

Paweł Romaniuk*

Wybrane elementy konstrukcji zarządzania bezpieczeństwem publicznym w jednostkach samorządu terytorialnego

Streszczenie

Podjęty w 1999 roku niezwykle istotny proces decentralizacji administracji publicznej, polegający na przekazaniu społecznościom lokalnym i regionalnym wielu kompetencji, stał się przyczynkiem do kształtowania się wielu zobowiązań. Samorząd terytorialny oprócz realizacji zadań w zakresie rozwoju gospodarczego został także zobligowany do budowania bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium swojej jurysdykcji. Przedmiotowe bezpieczeństwo staje się główną wartością, niezbędną do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz rozwoju społeczeństwa. Gwarancja tego atrybutu, należąca do władz publicznych zarówno rządowych, jak i samorządowych – zmierza do zapewnienia bezpiecznego życia społeczności lokalnych, które zamieszkują gminy, powiaty czy województwa. W tekście zostaną przybliżone wybrane, ze względu na dość złożony i rozbudowany charakter, te zadania, które są wdrażane przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, bezpieczeństwo publiczne, zarządzanie, decentralizacja, zagrożenie

* Dr hab. Paweł Romaniuk, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: pawel.romaniuk@uwm.edu.pl, ORCID: [0000-0002-7217-956X](https://orcid.org/0000-0002-7217-956X).

Wstęp

Współczesny ustrój państwa polskiego opiera się na bardzo ważnej zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Ma to podstawowe znaczenie dla dalszych rozważań i dociekań naukowych na temat obowiązków ciążących na organach administracji publicznej. Taka koncepcja rozumienia państwa jest silnie powiązana z założeniami demokratycznego państwa prawa, a co za tym idzie budowy społeczeństwa obywatelskiego będącego ważnym ogniwem komponowania jednostek samorządu terytorialnego. Przyjmuje się, że świadome społeczeństwo obywatelskie w dynamicznie zmieniających się warunkach organizacyjnych, wykorzystując kompetencje prawne organów władzy publicznej, jest w stanie zagwarantować bezpieczeństwo, którego zapewnienie jest podstawową potrzebą każdego człowieka¹.

Z punktu widzenia podmiotowego obowiązki do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, z racji posiadanej legitymizacji, należą do organów administracji rządowej i samorządowej, które to organy mają odpowiedni zakres obowiązków, odpowiedzialność, kompetencje i źródła finansowania takich zadań. Zagadnienie związane z zarządzaniem bezpieczeństwem publicznym należy bez wątpienia traktować w sposób interdyscyplinarny, dlatego że łączy w sobie elementy prawne, techniczne, społeczne czy ekonomiczne. Głównym celem artykułu jest próba oceny zagadnienia bezpieczeństwa publicznego z perspektywy prawnych jego przesłanek i możliwości finansowania. Zgodnie z przyjętą asercją przegląd celów potwierdza ważność gwarancji bezpieczeństwa publicznego w prawidłowym modelu funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W pracy zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, której głównym zadaniem była interpretacja wybranych przepisów prawa oraz analiza wybranej literatury przedmiotu.

Wybrane założenia bezpieczeństwa publicznego

Punktem wyjścia do wyjaśnienia zagadnienia bezpieczeństwa publicznego jest przyjrzenie się założeniom samego pojęcia „bezpieczeństwo”. Trzeba mieć na uwadze, że potrzeba bezpieczeństwa od zawsze była obecna i towarzyszyła

1 Por. K. Bojarski, *Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Rocznik Samorządowy” 2012, t. 1, s. 22.

ludzkości od początku jej istnienia. Na stan bezpieczeństwa, oprócz świadomej działalności ludzkiej, mają wpływ również czynniki naturalne, które są mocno powiązane z różnymi żywiołami i środowiskiem. Potwierdzały to sytuacje w przeszłości, gdy niesamowita potęga i moc natury pokazała swoje oblicze, powodując katastrofy wielkich rozmiarów². Pomimo że nauki o bezpieczeństwie są dość młodą dyscypliną naukową, trudno wymienić dziś wszystkie próby zdefiniowania pojęcia „bezpieczeństwo” podjęte od momentu rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce³. Współcześni badacze zajmujący się kwestiami bezpieczeństwa formułują różne jego definicje, kładą nacisk na jego odmienne atrybuty.

