

Izabela Szelaĝ

OCHRONA PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO JAKO ZADANIE WŁASNE SAMORZĄDU LOKALNEGO

Słowa kluczowe:

samorząd terytorialny, samorząd lokalny, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny

Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Publiczny wymiar bezpieczeństwa nie jest kategorią jednorodną, a w konsekwencji nie ma również zgody czy jednego stanowiska, co do treści opatrywanej tym terminem. Próby zdefiniowania pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny podejmowane były niejednokrotnie w polskiej literaturze naukowej¹. W zasadzie wszyscy autorzy zgadzają się co do jednego, a mianowicie, że interesujące nas pojęcie cechuje się nieokreślonością, a zatem trudno jest je jasno i precyzyjnie zdefiniować².

W oparciu o literaturę na ten temat można wyróżnić trzy stanowiska w tej kwestii. Pierwsze, utożsamiające bezpieczeństwo publiczne tylko z bezpieczeństwem instytucji państwowych³. Drugie, które jego rozumienie ogranicza do sfery

¹ Próby chronologicznego zestawienia definicji porządku i bezpieczeństwa publicznego podejmują autorzy w licznych publikacjach. Zob.: J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, (reformacja Policji-część I)*, Warszawa-Kraków 1998, s. 11-13; Szerzej na ten temat B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 29-32, B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 12; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 12-17; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 28-31.

² B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo...*, s. 29.

³ A. Misiuk, *Administracja porządku...*, s. 17; J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja...*, s. 14.

obywatelskiej⁴. I trzecie stanowisko, które odwołuje się do jednej i drugiej kategorii, zatem bezpieczeństwo publiczne jest rozumiane jako gwarancja niezakłóconego funkcjonowania zarówno obywateli, jak i instytucji⁵. Podejścia pierwsze i trzecie wydają się być nieuzasadnione. Ograniczenie bezpieczeństwa publicznego jedynie do instytucji publicznych odrzucić należałoby ze względu na zbyt wąski zakres wyjaśnienia i jednowymiarowość w ujęciu tematu. Przyporządkować można je raczej do jednego z rodzajów bezpieczeństwa ustrojowego. Z kolei objęcie definicją zarówno elementu instytucjonalnego, jak i obywatelskiego, wydaje się nadmiernie rozszerzać zakres tego pojęcia. Definicja w takim kształcie bardziej oddaje istotę zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego czy nawet bezpieczeństwa państwa.

W nawiązaniu do przyjętych ustaleń bezpieczeństwo publiczne proponuję odnosić przede wszystkim do bezpieczeństwa obywateli. W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznych, powszechnie uznanych stwierdzeń określających granice pomiędzy pojęciami bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego oraz czy bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem szerszym czy węższym niż bezpieczeństwo wewnętrzne⁶.

Na istotę bezpieczeństwa publicznego zwraca uwagę między innymi Stanisław Pikulski. Wskazuje on na nie jako na najwyższą wartość społeczną, która warunkuje bezpieczeństwo życia, zdrowia obywateli i ich najbliższych, a także gwarantuje nienaruszalność ich mienia. Definiuje on pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako pewien pożądany stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędzeń

⁴ M. Małecka-Łyszczek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie: praca zbiorowa*, Rzeszów 2008, s.10; M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009, s. 83.

⁵ B. Sprengel, *Ustrój organów...*, s. 13, J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja...*, s. 14, M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009, s.13; M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 40, S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 101.

⁶ M. Lisiecki, *Jakość...*, s. 81.

publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia obywateli⁷. S. Pikulski podkreśla równocześnie, że to podmiot zagrożony, a nie jego źródło przesądza o przyporządkowaniu do tej kategorii. Bezpieczeństwo publiczne może być zatem zakłócone przez człowieka umyślnie bądź nieumyślnie, nosić znamiona przestępstwa lub jedynie wykroczenia. Może ono być również zakłócone niezależnie od woli człowieka, a więc przez siły natury: powódzie, pożary, itp⁸.

Nieco inne podejście do analizowanego zagadnienia prezentuje Marek Mączyński. Wobec nieokreślenia przez prawo pozytywne pojęć porządku i bezpieczeństwa publicznego proponuje on odejście od próby definicji. Powołuje się on na wielowiekową tradycję, za sprawą której treść tej funkcji władzy jest od dawna wiadoma, zakorzeniona w społecznej świadomości i intuicyjnie rozumiała⁹.

Autor skupia się na relacjach zachodzących pomiędzy życiem wspólnoty a działaniami ochronnymi podejmowanymi przez aparat władzy (państwowy, samorządowy). W tej konstrukcji szczególną rolę zajmują dobra wchodzące w zakres pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istota działań na rzecz zagwarantowania stanu określanego mianem bezpieczeństwa ma więc charakter celowościowy. Wobec braku możliwości precyzyjnego ustalenia treści pojęć, co ze względu na zmienność warunków życia, poglądów, itp. jest oczywiste, wszelkie działania ochronne powinny być ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb generalnych, takich jak:

- ochrona członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, zarówno naturalnymi (wszelkiego rodzaju żywioły i kataklizmy), jak i generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie;

⁷ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia...*, s.101.

⁸ Tamże, s. 101.

⁹ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego- doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 185.

- ochrona członków wspólnoty przed samymi sobą, poprzez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, skuteczną kontrolę dewiacji społecznych, działania prewencyjno-informacyjne, itp.;
- ochrona dóbr materialnych i intelektualnych, głównie poprzez wymuszanie poszanowania prawa własności oraz takie rozumienie niebezpieczeństw o charakterze ekonomicznym, które rozróżnia teoretyczne i faktyczne zagrożenie wpływów powodujących dobrobyt i warunkujących wzrost jakości życia we wspólnocie¹⁰.

