

# **Rola samorządu w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli**

The role of selfgovernment in managing the security of citizens

**Prof. dr hab. Marek Lisiecki**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Instytut Socjologii

[marek.lisiecki@onet.pl](mailto:marek.lisiecki@onet.pl)

## **Abstrakt**

Zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawową potrzebą każdego społeczeństwa, podstawowym zadaniem dla administracji rządowej i samorządowej. Jednak tam, gdzie są dwa podmioty, w tym wypadku administracja rządowa i samorządowa, można i należy racjonalnie określić, w jakim stopniu podmioty te powinny uczestniczyć w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej, jakie powinny być w tym względzie relacje między nimi. Jak powinny być zorganizowane, zarządzane, finansowane, oceniane. Dyskusja powinna obejmować wiele aspektów zarówno teoretycznych (odwoływać się do najnowszych osiągnięć nauk humanistycznych, społecznych, technicznych, prawnych), jak i praktycznych, uwzględniających istniejące i przyszłe możliwości działania, wiedzę historyczną, a także rozwiązania w tym względzie w innych państwach uznawanych za liderów w zakresie tworzenia prawa, funkcjonowania administracji publicznej. Szczególnie należy wykorzystać dorobek nauk o zarządzaniu rozwijanych w Polsce w ramach nauk ekonomicznych i humanistycznych.

**Słowa kluczowe:** *administracja samorządowa, administracja rządowa, bezpieczeństwo obywateli w UE, bezpieczeństwo obywateli w Polsce, zarządzanie bezpieczeństwem obywateli.*

## **Abstract**

Security is a basic need of every society is the fundamental task of government. However, where there are two entities, in this case the government administration can and should reasonably determine to what extent these entities should be involved in ensuring the safety of the community that should be in this regard, the relationship between them. How should they be organized, managed, financed, assessed. The discussion should include many aspects - both theoretical (refer to the latest developments of the humanities, social, technical, legal] as well as practical taking into account existing and future possibilities for action, historical knowledge, and solutions in this regard in other countries are considered leaders in the creation of law, public administration. In particular, use the achievements of

management science developed in Poland in the framework of economic sciences and the humanities.

**Key words:** *local administration, government administration, security of citizens in the EU, security of citizens in Poland, managing the safety of citizen.*

## **Wprowadzenie**

Ustrój terytorialny RP, zadania administracji rządowej i samorządowej określa Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz akty wykonawcze do niej. Szczególnie istotne, z punktu widzenia zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej, wydają się następujące zapisy Konstytucji:

- art. 15. ust. 1 - Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej;
- art. 146. ust. 1 - Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 16. ust. 2 - Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- art. 166. ust. 1 - Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne;
- art. 163. - Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Zapisy te wskazują, że RP jest państwem zdecentralizowanym. Większość zadań wynikających z potrzeb społecznych jest realizowana przez samorządy terytorialne. Administracja rządowa zajmuje się polityką, wypracowywaniem strategii rozwoju państwa, ograniczając obszar wykonawczy do realizacji zadań wynikających z obowiązku pomocniczości państwa wobec samorządów. Czy tak w rzeczywistości jest? Czy zmiany ustrojowe systemu bezpieczeństwa obywateli zaszły w tym kierunku? Czy poziom ograniczeń ustawowych w zakresie samodzielności działań na rzecz bezpieczeństwa obywateli jest właściwy?

Można sformułować tezę, że z punktu widzenia organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli od czasu PRL niewiele się zmieniło - a nawet nastąpiła w niektórych obszarach istotnych dla obywateli jeszcze większa centralizacja. Zdecentralizowana do roku 1991 r. straż pożarna została scentralizowana, powstała

Państwowa Straż Pożarna jako zintegrowana część administracji rządowej (Dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa, Dz. U. Nr 50, poz. 321 z późn. zm.; Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.). Policja, podobnie jak jej poprzedniczka Milicja Obywatelska, jest służbą rządową scentralizowaną, a likwidacja małych jednostek terenowych również świadczy o próbie jeszcze większej centralizacji tej formacji. Sposób działań służb ukierunkowany jest na jak najwyższe zadowolenie przełożonych personalnych, a nie obywateli. W Policji, podobnie jak wcześniej w Milicji Obywatelskiej, liczą się odpowiednio konstruowane statystyki. Pod te potrzeby tworzone są plany strategiczne i wynikające z nich plany operacyjne. Służby te są zbyt daleko od rzeczywistych potrzeb obywateli, w małym stopniu ich funkcjonowanie zależy od organów samorządowych, które wobec nich mają bardzo małe uprawnienia władcze (w sprawach organizacyjnych, personalnych, finansowych.). Dzielnicowi, funkcjonariusze ruchu drogowego, służby patrolowe są bliżej swojego komendanta niż obywatela, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty. Dla funkcjonariuszy ruchu drogowego bardziej liczy się liczba mandatów, niż czas dojazdu obywatela do pracy.

Próbując dokonać diagnozy oraz na jej podstawie określić pożądane kierunki działań na przyszłość w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej, trzeba odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- Czy zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest ważną potrzebą wspólnoty samorządowej?
- Czy jest/może być wykonywane jak zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego?
- Jeśli tak – to w jakim zakresie?