Samo pojęcie „bezpieczeństwo” występuje w różnych kontekstach. Może to być bezpieczeństwo: publiczne, państwa, obywateli, wewnętrzne, zewnętrzne czy ekologiczne. Określenie to jest wymieniane wielokrotnie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴, a wynika to z tego, że zapewnienie bezpieczeństwa jest najważniejszym elementem funkcjonowania państwa⁵. Często bezpieczeństwo jest traktowane zamiennie, jako bezpieczeństwo wewnętrzne. Dla przykładu Stanisław Sulowski traktuje bezpieczeństwo jako sytuację, w której istnieje „[...] stała gotowość i działalność określonych instytucji i organów państwowych, a także prywatnych podmiotów, która ma znaczenie dla zachowania stabilności i integralności państwa”⁶. Interesującą próbę definicyjną prezentują Elżbieta Ura i Stanisław Pieprzny, którzy uważają, że głównym wyróżnikiem bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa wewnętrznego, jest to, że jego skutki występują wewnątrz państwa, przy czym „[...] bezpieczeństwo wewnętrzne jest kategorią ogólną, zawierającą w swej treści wiele jego rodzajów, bezpieczeństwa dookreślanego chronionym dobrem lub zagrożeniem, np. bezpieczeństwo ekologiczne, społeczne, pożarowe”⁷.

2 B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego - wybrane zagadnienia*, „Teki of Political Science and International Relations” 2021, t. 16, nr 2, s. 49.

3 A. Furgała, *Bezpieczeństwo wewnętrzne - dylematy definicyjne w kontekście zmian ewolucyjnych i rozwoju społeczno-gospodarczego państwa*, „Przegląd Policyjny” 2020, nr 3, s. 186.

4 Patrz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 5; 45, ust. 2; 74, ust. 1; 146, ust. 4, pkt 7-8.

5 Więcej zob. J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie. Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Historyczne” 2009, s. 246-247.

6 Zob. S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 13.

7 E. Ura, S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 22.

W literaturze można odnaleźć wiele definicji encyklopedycznych poświęconych bezpieczeństwu wewnętrznemu. Według jednego z nich bezpieczeństwo to „[...] ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego i ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa”⁸. Według encyklopedii prawa bezpieczeństwo to „[...] stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymywania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli”⁹.

Publiczny wymiar przedmiotowego bezpieczeństwa nie ma jednolitego charakteru. Dodatkowo nie istnieje spójne stanowisko co do treści opatrywanej tym terminem¹⁰. Pojawiły się udane próby zdefiniowania pojęcia „bezpieczeństwo publiczne”, które odnaleźć można w bogatej literaturze przedmiotu¹¹. Większość autorów zgadza się, że omawiane zagadnienie jest niezwykle interesujące pod względem nie tyle naukowym, co praktycznym i cechuje się nieokreślonością, dlatego dość trudno jednoznacznie je zdefiniować¹². Warto zaznaczyć stanowisko prezentuje Marzena Małecka-Łyszczek. Jej zdaniem bezpieczeństwo publiczne to warunki, gdzie każdemu obywatelowi indywidualnie nieoznaczonemu, funkcjonującemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo, bez względu na źródła pochodzenia takiej sytuacji¹³. Inną koncepcję bezpieczeństwa publicznego przedstawia Eugeniusz Ochendowski, który za doktryną niemiecką wskazuje, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego jest stanem ciągłego utrzymania nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego i podstawowych

8 *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 1, Warszawa 2003, s. 234.

9 *Encyklopedia prawa*, red. K. Klina-Prasznik, Warszawa 1999, s. 53.

10 I. Szeląg, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr 6, s. 162.

11 Przykłady zdefiniowania bezpieczeństwa publicznego zob.: *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku: (reformy Policji)*, cz. 1, red. J. Widacki, Warszawa–Kraków 1998, s. 11–13; 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. 12–16; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 28–31.