Z przedstawionym powyżej stanowiskiem zbieżne są również spostrzeżenia innych badaczy tego zagadnienia. Magdalena Małecka-Łyszek proponuje, za Elżbietą Ura i Edwardem Ura, przez bezpieczeństwo publiczne rozumieć taki stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie miałyby być jego źródła¹¹.

Marek Lisiecki z kolei, jako rezultat analizy literatury przedmiotu, przedstawia znaczenie tego terminu jako ogół warunków i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia oraz grożącymi poważnymi stratami gospodarczymi (na przykład w wyniku klęski żywiołowej)¹².

Nieco inaczej, ale równie spójnie, znaczenie pojęcia przedstawia Bolesław Sprengel. Rozwinięcie zagadnienia stanowi interesującą konstrukcję, gdyż nie odnosi się on jedynie do bezpieczeństwa publicznego rozumianego jako bezpieczeństwo obywateli. Autor określa je jako stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego. Do bezpieczeństwa publicznego zalicza bezpieczeństwo

¹⁰ Tamże, s. 186.

¹¹ M. Małecka-Łyszek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie: praca zbiorowa*, Rzeszów 2008, s. 10.

¹² M. Lisiecki, *Jakość...*, s. 82; por. E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 442.

w miejscach publicznych i prywatnych chroniące przed zamachami na życie, zdrowie i mienie, bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, lotnictwa, żeglugi śródlądowej i morskiej (w tym także ochrona przed piractwem)¹³. Wysuwa on wnioski podobne do tych przedstawionych przez M. Mączyńskiego. Sprowadza funkcjonowanie państwa do zaspokojenia potrzeby generalnej, jaką jest bezpieczeństwo obywateli, których czyni podmiotem tych działań.

Dla wzmocnienia tej tezy przytoczyć można by jeszcze argumentację Stanisława Pieprznego. Zwraca on uwagę na używanie przez polskiego ustawodawcę pojęcia bezpieczeństwa ludzi obok bezpieczeństwa publicznego (jak w ustawowym określeniu działań policji¹⁴). Uważa, że taka formuła ma na celu podkreślenie znaczenia jednostki jako podmiotu ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego¹⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, jak również zakres tematyczny niniejszej pracy, ograniczając analizę zagadnienia bezpieczeństwa publicznego do działań na poziomie samorządu lokalnego, dotyczący tym samym bezpieczeństwa obywateli¹⁶, proponuję termin ten rozumieć, i taką też przyjmuję jego definicję, jako stan istniejący w państwie, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródła, z którego miałyby pochodzić¹⁷.

Warto w tym miejscu, jako uzupełnienie powyższych treści, odnieść się do aspektu funkcjonalnego analizowanego zagadnienia, a zatem co konkretnie rozumie się jako spełnienie zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego, ściślej bezpieczeństwa obywateli. Analizując zagadnienie od tej strony, proponuję to rozumieć jako wymóg eliminowania bezpośrednich zamachów na życie, zdrowie lub mienie obywateli¹⁸.

¹³ B. Sprengel, *Ustrój organów...*, s. 13.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179).

¹⁵ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 31.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst. Jedn. Dz. U. 1997 nr 123 poz. 779).

¹⁷ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 32.

¹⁸ J. Widacki (red.), *Ustrój...*, s. 15.

Drugim definiowanym w tej części pojęciem będzie porządek publiczny. W doktrynie jest on rozpatrywany łącznie z pojęciem bezpieczeństwa, łącznie też zazwyczaj wskazywane są oba te pojęcia w przepisach prawa. Nie są to jednak pojęcia tożsame, chociaż można wskazać dla nich wspólną płaszczyznę odniesienia. Nim jednak przejdę do omawiania zależności między bezpieczeństwem a porządkiem publicznym, skupię się na kwestiach zasadniczych, a mianowicie, czym jest porządek publiczny.

Rozpatrywanie istoty porządku publicznego warto rozpocząć od definicji słownikowej. W języku polskim termin *porządek* oznacza stan, strukturę, plan lub układ odznaczający się regularnością, przejrzystością, schludnością, ułożeniem rzeczy w miejscach dla nich przeznaczonych¹⁹. Słowo *publiczny* natomiast w języku polskim oznacza państwowy, powszechny, dotyczący ogółu, jawny, związany z urzędem, instytucją, przeznaczony dla wszystkich, odnoszący się do ogółu ludzi, do całego społeczeństwa²⁰.

W relacji do definicji słownikowych również pozostają ustalenia specjalistów w zakresie prawa i administracji. Po przeglądzie literatury przedmiotu można nabrać przekonania, że autorzy publikacji są dość zgodni co do zakresu tego pojęcia²¹. Opinie i refleksje na ten temat można sprowadzić do trzech zasadniczych kwestii.

Po pierwsze, wskazują one, że przez porządek publiczny należy rozumieć pewien pożądany stan wewnątrz państwa, umożliwiający normalne funkcjonowanie jego instytucji oraz, co szczególnie istotne dla tematu artykułu, jednostek w państwie.

¹⁹ J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 30; por. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2., Warszawa 1992, s. 832.

²⁰ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 32; por. M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawnych tacińskich oraz pochodzenia tacińskiego*, Kraków 2001, s. 76.

²¹ Zestawienie definicji i opinii na ten temat prezentują m. in.: S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 33-36; J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 31-38; J. Widacki (red.), *Ustrój...*, s. 11-33; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 12-17; K. Rajchel (red.), *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie: wybrane prawno-organizacyjne aspekty działania Policji*, Rzeszów 2005, s. 40-45.

Porządek ten wyznaczany jest prawnymi, ale także innymi społecznie akceptowanymi normami, w tym m. in. przez normy moralne czy obyczaje.

