

Wybrane problemy prawnosocjologiczne kształtowania bezpieczeństwa społeczności lokalnych

Abstrakt

Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych stanowi ważny element szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Społeczności lokalne w ramach decentralizacji państwa odgrywać będą coraz większą rolę w zapobieganiu przestępczości i innych patologii społecznych. Wzrost świadomości społecznej o wpływie dobrego poziomu bezpieczeństwa na komfort życia i rozwój społeczny determinować będzie działalność organów publicznych i niepublicznych w tej sferze. Dobre współdziałanie i koordynacja działalności tak wielu podmiotów na rzecz bezpieczeństwa lokalnego stanowi warunek efektywności całego systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo lokalne, samorząd terytorialny, przepisy porządkowe, współdziałanie, Policja.

1. W ostatnich kilkunastu latach, zarówno w literaturze, jak i w praktyce, obserwuje się coraz większy akcent na zagadnienia bezpieczeństwa lokalnego, które jest składową bezpieczeństwa wewnętrznego, ale też bezpieczeństwa państwa¹. Przyczyn tego zjawiska jest bardzo wiele. Jedną z nich jest rozwój i coraz większa aktywność mieszkańców w ramach działalności jednostek samorządu terytorialnego. Wspólnoty lokalne analizować można w różnych aspektach i z pozycji różnych nauk, a szczególnie politologii, socjologii, nauk o bezpieczeństwie, nauki administracji i nauk prawnych. Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na prawne aspekty organizacji i funkcjonowania wspólnot lokalnych w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W celu lepszej komunikatywności, na początku wyjaśnione zostaną podstawowe pojęcia i zagadnienia związane z badaną problematyką.

2. Beneficjentem bezpieczeństwa lokalnego jest społeczność lokalna, która jest podmiotem tego bezpieczeństwa. Z socjologicznej perspektywy społeczność lokalna to „zbiorowość zamieszkująca wspólne terytorium, relatywnie samowystarczalna, oparta na trwałym systemie więzi i interakcji społecznych, charakteryzująca się mocnym poczuciem przynależności jednostek do grupy i identyfikacji jednostek z grupą”². Społeczność lokalną najczęściej interpretuje się jako formy obejmujące całość życia miesz-

¹ Szerzej w pracy zbiorowej: E. Ura, S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.

² K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1998, s. 201.

kańców, kształtujące systemy odpowiedzialności grup i instytucji, umożliwiające jej członkom zaspokajanie ich potrzeb, rozwiązywanie podstawowych problemów w życiu i utrzymanie egzystencji, socjalizacji, kontroli społecznej oraz zapewnienie bezpieczeństwa i ładu³. Jeszcze inne określenie społeczności lokalnej z punktu widzenia socjologicznego prezentuje A.P. Wiatrak, według którego społeczność lokalna określana jest na podstawie więzi społecznej, łączącej ludzi mieszkających na danym obszarze, a więzi łączące społeczności lokalne dają członkom tej społeczności nie tylko poczucie przynależności, tożsamości, czasem dumy i bezpieczeństwa, ale też są potencjalnym źródłem dynamiki rozwojowej⁴. Na szczeblu lokalnym powstaje układ czynników decydujących o motywacji jednostek do działania, tam też kształtują się wzorce zachowań wpływających na kierunki i stopień aktywności ludzi. W perspektywie antropologicznej istotny jest poziom wspólnoty jako sensu, dotyczący doświadczenia rozpoznania wzajemnej przynależności, zabarwionej uczuciowo, emocjonalnie, a więc sfery symbolicznej. W podejściu antropologicznym cechą konstytutywną do wytworzenia się społecznych więzi w społeczności lokalnej jest wspólnota wartości, językowa, obyczajowa, zwyczajowa i wierzeniowa, a więc sfera kultury, a też tradycje, obyczaje, zwyczaje, folklor, wiedza ludu, zasób myśli i ekspresji, ciągłość, trwałość, pamięć zbiorowa, spójność wewnętrznych powiązań wokół wartości naczelnych, osi i rdzenia struktury⁵.

