

*Stanisław Pieprzny*

Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: [stpieprzny@onet.pl](mailto:stpieprzny@onet.pl)

ORCID: 0000-0002-4154-8860

## **POWIAT I GMINA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO – MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA**

### **THE MUNICIPALITY AND THE COUNTY IN THE LOCAL SECURITY SYSTEM – POSSIBILITIES AND LIMITATIONS**

#### **Abstract**

The article is an attempt to look at the current local security's shape, its contemporary conditions, possibilities and limitations. The influence of the socio-political environment on the condition of local security is a regular phenomenon, provided that this environment creates optimal conditions for the shape of the security of local communities. Factors changing this environment are often beyond local communities that have no impact on this environment. In Polish conditions, 'locality' is related to the activities of local government units. Municipalities and counties are local self-government communities. These units have the greatest impact on the formation and activity of smaller formal and informal local communities. The author's intention is to note these positive and negative conditions of local security, with an indication of the entities exerting the greatest influence on local security.

## KEYWORDS

local security, entities of local activity, commune, municipality, county, municipal police, county combined administration, non-governmental organizations

## SŁOWA KLUCZOWE

bezpieczeństwo lokalne, podmioty aktywności lokalnej, gmina, powiat, straże gminne, powiatowa administracja zespolona, organizacje pozarządowe

## 1. WSTĘP

Bezpieczeństwo lokalne, jako najniższy element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jest przedmiotem zainteresowań wielu dziedzin i dyscyplin naukowych, a w szczególności nauk prawnych, nauk o bezpieczeństwie i socjologii. Bezpieczeństwo lokalne to zapewnienie, za pomocą legalnych środków prawnych, warunków funkcjonowania ludzi, mieszkańców danej społeczności lokalnej, ich ochrona przed przestępczością oraz innymi zagrożeniami mogącymi występować w danej społeczności lokalnej<sup>1</sup>. Podmiotem bezpieczeństwa lokalnego jest lokalna społeczność. Pewne podobieństwa do definicji bezpieczeństwa wykazuje definicja bezpieczeństwa obywatelskiego. Według klasycznej definicji tego bezpieczeństwa, bezpieczeństwo obywatelskie jest stanem otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożeń swego istnienia ani podstawowych interesów życiowych ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka<sup>2</sup>.

Bezpieczeństwo lokalne, jako jeden z najmniejszych elementów bezpieczeństwa wewnętrznego, jest odzwierciedleniem całokształtu organizacji i funkcjonowania organów państwa, a w szczególności administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. Dobrostan bezpieczeństwa powiatowego, regionalnego i krajowego jest wypadkową bezpieczeństwa w gminach i jej jednostkach pomocniczych. Z tego powodu przez pryzmat bezpieczeństwa lokalnego kształtowane są nastroje społeczności lokalnych i ich stosunek do władz publicznych wszystkich stopni. Słusznie zwraca uwagę M. Mączyński, że: „Jakkolwiek pojęcie

<sup>1</sup> E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 96 i n.

<sup>2</sup> Projekt ustawy z dnia 21 sierpnia 2003 r. o bezpieczeństwie obywatelskim ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), zakładka „Archiwum”).

bezpieczeństwa lokalnego nie byłoby rozumiane, to jego rozkwit niewątpliwie jest bezpośrednim skutkiem praktycznego zaimplementowania koncepcji decentralizacji państwa i jego sfery publicznej (...)”<sup>3</sup>. Bezpieczeństwo przestało być domeną wyłącznie państwa<sup>4</sup>.

Na poziom bezpieczeństwa lokalnego wywiera wpływ bardzo wiele czynników. Wymienić tu należy: infrastrukturę prawną; działalność służb, inspekcji i straży wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej w województwie i powiecie; działalność jednostek terenowych rządowej administracji niespolonej; aktywność organów jednostek samorządu terytorialnego; działalność organizacji pozarządowych; świadczenie usług w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego przez podmioty komercyjne. Bardzo ważne znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa lokalnego ma sformalizowana i niesformalizowana aktywność społeczności lokalnych, w tym młodzieży.