Kolejną istotną kwestią jest to, co mamy na myśli, mówiąc o bezpieczeństwie obywateli, bezpieczeństwie społeczności lokalnej. Brak spójnej, systemowej koncepcji podejścia do spraw bezpieczeństwa państwa doprowadziło do swoistej dżungli pojęciowej w tym obszarze. Jest ona skutkiem zachowania w ustawach wielu pojęć z okresu PRL (wprowadzanych najczęściej w drodze dekretów) oraz wprowadzania terminów zapożyczonych z obszaru zachodniego. Brak przeglądu, weryfikacji, ograniczenia liczby pojęć skutkuje tym, że w obecnie obowiązujących aktach normatywnych występują następujące terminy:

- bezpieczeństwo międzynarodowe,
- bezpieczeństwo państwa,
- bezpieczeństwo narodowe,
- obrona, obronność,

- bezpieczeństwo krajowe,
- bezpieczeństwo zewnętrzne
- bezpieczeństwo wewnętrzne,
- bezpieczeństwo publiczne,
- bezpieczeństwo cywilne,
- bezpieczeństwo powszechne,
- bezpieczeństwo obywateli,
- bezpieczeństwo ludzi,
- bezpieczeństwo i porządek publiczny,
- ład i porządek publiczny itd. – traktowane raz szerzej, raz wężiej.

Ponadto funkcjonują następujące pojęcia:

- obrona cywilna,
- cywilna ochrona ludności, mienia, środowiska (w okresie pokoju i wojny),
- klęska żywiołowa,
- zarządzanie kryzysowe, które tak naprawdę jest zarządzaniem antykryzysowym, a właściwie zarządzaniem w sytuacjach szczególnych, nadzwyczajnych,
- ratownictwo itd.

W literaturze przedmiotu występują dodatkowo pojęcia: bezpieczeństwo kraju, bezpieczeństwo ekonomiczne, finansowe, socjalne, ekologiczne, zdrowotne, biznesu oraz wiele innych.

Za realizację zadań w wyżej wymienionych obszarach odpowiedzialne są określone instytucje, z reguły wchodzące w skład administracji rządowej. Jest ich dość dużo, a nieostrość pojęć dotyczących bezpieczeństwa i wynikających z nich zadań powoduje dublowanie działań. Przy czym zamiast współpracy obserwuje się raczej medialną rywalizację.

Słownik języka polskiego opracowany po redakcją M. Szymczaka terminowi bezpieczeństwo przypisuje następujące znaczenie:

- stan niezagrożenia, spokoju, pewności;
- osobiste bezpieczeństwo;
- bezpieczeństwo kraju, obywateli (M. Szymczak, 1978, s. 147).

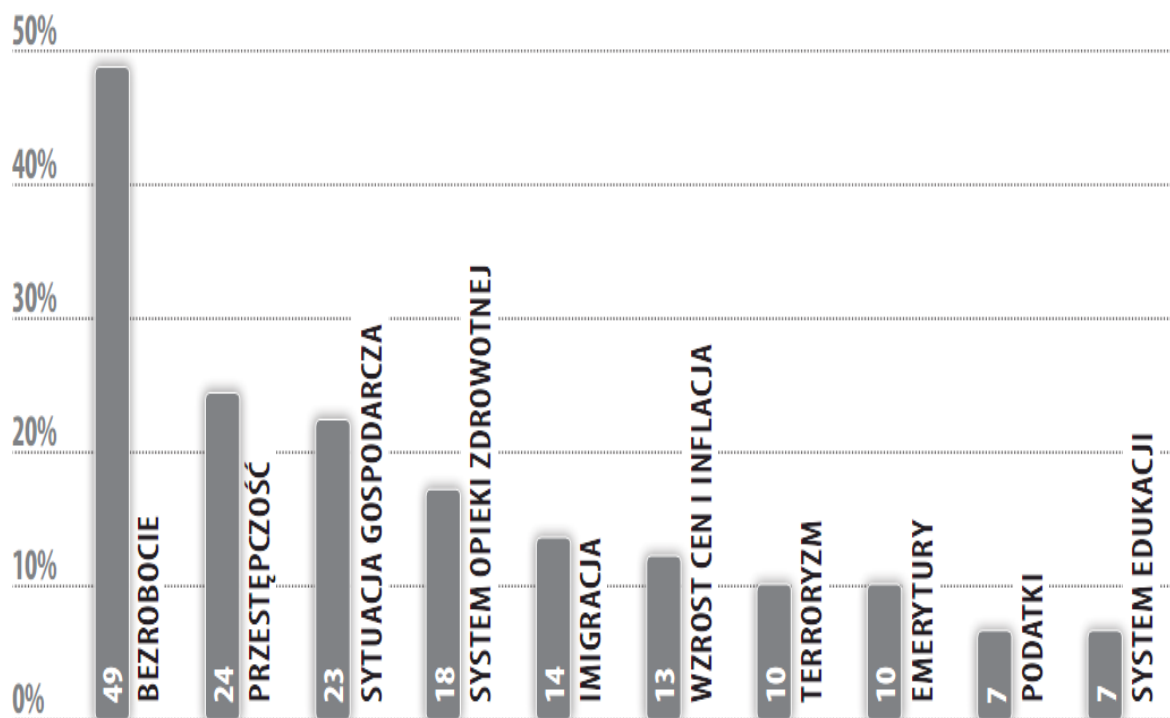
Zasadne są więc następujące pytania:

- Czego obywatele boją się najbardziej, jaka jest ich hierarchia potrzeb w tym zakresie?
- Kto ma ich chronić przed tymi zagrożeniami?
- Czy organizacje funkcjonujące na rzecz bezpieczeństwa obywateli powinny funkcjonować w systemie scentralizowanym czy też zdecentralizowanym?

### Zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli (społeczności lokalnej)

Z racji funkcjonowania Polski w strukturze Unii Europejskiej, warto przedstawić opinie wszystkich Europejczyków na temat zagrożeń dla ich bezpieczeństwa, a na ich tle hierarchię zagrożeń dla społeczności lokalnej w Polsce. Przy czym istotnymi momentami są okres sprzed kryzysu ekonomicznego oraz okres tego kryzysu.