W przytaczanych definicjach społeczności lokalnych przewija się problematyka więzi społecznych. Więzi społeczne to też pojęcie socjologiczne. Oznacza ono relacje instytucjonalne i osobowe w grupie ludzi pozwalające zachować ich trwałość. Wkraczając na grunt teorii kryminologicznych, można stwierdzić, że więzi społeczne są tym elementem, który pozwala społecznościom na pohamowanie egoistycznych zachowań człowieka i kontrolę zachowań jednostki przez większość⁶. Według teorii Hirschiego, główną przyczyną przestępczości jest osłabienie lub zerwanie więzi społecznych. Elementami więzi społecznych są: przywiązanie, zaangażowanie, zaabsorbowanie, przekonanie i samokontrola⁷.

W rozważaniach o społecznościach lokalnych wskazane jest w końcu wyjaśnienie pojęcia lokalności. M. Malikowski pisał, że pojęcie lokalności nie ma wyraźnych desygnatów i zawsze musi być rozpatrywane w kontekście szerszych układów przestrzennie społecznych. Według autora miejscem przestrzeni lokalnej może być dom w stosunku do osiedla, osiedle w stosunku do dzielnicy, dzielnica w stosunku do miasta, wieś w stosunku do gminy, gmina w stosunku do powiatu, powiat w stosunku do województwa

³ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 90.

⁴ A.P. Wiatrak, *Zarządzanie gospodarką regionalną i lokalną*, [w:] E. Bojar, B. Plago (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2000, s. 83.

⁵ [Za:] M. Moczuk, *Socjologiczne aspekty...*, s. 94.

⁶ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 27.

⁷ *Ibidem*, s.28.

(regionu), region w kontekście kraju czy wreszcie kraj w stosunku do kontynentu lub świata⁸. 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, społecznym i kulturowym⁹.

Przechodząc na grunt prawa, pojęcie wspólnot lokalnych zostało w układzie przestrzenno-ludnościowym znacznie zawężone. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. W rozumieniu ustawy gmina stanowi wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. W kontekście definicji socjologicznych gmina jest lokalną wspólnotą samorządową. W cytowanym przepisie nie ma określenia, że gmina jest lokalną wspólnotą samorządową. Określenie takie znalazło się w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹, zgodnie z którym mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. *Per analogiam* można uznać, że gmina, będąc mniejszą samorządową wspólnotą terytorialną, ma wymiar lokalny¹². Poprawność takiego rozumowania wynika również z faktu, że w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹³ zawarte jest stwierdzenie, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Wynika z tego, że województwo, ze względu na ludność i obszar, nie spełnia wymogów lokalności, o której była mowa wcześniej. Na „lokalność” gminy, będącej formą zarządu lokalnego, zwraca uwagę A. Błaś, wskazując jednocześnie, że podstawowym standardem współczesnego europejskiego samorządu lokalnego jest jego samodzielność¹⁴.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, gmina i powiat są jednostkami samorządu terytorialnego o lokalnym charakterze. Z punktu widzenia prawa, w gminach mogą być tworzone jednostki pomocnicze w postaci sołectw, osiedli, dzielnic oraz miast mających status jednostki pomocniczej gminy. Możliwość tworzenia tych jednostek wynika z treści art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Wymienione jednostki są też wspólnotami lokalnymi. Zakładając, że w każdej

⁸ M. Malikowski, *Lokalność*, [w:] *Encyklopedia socjologii K–N*, Warszawa 1999.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.

¹² Gmin w Polsce jest 2478 oraz 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatów – stan na dzień 1 stycznia 2016 r.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 486.

¹⁴ A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005, s.18; *idem*, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku* [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 24 i n.

z gmin utworzone zostały jednostki pomocnicze, to liczba wspólnot lokalnych w Polsce licząc powiaty, gminy i te właśnie najmniejsze wspólnoty mieszkańców, czyli jednostki pomocnicze, przekracza kilkanaście tysięcy.