Drugim elementem, na który zwraca się uwagę przy analizie zagadnienia porządku publicznego, jest zmienność tej kategorii. Ten element jest ściśle powiązany ze wskazanym powyżej. I tak, już np. Władysław Kawka podkreślał, że na wytworzenie przedmiotowych norm wpływają momenty polityczne, religijne, obyczajowości zewnętrznej, przyzwoitości, itp. Są to więc poglądy wyrosłe na tle życia zbiorowego, ściśle uzależnione, a tym samym różnie przejawiające się w zależności od czasu, miejsca i środowiska²². Podobne stanowisko w tej kwestii zajmuje Mariusz Kotulski. Podkreśla on, że treści takich pojęć jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny nie można jednoznacznie i raz na zawsze ustalić, ponieważ są one uzależnione od wielu czynników. Na ustalenie zakresu znaczeniowego tych pojęć mają wpływ wyznaczone standardy zachowań w danej grupie społecznej, zmieniające się warunki życia, a wraz z nim zmieniające się poglądy społeczne i przepisy prawne²³.

Trzecią kwestią, zgodnie podkreślaną przez badaczy zagadnienia, pozostającą w związku z drugim, omówionym powyżej elementem, jest wskazanie na adresata norm zawierających pojęcie porządku publicznego. S. Pieprzny wskazuje, że to z istoty państwa demokratycznego wynika, że adresatem tym będzie przede wszystkim jednostka – człowiek oraz zbiorowości, sformalizowane zarówno prawem, jak i normami niemającymi charakteru prawnego, ale akceptowanymi przez społeczeństwo i państwo. Innymi słowy, w grupie podmiotów chronionych przed zagrożeniami porządku publicznego będą pojedyncze osoby fizyczne, a także różne formy podmiotów zbiorowych²⁴.

²² J. Filaber, *Pojęcie porządku...*, s. 31-32; por. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46 i n.

²³ M. Kotulski, *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 311.

²⁴ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 38.

Odwołując się zatem do funkcjonalnego aspektu zagadnienia, jako spełnienie zadań w zakresie porządku publicznego rozumie się wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc publicznych²⁵.

Reasumując, przez porządek publiczny rozumie się (taką też przyjmuję jego definicję) pewien stan faktyczny wewnątrz państwa regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (obyczajowymi, moralnymi, religijnymi, zasadami współżycia społecznego, itp.), których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej, w określonym miejscu i czasie²⁶.

Niezwykle istotny wydaje się być dla tej kwestii bilateralny charakter bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zarówno w literaturze, jak i prawie, pojęcia te niemal zawsze występują razem, łącznie też używa się ich do określenia zadań administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że pomiędzy nimi można postawić znak równości. Z pewnością istnieje płaszczyzna, gdzie te terminy nakładają się na siebie. Porządek publiczny to przecież zespół norm, którym, jak zapisano w definicji, przyświeca konkretny cel, niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. W literaturze przedmiotu, w odniesieniu do tej zależności używa się sformułowania, że pomiędzy porządkiem a bezpieczeństwem publicznym zachodzi stosunek krzyżowania²⁷. I tak, istnieją pewne zachowania, które będąc naruszeniem porządku publicznego, stwarzają jednocześnie zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Przykładem może być choćby nieprzestrzeganie zasad ruchu drogowego, ale powyższa sytuacja jest tylko jednym z możliwych przypadków. Można bowiem wyobrazić sobie, że pomimo naruszenia porządku niezagrażone pozostaje bezpieczeństwo publiczne. Przypadek zakłócania ciszy nocnej dość dobrze oddaje charakter tej sytuacji. Istnieją również sytuacje odwrotne, kiedy zagrożenie bezpieczeństwa nie ma negatywnego wpływu na stan porządku publicznego, czyli

²⁵ J. Widacki (red.), *Ustrój...*, s. 15.

²⁶ J. Filaber, *Pojęcie porządku...*, s. 34; por. J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983-1984*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” nr 47/1987, s. 44; zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 39.

²⁷ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 33; R. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo...*, s. 30.

stan niebezpieczeństwa został wywołany bądź nie na skutek złamania norm, bądź też niezależnie od woli człowieka. W tych przypadkach zależność między złamaniem zasad porządku a naruszeniem bezpieczeństwa już nie występuje²⁸.

Rozważań nad istotą porządku i bezpieczeństwa publicznego nie można sprowadzać jedynie do ich aspektu materialnego, przedstawiając ich definicje. Dla pełnego obrazu pojęcia te należałoby przedstawić także w ujęciu formalnym i instytucjonalnym. W znaczeniu formalnym mówić będziemy o zakresie zadań i kompetencjach określonych podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przy analizie instytucjonalnej zaś wskazać należy na system podmiotów bezpieczeństwa i porządku publicznego, którym powierzono wykonywanie zadań w tym zakresie²⁹.

Administracja bezpieczeństwem jako organizacją

W teorii organizacji istnieje wiele definicji tego pojęcia. Najogólniej pod pojęciem organizacji rozumie się jakąkolwiek wyodrębnioną z otoczenia całość ludzkiego działania skierowaną na osiągnięcie jednego lub więcej celów³⁰. Taka definicja uwypatnia wielowymiarowość tego zagadnienia, co teoretycy i badacze zgodnie podkreślają³¹. Mówiąc o organizacji, mamy na myśli pewien system wzajemnie powiązanych ze sobą elementów – czyli sposób rozłożenia i przydziału zadań (oraz uprawnień dla ich realizacji) członkom/elementom danej organizacji dla sprawnego osiągnięcia podstawowych jej celów³².

Jak zaznaczono powyżej, to cel jest podstawową cechą każdej organizacji. Z jednej strony po to tworzy się organizacje, aby realizowały określone cele

²⁸ Tamże, s. 33.