Hierarchę zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej z roku 2006 przedstawiono na rysunku 1.



**Rysunek 1. Hierarchia zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej (badania przeprowadzono wiosną 2006 r.)**

Źródło: Komisja Europejska, Europa i jej mieszkańcy. Podstawowe fakty i liczby, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007.

Podobny zbiór zagrożeń oraz podobna ich hierarchia zgłaszane były przez polską społeczność lokalną podczas badań prowadzonych przez autora niniejszego artykułu w latach 2003-2005. Polacy w kolejności najbardziej boją się: utraty pracy, braku środków

na utrzymanie rodziny; chorób, braku środków na leczenie; korupcji, nieuczciwości urzędników; braku perspektyw życiowych dla siebie i swoich dzieci; kradzieży, napadów, rozbojów (M. Lisiecki, 2011, s. 80-82).

Podobne wyniki badań uzyskał B. Kosowski. Objęta przez niego badaniami grupa mężczyzn wskazała, że najbardziej w kolejności boi się: braku pewności ekonomicznej, choroby własnej, przestępczości oraz katastrof. Kobiety zaś w kolejności najbardziej boją się: choroby własnej, braku pewności ekonomicznej, przestępczości, samotności, chorób bliskich (B. Kosowski, 2007, s. 19-20).

Interesującą kwestią była też próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: Na kogo możemy liczyć w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa? Syntetyczne wyniki badań przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1. Zaufanie obywateli do rodziny, sąsiadów, organów samorządowych, rządowych, organizacji charytatywnych w wypadku zagrożenia ich bezpieczeństwa**

Lp.	Podmioty, na które mogą liczyć obywatele w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa	Zagrożenie bezpieczeństwa osobistego	Kłopoty osobiste i rodzinne	Kłęski żywiołowe, pożary	Inne negatywne zjawiska
1.	Rodzina	69,8	83,2	49,1	46,4
2.	Sąsiedzi i znajomi	38,1	28,9	46,4	24,1
3.	Władze samorządowe (gminne, powiatowe) i podległe im instytucje	6,2	3,4	50,2	17,6
4.	Władze rządowe, w tym Policja, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wojsko itd.	25,8	2,7	58,4	18,9
5.	Organizacje charytatywne	2,8	15,1	32,6	22,3
6.	Ktoś inny	13,7	14,1	9,6	18,2
7.	Nikt (mogę liczyć tylko na samego siebie)	16,8	13,1	5,2	13,1

Źródło: na podstawie badań przeprowadzonych na jesieni 2005 r. wśród 291 pracujących studentów studiów zaocznych WSZiP w Warszawie, w Płońsku oraz KUL. Dokonano takiego doboru respondentów, aby osiągnąć równomierną reprezentację obszarów wiejskich i miejskich. Wiek większości badanych wahał się w przedziale 21-50 lat (97,3%).

Zawarte w tabeli 1. wyniki badań z jednej strony wskazują na niezbyt wysokie zaufanie do instytucji publicznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, z drugiej- i chyba dobrze - że w systemie bezpieczeństwa ważnymi elementami są rodzina, sąsiedzi, wiedza i zachowania własne.

Przedstawione wyniki badań dotyczyły sytuacji w miarę stabilnej w Polsce i Europie. Interesujące jest, na ile potrzeby społeczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zmieniły się w okresie kryzysu ekonomicznego. Hierarchę zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej oraz Polsce z roku 2012 przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2. Hierarcha zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej oraz w Polsce (badania przeprowadzono jesienią 2012 r.)**

Lp.	Rodzaj zagrożenia	UE	Polska
1	Wzrost cen/inflacja	44%	55%
2	Bezrobocie	21%	26%
3	Sytuacja gospodarcza w kraju	19%	14%
4	Podatki	16%	6%
5	Sytuacja finansowa gospodarstwa domowego	15%	17%
6	Zdrowie i opieka społeczna	15%	17%
7	Emerytura	13%	14%
8	System oświaty (edukacji)	9%	4%
9	Klimat, środowisko, energetyka	6%	1%
10	Przestępczość	6%	3%
11	Warunki mieszkaniowe	5%	3%
12	Imigracja	2%	1%
13	Terroryzm	1%	1%

Źródło: Standard Eurobarometer 78, Autumn 2012, PUBLIC OPINION IN THE EUROPEAN UNION, REPORT, s. 27-29.

Wyniki badań przedstawione na rysunku 1. oraz w tabeli 2. wskazują na szersze postrzeganie zagrożeń w sferze bezpieczeństwa obywateli, niż wynika to z tradycyjnego podejścia, ograniczającego się do przestępczości, porządku publicznego, ratownictwa. Przedstawiony zbiór zagrożeń, z określoną ich wagą dla ludzi, wskazuje, że w dzisiejszych i przyszłych czasach najważniejsze zagrożenia mają i będą miały charakter społeczno-ekonomiczny. Tradycyjne zagrożenia (militarne, przestępczość, pożary itd.) nie są najważniejsze dla społeczności lokalnej. Potwierdzają potrzebę integracji działań na różnych poziomach: gminnym, powiatowym, wojewódzkim, państwowym, międzynarodowym. Te funkcje integracyjne powinni pełnić, idąc od dołu - od obywatela - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, premier - z dużymi uprawnieniami w zakresie finansowania działań, określania struktur organizacyjnych, zarządzania zasobami ludzkimi. W układzie scentralizowanym, resortowym, jaki obecnie występuje, koordynacja jest utrudniona.

