UE”²⁹.

Straż Graniczna wśród organów i instytucji zapewniających bezpieczeństwo odgrywa szczególną rolę. Strzeże granic państwa i Unii Europejskiej oraz przeciwdziała wszelkim negatywnym zjawiskom np. nielegalnej imigracji³⁰, z którą ma coraz większe problemy. Powstają nowe kanały przetrzutowe między innymi na wschodzie Polski³¹. W wyniku zamykania granic przez niektóre państwa południowej Europy nowy szlak nielegalnej imigracji może prowadzić przez Ukrainę i Polskę do krajów zachodniej Europy. Nielegalne przekraczanie granic odbywa się przy udziale zorganizowanych grup przestępczych i pozostaje najpoważniejszym rodzajem przestępczości granicznej. W kontekście przestępczości gospodarczej o charakterze transgranicznym realizuje kontrolę ruchu granicznego, ochronę granic państwowych na lądzie i morzu oraz zadania m.in. w odniesieniu do zwalczania przestępczości akcyzowej (przemyt). Straż Graniczna posiada w zakresie swojej właściwości uprawnienia do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Zadania Straży Granicznej określa art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*. „Straż Graniczna może w celu wykonywania swoich ustawowych zadań współdziałać także z innymi służbami oraz z organami administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, zaś w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego współdziała z organami ochrony granic innych państw”³². Straż Graniczna współpracuje między innymi z CBA, organami i instytucjami Unii Europejskiej oraz organami chroniącymi granice z innych państw. Centralnym organem rządowej administracji granicznej odpowiedzialnym za ochronę granicy państwowej i kontroli ruchu na przejściach granicznych jest Komendant Główny Straży Granicznej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendant Główny kieruje działaniami podległej mu jednostki, chroniącej granice i dokonującej kontroli granicznej oraz dokonuje analizy wszelkich zagrożeń bezpieczeństwa tychże granic współpracując z odpowiednimi organami państwowymi, samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi oraz z organami i instytucjami UE.

²⁹ <http://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html> (dostęp: 31.01.2016).

³⁰ *Imigrancinowym zagrożeniem*, http://www.bezpieczenstwopubliczne.pl/aktualnosci/1374,imigranci_nowym_zagrozeniem.html (dostęp: 02.02.2016).

³¹ *Straż Graniczna ostrzega przed nawałnicą imigrantów*, <http://www.wprost.pl/ar/526568/Straż-Graniczna-ostrzega-przed-nawalnica-imigrantow/> (dostęp: 02.02.2016).

³² <http://przestepczoscorganizowana.pl/index.php?go=17> (dostęp: 15.12.2015).

Reasumując niezespólna administracja rządowa stanowi istotny element w systemie bezpieczeństwa państwa wykonując zadania w sposób profesjonalny i wszechstronny. Odpowiednio przygotowana kadra urzędnicza skutecznie aczkolwiek nie bez problemów walczy z zagrożeniami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Współpracując z międzynarodowymi instytucjami UE (odpowiednikami krajowych służb do spraw bezpieczeństwa wewnętrznego) uczestniczy w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i transgranicznej. Wprowadza innowacyjność w sferze zarządzania sprzyjającą rozwojowi potencjału ludzkiego oraz zaspokajającą interesy państwa i obywateli.

Bierze udział w kampaniach społecznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa w kraju, albowiem uświadomione społeczeństwo lepiej zrozumie i zaakceptuje wprowadzane w przyszłości strategiczne decyzje dotyczące bezpieczeństwa.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

1. Aleksandrowicz T. R., *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011.
2. Bała P., (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
3. Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J. (red.), *Niezespólna administracja rządowa*, Warszawa 2011.
4. Górka M., (red.), *Współczesne wymiary polskiej polityki bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.
5. Grosicka K., Grosicki L., Grosicki P., *Organizacja i zadania terenowych organów administracji rządowej*, Pułtusk – Warszawa 2014.
6. Kulickowski M., Olszewski M., Olearczyk S. (red.), *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnym przygotowań obronnych państwa. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2011.
7. Liedel K., Piasecka P., Aleksandrowicz T. R. (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 2011.
8. Niemczyk P., *Administracja powiatowa w systemie terenowej administracji publicznej*, Rzeszów – Przemyśl 2014.
9. Pietrek G., *Współdziałanie terenowych organów w systemie zarządzania kryzysowego w państwie. Terenowa administracja wojskowa we współpracy z administracją rządową i samorządową*, Toruń 2012.
10. Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013.

Akty prawne

1. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz. U. z 1967 r. nr 44, poz. 220 ze zm.).
2. *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*, (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399).
3. *Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych*, (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 578).
4. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, (Dz. U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347).
5. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego*, (Dz. U. z 2003 r. Nr 89, poz. 821).
6. *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych*, (Dz. U. z 2003 r. Nr 209, poz. 2027 ze zm.).
7. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*, (Dz. U. z 2005 r. Nr 135, poz. 1134).
8. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).
9. *Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, (Dz. U. 2009 Nr 31 poz. 206).
10. *Zarządzenie Nr 14/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie z dnia 1 kwietnia 2015r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Skarbowemu w Elblągu*.
11. *Zarządzenie nr 15 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów* (Dz. Urz. Min. Fin. z 6 marca 2015 r. – poz. 15).

Strony internetowe

12. <http://archiwum.rp.pl> (dostęp: 13.07.2015).
13. <http://www.dziennik.com> (dostęp: 03.08.2015).
14. <http://www.fzp.net.pl> (dostęp: 05.02.2016).
15. <http://www.kresy.pl> (dostęp: 22.11.2015).
16. <http://www.dbc.wroc.pl> (dostęp: 14.04.2015).

17. <http://www.mf.gov.pl> (dostęp: 31.01.2016).
18. <http://www.krakow.ic.gov.pl> (dostęp: 25.06.2015).
19. <https://www.google.pl> (dostęp: 15.06.2015).
20. <http://www.bbn.gov.pl> (dostęp: 31.01.2016).
21. <http://www.bezpieczenstwopubliczne.pl> (dostęp: 02.02.2016).
22. <http://www.wprost.pl> (dostęp: 02.02.2016).
23. <http://przestepczoscorganizowana.pl> (dostęp: 15.12.2015).

Liczba znaków ze spacjami: 37 639