3. Przechodząc do problematyki kształtowania bezpieczeństwa wspólnot lokalnych, albo inaczej bezpieczeństwa lokalnego, zdefiniować należy przede wszystkim to bezpieczeństwo. W przepisach prawa brak jest jego legalnej definicji. W doktrynie również rzadko podejmowane są próby jego definiowania. Jedna z takich definicji określa bezpieczeństwo lokalne jako zapewnienie, za pomocą legalnych środków prawnych, funkcjonowania ludzi, mieszkańców danej społeczności lokalnej, ich ochronę przed przestępczością oraz innymi zagrożeniami mogącymi występować w danej społeczności lokalnej. Beneficjentem bezpieczeństwa lokalnego jest wspólnota lokalna. Definiując bezpieczeństwo lokalne, wskazane jest przytoczenie definicji bezpieczeństwa obywatelskiego zawartej w projekcie ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim z 2003 r., który nie wszedł pod obrady Sejmu. Definicja ta jest stosunkowo precyzyjna i może być wykorzystana na gruncie bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Zgodnie z nią „bezpieczeństwo obywatelskie to stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia ani podstawowych interesów życiowych, ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka”. W ramach tej definicji wyróżnić można gwarancje prawne, system podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie bezpieczeństwa i gwarancje praktyczne będące efektem dobrze funkcjonującego systemu prawa i sprawnie działających organów i instytucji odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa¹⁵. W społecznym odczuciu bezpieczeństwo lokalne kojarzone jest głównie ze spokojem i porządkiem publicznym, których zapewnienie należy do wyspecjalizowanych służb publicznych, w tym Policji, straży pożarnej czy straży gminnej¹⁶.

W rozważaniach nad bezpieczeństwem społeczności lokalnych ważne miejsce zajmuje identyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego. Zagrożenia te w poszczególnych środowiskach lokalnych są bardzo zróżnicowane i podlegają ciągłym zmianom. W nauce przedstawianych jest wiele klasyfikacji zagrożeń. Przy przyjęciu jako kryterium klasyfikacyjnego źródeł ich pochodzenia wyróżnia się zagrożenia pochodzące od: człowieka, fauny, flory, sił przyrody, rzeczy wytworzonych przez człowieka¹⁷. W naukach wojskowych najczęściej wymieniane grupy zagrożeń to zagrożenia militarne i niemilitarne. Inna klasyfikacja to: zagrożenia naturalne, zagrożenia społeczne, zagroże-

¹⁵ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 71.

¹⁶ Szerzej B. Danieluk, *Bezpieczeństwo lokalne* [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Warszawa 2014.

¹⁷ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 54.

nia techniczne, zagrożenia militarne¹⁸. Szczegółową specyfikację zagrożeń dla poszczególnych gmin i powiatów, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁹, zawierają plany zarządzania kryzysowego obejmujące charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń.

4. Z badań prowadzonych przez ośrodki badania opinii publicznej wynika, że większość obywateli uważa, że Polska jest państwem bezpiecznym. Wysokie poczucie bezpieczeństwa badani wykazywali w swoim sąsiedztwie i miejscu zamieszkania. Wyniki tych badań znacznie lepiej kształtują się w środowiskach wiejskich, a znacznie gorzej w dużych aglomeracjach miejskich²⁰. Z badań własnych autora²¹ wynika, że członkowie społeczności lokalnych w mniejszym stopniu obawiają się poważnych zagrożeń, których ryzyko zaistnienia jest niewielkie. Chodzi tu głównie o zamachy terrorystyczne, przestępczość zorganizowaną, zabójstwa. „Zmora” dla mieszkańców społeczności lokalnych są zagrożenia w ruchu drogowym, zagrożenia ekologiczne związane ze spalaniem nieczystości stałych w piecach węglowych i kotłowniach, wybryki chuligańskie po spożyciu alkoholu, znęcanie się nad członkami rodziny, drobne kradzieże itp.