Jak stwierdza W. Kieżun, organy samorządowe, którym ustawowo przypisano obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, są w tych sprawach bardziej konsultantami niż kierownikami ze względu na niewielkie uprawnienia decyzyjne (W. Kieżun, 2001). Przykładowo wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta nie mają wpływu na kontrolę ruchu drogowego na swoim terenie, na działalność prewencyjną policjantów-dzielnicowych, służbę patrolową itd. (M. Lisiecki, 2001, s. 5-9).

Zbyt małą rolę starostów w powiatach potwierdzają badania przeprowadzone przez autora. Wskazują one, że tylko połowa z nich (47,8%) czuje się prawdziwymi gospodarzami w swoim powiecie. Pozostała część bądź nie jest w stanie odpowiedzieć na pytanie, czy jest gospodarzem (31,5%), bądź wręcz stwierdza, że nie (20,7%). Starostowie najmniejszy wpływ mają na sferę tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa mieszkańców - mimo że ustawodawca przypisał im taki obowiązek. „Zapomniano” jednak o uprawnieniach. Praktycznie starostowie, wójtowie, prezydenci miast nie mają żadnych uprawnień władczych wobec podstawowych, rządowych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, różnego rodzaju inspekcji - czyli tak zwanej administracji zespolonej). Nie mają wpływu na strukturę organizacyjną jednostek, ich obsadę personalną. Nie określają wielkości środków finansowych potrzebnych na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Na szczeblach miejskich, gminnych tworzone są przez samorządy jedynie straże miejskie, gminne o bardzo ograniczonych uprawnieniach sprowadzających się do spraw porządkowych. W tej sytuacji trudno powiedzieć, kto na szczeblu gminnym, powiatowym czy nawet wojewódzkim odpowiada za bezpieczeństwo obywateli (wynika z tego, że poszczególne służby za swój wycinek działania), kto byłby jednoosobowym koordynatorem działań w przypadku aktu terroryzmu na danym terenie. Na postawione pytanie, kto w wypadku aktu terroryzmu na terenie powiatu, miasta będzie koordynował działania, wielu starostów, prezydentów miast po długim namyśle odpowiedziało – „chyba ja”.

Oczywiście także w sferze bezpieczeństwa publicznego ma miejsce ewolucja funkcjonowania struktur organizacyjnych. Stają się one coraz bardziej sieciowe. Sieć ta powinna jednak posiadać na danym poziomie (lokalnym, regionalnym, krajowym, międzynarodowym) jeden dominujący ośrodek. W sferze bezpieczeństwa musi być zachowana jedność kierowania z zachowaniem pewnej autonomiczności działań instytucji wchodzących w skład sieci. Jeśli tego nie będzie odpowiedzialność za bezpieczeństwo publiczne na danym terenie będzie rozmyta.

Stopień bezpieczeństwa jest proporcjonalny do ilości i jakości informacji o rzeczywistych i potencjalnych zagrożeniach oraz do ilości i sposobu zarządzania zasobami ludzkimi, rzeczowymi, finansowymi, będącymi w dyspozycji odpowiedzialnych za



bezpieczeństwo. Im wcześniej pojawią się sygnały o prawdopodobnych zagrożeniach, tym większa może być skuteczność działań zapobiegawczych, prewencyjnych, czyli skuteczność działań zmierzających do eliminowania źródeł zagrożeń metodami nierestrykcyjnymi („pokojowymi”). Wielką rolę do spełnienia we współczesnych organizacjach mają systemy wczesnego ostrzegania. Są one podstawowym instrumentem współczesnego zarządzania strategicznego, a szczególnie kontroli strategicznej i wykorzystywanego przez tę kontrolę kontrolingu. W procesach zarządzania bezpieczeństwem bardziej powinna nas interesować przyszłość niż przeszłość, bardziej prognoza niż diagnoza, bardziej unikanie błędów niż ich wytykanie, czyli bardziej działania prewencyjne niż działania zaistniałe po wystąpieniu konkretnego zagrożenia (B. R. Kuc, 2008, s. 80). Aby jednak prognozować, trzeba wiedzieć, jak było, jak jest obecnie.

### **Struktura zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej**

Istotną sprawą jest struktura systemu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Czy powinna mieć ona postać zdecentralizowaną, scentralizowaną czy też mieszaną? W jakim stopniu zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej powinno być zadaniem własnym samorządów i w jakich obszarach?

Jak już stwierdzono wcześniej, pomimo pewnych tendencji do decentralizacji władzy publicznej, w dalszym ciągu system zarządzania bezpieczeństwem obywateli w Polsce, odmiennie niż w innych państwach Unii Europejskiej, jest systemem scentralizowanym. Mimo że część zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli została scedowana na samorzady, wójtowie, starostowie nie mają prawie żadnych uprawnień władczych w tej sferze (w zakresie formułowania strategii działań, finansowania działań, określania struktur organizacyjnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, wyznaczania na stanowiska kierownicze w tych instytucjach). Również wojewoda, terenowy przedstawiciel administracji rządowej, nie ma takich uprawnień.

Praktyka potwierdza, że jedynie w szczególnych przypadkach, na przykład w stanach nadzwyczajnych, przy poważnych zagrożeniach na terenie kilku gmin, powiatów, województw, działania mogą wymagać pewnej koncentracji a nawet centralizacji. Jednak te szczególne przypadki nie mogą stanowić codziennej praktyki.

Zalety i wady scentralizowanych i zdecentralizowanych systemów zarządzania bezpieczeństwem obywateli przedstawiono w tabeli 3.