## 2. SPOŁECZNOŚCI LOKALNE – ASPEKTY SOCJOLOGICZNE I PRAWNE

Wyjaśnienia wymaga pojęcie lokalności, gdyż ma ono szeroki kontekst znaczeniowy. Lokalność to terytorialne zdeterminowanie społeczności, system jej obiektywnych więzi z regionem, poczucie przywiązania do społeczności, czyli zespół subiektywnych mechanizmów psychologicznych, takich jak mechanizm identyfikacji z pewną grupą jednostek pochodzących zazwyczaj z tego samego terytorium, poczucie przydatności, zajmowania określonego miejsca w życiu społecznym, pełnienia roli, poczucie zależności od społeczności nie tylko na podłożu ekonomicznym, lecz także socjalnym. Termin „lokalny” odnosi się do danego określonego miejsca w przestrzeni, terytorium, wyodrębnionego obszaru geograficznego, autonomii i upodmiotowienia społeczności lokalnych zamieszkujących to terytorium w zakresie gospodarczym i społecznym. Lokalność we współczesnym ujęciu i kontekście zjawisk i procesów społecznych jest utożsamiana z prowincjonalnością i odbierana jest często w sposób pejoratywny. Należy podkreślić, że nie ma „czystej” lokalności i zwykle na określonym terytorium powstaje kombinacja funkcji lokalnych i ponadlokalnych, między którymi występują zjawiska interakcji. Miejscem, przestrzenią lokalną może być dom w stosunku do osiedla, osiedle w stosunku do dzielnicy czy miasta, wieś w stosunku do gminy, gmina w stosunku do powiatu, powiat w stosunku do województwa itd. Istotne

<sup>3</sup> M. Mączyński, *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 46.

<sup>4</sup> J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2014, s. 15.

znaczenie przy kwalifikacji wspólnoty lokalnej mają więzi pomiędzy członkami wspólnoty lokalnej<sup>5</sup>. Jak wynika z prowadzonych badań, więzi te są bardziej identyfikowalne w środowiskach wiejskich i wspólnotach parafialnych. Miasta, szczególnie te większe, w których występuje duża anonimowość, nie sprzyjają budowie więzi społecznych identyfikujących wspólnoty lokalne<sup>6</sup>.

Społeczność lokalna, aby spełniała wszystkie wymagane kryteria, musi zamieszkiwać wspólne, stosunkowo niewielkie terytorium, musi być relatywnie samowystarczalna, oparta na trwałym systemie więzi i interakcji społecznych, charakteryzować się mocnym poczuciem przynależności jednostek do grupy i identyfikacji jednostek z grupą. Kryteria te spełniają takie wspólnoty, jak: wieś, parafia, osiedle. Elementami, które konstytuują społeczność lokalną, są: przestrzeń, czyli geograficznie wydzielony obszar i terytorium jako teren zasiedlony przez ludzką populację; ludność zamieszkująca określone terytorium; wspólne więzi ludzi i instytucji, czyli tzw. wewnętrzne zintegrowanie odznaczające się mobilnością do podejmowania wspólnych działań, oraz poczucie przynależności do miejsca zamieszkania, nazywane często patriotyzmem lokalnym. W definowaniu społeczności lokalnej ważny jest wymiar przestrzenny, społeczny i psychologiczny<sup>7</sup>.

Ze względu na wielość definicji społeczności lokalnej z punktu widzenia doktryny, na potrzeby niniejszej publikacji ważne jest określenie granic terytorialnych wspólnot lokalnych. Analiza przepisów art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup> wskazuje, że mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. W ust. 2 tego artykułu przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową i odpowiednie terytorium. Obecnie w Polsce jest 2481 gmin, z czego około 1600 to tzw. gminy wiejskie, których siedzibą są miejscowości nieposiadające praw miejskich. Gminy mogą tworzyć jednostki pomocnicze w postaci: sołectw, dzielnic, osiedli i miast położonych na terenie gminy. Na podstawie art. 5b u.s.g. rada gminy, na wniosek zainteresowanych środowisk, może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy oraz w celu rozwijania solidarności międzypokoleniowej rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk może utworzyć gminną radę seniorów. Podmioty te mają charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Bardziej precyzyjnie lokalność jednostki samorządowej określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>9</sup>. Art. 1 ust. 1 u.s.p. wskazuje, że mieszkańcy powiatu z mocy prawa tworzą lokalną wspólnotę samorządową. Ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera wprost stwierdzenia, że gmina jest lokalną wspólnotą samorządową, to jednakże należy domniemywać, iż skoro powiat jest

<sup>5</sup> M. Malikowski, *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999, s. 134.