5. W systemie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego bierze udział wiele podmiotów publicznych i niepublicznych. Zasadniczy wpływ na bezpieczeństwo społeczności lokalnych mają służby, inspekcje i straże. Wymienić tu należy przede wszystkim powiatowe służby, inspekcje i straże funkcjonujące w ramach powiatowej administracji zespolonej pod zwierzchnictwem starosty, a są to: komenda powiatowa (miejska) Policji; komenda powiatowa (miejska) Państwowej Straży Pożarnej; Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego. W niektórych gminach, jako najbardziej zdekoncentrowane jednostki Policji, funkcjonują komisariaty Policji i posterunki oraz rewiry dzielnicowych Policji. W niektórych powiatach funkcjonują też organy rządowej administracji niezespolonej. Należą do nich urzędy skarbowe, powiatowe inspektoraty weterynarii. Dodatkowo w niektórych powiatach są urzędy celne, wojskowe komendy uzupełnień, jednostki Żandarmerii Wojskowej, oddziały i placówki Straży Granicznej. Powiaty i gminy objęte są też działalnością rządowych zespolonych służb, inspekcji i straży mających swoje siedziby w miastach wojewódzkich oraz administracji niezespolonej, mających również swoje siedziby najczęściej w województwach. Należą do nich między innymi: Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Państwowa Inspekcja Handlowa, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Kontroli Skarbowej,

¹⁸ *Ibidem*, s. 54.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 z późn. zm.

²⁰ E. Moczuk, *Mieszkańcy powiatu mieleckiego wobec problemów bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2007, s. 34 i n.

²¹ Badania przeprowadzono na reprezentatywnej grupie studentów WPiA UR w latach 2010/2011.

Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Dozoru Jądrowego, Inspekcja do spraw Substancji Chemicznych, Inspekcja Rybołówstwa Morskiego, Inspekcja Żeglugi Śródlądowej, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Straż Rybacka, Straż Leśna, Służba Więzienna, Straż Ochrony Kolei.

Na terenie powiatów i gmin działalność mogą prowadzić również służby ochrony państwa, a to: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Podkreślić trzeba, że organy administracji rządowej mają decydujący wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 5 i art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji to Rzeczpospolita Polska i Rada Ministrów odpowiedzialne są za bezpieczeństwo obywateli i bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa.

Duży wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego mają organy powiatu i organy gminy. Zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i o samorządzie powiatowym ustawodawca przewidział zadania własne dla gmin i powiatów z zakresu bezpieczeństwa lokalnego. Wiele zadań przewidziano dla organów tych jednostek samorządu terytorialnego w kilkunastu ustawach, jako zadania zlecone administracji rządowej. Rada gminy i rada powiatu może stanowić przepisy porządkowe. W ramach rad gmin funkcjonują komisje do spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego. W każdym powiecie funkcjonuje komisja do spraw bezpieczeństwa i porządku, której przewodniczy starosta. Komisja ta jest organem opiniodawczo-doradczym starosty jako zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży.

Jednym z ważniejszych uprawnień gmin jest możliwość tworzenia straży gminnych (miejskich) na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²². Straż gminna to samorządowa umundurowana formacja utworzona do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Aktualnie w Polsce jest ponad 10 tys. strażników gminnych. Koszty funkcjonowania straży gminnych pokrywa się z budżetu gminy. Straż gminna tworzona jest uchwałą rady gminy po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji²³.

Na podstawie art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, starosta i wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawują zarządzanie kryzysowe. Zadania w tym zakresie wykonują przy pomocy powiatowego i gminnego zespołu do spraw zarządzania kryzysowego²⁴.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 z późn. zm.

²³ Szerzej J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015.