²⁹ Tamże, s. 44-45.

³⁰ M. Lisiecki, *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*, Warszawa 2001, s. 11.

³¹ Tamże, s. 12; por. E. Pierzchała, *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia* [w:] A. Szecówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, Racibórz 2008, s. 8-9; A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy organizacji i kierowania: wybrane problemy*, Szczecino 2007, s. 26.

³² A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy organizacji...*, s. 24.

wynikające z potrzeb otoczenia i uczestników organizacji, z drugiej zaś cele te często nie mogą być osiągnięte inaczej niż przez zorganizowane działania³³.

Administrację bezpieczeństwa i porządku publicznego szczebla lokalnego również można przedstawić w ramach takiego modelu. Celem będzie porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, organizacją zaś cały system instytucji działających na rzecz realizacji tego celu.

Administrowanie bezpieczeństwem obejmować będzie zatem następujące problemy częściowe:

- powołanie/wskazanie właściwych organów;
- ustalenie i planowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa;
- powierzenie tych zadań powołanym/wskazanym organom;
- wyposażenie organów w określone kompetencje w celu realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem;
- wykonanie powierzonych zadań³⁴.

Ochrona porządku i bezpieczeństwa obywateli jako zadanie własne samorządu lokalnego

Analiza bezpieczeństwa obywateli z perspektywy celu działania administracji zwraca uwagę na jeszcze inny aspekt zagadnienia, od którego, jak sądzę, należałoby rozpocząć.

Poszukiwania badawcze w tym obszarze sięgają bardziej fundamentalnej kwestii niż ta, komu przypisana jest wspomniana działalność. Niejako odwracając sytuację, stawiają przed pytaniem nie kto, ani jak, ale dlaczego organy państwa mają chronić bezpieczeństwo obywateli. Takie spojrzenie na tę sferę działalności państwa prowadzi do rozważań nad zagadnieniem prawa obywateli, a szerzej ludzi, do bezpieczeństwa.

³³ M. Lisiecki, *Klasyczne...*, s. 11.

³⁴ E. Pierzchała, *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia* [w:] A. Szecówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, Racibórz 2008, s. 12.

Wielu badaczy tematu stawia tezę, że utrzymanie bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych zadań publicznych i jest nierozdzielnie związane z powstaniem władzy publicznej. I tak, już od najdawniejszych czasów bezpieczeństwo publiczne urasta do rangi najważniejszych problemów społecznych. Myśliciele okresu oświecenia, w tym przede wszystkim zwolennicy umowy społecznej, uważali, że to właśnie potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa grupom społecznym i poszczególnym jednostkom stanowiła główną przesłankę do ustanowienia władzy w ogóle. Jednostki zrezygnowały ze swej nieograniczonej wolności na rzecz suwerena, a w zamian otrzymały zapewnienie bezpieczeństwa, co miało się urzeczywistnić poprzez stworzenie określonej struktury, ustalenie zasad działania państwa oraz funkcjonowania poszczególnych jednostek³⁵.

Na bezpieczeństwo publiczne patrzeć należy również z perspektywy praw i obowiązków. Obywatelom przysługuje prawo do bezpieczeństwa, a z tego tytułu na organach władzy publicznej, w tym administracji publicznej (również na szczeblu lokalnym), ciąży obowiązek jego zapewniania.

Postrzeżenie bezpieczeństwa obywateli z tej perspektywy nie stanowi rzecz jasna tylko konstrukcji teoretycznej. Począwszy od Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku, znajduje ono swoje odzwierciedlenie w prawodawstwie państw, w tym przede wszystkim państw o ustroju demokratycznym. Na taki sposób myślenia o bezpieczeństwie wskazują również postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

³⁵ B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 28; por. S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 99-104; B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 11; A. Osierda, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa społeczności lokalnych* [w:] A. Osierda (red.) *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania: praca zbiorowa*, Bielsko-Biała 2008, s. 16; M. Małecka-Łyszczek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] A. Osierda (red.) *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania: praca zbiorowa*, Bielsko-Biała 2008, s. 9; J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, (reformacja Policji - część I), Warszawa-Kraków 1998, s. 15, <http://www.isp.org.pl/files/5593679060819094001206453763.pdf>, 4.05.2013.

Według zapisów wspomnianej Konstytucji prawo jednostki do bezpieczeństwa wypływa z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka³⁶. Tak pojmowana godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do bezpieczeństwa. Nasza godność jest nienaruszalna, a na władzy publicznej ciąży obowiązek jej poszanowania i ochrony. Pozostając w sferze regulacji Konstytucji, wskazać należy również na art. 5, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Bardzo istotnych ustaleń przy interpretacji wyżej cytowanego artykułu, zwłaszcza dla tematyki niniejszej pracy, dokonuje Bronisław Jastrzębski. Wskazuje on, że każdy człowiek, a w szczególności obywatel państwa, ma prawo do pieczy państwa i jego organów, w szczególności gminnych (gdzie mieszka), nad spokojem, zdrowiem, życiem i mieniem oraz do ochrony przed wszelkimi działaniami grożącymi jego godności, która jest wartością prawnie i moralnie chronioną. Autor podkreśla również doniosłość i fundamentalne znaczenie zasad demokratycznego państwa prawnego, do których odwołuje się Konstytucja RP w artykułach 2 i 7. I tak, bezpieczeństwo publiczne, przede wszystkim należyte i uczciwe funkcjonowanie jego organizacyjnych i technicznych urzędów we wspólnotach samorządowych kraju, to według B. Jastrzębskiego sprawa kluczowa dla wolności i godności człowieka³⁷.