<sup>6</sup> E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty...*, s. 83 i n.

<sup>7</sup> Por. szerzej A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2016.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920; dalej: u.s.p.

lokalną wspólnotą samorządową, to tym bardziej taką wspólnotą jest gmina, która jest mniejsza od powiatu i z tego powodu jej lokalność nie budzi wątpliwości. Z powyższych rozważań wynika, że z punktu widzenia prawa gminy i powiaty stanowią lokalne wspólnoty samorządowe. Potwierdzeniem lokalności tych jednostek jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>10</sup>, która w art. 1 ust. 1 u.s.w. stanowi, że mieszkańcy województwa z mocy prawa tworzą regionalną wspólnotę samorządową. Wynika z tego, że lokalność wspólnot samorządowych dotyczy tylko gmin i powiatów. Województwo, jako jednostka samorządowa w trzech stopniach samorządu terytorialnego jest ludnościowo i terytorialnie znacznie większa i z tego powodu nie spełnia warunków lokalności. Należy podkreślić, że trójstopniowy ustrój polskiego samorządu terytorialnego tworzy ciekawą mozaikę jednostek samorządowych nie tylko w całym systemie polskiego samorządu terytorialnego, ale też w ramach poszczególnych stopni. Największe zróżnicowanie pod względem ludnościowym i terytorialnym występuje na stopniu gmin. Największą liczbę gmin stanowią tzw. gminy wiejskie, których jest około 1600. Gminy te w zdecydowanej większości to wspólnoty lokalne o liczbie ludności od kilku do kilkunastu tysięcy mieszkańców. Im też poświęcone będą dalsze rozważania o bezpieczeństwie lokalnym. Gminy miejsko-wiejskie, miejskie i miasta na prawach powiatu są ludnościowo znacznie większe i z punktu widzenia socjologicznego nie poddają się wcześniejszym wywodom na temat lokalności.

### **3. PODMIOTY REALIZUJĄCE ZADANIA PUBLICZNE W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO BĘDĄCE W STRUKTURACH POWIATÓW I GMIN**

Ustawowe zadania gmin i powiatów obejmują problematykę bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zawarta w tym przepisie zasada domniemania właściwości gminy wskazuje gminę jako jednostkę właściwą we wszystkich sprawach, które nie zostały przypisane innym podmiotom. Zadania gminy wymienione w art. 7 ust. 1 u.s.g. nie są więc wymienione enumeratywnie, lecz przykładowo. Wśród dwudziestu tak wymienionych zadań własnych gminy jest problematyka porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Gminie mogą być też zlecone ustawami zadania z zakresu administracji rządowej. Gmina może wykonywać również zadania z zakresu

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 512, z późn. zm.; dalej: u.s.w.

administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji. Ponadto gmina może wykonywać zadania powiatu i samorządu województwa na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami. Dotyczy to także zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z art. 9a u.s.g. w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej oraz przeciwpowodziowej gmina może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej. Na podstawie art. 40 ust. 4 u.s.g. rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wydanie tego rodzaju przepisów porządkowych jest możliwe wówczas, gdy tego typu regulacje nie są zawarte w ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Bardzo istotnym uprawnieniem rady gminy jest możliwość utworzenia, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o strażach gminnych<sup>11</sup>, „policji samorządowej”. Straż gminna jest to samorządowa umundurowana formacja utworzona dla ochrony porządku publicznego na terenie gminy. W Polsce jest aktualnie około 10 tys. strażników gminnych. Straże gminne (miejskie) są tworzone przez większe gminy dysponujące odpowiednimi środkami, gdyż utrzymanie straży należy do gminy. W ostatnich latach zauważalna jest stagnacja w tworzeniu nowych straży gminnych, a nawet niektóre gminy zlikwidowały kilka tych formacji<sup>12</sup>. W obecnej sytuacji ze względu na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19 i pogarszającą się sytuację finansową gmin może następować dalsza likwidacja straży gminnych, jako tych podmiotów, których gmina nie musi tworzyć i utrzymywać. Beneficjentem działalności tych samorządowych formacji, poza społecznościami lokalnymi, jest Policja, która w dużym stopniu została odciążona od wykonywania drobnych spraw z zakresu porządku publicznego. To Policja powinna być głównym propagatorem funkcjonowania w przestrzeni lokalnej samorządowych formacji porządkowych, co wynika z ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>13</sup> stanowiącej, że za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie odpowiada właśnie Policja.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1795, z późn. zm.