²⁴ Szerzej E. Ura, S. Pieprzny, *Zarządzanie kryzysowe w znaczeniu formalnym*, [w:] R. Częścik (red.) [et. al.] (red.), *Zarządzanie kryzysowe w administracji*, Warszawa–Dęblin 2014, s. 116 i n.; J. Jedynak, *Udział administracji samorządowej szczebla lokalnego w zarządzaniu kryzysowym oraz stanie nadzwyczajnym klęski żywiołowej*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak (red.), *Rola i znaczenie zarządza-*

W systemie bezpieczeństwa lokalnego ważne miejsce zajmują organizacje pozarządowe. W Polsce funkcjonuje około 10 tys. organizacji społecznych i pozarządowych zajmujących się problematyką bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podstawy prawne funkcjonowania tych organizacji to: ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach²⁵, ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁶ i ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach²⁷. Do ważniejszych organizacji pozarządowych prowadzących działalność na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych należą: Ochotnicze Straże Pożarne, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Polski Czerwony Krzyż, Aeroklub Polski, Automobilklub Polski, Związek Harcerstwa Polskiego i wiele innych.

W związku z prywatyzacją zadań publicznych w sferze bezpieczeństwa²⁸ coraz większe znaczenie mają podmioty komercyjne, zwane też „policjami prywatnymi”. Aktualnie podmioty te prowadzą działalność na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia²⁹. Ustawa stwarza możliwość prowadzenia działalności usługowej w sferze ochrony osób i mienia na podstawie koncesji wydawanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W Polsce tzw. firmy ochroniarskie zatrudniają około 250 tys. pracowników. Średnio na 1 policjanta przypada 2,5 pracownika ochrony. Jest to jeden z najwyższych wskaźników w Europie. Dzięki działalności przedsiębiorców świadczących usługi z zakresu ochrony osób i mienia radykalnie w ostatnich latach spadła liczba włamań i kradzieży z włamaniem do obiektów publicznych i prywatnych.

W mniejszym stopniu niż „ochroniarstwo” rozwija się rynek usług detektywistycznych. Działalność detektywistyczną reguluje ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych³⁰. Na początku 2015 r. wpisanych było do rejestru działalności regulowanej w zakresie usług detektywistycznych 857 przedsiębiorców. W ostatnich dwu latach wzrosła znacznie liczba wydanych licencji detektywa, co niewątpliwie wpłynie na rozwój tego typu usług.

6. Liczna rzesza podmiotów mających wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa społeczności lokalnych wymaga właściwej i efektywnej koordynacji działań. Przydatne

nia kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa, Rzeszów 2013, s.101 i n., S. Pieprzny, *Zarządzanie kryzysowe – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak (red.), *op. cit.*, s. 45 i n.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1393 z późn. zm.

²⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.

²⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 40.

²⁸ Szerzej S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 161 i n.

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1099 z późn. zm.

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 273 z późn. zm.

mogą tu być modele stosowane w niektórych państwach unijnych. J. Czapska proponuje powołanie w powiecie lokalnego menedżera bezpieczeństwa³¹.

W systemie bezpieczeństwa lokalnego wiodącą rolę winny spełniać organy administracji rządowej, z Policją na czele, oraz organy jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin). Zgodzić się należy z J. Bociem, który uważa, że celem współczesnego państwa prawnego jest obywatel, jego zdrowie, życie, godność prywatna i publiczna, majątek³². Wszelka stabilizacja i postęp w zapewnieniu obywatelowi ochrony jego podstawowych wartości wymagają normalnego wysiłku świadczonego w pierwszym rzędzie przez organy państwa i organy samorządu terytorialnego.