W nawiązaniu do powyższych ustaleń można również przeformułować przyjętą definicję bezpieczeństwa publicznego. Z perspektywy obowiązków państwa można przyjąć, że jest to stan prawny, w którym człowiek ma poczucie pewności, oparte w sprawnie i praworządnie działającym systemie organów władzy publicznej oraz w instytucjach powołanych do kontroli i egzekwowania norm prawnych

³⁶ Art. 30 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

³⁷ B. Jastrzębski, *O problemie prawa obywateli do bezpieczeństwa publicznego* [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 17.

z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. A zatem państwo z istoty swej ma obowiązek ochrony ludzi, zwłaszcza swoich obywateli, przed wszelkimi zagrożeniami, zarówno tymi cywilizacyjnymi, jak i ekologicznymi. Przepis ten obowiązuje także w przypadku naruszenia godności i praw ustanowionych przez organy własnego państwa³⁸.

Ochroną bezpieczeństwa obywateli zajmuje się wiele podmiotów. Za Markiem Lisieckim można wyróżnić dwa rodzaje funkcji w tym zakresie. Po pierwsze, funkcję kreatywno-nadzorczą, sprawowaną m. in. przez: Sejm, Senat, prezydenta RP, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych w sprawach bezpieczeństwa, terenowe organy administracji ogólnej, organy samorządu terytorialnego. Po drugie zaś, funkcje wykonawcze realizowane przez: policję, Państwową Straż Pożarną, ratownictwo medyczne, prokuratury, zakłady karne, strażę gminne (miejskie), firmy ochrony osób i mienia, detektywistyczne, wywiadownie gospodarcze, firmy ubezpieczeniowe, sądy. Działalność tych wszystkich podmiotów zakwalifikować można z kolei do następujących obszarów: ustawodawczego, prezydenckiego, rządowego, samorządowego, komercyjnego, sądowniczego i obywatelskiego³⁹.

Przyjmując jednak perspektywę prawa jednostki do bezpieczeństwa, a nie bezpieczeństwa jako płaszczyzny dla różnorodnych działań, ochronę bezpieczeństwa jako spełnienie konstytucyjnego obowiązku odnosić należy przede wszystkim do działalności państwa. To państwo określa granice bezpieczeństwa i określa to, co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa, a wraz z nim jego obywateli. Państwo dąży do osiągnięcia tego celu poprzez realizację określonych

³⁸ Tamże, s. 16.

³⁹ M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009, s. 127-133; por. Z. Traczyk, *Sektory obywatelski, komercyjny i samorządowy w realizacji zarządzaniem bezpieczeństwem* [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem - wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 311-315.

prawem zadań w rozmaitych formach działania przez uprawnione, a zarazem obowiązane podmioty⁴⁰.

W takim ujęciu należy wskazać na trzy rodzaje podmiotów, zobowiązanych do działań na rzecz bezpieczeństwa. Dla każdego z nich kompetencje w tym zakresie są różnie sformułowane.

Pierwszym z podmiotów, na który należy wskazać przy analizie tej problematyki, jest prezydent RP. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązuje prezydenta do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁴¹. Drugim rodzajem są podmioty rządowe, skupione wokół Rady Ministrów. Z treści aktów normatywnych określających zakres zadań i kompetencji poszczególnych organów państwa wynika wprost, że konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego należy do Rady Ministrów i administracji rządowej⁴². Po trzecie zaś, w wyniku decentralizacji władzy, istotne środki działania w zakresie bezpieczeństwa publicznego przysługują również jednostkom samorządu terytorialnego.

Zmiany ustrojowe, które doprowadziły do reaktywowania samorządności w Polsce, zostały zapoczątkowane w 1990 roku. W pierwszym okresie samorząd terytorialny ukształtowany został jako samorząd jednostopniowy. Jego głównym elementem była gmina.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku idea samorządności i zasada decentralizacji władzy publicznej zostały nie tylko podtrzymane, lecz także nadano im rangę zasad ustrojowych. Odpowiednie postanowienia wprowadzają art. 15 ust. 1, w myśl którego ustrój terytorialny

⁴⁰ T. Pado, *Pojęcie zadań publicznych w aspekcie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego jednostek samorządu terytorialnego* [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 242.

⁴¹ Art. 126 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.)

⁴² Tamże, Art. 146 ust. 4 pkt. 7; Art. 29 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej (Dz. U. 2007 nr 65 poz. 437, ze zm.).

Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a także art. 16 ust. 2 gdzie czytamy, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁴³.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku weszła w życie reforma administracji publicznej. W jej wyniku powstały nowe podmioty władzy publicznej. Pierwszym z nich jest samorząd powiatowy, który wraz z gminą tworzą samorząd szczebla lokalnego, drugim zaś samorząd wojewódzki, czyli samorząd na poziomie regionalnym⁴⁴.

Najistotniejszym elementem całego procesu decentralizacji jest kwestia wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Konstytucja i ustawy reformujące administrację publiczną i kształtujące ustrój terytorialny wyznaczyły administracji samorządowej zróżnicowane zadania, kompetencje i obszar działania odpowiadający jej miejscu w strukturze organów publicznych. Do tych kwestii odnosi się cytowany już art. 16 ust. 2, ale także art. 166 ust. 1, według którego samorząd wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, oraz art. 163, który stanowi o domniemaniu kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania tak oznaczonych zadań publicznych. Konstytucyjne postanowienia w tym zakresie rozwinięte zostały przez ustawy o samorządzie gminnym⁴⁵, samorządzie powiatowym⁴⁶ oraz o samorządzie województwa⁴⁷. Z uwagi na temat artykułu, obejmujący działania w zakresie ochrony i bezpieczeństwa publicznego na poziomie samorządu lokalnego, a więc gminy i powiatu, dalsza analiza procesu decentralizacji, a co się z tym wiąże zakresu zadań publicznych, przeprowadzona będzie w odniesieniu do tych dwóch szczebli, a więc z pominięciem województwa.