<sup>12</sup> Szerzej E. Ura, *Straż gminna (miejska) – co zmieniono w regulacjach prawnych na przestrzeni 25 lat (kilka uwag)*, (w:) B. M. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne). Tom I. Ustrój samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2015, s. 279 i n.; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawne aspekty tworzenia straży gminnych (miejskich)*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 150 i n.; J. Korczak, *Straże gminne – zmarnowane szanse czy złudne nadzieje*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 161 i n.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360, z późn. zm.

Istotne i odpowiedzialne zadania zostały nałożone na gminy ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Zadania z tego zakresu wynikające z ustawy i planów zarządzania kryzysowego wykonuje on przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy do spraw zarządzania kryzysowego oraz organu pomocniczego, jakim jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Niezależnie od wymienionych wyżej podmiotów zarządzania kryzysowego, w gminach fakultatywnie może być utworzone gminne centrum zarządzania kryzysowego. W małych gminach wiejskich spełnienie wszystkich ustawowych wymagań związanych z zarządzaniem kryzysowym jest bardzo trudne i wymaga dużej operatywności sprawującego zarządzanie kryzysowe. Problemem jest tu brak wyspecjalizowanej kadry służb, inspekcji i straży. W większości gmin jednostkami mogącymi podjąć merytoryczne zadania w sferze zarządzania kryzysowego są ochotnicze straże pożarne. Gmina, podobnie zresztą jak powiat, w celu realizacji zadań może tworzyć własne jednostki organizacyjne. Warunkiem jest oczywiście posiadanie na to odpowiednich środków finansowych.

W znacznie lepszej sytuacji, w odróżnieniu od gmin, są powiaty, które wykonują zadania określone ustawami o charakterze ponadgminnym. W zakresie bezpieczeństwa lokalnego, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p., powiat wykonuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz, podobnie jak gmina, na zasadzie subsydiarności zadania w zakresie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Na podstawie art. 38a u.s.p. rada powiatu powołuje komisje do spraw bezpieczeństwa i porządku w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Rada powiatu, podobnie jak rada gminy, może wydawać powiatowe przepisy porządkowe<sup>15</sup>.

W powiatach, jako jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, mają swoje siedziby jednostki zespolonej i niezespolonej administracji rządowej<sup>16</sup>, w tym powiatowe służby, inspekcje i straże, które w znacznym stopniu oddziałują na bezpieczeństwo lokalne. Jednostki powiatowej rządowej administracji zespolonej to: komendy miejskie i powiatowe Policji; komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej; powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne; powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. W powiatach mają swoje siedziby również jednostki rządowej administracji niezespolonej, takie jak powiatowe inspektoraty inspekcji weterynaryjnej oraz urzędy skarbowe, a w niektórych

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1856, z późn. zm.

<sup>15</sup> Szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1464, z późn. zm.).

powiatach i gminach funkcjonują także oddziały i placówki straży granicznej, urzędy celno-skarbowe czy wojskowe komendy uzupełnień<sup>17</sup>.

Na bezpieczeństwo lokalne wywierają też duży wpływ organizacje pozarządowe działające w formie fundacji<sup>18</sup> i stowarzyszeń<sup>19</sup>. W działalności tych organizacji niezwykle pomocna jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>20</sup>. Obecnie w swoich statutach i regulaminach deklaruje działalność na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego ok. 21 tys. organizacji pozarządowych<sup>21</sup>. Należy podkreślić, że w Polsce, w porównaniu np. z państwami skandynawskimi, istnieją jeszcze duże możliwości rozwoju działalności tych organizacji<sup>22</sup>.