**Tabela 3. Zalety i wady systemów scentralizowanych i zdecentralizowanych funkcjonujących na rzecz bezpieczeństwa obywateli**

Zalety i wady	System scentralizowany	System zdecentralizowany
<b>Zalety</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- możliwość szybkiego przemieszczania sił i środków;</li> <li>- możliwość działań w układach międzysamorządowych (struktura organizacyjna nie musi pokrywać się z samorządowym podziałem terytorialnym);</li> <li>- jest zapewniony w miarę stabilny byt zawodowy uczestników organizacji, obejmujący płace, uprawnienia emerytalne i rentowe, kształcenie i doskonalenie zawodowe;</li> <li>- dobra reprezentacja w kontaktach międzynarodowych, ogólnokrajowych;</li> <li>- scentralizowane zakupy sprzętu pozwalają na szersze negocjacje cenowe, na unifikację i standaryzację sprzętu używanego bezpośrednio i pośrednio w ochronie bezpieczeństwa obywateli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo są blisko obywatela, są w pełnej dyspozycji i nadzorze odpowiedzialnego za bezpieczeństwo na danym terenie;</li> <li>- władze lokalne własne i otrzymane środki finansowe dzielą proporcjonalnie do rzeczywistych potrzeb danego regionu, czyli racjonalnie wykorzystują ograniczone zasoby finansowe;</li> <li>- struktury organizacyjne organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli wynikają z rzeczywistych zadań i potrzeb obywateli, są elastyczne, racjonalnie dostosowane do tych potrzeb;</li> <li>- jest zachowana tak ważna w obszarze bezpieczeństwa jedność kierowania dotycząca wszystkich problemów obejmujących bezpieczeństwo na danym terenie;</li> <li>- wszyscy funkcjonariusze organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo są równi wobec prawa</li> </ul>
<b>Wady</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nie uwzględnia wszystkich potrzeb społeczności lokalnej;</li> <li>- brak odpowiedzialnego za bezpieczeństwo obywateli na danym terenie, odpowiedzialność jest rozmyta;</li> <li>- można zauważyć działania polegające bardziej na chęci przypodobania się przełożonemu personalnemu odpowiedniego szczebla niż mające na celu zaspokojenie potrzeb społecznych, potrzeb obywatela;</li> <li>- ze względu na swoją skostniałość (system tworzony od góry) jest stosunkowo drogi i mało elastyczny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ewentualne przemieszczanie sił i środków poza własny obszar działania wymaga wcześniejszego zawarcia umów bilateralnych i multilateralnych;</li> <li>- zdecentralizowane zakupy sprzętu mogą powodować zakłócenia w zakresie kompatybilności urządzeń, zakłócenia w sytuacjach wymagających współdziałania wielu służb;</li> <li>- w porównaniu z systemem scentralizowanym mniejsza jest stabilność zawodowa, płacowa uczestników organizacji;</li> <li>- może występować zjawisko „lokalnej korupcji”</li> </ul>

Zródło: opracowanie własne.

Z zestawienia zawartego w tabeli 3. wynika, że bardziej sprawnym z punktu widzenia współczesnego zarządzania jest system zdecentralizowany, że wszelkie potrzeby społeczności lokalnej powinny być zaspakajane przez organizacje znajdujące się jak najbliżej obywatela. Stąd podstawowym elementem w systemie zapewnienia bezpiecznego bytu obywateli

powinien być pierwszy poziom administracji publicznej, czyli gmina. Od sprawnego zarządzania (strategicznego i operacyjnego) w gminie, od trafności formułowanej strategii zapewniającej rozwój gminy, od jej realizacji będzie zależał ten byt.

Idea, aby w przyszłości decyzje dotyczące bezpieczeństwa społeczności lokalnej zapadały jak najbliżej obywatela, jest zgodna z obowiązującą w całej Unii Europejskiej zasadą pomocniczości państwa (zasadą subsydiarności). Czyli decyzje powinny być podejmowane raczej w gminach, powiatach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum. Umożliwi to właściwą identyfikację i hierarchizację zagrożeń (rzeczywistą, wynikającą z potrzeb obywateli, a nie instytucjonalną), umożliwi racjonalne gospodarowanie zawsze ograniczonymi zasobami organizacyjnymi, w tym zasobami finansowymi. Podstawowym elementem zintegrowanego zarządzania gminą czy też powiatem musi być strategia rozwoju.

