

MONIKA DZIMIŃSKA-MOSIO¹

MOŻLIWOŚCI PRAWNE UDZIAŁU SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA

W Polsce nie maleje zainteresowanie ludzi kwestiami publicznymi. Możliwości wpływu społeczeństwa na tego rodzaju sprawy determinowane są jednak różnymi instrumentami prawnymi, a nie tylko oceną realiów. Wielość rozwiązań prawnych dopuszcza zarówno różne formy udziału, jak i różne sposoby oddziaływania społeczności lokalnych na decyzje w sprawach publicznych. Sfera oddziaływania jest w dużym stopniu podyktowana stopniem zorganizowania ludności.

W polskim systemie prawnym przyjęte jest, że regulacje prawne dają grupom społecznym o zorganizowanym charakterze większe możliwości wpływu na działanie organów władzy publicznej, natomiast jednostki posiadają możliwości prawne w tym zakresie, ale nie są one porównywalne do formalnych zrzeszeń. Wzajemne interakcje powodują, iż partycypacja członków wspólnot samorządowych wzmacnia ich pozycję wobec instytucji publicznych, a jednocześnie stan taki ułatwia organom władzy publicznej zarządzanie sprawami publicznymi poprzez akceptację dla ich działań.

Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest jedną ze spraw publicznych, w jakie może i powinno angażować się społeczeństwo. Zapewnienie tego dobra prawnego oraz podstawowej potrzeby człowieka realizowane jest na wszystkich szczeblach organizacji państwowej, zarówno przez podmioty wyspecjalizowane w tym zakresie, jak i posiadające kompetencje ogólne w tej sferze. Bezpieczeństwo ludzi oznacza bowiem nie tylko ochronę przez agresorem zewnętrznym, ale również zagrożeniami wewnętrznymi płynącymi ze strony zarówno człowieka, jak i innych źródeł środowiskowych. Realny udział populacji w realizacji tego zadania jest niewątpliwie pożądanym.

Możliwości prawne partycypacji społeczeństwa w sferę bezpieczeństwa można podzielić z uwagi na stopień zorganizowania. W sposób odmienny jawić się będą podstawy prawne dla formalnych zrzeszeń, a inne odnoszą się do działań realizowanych przez jednostkę lub grupy niesformalizowane.

¹ Podinsp. Monika Dzimińska-Mosio — obecnie kierownik Działu Kadr Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, poprzednio starszy wykładowca Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Policyjnych Nauk Stosowanych Wyższej Szkoły Policji Szczytnie. Zajmuje się problematyką prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego.

Kontakt z autorką za pośrednictwem redakcji.

Podstawowym rozwiązaniem prawnym umożliwiającym społeczeństwu udział w zarządzaniu bezpieczeństwem jest ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie². Możliwości wpływu najsilniej wyeksponowane są w odniesieniu do organizacji pozarządowych. Wynika to przede wszystkim z przyjętej w ustawie definicji działalności pożytku publicznego³ oraz wyznaczenia podmiotów traktowanych przez nią jako organizacje pozarządowe⁴.

Sfera zadań publicznych związana z działalnością pożytku publicznego obejmuje wiele płaszczyzn, generalnie dotyczących wykonywania administracji publicznej. Do tej kategorii zgodnie z ustawą należą zadania w zakresie zarządzania szeroko pojętym bezpieczeństwem. Regulacje prawne ustawy umożliwiają podejmowanie działań na rzecz :

- porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
- ratownictwa i ochrony ludności;
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.

Organy administracji publicznej zostały na gruncie rozwiązań ustawowych zobowiązane do prowadzenia współpracy wyłącznie z organizacjami i podmiotami, które prowadzą działalność pożytku publicznego w zakresie

² DzU z 2018 r., poz. 450; dalej jako ustawa.

³ Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.

⁴ Organizacjami pozarządowymi według ustawy są:

„1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,

2) nie działające w celu osiągnięcia zysku

— osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

3) spółdzielnie socjalne;

4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2016 r. poz. 176), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników”.

objętym zadaniami tego organu. Rozwiązanie to z punktu widzenia realizacji norm ustawy winno przyjmować postać realnego, szczególnego obowiązku ciążącego na władzy wykonawczej, a nie iluzorycznej współpracy wykazywanej jedynie dla potrzeb statystycznych. Ustawodawca w sposób kategoryczny formułuje tę powinność, mankamentem tego rozwiązania jest jednak brak realnego oddziaływania ze strony organizacji pozarządowych. Współpraca w takim zakresie nie obejmuje natomiast nieformalnych zrzeczeń lub działań osób fizycznych.