Kolejną grupą podmiotów wywierających wpływ na bezpieczeństwo lokalne jest działalność podmiotów komercyjnych prowadzących działalność gospodarczą w sferze usług ochrony osób i mienia, usług detektywistycznych oraz takich podmiotów, jak wewnętrzne służby ochrony i służby porządkowe i informacyjne organizatorów imprez masowych. W wymienionym sektorze zatrudnionych jest ok. 300 tys. pracowników bezpośrednio zaangażowanych do ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie całego państwa. Przedsiębiorcy prowadzący działalność komercyjną w sferze ochrony osób i mienia potocznie nazywani są „policjami prywatnymi” ze względu na prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. W ostatnich kilkunastu latach standardem stała się dobrowolna ochrona fizyczna i zabezpieczenie techniczne obiektów przed włamaniami i kradzieżami. Dotyczy to nie tylko obiektów stanowiących własność przedsiębiorców, ale też obiektów publicznych i obiektów będących w dyspozycji osób fizycznych. Efektem tego zjawiska jest w ostatnich kilkunastu latach spadek liczby włamań i kradzieży mienia nawet o kilkadziesiąt procent. Tak niskiej przestępczości nie notowano od wielu lat. Podobne zjawisko obserwowane jest od 2004 r. w zakresie pozostałych kategorii przestępstw kryminalnych, co w dużym stopniu jest związane z emigracją wielu notowanych przestępców do państw Unii Europejskiej. Przystąpienie Polski do Układu z Schengen spowodowało masową emigrację zarobkową obywateli polskich do państw UE, gdzie łatwo było o pracę zarobkową. W ramach tej emigracji z powodów ekonomicznych, jak podają statystyki, poza granicami Polski przebywa w ostatnich latach od 2–2,5 mln osób.

<sup>17</sup> Szerzej B. Jaworski, A. Pietrzekiewicz, A. Żygadło, *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1491, z późn. zm.

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 713, z późn. zm.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.

<sup>21</sup> Dane GUS: *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego w 2018 r.* – wyniki wstępne GUS, <https://stat.gov.pl> (dostęp: 8.08.2020 r.).

<sup>22</sup> Szerzej B. Kopeć, *Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego* (maszynopis rozprawy doktorskiej, UWM), Olsztyn 2020.



#### 4. MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

Jak wspomniano wcześniej, stan bezpieczeństwa lokalnego i jego poziom jest odbiciem sytuacji społeczno-politycznej w państwie oraz związanych z nią organizacji i funkcjonowania władz publicznych. Mówiąc o władzy publicznej, chodzi przede wszystkim o szeroko rozumianą administrację publiczną, w skład której wchodzi administracja bezpieczeństwa wewnętrznego i – stanowiąca ważny jej element – administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. W Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach, istnieje wiele pozytywnych i negatywnych oraz obiektywnych i subiektywnych czynników mających wpływ na optymalny stan bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa lokalnego.

Do pozytywnych czynników kształtujących optymalny stan bezpieczeństwa w państwie należy niewątpliwie dobrze wykształcona kadra mająca specjalistyczne wykształcenie z obszaru nauk o bezpieczeństwie. Taką możliwość dały przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>23</sup>, zgodnie z którymi umożliwiono uczelniom cywilnym publicznym i niepublicznym otwieranie specjalistycznych kierunków studiów z zakresu bezpieczeństwa. Do tego czasu dostęp do tej wiedzy mieli wyłącznie słuchacze szkół wojskowych, policyjnych i innych formacji mundurowych. Na tworzonych kierunkach studiów, takich jak bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe czy inżynieria bezpieczeństwa, wykształcono kilkadziesiąt tysięcy magistrów i licencjatów z zakresu bezpieczeństwa<sup>24</sup>. Stanowią oni bazę wykształconych kadr nie tylko dla formacji mundurowych, ale też dla jednostek samorządu terytorialnego jako pracownicy komórek do spraw zarządzania kryzysowego i jednostek organizacyjnych gmin i powiatów zajmujących się problematyką szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, wielu absolwentów wymienionych kierunków studiów nie znajduje jednak zatrudnienia zgodnie z kwalifikacjami. Osoby te, mając specjalistyczną wiedzę z zakresu organizacji i kształtowania bezpieczeństwa, chętnie uczestniczą jako wolontariusze w społecznych programach i działalności na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach organizacji pozarządowych. W swoim środowisku lokalnym, mając specjalistyczną wiedzę, mogą oddziaływać na postawy członków społeczności lokalnych i kształtować wysoki poziom świadomości społecznej w tej sferze aktywności społecznej.