12 Por. *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006, s. 29–30.

13 Więcej zob. M. Małecka-Łyszczek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008, s. 10.

urządzeń państwa, a także dostęp do wspólnych dóbr, np. publicznych urzędów zaopatrujących mieszkańców w wodę¹⁴. Podobnie uważa Mariusz Kotulski. Według niego bezpieczeństwo publiczne to sytuacja, w której ogół społeczeństwa i realizowane przez niego interesy, a także państwo wraz ze swoimi zadaniami mają zagwarantowaną ochronę od szkód pochodzących z różnych, nie zawsze przewidywanych źródeł¹⁵. Z kolei Bronisław Jastrzębski uważa, że bezpieczeństwem publicznym jest taki stan prawny, w którym człowiek ma poczucie ochrony opartej w dużej mierze na sprawnie, skutecznie i praworządnie działającym systemie organów władzy publicznej, a instytucje powołane do przeprowadzania kontroli i egzekwowania norm prawnych dotyczących bezpieczeństwa publicznego funkcjonują prawidłowo i spełniają swoją funkcję w systemie państwa¹⁶. Warto też wskazać sam proces zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Może nim być – według Katarzyny Sienkiewicz-Małyjurek – „[...] zorganizowane działanie prowadzone z wykorzystaniem zasobów kadrowych, finansowych, technicznych oraz informacyjnych, w celu zmniejszenia potencjalnych zagrożeń, zapewnienia niezakłóconego przebiegu życia społecznego, a także ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska. Obejmuje ono przestrzeganie prawa i ochronę ładu publicznego z nakierowaniem na realizację interesu publicznego”¹⁷. Także zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w jednostkach samorządu terytorialnego obejmuje grupy ludzi w obszarach społecznych, a także może dotyczyć przedstawicieli takich zbiorowości w administracji publicznej, które zajmują się merytorycznie takimi zadaniami.

Przywołane poglądy na temat bezpieczeństwa publicznego sprowadzają się do przyjęcia założenia, że charakteryzowane zagadnienie jest stanem polegającym przede wszystkim na ochronie porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli a także majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami. Oprócz bezpieczeństwa publicznego pojawia się także problematyka bezpieczeństwa powszechnego, którego zadaniem jest gwarancja ochrony życia i zdrowia obywateli, a także majątku narodowego przed konsekwencjami

14 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 131.

15 M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 36.

16 B. Jastrzębski, *O problemie prawa obywateli do bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie...*, s. 16. Por. *Słownik języka polskiego*, t. 2, red. M. Szymczak, Warszawa 1992, s. 832.

17 K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8, s. 127.

klęsk i katastrof żywiołowych. W takich warunkach niezwykle ważne jest zapewnienie odpowiedniego porządku konstytucyjnego będącego stanem ładu i funkcjonowania państwa na podstawie przyjętych w demokratycznym systemie norm prawnych¹⁸. Wskazane w pracy zasady, powiązane z systemem bezpieczeństwa publicznego, są ważne do wyznaczenia takich rozwiązań, które zawarte są w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

Umocowanie samorządu terytorialnego w obszarze bezpieczeństwa publicznego

Odnosząc się do jednostki w zakresie prawa do zapewnienia bezpieczeństwa, spełniając przy tym warunki konstytucyjne, należy zaznaczyć, że co do zasady obowiązek ten należy przede wszystkim do państwa. To państwo wyznacza granice bezpieczeństwa i wskazuje realne powody, które mogą wpływać na normalne funkcjonowanie państwa i jego obywateli. Istnieją prawne możliwości, które przekazują w pewnym zakresie takie kompetencje na rzecz samorządu terytorialnego.

Jednym z głównych efektów polskiej transformacji prawno-gospodarczej podjętej w 1989 roku było bez wątpienia zrewidowanie dotychczasowej administracji lokalnej i stworzenie nowej struktury samorządu terytorialnego. Dokonując dużych zmian w zakresie wyznaczenia zdecentralizowanego systemu zarządzania sprawami publicznymi oraz odchodząc od założeń jednolitości władzy publicznej, podjęto ważne działania zmierzające do przywrócenia jednostek samorządu terytorialnego zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym. Dlatego punktem wyjścia jest odniesienie się do Konstytucji RP, która wskazuje, że decentralizacja władzy publicznej stała się jedną z ważniejszych zasad ustrojowych¹⁹. Ponadto samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu zgodnie z ustawami istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, również w odniesieniu do zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego²⁰.

18 Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w świetle współczesnych wyzwań teorii i praktyki problemu*, „Wiedza Obronna” 2023, nr 1, s. 130.

19 Szczegółowe założenia decentralizacji zob. Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 15, ust. 1.

20 Ibidem, art. 16, ust. 2.

Przedmiotowe zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zadaniem państwa²¹, które koncentruje się na zapewnieniu należytej dbałości o bezpieczeństwo swoich obywateli²². Także wypełnianie wskazanych obowiązków spoczywa w dużej mierze na Radzie Ministrów oraz podległej jej administracji rządowej²³. Dlatego, odnosząc się literalnie do zapisów art. 146 oraz art. 166 ust. 1 w zw. z art. 163 Konstytucji RP, pojawia się zasada, która wskazuje, że sprawy z zakresu bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym i regionalnym należą do odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego²⁴. Jeżeli zadania wykraczają poza kompetencje samorządowe, to prawna i funkcjonalna organizacja powiązana z bezpieczeństwem publicznym należy do Rady Ministrów i podległej jej administracji.