⁴³ Por. art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

⁴⁴ M. Lisiecki, *Jakość...*, s. 155.

⁴⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

⁴⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576).

Przy rozdziale zadań pomiędzy administrację rządową i samorząd terytorialny ustawodawca powinien kierować się zasadą pomocniczości⁴⁸, co oznacza, że odpowiedzialność za sprawy publiczne należy powierzyć przede wszystkim tym organom, które usytuowane są najbliżej obywatela⁴⁹. Człowiek jest podstawowym podmiotem działań, co oznacza, że wszelkie inne struktury winny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań. W tej sytuacji gmina powinna zajmować się tym, czego człowiek wraz z rodziną wykonać nie może, powiat powinien być pomocniczy w stosunku do gminy, województwo w stosunku do powiatu, a państwo pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji działających w jego ramach i służących obywatelom. Subsydiarność należy rozumieć dwojako. Z jednej strony negatywnie, że wszelka władza publiczna powinna nie „przeszkadzać” w podejmowaniu samodzielnych działań przez jednostki czy grupy społeczne. Z drugiej strony pozytywnie, jako „pobudzanie” aktywności, a nawet uzupełnianie wysiłków podmiotów, które nie są samowystarczalne. Zasady tej nie można jednak rozumieć w ten sposób, że państwo może działać tylko jako pomoc względem działań obywateli. Często niezbędne są działania uzupełniające państwa, które może wywiązać się ze swego obowiązku między innymi poprzez dopuszczenie do stworzenia dualistycznego modelu administracji (rządowej i samorządowej)⁵⁰.

W polskim porządku prawnym podstawową jednostką samorządu jest gmina⁵¹, zatem to na gminie spoczywa obowiązek realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Gmina wykonuje wspomniane zadania, kierując się domniemaniem kompetencji, a więc wykonuje wszystkie zadania niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, w tym dla innych jednostek samorządu

⁴⁸ Preambuła do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997(Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁴⁹ A. Mirska, *Gminna administracja bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 198.

⁵⁰ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 155; por. Wyrok TK z 20 kwietnia 2002 r., sygn. K 42/02, OTK 4a, poz. 3; Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/03, OTK 2a, poz. 11.

⁵¹ Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997(Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

terytorialnego⁵². Niemniej jednak część z tych zadań została przez ustawodawcę wyszczególniona w treści ustawy o samorządzie gminnym. I tak art. 7 ust. 1 pkt. 14 w szczególności do zadań własnych gminy zalicza m. in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Zastosowanie takiego rozwiązania rodzi istotne konsekwencje. Jak podkreśla Paweł Sarnecki, zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli gmina wykonuje samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Poprzez wyraźne wskazanie na nie w treści ustawy nie ma tu zastosowania domniemania kompetencji, a zatem zadania te ani nie mogą być całkowicie wyłączone z gestii gminy, ani ustawowo ukształtowane jako sprawa zlecona z zakresu administracji rządowej⁵³.

W ustawie o samorządzie powiatowym zrezygnowano z wyraźnego określenia podziału zadań wykonywanych przez powiat na zadania własne i zadania zlecone – jak występuje to w ustawie o samorządzie gminnym. Wskazano jedynie zadania należące do powiatu oraz postanowiono, że niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu mogą być określone przez ustawy jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat⁵⁴. Interpretacja przepisów Ustawy o samorządzie powiatowym w odniesieniu do Konstytucji RP pozwala jednak wobec zadań powiatu użyć określenia „własne”. Dla klasyfikacji zadań powiatu istotne znaczenie ma art. 166 ust. 1 Konstytucji RP: Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadanie własne. W tej kwestii stanowisko swoje wyraził również Trybunał Konstytucyjny w 1995 roku. Z ówczesnych przepisów konstytucyjnych wyprowadził on ogólną dyrektywę dla ustawodawcy powierzającemu zadania własne samorządowi

⁵² Tamże, art. 164 ust. 3; art. 6 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.).

⁵³ P. Sarnecki, *Właściwości organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, Kraków 1999, s.10.

⁵⁴ K. Rajchel, *Terenowe organy administracji rządowej i samorządowej, ich rola w ochronie porządku i bezpieczeństwa (wybrane zagadnienia)* [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 189.

terytorialnemu. Dyrektywa ta w dalszym ciągu zachowuje aktualność. Zgodnie z jej wskazaniami za własne uznaje się te zadania, które:

- mają charakter publiczny;
- wiążą się z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego;
- mogą być realizowane w obrębie właściwości miejscowej danej jednostki samorządu terytorialnego⁵⁵.

Samorząd powiatu wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zadania powiatu mają więc charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy. Nie występuje tam zatem zjawisko konkurencji w wykonywaniu zadań publicznych. Taka konstrukcja nie jest jednak pozbawiona niejasności, na które uwagę zwracał między innymi P. Sarnecki⁵⁶. Pomocną, a w konsekwencji decydującą o rozgraniczeniu zakresów działania tych jednostek samorządowych, ma być zasada, według której zadania powiatu nie naruszają zakresu działania gmin⁵⁷. Z tej też przyczyny podobny, acz szerszy katalog zadań formułuje ustawa o samorządzie powiatowym, wskazując, że do zakresu działania powiatu należą zadania publiczne związane z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli, ochroną przeciwpowodziową, przeciwpożarową i zapobieganiem innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także obronności⁵⁸. Ponadto, co bezpośrednio związane jest z zapewnieniem prawa obywateli do bezpieczeństwa, na szczeblu tej jednostki samorządu lokalnego realizowane są zadania związane z zapewnieniem wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży⁵⁹.

⁵⁵ P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s.78-79; por. wyrok TK z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11.

⁵⁶ Szerzej na ten temat: P. Sarnecki, *Właściwości organów...*, s. 22.