<sup>23</sup> Dz.U. nr 164, poz. 1365; rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie kierunków studiów (Dz.U. nr 121, poz. 838), rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki (Dz.U. nr 164, poz. 1166).

<sup>24</sup> A. Urban, *Bezpieczeństwo...*, s. 9 i n.

Pozytywnym zjawiskiem mogącym mieć wpływ na bezpieczeństwo lokalne jest stały od 2004 r. spadek przestępczości wielu przestępstw kryminalnych, począwszy od zabójstw, poprzez rozboje, bójki i pobicia, na włamaniach i kradzieżach skończywszy. Zjawisko to powoduje, że przy niezmiennym stanie osobowym Policja wykonuje znacznie mniej zadań operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych. Odciążone kadry służby kryminalnej mogą być kierowane do pionu prewencji i ruchu drogowego. Czy tak się dzieje, trudno powiedzieć, gdyż częste zmiany kadry kierowniczej i porównywanie statystyk do minionego roku powodują, że procentowe spadki wielu przestępstw mają co najwyżej kilkuprocentowy wymiar. W ostatnim okresie zauważalne jest, szczególnie w wypowiedziach polityków rządzącej opcji, twierdzenie, że spadek przestępczości zauważalny jest od 2015 r., co jest nieprawdą, gdyż zjawisko to datuje się od przystąpienia Polski do UE i Układu z Schengen. Analiza statystyk musi obejmować dłuższe interwały czasowe, albowiem wtedy można opracowywać strategie dyslokacji policyjnych sił w poszczególnych służbach i jednostkach Policji. Na przykład liczba stwierdzonych zabójstw w ostatnich 20 latach była największa w 2001 r. i wynosiła 1325, a od 2004 r. była to liczba trzycyfrowa, w 2016 r. liczba ta wynosiła 456 zabójstw i była prawie o 65% mniejsza w stosunku 2004 r. W 2019 r. stwierdzono 524 zabójstwa. Wynika z tego, że zabójstwa w Polsce są obecnie znacznie poniżej dozwolonego ryzyka, a przy założeniu, że większość sprawców zabójstw znanych jest Policji zaraz po ich popełnieniu, to do wykrycia pozostaje niewielu sprawców zabójstw. Kolejną, najgroźniejszą po zabójstwie, kategorią przestępstwa kryminalnego jest rozbój. W ostatnim 20-leciu rekordowa liczba rozbojów była w 2003 r. i wynosiła 42 182. Od tego czasu obserwuje się coroczny spadek liczby rozbojów, których w 2019 r. odnotowano tylko 4885, co w ciągu analizowanych 13 lat stanowi spadek o ponad 80%. Bardzo pracochłonne i trudne do wykrycia są kradzieże z włamaniem. Przestępstw tych w 1999 r. stwierdzono 431 479. Od 2005 r. następuje znaczący spadek liczby tych przestępstw, w 2019 r. odnotowano już tylko 69 253 kradzieży z włamaniem, co stanowi spadek prawie o 85%. Należy dodać, że tak duże spadki odnotowano również w innych kategoriach przestępczości. Wzrost przestępczości odnotowano w grupie przestępstw gospodarczych, których liczba w 2001 r. wynosiła 103 521, a w 2015 r. – 167 741. W 2016 r. odnotowano prawie 10-procentowy spadek tych przestępstw. Ta kategoria przestępstw w odróżnieniu od przestępstw kryminalnych i drogowych nie jest „samoujawnialna” i ich tzw. ciemna liczba jest znacznie wyższa od oficjalnych statystyk. Ujawnianie tych przestępstw zależy głównie od aktywności Policji i innych organów zajmujących się zwalczaniem tej przestępczości<sup>25</sup>. W 2019 r. ujawniono 187 367 przestępstw gospodarczych.