Powyższa konstrukcja pokazuje, że wolą ustawodawcy jest nałożenie na samorząd gminny głównego ciężaru obowiązków dotyczących bezpieczeństwa publicznego, z którym wiąże się również określony zakres odpowiedzialności, silnie powiązany z zaspokajaniem głównych potrzeb społeczności lokalnej. Jest to o tyle uzasadnione, że gminy jako struktury organizacyjne, funkcjonujące najbliżej danej społeczności są najbardziej zorientowane w lokalnych problemach. Przedmiotowe zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa i powiązanego z nim porządku publicznego są traktowane jako zadania własne, wynikające bezpośrednio z ustawy o samorządzie gminnym²⁵. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 14 tejże ustawy dotyczy również ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Co ważne, samorząd gminny jest zobowiązany do zagwarantowania stałego monitoringu potencjalnych zagrożeń lub niebezpieczeństw. W momencie ich wystąpienia jednostki samorządu gminnego powinny samodzielnie, we współpracy z innymi jednostkami lokalnymi lub z organami administracji rządowej podjąć wysiłek neutralizacji lub minimalizacji

21 Podobnie uważają Konstanty A. Wojtaszczyk i Wojciech Jakubowski (*Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003, s. 233–236).

22 Art. 5 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nie naruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

23 Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 146, ust. 3 w zw. z art. 146, ust. 4, pkt 7 i 8.

24 K. Gawkowski, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, „*Studia Humanistyczno-Społeczne*” 2016, nr 15, s. 122.

25 Zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j., Dz. U. 2023, poz. 40, z późn. zm., art. 14, ust. 1, pkt 14.

skutków takich procesów. Jeżeli działanie wykraczałoby poza realne możliwości gminy, to powinna ona zachęcić do współdziałania jednostkę samorządu terytorialnego wyższego szczebla lub zmobilizować do uczestnictwa, dysponującą większymi możliwościami finansowymi, terenową administrację rządową²⁶.

Samorządy gminne do ochrony porządku publicznego na swoim terenie mogą utworzyć straż gminną – samorządową umundurowaną formację²⁷. Straż ta pełni funkcję służebną wobec społeczności lokalnej, wykonuje swoje obowiązki z poszanowaniem godności i praw obywateli. W zakresie bezpieczeństwa publicznego straż gminna współpracuje z Policją. W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji porozumienie o współpracy straży z Policją²⁸. Obejmuje ona kilka ważnych obszarów działań polegających w szczególności na:

- stałej wymianie informacji o występujących na określonym terenie zagrożeniach bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego;
- zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności;
- koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży z uwzględnieniem zagrożeń występujących na terenie gminy;
- wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń publicznych, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych;
- organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych;
- wymianie informacji dotyczących obserwowania i rejestrowania z wykorzystaniem środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych²⁹.

Prawo określa zakres obowiązków samorządu powiatowego dotyczących porządku publicznego. W tym przypadku ma zastosowanie w szczególności art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie powiatowym, związany

26 Na temat kompetencji wojewody w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego zob. M. Karpiuk, *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 2, s. 227–240.

27 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j., Dz. U. 2021, poz. 1763, art. 1, ust. 1

28 Ibidem, art. 9, ust. 4.

29 Ibidem, art. 9, ust. 5, pkt 1–5.

z bezpieczeństwem obywateli i porządkiem publicznym³⁰. Z przepisem tym koreluje kolejny punkt, który obejmuje również zapewnienie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom zdrowia i życia ludzi oraz środowiska³¹. Trzeba mieć przy tym świadomość, że samorząd powiatowy reaguje na tego typu sytuacje wtedy, kiedy zagrożenie ma zasięg ponadgminny czy ponadlokalny³². Jednakże zagrożenia takie dotyczą tych działań, które bezspornie wykraczają poza bieżące zadania gminy w celu codziennego zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Najważniejsza w tej materii pozostaje zasada komplementarności (wzajemnego uzupełniania), ponieważ kontakty pomiędzy gminami a powiatem pojawiają się wtedy, kiedy konkretna sprawa dotycząca porządku publicznego przekracza zakres terytorialny konkretnej gminy i jest konieczna konwergencja działań na poziomie ponadgminnym³³.