7. Zasygnalizowane aspekty bezpieczeństwa lokalnego ukazują złożony, w efekcie, system instytucjonalny. Wynika to zarówno tego, że bezpieczeństwo lokalne jest częścią bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, zatem to, co związane jest z ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego, odnosi się *de facto* do bezpieczeństwa lokalnego, ale także bezpieczeństwo lokalne związane jest z określoną specyfiką społeczności lokalnych. Inaczej będzie ono pojmowane przez społeczność wsi (sołectwo), inaczej przez społeczność gminy. Inne mogą też być źródła zagrożeń w poszczególnych obszarach społeczności lokalnej. Ukazany system podmiotów wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa, odnoszący się głównie do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, odnosi się również do ochrony bezpieczeństwa lokalnego. Wynika to z faktu, na który zwracał uwagę A. Błaś, że: „Jednostki samorządu terytorialnego nie są odrębnymi od państwa podmiotami prawa także wówczas, gdy korzystają z innych, przyznanych im konstytucyjnie (także ustawowo) praw podmiotowych. [...] Organy samorządu terytorialnego, korzystając z udzielonej im w normach prawa powszechnie obowiązującego samodzielności działania, mają obowiązek uwzględnić i to, że wszystkie kryteria działania, służące przykładowo do dokonywania rozmaitych wyborów i ocen, niezbędnych w każdym procesie decyzyjnym, zawarte są w konstytucji i prawie powszechnie obowiązującym. Mówiąc prościej, organy samorządu terytorialnego muszą przestrzegać wszystkich zasad i wartości państwa prawa, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tym zasadom i wartościom podporządkowane są wszystkie procesy stanowienia i stosowania prawa przez organy samorządu terytorialnego”³³.

Zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa lokalnego ma działalność organów gminy, co wynika z samej istoty realizowanych przez gminę zadań lokalnych. Art. 6 ustawy o samorządzie gminny określa wyraźnie, w ślad za konstytucyjną zasadą domniemania

³¹ Szerzej na ten temat J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków 2014, s. 489 i n.

³² J. Boć, Ł. Mikowski (red.), *Organ administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, Wałbrzych 2016, s. 9.

³³ A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu...*, s. 21–22.

właściwości gminy, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Również art. 7 tej ustawy podkreśla, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a wśród tych zadań jest ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Natomiast podstawową formacją rządową w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego jest, i pozostać musi, Policja. Wynika to już z ustawowej definicji tej formacji, określonej w art.1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁴, zgodnie z którą „Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Likwidacja zatem posterunków, niedoinwestowanie jednostek Policji odbija się bezpośrednio na stanie bezpieczeństwa lokalnego.

Selected legal and sociological problems development of the safety of local communities

Abstract

The issue of the safety of local communities is an important element widely understood national security. Local communities in the context of decentralization of the state will play an increasingly important role in the prevention of crime and other social pathologies. Increased awareness about the impact of a good level of security on quality of life and social development will determine the activities of public and private bodies in this sphere. Good cooperation and coordination of so many actors to local security is a prerequisite for the efficiency of the overall system security of local communities.

Keywords

local security, local government, order regulations, cooperation, Police

Wykaz literatury

- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002
- Błaś A., *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005
- Boć J., Mikowski Ł. (red.), *Organ administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, Wałbrzych 2016
- Czapska J. (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków 2014
- Danieluk B., *Bezpieczeństwo lokalne*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialno-prawne*, Warszawa 2014

³⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 355 z późn. zm.

- Dobkowski J., *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015
- Jedynak J., *Udział administracji samorządowej szczebla lokalnego w zarządzaniu kryzysowym oraz stanie nadzwyczajnym klęski żywiołowej*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak (red.), *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 2013
- Malikowski M., *Lokalność*, [w:] *Encyklopedia socjologii K–N*, Warszawa 1999
- Moczuk E., *Mieszkańcy powiatu mieleckiego wobec problemów bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2007
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 1998
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007
- Pieprzny S., *Zarządzanie kryzysowe – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak (red.), *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 2013
- Ura E., Pieprzny S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015
- Ura E., Pieprzny S., *Zarządzanie kryzysowe w znaczeniu formalnym*, [w:] R. Częścik [et al.] (red.), *Zarządzanie kryzysowe w administracji*, Warszawa–Dęblin 2014
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009
- Wiatrak A.P., *Zarządzanie gospodarką regionalną i lokalną*, [w:] E. Bojar, B. Plago (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2000