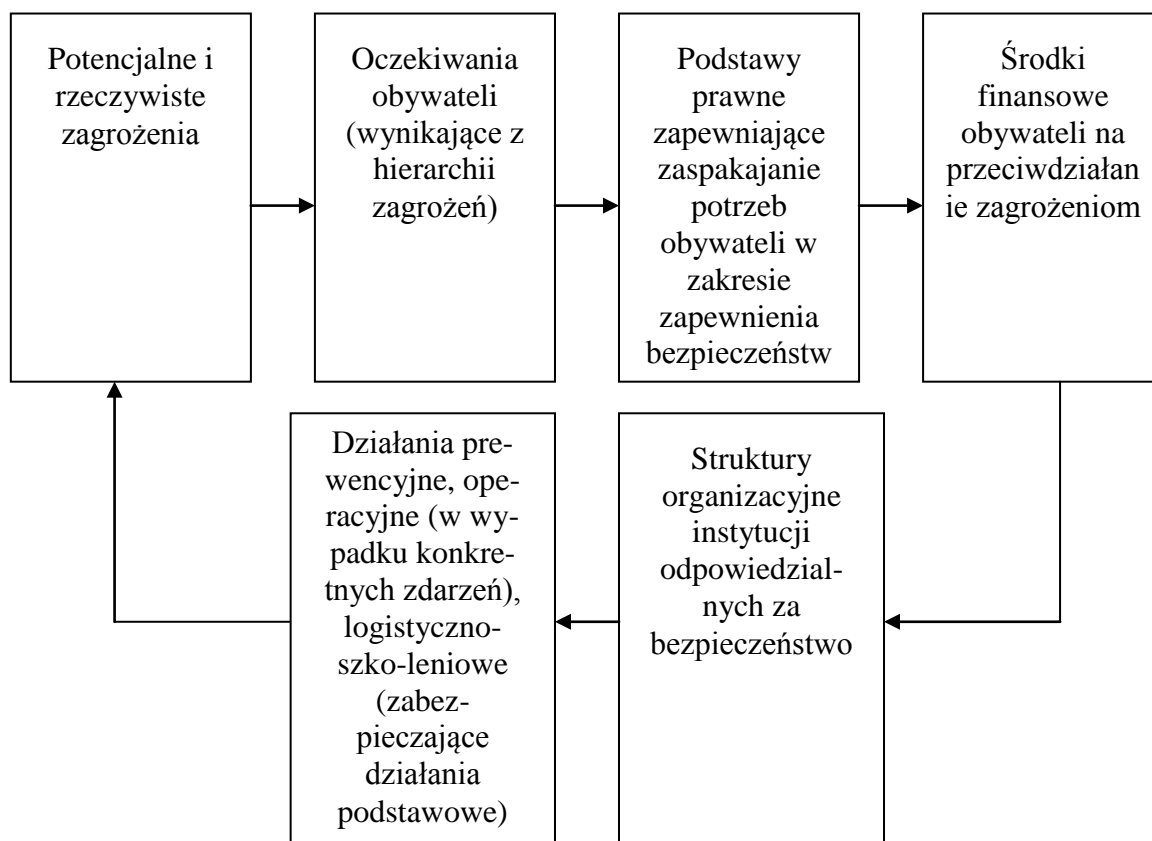
Zarządzanie bezpieczeństwem obywateli powinno być jak najbliżej społeczności lokalnej, której ma służyć, powinno być, na wzór rozwiązań europejskich, dość silnie zdecentralizowane, z elementami wsparcia ze strony administracji regionalnej i centralnej. Stąd proces konstruowania strategii bezpieczeństwa obywateli powinien odbywać się przede wszystkim na szczeblach znajdujących się najbliżej obywatela, czyli gminy oraz powiatu. Przyjęta strategia ujmująca najważniejsze potrzeby gminy, powiatu, ujmująca hierarchię ważności tych potrzeb, powinna stanowić podstawę do sprawiedliwego rozdziału zawsze ograniczonych środków finansowych będących w dyspozycji gminy, powiatu - w tym na bezpieczeństwo obywateli. To ona powinna wymuszać konkretne rozwiązania organizacyjne. Przy czym przy projektowaniu i tworzeniu struktur organizacyjnych powinno dominować podejście przedmiotowe. Ingerencja administracji rządowej, w tym także w obszarze zarządzania bezpieczeństwem obywateli, powinna być ograniczona i sprowadzać się bardziej do pomocy samorządom terytorialnym niż do sterowania ich funkcjonowaniem. Trzeba pamiętać, że we współczesnym ujęciu bezpieczeństwo publiczne to oczekiwanie społeczne na zapewnienie możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu politycznego. Wartość, jaką jest fizyczne przetrwanie, widziana jest przez pryzmat zwiększania pewności. Bezpieczeństwo jest stanem dynamicznym, którego poziom zależy od wielu zmiennych (W. Fehler, 2002, 169-170).

Nowoczesne organizacje coraz bardziej powinny być tworamii samouczącymi się, inteligentnymi, zadaniowo-wirtualnymi. Tam, gdzie to jest możliwe, powinno mieć miejsce wykorzystywanie zasobów zewnętrznych (według sprzyjającej tworzeniu struktur sieciowych idei outsourcingu). Projektowanie produktów w postaci specyficznych usług dla zapewnienia bezpieczeństwa, projektowanie procesów związanych ze świadczeniem tych usług powinno

być podporządkowane zmieniającym się wymogom odbiorców tych usług, czyli obywatelom.

Pożądany algorytm tworzenia nowoczesnych organizacji dla potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa obywateli przedstawiono na rysunku 2. Wskazano w nim, że punktem wyjścia do tworzenia struktur organizacyjnych powinien być poziom potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli. Znając te zagrożenia, obywatele powinni decydować o ich wadze, a przez swoich przedstawicieli (radnych, posłów, senatorów) wpływać na proporcjonalny do zagrożeń rozdział swoich pieniędzy (podatków). Dopiero jednoznacznie określona hierarchia zagrożeń, rozdzielone proporcjonalnie do tych zagrożeń środki finansowe przewidziane na walkę z nimi powinny decydować o strukturze organizacyjnej instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli. Dzisiaj mamy sytuację odwrotną. To centrale same określają, czego obywatel potrzebuje, centrale narzucają struktury organizacyjne jednostkom terenowym. W ten sposób pojawiły się między innymi na wszystkich szczeblach administracji publicznej komórki zarządzania kryzysowego, które w niewielkim stopniu zaspakajają rzeczywiste potrzeby obywateli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, których uprawnienia władcze w stosunku do funkcjonujących instytucji rządowych (Policji, Państwowej Straży Pożarnej itd.) są niewielkie. Oczywiście zarządzanie antykryzysowe na wszystkich szczeblach administracji publicznej jest potrzebne, lecz o innym, bardziej dopasowanym do potrzeb obywateli zakresie działania.

Właściwie skonstruowane struktury organizacyjnej, z właściwie dobranymi pracownikami, powinny zapewnić wysoką sprawność działań prewencyjnych, operacyjnych (wykrywczych, ratowniczych itd.), logistyczno-szkoleniowych. Ta sprawność działań powinna być oceniana z jednej strony poziomem zagrożeń dla obywateli, z drugiej stopniem racjonalności zużywanych nakładów.