Odnosząc się do doktryny bezpieczeństwa i porządku publicznego, zadania samorządu powiatowego polegają przede wszystkim na zapewnieniu właściwej koordynacji działań zarówno prewencyjnych, jak i reaktywnych. Tego typu obowiązki samorządu powiatowego stanowią podstawę działań dotyczących organizacji i współpracy gmin i organów administracji rządowej w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego. Ciekawym rozwiązaniem ustrojowym jest kompetencyjne powiązanie organu wykonawczego (starosty) z zorganizowanym systemem zespolonych służb, inspekcji i straży³⁴. Starosta, który sprawuje zwierzchnictwo nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, ma uprawnienia w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego, m.in. wspólnych działań na obszarze powiatu, kierowania wspólnymi działaniami tych jednostek czy zlecenia, w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzenie kontroli³⁵. Co więcej, starosta może powołać do udziału w pracach komisji bezpieczeństwa i porządku funkcjonariuszy i pracowników, innych niż Policja, powiatowych

30 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j., Dz. U. 2024, poz. 107, art. 4, ust. 1, pkt 15.

31 Ibidem, art. 4, ust. 1, pkt 16.

32 Ponadgminność czy ponadlokalność jest sferą zabezpieczoną dla samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Przykładem może być stanowisko: *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 81.

33 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 252 i nast.

34 Por. M. Kotulski, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 17–22.

35 Ustawa o samorządzie powiatowym..., art. 35, pkt 3–5.

służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania na rzecz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu³⁶. Tego typu działania mają również na celu zapewnienie przestrzegania reguł postępowania oraz zasad współżycia w danej społeczności mieszkańców.

Z założeniami bezpieczeństwa publicznego wiążą się dodatkowo inne aspekty, także niezwykle ważne, m.in.: ochrona przeciwpożarowa, ochrona przeciwpowodziowa oraz utrzymanie powiatowych magazynów przeciwpowodziowych³⁷. Ochrony przeciwpowodziowej dotyczą przepisy art. 163 ust. 1 ustawy – Prawo wodne³⁸. Zgodnie z tym przepisem ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Jednostki samorządu terytorialnego zapewniają, w zakresie swojej właściwości, ochronę ludności i mienia przed powodzią wywołaną przez wody publiczne, stanowiące własność Skarbu Państwa. Warunkiem tych działań jest konieczność zawarcia porozumienia, na podstawie którego Wody Polskie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą powierzyć jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom, w drodze porozumienia, na ich wniosek, wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków³⁹. Pojawiają się także inne nadzwyczajne zagrożenia zdrowia i życia społeczności lokalnych związane z obronnością, co również stanowi o koniecznym właściwego zarządzania bezpieczeństwem publicznym⁴⁰.

Na poziomie ponadlokalnym zostały wyodrębnione wojewódzkie jednostki samorządowe, których zadaniem nie jest typowe zaspokajanie bieżących potrzeb mieszkańców, a odpowiednie planowanie, prognozowanie, organizowanie czy pobudzanie rozwoju regionalnego województw. Głównym celem działania samorządu wojewódzkiego jest zapewnienie rozwoju cywilizacyjnego regionu dotyczącego w dużej mierze akceleracji ekonomicznej i gospodarczej

36 Zob. ibidem, art. 38a, ust. 1 w zw. z art. 38a, ust. 7.

37 Szczegółowe zadania własne powiatu dotyczące ochrony przeciwpożarowej reguluje art. 21b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j., Dz. U. 2024, poz. 275).

38 Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j., ibidem 2023, poz. 1478, z późn. zm., art. 163, ust. 1 i 3