<sup>25</sup> Dane statystyczne pochodzą z publikowanych na stronach internetowych Policji statystyk policyjnych, [www.kgp.gov.pl](http://www.kgp.gov.pl) (dostęp: 8.08.2020 r.).

Przy takim spadku przestępczości strategiczne zarządzanie Policją powinno polegać na dekoncentracji terenowej poprzez zmniejszanie stanów osobowych jednostek koordynacyjno-nadzorczych, takich jak Komenda Główna Policji i komendy wojewódzkie. Wzmocnienie kadrowe powinno nastąpić w odniesieniu do komend miejskich, komend powiatowych, komisariatów i posterunków Policji. W latach 2012–2014 na skutek błędnej polityki koncentracyjnej ówczesnego kierownictwa resortu i Komendy Głównej Policji zlikwidowano 418 posterunków Policji, a ich załogi „wtłoczono” do tworzonych komisariatów, często niemających niezbędnego zaplecza lokalowego i logistycznego<sup>26</sup>. Jak tłumaczył to ówczesny Komendant Główny Policji, wzorowano się na rozwiązaniach amerykańskich polegających na organizacji dużych komisariatów. W polskich warunkach takie komisariaty miały swoim zakresem działania obejmować kilka gmin. Likwidacja tak dużej liczby posterunków oddaliła znacznie jednostki Policji od mieszkańców, a tym samym negatywnie wpłynęła na bezpieczeństwo lokalne i jego poczucie wśród obywateli. Bardzo wiele ludności wiejskiej zostało pozbawione, ze względu na kilkunastokilometrową, a czasem i większą odległość od jednostki Policji, możliwość uzyskania realnej pomocy od Policji w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia czy mienia. Należy podkreślić, że do 2008 r. w Polsce funkcjonowało 817 posterunków, co oznaczało, że prawie we wszystkich gminach wiejskich i gminach miejsko-wiejskich, w których nie było komisariatów Policji, funkcjonowały posterunki Policji. Posterunki otrzymywały i otrzymują duże wsparcie finansowo-rzeczowe samorządów gminnych<sup>27</sup>.

Od 2015 r. trwa proces przywracania posterunków; obecnie reaktywowanych zostało około 20% zlikwidowanych posterunków. Proces ten jest, jak widać, bardzo powolny i trudny ze względu na koszty, którymi w znacznej części zostały obciążone gminy. W obecnej sytuacji społecznej i bardzo niewielkiej przestępczości powinna być podjęta decyzja o szybkim utworzeniu posterunków Policji we wszystkich gminach wiejskich. Przyczyniłoby się to do poprawy bezpieczeństwa lokalnego i zwiększenia możliwości działania gmin w sytuacjach kryzysowych, które dotychczas nie mają na swoim terenie żadnej rządowej służby, inspekcji czy straży.

Lokalne wspólnoty samorządowe, a więc gminy i powiaty, są odpowiedzialne, obok wielu podmiotów administracji rządowej, do tworzenia warunków do poprawy bezpieczeństwa lokalnego. Funkcje policyjne zarówno gmin, jak i powiatów to zespoły działań władz obu tych jednostek i podległych im jednostek organizacyjnych podejmowane w celu ochrony takich dóbr, jak:

<sup>26</sup> S. Pieprzny, *Organizacja i funkcjonowanie posterunków Policji*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 142 i n.

<sup>27</sup> J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015, s. 105 i n.