Współdziałanie organów administracji publicznej z organizacjami non profit może przybierać różne formy. Najistotniejsze z punktu widzenia realnych możliwości wykonywania zadań przez organizacje pozarządowe są instrumenty finansowe, które w sposób rzeczywisty pozwalają na funkcjonowanie w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Możliwość finansowania określonej działalności pozwala na wyróżnienie form finansowych i niemających takiego charakteru. Charakter finansowy mają:

1. Zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pożytku publicznego oraz uprawnionym podmiotom, traktowanych jako zadania zleczone, które mogą przybierać formy:

- powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

2. Umowy partnerskie określone w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵ oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określone w ustawie z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁶.

3. Udzielanie przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy, na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Wskazane instrumenty prawne determinują treść współpracy z organizacjami non profit. Właśnie opierając się na takich podstawach prawnych mogą działać z jednoczesnym finansowaniem ukształtowane prawnie formy organizacyjne przybierające najczęściej postać stowarzyszeń lub fundacji, których między innymi celem statutowym może być organizowanie samoobrony obywatelskiej. Działalność sformalizowanych zrzeczeń może przybrać postać straży obywatelskich, korzystających z przywilejów finansowych, jakie daje im stopień zorganizowania i charakter działalności w zakresie pożytku publicznego. Z danych zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym wynika, że takim zakresie działają stowarzyszenia noszące najczęściej nazwy bezpieczne miasto, oraz fundacje o takim charakterze w liczbie 27. Charakter działalności takich organizacji wyznacza przede wszystkim statut danej formy organizacyjnoprawnej, jak również regulacje

⁵ DzU z 2017 r., poz. 1376; art. 28a ust. 1.

⁶ DzU z 2017 r., poz. 1460; art. 33 ust. 1.

dotyczące charakteru zadań wykonywanych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ustawa w odniesieniu do organizacji non profit przewiduje również formy działania niezwiązane z finansowaniem przez organy administracji publicznej. Rozwiązanie prawne wskazują zakres partycypacji tych podmiotów prawa jako:

- wzajemne informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
- działania na podstawie umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie.

Rozwiązanie prawne ustawy w pewien sposób ukształtowały relacje między organizacjami non profit a administracją. Animatorem określonych działań, zgodnie z regulacjami ustawowymi, może być jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot czynny. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek określenia, w drodze uchwały, szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Tryb konsultacji społecznych i ich zakres przybiera zatem sformalizowane ramy prawne.

Do obowiązków organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy uchwalenie, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, rocznego programu współpracy z organizacjami non profit. Natomiast fakultatywnie organy te mogą uchwalić wieloletni program współpracy.

Współpraca organizacji non profit odbywa się także na płaszczyźnie realizacji zadań przez rady działalności pożytku publicznego — odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne — będące organami konsultacyjnymi i opiniodawczymi w zakresie spraw określonych ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Oprócz form wskazanych w ustawie istnieje możliwość współdziałania w ramach form niewładczych, jedynie dopuszczonych przez prawo. Dotyczyć to może takich działań ze strony administracji publicznej, jak:

- udzielanie informacji o możliwości skorzystania z innych źródeł finansowania oraz udzielanie pomocy merytorycznej w ubieganiu się o środki finansowe z innych źródeł;
- współpraca przy identyfikacji potrzeb społecznych i wypracowywaniu metod ich zaspokajania;

- prowadzenie bazy danych o organizacjach pozarządowych realizujących zadania publiczne;
- udzielanie pomocy w nawiązywaniu przez organizacje non profit współpracy z mediami i organizacjami pozarządowymi działającymi w innych krajach⁷.

Współpraca między organizacjami nonprofit a strukturami administracji odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Grupy niemające formy organizacyjnoprawnej również mogą działać, opierając się na przedmiotowej ustawie. Dotyczy to zwłaszcza instytucji inicjatywy lokalnej. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie między innymi porządku i bezpieczeństwa publicznego. Propozycja taka w myśl ustawy stanowi wniosek w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, jednakże rozwiązania ustawy mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do rozwiązań kodeksowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Organem właściwym w sprawie rozpatrzenia wniosku jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, a więc odpowiednio zarząd województwa, powiatu oraz właściwy wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Organ ten, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczególne kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. W przypadku jego uwzględnienia organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Wnioskodawca może otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.

Inną możliwością udziału jednostki w sprawach związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem jest instytucja wolontariatu. Wolontariusze mogą wykonywać świadczenia na rzecz:

- 1) organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy w zakresie ich działalności statutowej, w szczególności w zakresie działalności pożytku publicznego, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej;

⁷ Por. D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

- 2) organów administracji publicznej, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej,
- 3) jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy, z wyłączeniem prowadzonej przez te jednostki działalności gospodarczej,
- 4) podmiotów leczniczych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej w zakresie wykonywanej przez nie działalności leczniczej, które ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nazywa „korzystającymi”.