39 Zob. ibidem, art. 213, ust. 3.

40 Ustawa o samorządzie powiatowym..., art. 4, ust. 1, pkt 20.

zmierzającej do podnoszenia jakości i standardu życia mieszkańców⁴¹. Na samorządy województw są nałożone obowiązki opracowywania strategii rozwoju województwa oraz wyznaczenie zasad polityki rozwoju województwa wraz z przygotowaniem regionalnych planów operacyjnych i programów wojewódzkich⁴². Zadania samorządu województwa dotyczące bezpieczeństwa publicznego i powiązanych elementów obronności są zawarte w art. 14 ust. 1 pkt 13–14 ustawy o samorządzie wojewódzkim. W przepisach tych nie ma wyodrębnionych szczegółowych zagadnień z zakresu porządku publicznego. Można zatem wyciągnąć wniosek, że poza zakresem zainteresowania województwa, gwarantującym odpowiednie warunki do współżycia zbiorowości, odnaleźć można obszary np. ochrony życia (zdrowia) obywateli przed zagrożeniami militarnymi. Jednakże w takich sytuacjach w zakresie bezpieczeństwa publicznego realne uprawnienia samorządu województwa są mało widoczne. Podstawowy ciężar realizacji tych zadań spada na wojewódzką administrację rządową reprezentowaną przez wojewodę, który wykonuje i koordynuje zadania dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa, a także zarządzania kryzysowego⁴³.

Zakończenie

Jednostki samorządu terytorialnego w ramach przyznanych im kompetencji podejmują działania na rzecz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednakże trzeba pamiętać, że model zarządzania sprawami publicznymi w zakresie porządku publicznego jest modelem zdecentralizowanym. Poziom ten nie zawsze jest adekwatny do zakresu przekazanych uprawnień. Świadczyć może o tym to, że np. strażę gminne (miejskie) nie mają charakteru tzw. policji lokalnej. Są one tworzone fakultatywnie i powinny być w większym stopniu niezależne. Pomimo że w ostatnim czasie otrzymały większy zakres uprawnień, nadal mają dość ograniczone możliwości działania.

41 Por. M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 9–10.

42 Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j., Dz. U. 2022, poz. 2094, z późn. zm., art. 11.

43 Ustawa z dnia z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j., ibidem 2023, poz. 190, art. 22, pkt 4.

Samorządy trzech szczebli realizujące zadania dotyczące zaspokajania potrzeb wspólnot koncentrują swój wysiłek na sprawach porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Często reagują w sytuacjach zapewnienia odpowiedniej ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Zapobiegają także innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi. Te obowiązki są jak najbardziej uzasadnione, lecz dość często kwestie finansowe nie sprzyjają samodzielności władz lokalnych i regionalnych. Dość duża część środków na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, niestety, jest rozłożona z pominięciem szczebla samorządowego. Środki finansowe, które są w dyspozycji samorządów gminnych i powiatowych, nie zawsze są wystarczające, żeby rzeczywiście oddziaływać na tę niezwykle istotną sferę życia publicznego. Pomimo wielu wskazanych problemów jednostki samorządu terytorialnego wykonują nałożone na nie obowiązki, tym samym pokazują swoją skuteczność, siłę i odpowiedzialność za działania.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006.
- Bojarski K., *Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Rocznik Samorządowy” 2012, t. 1.
- Boniśawska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego – wybrane zagadnienia*, „TeKa of Political Science and International Relations” 2021, t. 16, nr 2.
- Encyklopedia prawa*, red. K. Klina-Prasznic, Warszawa 1999.
- Filaber J., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie. Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Historyczne” 2009.
- Furgała A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne – dylematy definicyjne w kontekście zmian ewolucyjnych i rozwoju społeczno-gospodarczego państwa*, „Przegląd Policyjny” 2020, nr 3.
- Gawkowski K., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2016, nr 15.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jastrzębski B., *O problemie prawa obywateli do bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008.
- Karpiuk M., *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 2.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w świetle współczesnych wyzwań teorii i praktyki problemu*, „Wiedza Obronna” 2023, nr 1.
- Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Kotulski M., *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9.

- Małecka-Łyszczek M., *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8.
- Sprengel B., *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Sulowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Szeląg I., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr 6.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red, S. Dubisz, t. 1, Warszawa 2003.
- Ura E., Pieprzny S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku: (reformacja Policji)*, cz. 1, red. J. Widacki, Warszawa–Kraków 1998.
- Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W., *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003.

Selected Elements of the Public Safety Management Structure in Local Government Units

Summary

The extremely important process of decentralization of public administration undertaken in 1999, which involved the transfer of many competences to local and regional communities, contributed to the formation of many obligations. The local government, in addition to carrying out tasks in the field of economic development, is also obliged to build security and public order within the territory of its jurisdiction. This security becomes the main value, necessary for the proper functioning of the state and the development of society. The guarantee of this attribute, which belongs to public authorities, both government and local government, aims to ensure a safe life for local communities that live in communes, counties or voivodeships. The text will present selected tasks that are implemented by local government units in the area of public security due to their quite complex and extensive nature.

Key words: local government unit, public security, management, decentralization, danger