życie, zdrowie, mienie, bezpieczeństwo obywateli, ochrona środowiska i przyrody przed różnymi zagrożeniami<sup>28</sup>. Bardzo istotny wymiar ma tu układ stosunków pomiędzy władzami gminnymi i powiatowymi. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku, przy dużej samodzielności jednostek samorządu, właściwe współdziałanie w osiągnięciu założonych celów. Możliwe ono jest przy właściwych relacjach wzajemnych, opartych nie tylko na przepisach prawa, ale też pełnym zrozumieniu sytuacji partnera współdziałania i jego wpływu na osiągnięcie celów porozumienia. Zauważalna w ostatnich latach polaryzacja stosunków pomiędzy władzami tego samego stopnia i pomiędzy jednostkami i władzami różnych stopni nie wpływa pozytywnie na osiągnięcie celów wspólnych, jakimi powinno być bezpieczeństwo lokalne. Upolitycznianie wspólnot samorządowych, szczególnie w czasie wyborów samorządowych, parlamentarnych i wyborów Prezydenta RP, spowodowało podział społeczeństwa nie tylko według partyjnych orientacji, ale i według innych poglądów i wartości wyznaczanych przez poszczególne grupy społeczne. Podziały społeczne dotyczą nie tylko partii politycznych, lecz także całego społeczeństwa – od najwyższych do najniższych jego poziomów, z rodzinami włącznie. Antagonizmy społeczne przenoszą się w formie manifestacji i legalnych bądź nielegalnych zgromadzeń na ulice miast. Stan taki wyzwala napięcia społeczne, które niweczą dotychczasowe pozytywne stosunki społeczne, bez których trudno oczekiwać wspólnych działań społeczności lokalnych na rzecz bezpieczeństwa lokalnego.

Niepokojącym zjawiskiem nie tylko dla prawidłowego kształtowania bezpieczeństwa lokalnego, lecz także wielu innych sfer działalności społecznej są podejmowane próby upolitycznienia organizacji pozarządowych, których działalność jest podstawą demokratycznego państwa prawnego. Działalność pożytku publicznego i wolontariat aktywizuje ruchy społeczne na rzecz szeroko rozumianej działalności społecznej wspierającej te płaszczyzny działalności państwa, które są wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (łącznie 38 zadań, w tym zadania ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego). Ze względu na charakter tych zadań, wykonywanie ich tylko przez organy publiczne byłoby z wielu powodów niemożliwe i bardzo kosztowne. Planowany zwiększony nadzór państwa nad organizacjami pozarządowymi może ten bardzo pożyteczny ruch w znacznym stopniu ograniczyć, a nawet wyeliminować z wielu sfer działalności publicznej.

---

<sup>28</sup> M. Kasiński, *Funkcja policyjna samorządu powiatu – kilka refleksji*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz–Rzeszów 2017, s. 473 i n.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Problematyka bezpieczeństwa lokalnego jest mocno powiązana z działalnością jednostek samorządu terytorialnego. To gminy i powiaty są formalnymi lokalnymi wspólnotami samorządami określonymi w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym. W ramach tych wspólnot samorządowych działa wiele mniejszych formalnych i nieformalnych wspólnot lokalnych, które z własnej inicjatywy i często z inspiracji zewnętrznej podejmują działania na rzecz wspólnoty lokalnej.

Wspólnoty lokalne w zakresie bezpieczeństwa lokalnego nie mogą być osamotnione. Jak wspomniano, bezpieczeństwo lokalne jest elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i to państwo, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP<sup>29</sup>, zapewnia bezpieczeństwo obywateli.

Udzielanie pomocy i wspieranie wspólnot lokalnych w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego jest obowiązkiem organów władzy publicznej, w tym administracji rządowej i samorządowej, przy czym udzielanie pomocy, w tym materialnej, musi być wolne od nacisków partyjno-politycznych.

## REFERENCES

- Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2014
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015
- Dobkowski J., *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015
- Jaworski B., Pietrzakiewicz A., Żygadło A., *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020
- Kasiński M., *Funkcja policyjna samorządu powiatu – kilka refleksji*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz–Rzeszów 2017
- Kopeć B., *Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego* (maszynopis rozprawy doktorskiej, UWM), Olsztyn 2020
- Korczak J., *Straże gminne – zmarnowane szanse czy złudne nadzieje*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018
- Malikowski M., *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999
- Mączyński M., *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009

<sup>29</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

- Olejniczak-Szałowska E., *Prawne aspekty tworzenia straży gminnych (miejskich)*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018
- Pieprzny S., *Organizacja i funkcjonowanie posterunków Policji*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018
- Ura E., *Straż gminna (miejska) – co zmieniono w regulacjach prawnych na przestrzeni 25 lat (kilka uwag)*, (w:) B. M. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne). Tom I. Ustrój samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2015
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2016