⁵⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 82-84.

⁵⁸ Art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

⁵⁹ Tamże, art. 4 ust. 2.

Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, gdyż w drodze ustawy mogą zostać określone inne zadania własne powiatu w tym zakresie.

Ochrona porządku i bezpieczeństwa ma szczególne znaczenie na szczeblu powiatu. Świadczyć o tym może art. 7 omawianej ustawy. Zgodnie z jego treścią ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń między innymi dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zatem z jednej strony działania te mają charakter zadania własnego, z drugiej zaś mogą stać się płaszczyzną dla, nazwijmy je, nadzwyczajnych działań, nałożonych przez administrację rządową.

Na koniec rozważań dotyczących realizacji zadań publicznych w zakresie prawa obywateli do bezpieczeństwa warto odnieść się do specyfiki instytucji miasta na prawach powiatu, czyli powiatu grodzkiego.

Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty⁶⁰. Zgodnie z postanowieniami wspomnianej ustawy miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie⁶¹. Natomiast ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym⁶².

⁶⁰ Tamże, art. 91.

⁶¹ Art. 92 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

⁶² Tamże, art. 92 ust. 3.

Podsumowanie

Powyższe ustalenia mają jedynie ogólnoustrojowy charakter. Służą one raczej generalnej charakterystyce aniżeli dokładnemu określeniu właściwości rzeczowej, ale z drugiej strony, właśnie ze względu na swój generalny charakter, stanowią trzon, fundament, bez którego dalsza analiza problematyki byłaby, jeżeli nie niemożliwa, to przynajmniej trudna do zrealizowania.

Zapoczątkowane w latach 90. XX wieku zmiany ustrojowe państwa doprowadziły do reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Podobnie jak w wielu innych obszarach i tu nie zdecydowano się na szybkie i kategoryczne rozwiązania. Poczynione zmiany nie miały rzecz jasna jedynie wymiaru terytorialnego. Przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku wprowadzają, a ustawy potwierdzają, uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Władzom samorządowym przydzielono zadania do realizacji, określone kompetencje, a także środki finansowe – zgodnie z przepisami ww. Konstytucji – odpowiednie do przypadających im zadań.

A zatem odpowiadając na pytanie o model zarządzania sprawami publicznymi, w tym sprawami z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy w tym miejscu stwierdzić, iż jest to model zdecentralizowany. Decentralizacja władz publicznych w Polsce jest faktem, przynajmniej z formalnego punktu widzenia.

Idąc jednak krok dalej, wychodząc poza zapisy czy to Konstytucji RP, czy ustawodawstwa zwykłego, i pogłębiając równocześnie analizę zagadnienia, można treść tych dokumentów niestety odczytywać raczej jako deklaracje niż rzeczywiście zastosowane rozwiązania.

O decentralizacji można mówić w odniesieniu do trzech elementów. Po pierwsze, w relacji do zadań; po drugie, w odniesieniu do instytucji wraz z ich kompetencjami i po trzecie, w nawiązaniu do aspektu finansowego.

Rozpatrując kwestie zadań, istotnie można stwierdzić o decentralizacji w tym obszarze. W toku artykułu stwierdzono ku temu podstawy konstytucyjne i ustawowe.

Zgodnie z przepisami samorząd na poziomie gminy i powiatu bierze udział w wykonywaniu zadań publicznych. Gmina ma działać na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w sprawach porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Powiat natomiast wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m. in. w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Drugi z elementów wspomnianych powyżej to element kompetencji. Tutaj sprawa już nie jest tak prosta i oczywista. Samorządom na poziomie gminy i powiatu został przydzielony pewien zakres kompetencji. Konstytucja RP wobec wspomnianych używa sformułowania „istotne kompetencje”. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę ustalenia zwłaszcza drugiego rozdziału niniejszej pracy, należy zaznaczyć, że są to raczej uprawnienia „miękkie”. Nie dają one ostatecznie możliwości realnego i zdecydowanego oddziaływania na sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kompetencje samorządu mają raczej charakter opiniodawczy i konsultacyjny. Znamienny dla tej kwestii jest również fakt, że przy znacznej części kompetencji, czy to władz gminy czy powiatu, ujawnia się ich fakultatywny charakter. Gmina i powiat w odniesieniu do wielu wyliczonych w ustawach środków może, ale nie musi, je stosować. Zatem już poprzez użyte sformułowania kreuje się wizję działań władzy lokalnej jako elementu dodatkowego wobec głównego nurtu działań. W tym miejscu można by posłużyć się przykładem chociażby straży gminnych (miejskich), które choć są głównym narzędziem realizacji polityki porządku publicznego, jakim dysponują gminy, mogą, ale nie muszą, zostać utworzone.

Drugim przejawem słabości sfery kompetencyjnej jest kwestia zwierzchnictwa władz samorządowych nad służbami, inspekcjami i strażami, czyli formacjami bezpośrednio związanymi z zapewnianiem bezpieczeństwa. I tu jako przykład służyć może choćby sprawa obsadzania kierowniczych stanowisk w policji. W tym przypadku

władze samorządowe mają jedynie uprawnienia opiniodawcze w stosunku do kandydata. Komendanci powiatowi (miejscy) czy komendanci komisariatów mogą zostać powołani wbrew, a nawet z pominięciem opinii podmiotów do tego uprawnionych, a więc odpowiednio starosty oraz wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Innym przykładem słabości tego elementu decentralizacji jest zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami. Zastosowane rozwiązania ustrojowe mają ostatecznie ograniczony charakter. W praktyce oznacza to, że owo zwierzchnictwo ma jedynie ogólny, polityczny wymiar.