Ustawa wskazuje, że wolontariusz powinien posiadać kwalifikacje i spełniać wymagania odpowiednie do rodzaju i zakresu wykonywanych świadczeń, jeżeli obowiązek posiadania takich kwalifikacji i spełniania stosownych wymagań wynika z odrębnych przepisów. Świadczenia wolontariuszy są wykonywane w zakresie, w sposób i w czasie określonych w porozumieniu z korzystającym.

Inne rozwiązania prawne zawierają ustawy samorządowe. Ustawa z 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym⁸, ustawa z 5 czerwca 1998 r o samorządzie powiatowym⁹ oraz ustawa z 5 czerwca 1998 r o samorządzie województwa¹⁰ przewidują konieczność przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami. Co do zasady, konsultacje z mieszkańcami mają charakter fakultatywny. Wynik konsultacji wprawdzie nie wiąże organu podejmującego określone działanie (rozstrzygnięcie), jednakże organ powinien uzasadnić, dlaczego podjął działania wbrew wynikowi konsultacji. Inny pogląd w sprawie oznaczałby w istocie fasadowe traktowanie instytucji konsultacji społecznych, powodując skutek odwrotny od zamierzonego przez ustawodawcę. Czynną stroną konsultacji są organy jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli zaś chodzi o drugą stronę konsultacji — mieszkańców — to rozwiązanie to odnosi się zarówno do ogółu mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, mieszkańców określonego obszaru, jak i określonej grupy społecznej, w zakresie zainteresowania której pozostaje konsultowana sprawa. Przedmiotowy zakres konsultacji z mieszkańcami jest szeroko określony i obejmuje sprawy istotne, ważne dla jednostki samorządu terytorialnego. Niewątpliwie w tej kategorii mieszczą się sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Instytucja konsultacji z mieszkańcami jest instytucją niesformalizowaną. Stąd też jako konsultacje można potraktować także wynik referendum, w którym nie wzięła udziału ustawowo wymagana liczba mieszkańców lub wynik referendum spełniającego wymóg ustawowo wymaganej frekwencji, ale przeprowadzonego w sprawie ustawowo zastrzeżonej do wyłączonej właściwości organów gminy i przez to niemogące być przedmiotem referendum rozstrzygającego¹¹.

Możliwość udziału społeczeństwa w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego może być także realizowana poprzez zasadę jawności działania organów samorządu terytorialnego. Jawność działania organów

⁸ DzU z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.

⁹ DzU z 2017 r., poz. 1868 z późn. zm.

¹⁰ DzU z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm.

¹¹ Por. wyrok NSA z 21 lipca 1999 r., sygn. IV SA 2452/98, niepublikowany.

obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje organów stanowiących i posiedzenia ich komisji, a także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów samorządu terytorialnego. Formy realizacji przedmiotowego prawa do informacji określone zostały w art. 61 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym obejmuje ono dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Tym samym społeczeństwo ma możliwość zarówno uzyskania informacji dotyczących sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z działalnością uchwałodawczą organów jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności w zakresie stanowiących przepisów porządkowych, jak również w związku z tym może uruchamiać określone instrumenty prawne, między innymi możliwość wnoszenia skarg do sądu administracyjnego.

Zakres i formy sposobów współpracy społeczeństwa w zapewnieniu bezpieczeństwa w praktyce mogą się znacznie od siebie różnić. Jest to przede wszystkim uzależnione od świadomości społeczeństwa, tradycji prowadzenia współpracy na danym obszarze, zaangażowania organów władzy publicznej oraz strony pozarządowej, skali zidentyfikowanych, ale niezaspokojonych potrzeb społecznych w tym zakresie i możliwości finansowych oraz organizacyjnych stron współpracy oraz potencjału sektora pozarządowego. Nie ulega jednak wątpliwości, iż sam fakt współdecydowania w sprawach szeroko pojętego bezpieczeństwa jest wartością dodaną uwalniająca potencjał społeczny a jednocześnie warunkującą rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: społeczność lokalna, bezpieczeństwo, organizacje pozarządowe

Keywords: local community, security, non-governmental organizations

Streszczenie: Artykuł przedstawia możliwości prawne udziału społeczeństwa w sferze zarządzania sprawami publicznymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Przedstawione zostały zasady partycypacji w tej sferze z uwzględnieniem stopnia zorganizowania, podstaw prawnych oraz form aktywności formalnych zrzeszeń, a także działań realizowanych przez jednostkę. Aktem normatywnym, na podstawie którego dokonano kategoryzacji uprawnień do udziału w zarządzaniu bezpieczeństwem była ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Summary: This article presents legal possibilities for public participation in the area management in the field of public security. The principles of participation in this sphere have been presented, taking into account the degree of organization, the legal basis and the forms of activity of formal associations as well as the activities carried out by the individual. The normative act under which the categorization of powers to participate in security management was performed was the Act of 24 April 2003 on Public Benefit and Voluntary Activities and law relating to the functioning of local authorities.