**Rysunek 2. Algorytm tworzenia organizacji i zarządzania nimi dla potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa obywateli**

Źródło: M. Lisiecki, Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, Wydawnictwo Naukowe ŁÓŚGRAF, Warszawa 2011, s. 252.

W zakresie rozwiązań formalno-prawnych, praktyki usług świadczonych na rzecz bezpieczeństwa obywateli (w tym właściwej organizacji i zarządzania) – powinniśmy nadążać za najlepszymi. Kto jest najlepszy w UE w tym zakresie? Badania Instytutu Banku Światowego wskazują, że z punktu widzenia konstruowania strategii, tworzenia prawa, najwyżej oceniane są Dania, Holandia (z grupy państw Zachodnich) oraz Estonia i Czechy (spośród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej). Zaś w zakresie bezpośredniego zaspakajania potrzeb obywateli - Finlandia i Dania (z grupy państw Zachodnich) oraz Estonia i Czechy (spośród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej) (M. Lisiecki, 2013, s. 351-362).

W dzisiejszych i przyszłych czasach żaden obszar potrzeb społecznych w tym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej nie może być w pełni zaspakajany przez jedną instytucję. Stąd potrzeba tworzenia elastycznych struktur organizacyjnych pod potrzeby społeczne - z jasno odpowiedzialnym za całość działań, ze zmieniającymi się koordynatorami działań obieranymi w zależności od zaistniałej sytuacji.

Nie ma chyba wątpliwości, że odpowiedzialnymi za całość działań powinni być na swoim terenie: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda.

Obecnie w Polsce ochroną bezpieczeństwa obywateli zajmuje się wiele podmiotów. Część z nich wykonuje funkcje o charakterze kreatywno-nadzorczym, pozostała część funkcje wykonawcze. Funkcje kreatywno-nadzorcze sprawują: m.in. Sejm, Senat, prezydent RP, Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ministrowie właściwi w sprawach bezpieczeństwa, terenowe organy administracji ogólnej, organy samorządu terytorialnego. Funkcje wykonawcze sprawują m.in.: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Ratownictwo Medyczne, prokuratury, zakłady karne, straże gminne (miejskie), firmy ochrony osób i mienia, detektywistyczne, wywiadownie gospodarcze, firmy ubezpieczeniowe, sądy, urzędy pracy itd. Podmioty te można zakwalifikować do następujących obszarów: ustawodawczego, prezydenckiego, rządowego, samorządowego, komercyjnego, sądowego i obywatelskiego (M. Lisiecki, 2009, s. 125-133).

Z analizy funkcjonowania siedmiu podstawowych obszarów tworzących system zarządzania bezpieczeństwem publicznym wynika, że musi on funkcjonować na zasadach zrównoważanego rozwoju. Punkt wyjścia do dyskusji na temat, co to praktycznie oznacza, może stanowić tabela 4. Zaproponowano w niej postulowaną wagę realizacji głównych funkcji bezpieczeństwa w skali od 0 do 3 przez podstawowe obszary składowe systemu bezpieczeństwa publicznego państwa.

**Tabela 4. Postulowana waga funkcji bezpieczeństwa w podstawowych obszarach systemu bezpieczeństwa publicznego**

FUNKCJE BEZPIECZEŃ- STWA	OBSZARY BEZPIECZEŃSTWA						
	Ustawo- dawczy	Prezy- dencki	Rzādo- wy	Samo- rządowy	Obywa- telski	Sādo- wniczy	Komer- cyjny
<b>Identyfikowania</b>	1	2	2	3	3	0	1
<b>Normowania</b>	3	1	2	1	0	1	0
<b>Instytucjona- lizacji</b>	2	1	3	3	1	0	3
<b>Prewencji</b>	1	0	1	3	3	2	2
<b>Operacyjna</b>	0	0	3	1	0	0	1
<b>Restrykcyjna</b>	0	0	1	1	0	3	0