O niskim poziomie decentralizacji zarządzania bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w Polsce świadczy również fakt, że Polska należy do grona niewielu państw europejskich, w których nie ma policji lokalnej. Utworzone straże gminne (miejskie) nie mają takiego charakteru. Przede wszystkim straże gminne, by móc spełniać przypisane policji lokalnej funkcje, powinny być w większym stopniu niezależne oraz nadzorowane tylko w aspekcie przestrzegania prawa, a nie merytorycznym. Innym przejawem są stosunkowo ubogie kompetencje, choć te ostatnimi czasy uległy znacznemu poszerzeniu w wyniku nowelizacji Ustawy o strażach gminnych. Pozytywnym zaś elementem w odniesieniu do działań straży gminnych jest stały wzrost udziału formacji w sferze życia publicznego. Analizując, po pierwsze, dane statystyczne, pochodzące czy to z raportów o stanie miasta, czy z okresowych raportów z działań straży miejskich, a po drugie, wyniki badań opinii społecznej, można pokusić się o postawienie tezy o sukcesywnym krystalizowaniu się pewnych stałych relacji pomiędzy strażami gminnymi a policją. Na przykładzie choćby miasta Krakowa widoczny jest stały wzrost udziału straży gminnych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa, mierzony ilością podejmowanych interwencji, ujawnianych wykroczeń czy ciągle wzrastającą liczbą etatów i przekazywanych środków finansowych na ich działalność. Kwestie te, uzupełnione o opinie społeczne dotyczące zaufania i odpowiedzialności za bezpieczeństwo w mieście, kreują obraz w miarę

stabilnej pozycji straży miejskich w systemie bezpieczeństwa lokalnego, choć z przyczyn formalnych ciągle o ograniczonym znaczeniu.

Trzecim z omawianych w tym miejscu aspektów decentralizacji jest aspekt finansowy. Nie ulega wątpliwości jednak, że dla funkcjonowania jakiejkolwiek organizacji kwestie finansowe mają fundamentalny charakter, stąd też w ramach prezentowanych wniosków końcowych postanowiono odnieść się i do tej kwestii.

Aspekt finansowy decentralizacji zarządzania bezpieczeństwem w Polsce jest również tym, który niestety nie sprzyja samodzielności władz lokalnych. Znaczna część środków na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa rozlokowywana jest z pominięciem szczebla samorządowego. Wskazać należy tu przede wszystkim na rozdysponowanie pieniędzy w policji. Środki finansowe posiadane przez gminy i powiaty w ramach własnych budżetów są natomiast niewystarczające, aby realnie oddziaływać na tę sferę życia publicznego.

Reasumując powyższe refleksje na temat decentralizacji władzy publicznej w aspekcie zarządzania bezpieczeństwem obywateli, a także ochrony porządku publicznego, należy stwierdzić, że sformułowane m. in. w Konstytucji RP postanowienia pozostają jednak w dalszym ciągu raczej w fazie deklaracji. Można powiedzieć, że pewien kurs został obrany, ale ciągle jesteśmy na początku tej drogi. Obszar samorządowy funkcjonuje więc w postaci niedookreślonej z ograniczonym w stosunku do potrzeb zakresem kompetencji.

Zalety systemu zdecentralizowanego zdają się być bezsporne, zwłaszcza w odniesieniu do sprawności w zarządzaniu bezpieczeństwem. Organizacje tak skonstruowane są bliżej obywateli, dają gwarancję spełnienia w większym stopniu wobec nich służebnej roli. Ponadto łatwiej w takim układzie rozpoznać zagrożenia, a tym samym dostosować działania do oczekiwań obywateli. Organizacje zdecentralizowane są bardziej elastyczne w działaniach, w większym stopniu ich aktywność koresponduje z oczekiwaniami i potrzebami odbiorców usług w tym

zakresie, przez co istnieje większa szansa na racjonalizację działań i wykorzystanie ograniczonych środków finansowych.

Polityka bezpieczeństwa może i musi być skuteczna. Niemniej, by osiągnąć ten cel, trzeba obrać jakąś strategię działania. Rozwiązania połowiczne nie mają tu racji bytu. Powodują, że kwestie o dużym współczynniku realności, kwestie dotyczące każdego człowieka, mające wpływ na niemal każdy przejaw współżycia społecznego, zostają niejako wypchnięte poza sferę realnych decyzji politycznych.

Izabela Szelaż – absolwentka Wydziału Studiów Międzynarodowych i Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Abstrakt

Artykuł został poświęcony problematyce ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. W artykule scharakteryzowano podstawowe pojęcia oraz dokonano przeglądu teorii i poglądów polskich teoretyków i praktyków w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W drugiej części artykułu, w oparciu o przepisy konstytucji i ustaw, omówiono polskie rozwiązania prawne w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym, określając tym samym zakres działań administracji samorządowej jako zadań własnych, realizowanych samodzielnie i na własną odpowiedzialność. W toku artykułu dokonano opisu i charakterystyki procesu decentralizacji władzy publicznej w Polsce. Podsumowanie artykułu stanowią wnioski i spostrzeżenia dokonane w toku analizy i badań nad zagadnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie samorządu lokalnego.

PROTECTION OF PUBLIC ORDER AND SAFETY AS A TASK OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract

The article is devoted to the issues of public order and safety. In the article the author characterizes basic concepts and reviews theories and ideas of Polish theoreticians and practitioners in the broadly conceived security area. In the second part of the article, on the basis of The Constitution of the Republic of Poland and other political acts, the author characterizes solutions and institutions implementing the protection of public order and safety at the local, municipal level. The author focused on the role of the local government in the safety policy as an institution executing their own tasks carried out independently and at their own risk. In the article the author described and characterized the process of decentralization of public administration in Poland. The article was summarized with a conclusion and observation made in the course of analysis and research on the issue of public safety and order at the local government level.