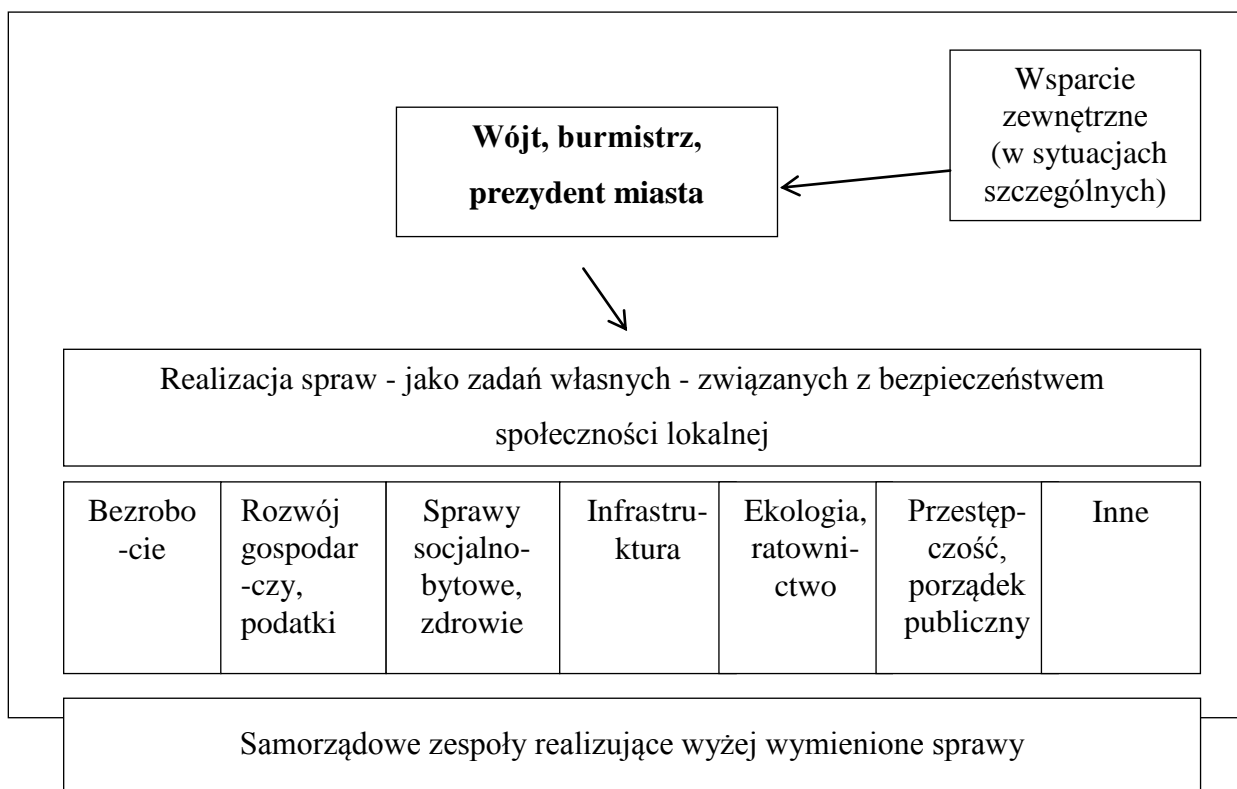
Źródło: opracowanie własne.

Bez względu na ewentualną dyskusyjność wag wyróżnionych w tabeli 4., w odniesieniu do obecnego stanu wymagają wzmocnienia normatywno-prawnego i organizacyjnego przede wszystkim obszary obywatelski oraz samorządowy (będące najbliższymi odbiorcami usług - obywatela, opłacającego funkcjonowanie tego systemu). Obszar ustawodawczy oraz

rządowy powinien szerzej niż do tej pory wdrażać w życie unijną zasadę pomocniczości państwa sprowadzającą się do udzielania pomocy przez obszar rządowy obszarom obywatelskim i samorządowym tylko wtedy, gdy zachodzi taka potrzeba, a nie dominacji we wszystkich sytuacjach.

Tworząc przyszłościowy model systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnej, powinniśmy do tego podejść w sposób przedmiotowy, tworzyć go od dołu - od gmin. Jak już wspomniano wcześniej, kolejność tworzenia struktur organizacyjnych powinna być następująca: obecne i przyszłe zagrożenia, potrzeby społeczne; cele i zadania; wykonawcy, system zarządzania (M. Lisiecki, 2008, s. 103-113).

Z punktu widzenia gminy i miasta schemat organizacji i zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej - w aspekcie zadaniowo-instytucjonalnym przedstawiono na rysunku 3.



**Rysunek 3. Schemat organizacji i zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej w gminie, mieście – w aspekcie zadaniowo-instytucjonalnym**

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Reasumując, można stwierdzić, że większość potrzeb społeczności lokalnej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli powinna być zaspakajana przez wyspecjalizowane organizacje samorządowe. Administracja rządowa powinna wspierać administrację samorządową w sytuacji, gdy zadania nie są możliwe do samodzielnego zrealizowania przez samorządy. Oczywiście część spraw o charakterze szczególnie ważnym dla bezpieczeństwa

państwa, czy też obejmującym terytorialnie znaczny obszar, może przejmować jako zadania własne. Kategorie tych spraw powinny być jednoznacznie określone w ustawie. Administracja rządowa powinna też sprawować funkcję nadzorczą w zakresie przestrzegania prawa przez samorzady, nie wnikając jednak w treść merytorycznych decyzji podjętych zgodnie z uprawnieniami ustawowymi. Szukając wzorców rozwiązań w zakresie tworzenia dobrego prawa, właściwej struktury i relacji pomiędzy administracją rządową i samorządową, warto przyjrzeć się funkcjonowaniu takich państw, jak: Dania, Finlandia, Holandia czy też Czechy i Estonia.

### **Bibliografia / References**

- Fehler W. (2002), *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kieżun W. (2001), *Spoleczne skutki transformacji administracji*. Warszawa: VII Kongres Ekonomistów Polskich.
- Kosowski B. (2007), *Wieloaspektowość zagrożeń determinantem bezpieczeństwa cywilnego*, [w:] B. Kosowski, A. Włodarski (red.), *Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki*. Warszawa: Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa we współpracy z SGSP.
- Kuc B. R. (2008), *Rola systemów wczesnego ostrzegania w tworzeniu warunków bezpieczeństwa*, [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa.
- Lisiecki M. (2001, red.), *Bezpieczeństwo obywateli w świetle reformy administracji rządowej i samorządowej - co dalej?* Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Służby Pożarniczej.
- Lisiecki M. (2013), *Jakość funkcjonowania władz publicznych w Polsce na tle innych państw europejskich*, [w:] W. Kieżun, J. Wołęjszo, S. Sirko (red.) *Public management 2013. Wyzwania i dylematy zarządzania organizacjami publicznymi*, T. II. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Lisiecki M. (2009), *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Lisiecki M. (2008), *Pożądania ewolucja struktur organizacyjnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa Nr 1 (28)”.
- Lisiecki M. (2011), *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe ŁOŚGRAF.
- Szymczak M. (1978, red.), *Słownik języka polskiego*, T. I. Warszawa: Wydawnictwo PWN.