

mgr inż. Magdalena GIKIEWICZ  
st. str. mgr inż. Rafał WRÓBEL  
mł. kpt. mgr inż. Paweł GROMEK  
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie

## Określenie obszarów bezpieczeństwa oraz ustalenie ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>1</sup>

Omówienie  
LEAD

Autorzy podjęli próbę określenia obszarów bezpieczeństwa państwa oraz ustalenia ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Punktem wyjścia była analiza wszystkich formalnych i nieformalnych źródeł władzy w Polsce. Wzięto pod uwagę wszystkie aspekty funkcjonowania państwa w zakresie systemu bezpieczeństwa publicznego.

The authors have undertaken an attempt to determine national safety areas and set their role in public safety and order. The starting point was the analysis of all formal and informal authority sources in Poland. All aspects of state functioning in public safety system were taken into consideration.

**Słowa kluczowe:** obszary bezpieczeństwa, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny.

**Keywords:** safety areas, public safety, public order.

### 1. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo i porządek publiczny są domeną funkcjonowania wielu organów administracji rządowej i samorządowej oraz instytucji (w tym straży, inspekcji i służb) w Polsce. Stanowią również integralną dziedzinę bezpieczeństwa narodowego. Świadczy to o istotności tego zagadnienia w kontekście prowadzenia analiz bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

W literaturze przedmiotu spotkać można różne podziały bezpieczeństwa. Dokonywane są one na podstawie między innymi ujęcia sektorowego, zrelatywizowania do charakteru przedmiotowych zagrożeń, zasięgu ich oddziaływania, a także właściwych tym zagrożeniom podmiotu i przedmiotu oddziaływań. Mnogość podziałów bezpieczeństwa zdaje się wynikać z bogatego dorobku nauk

<sup>1</sup> Artykuł został przygotowany w ramach realizacji projektu pt. System Bezpieczeństwa Narodowego RP nr rej. O ROB/0076/03/001 realizowanego przez konsorcjum naukowo-przemysłowe AON-WSPol-UPH-SGSP-ASSECO i finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.



o bezpieczeństwie. Może być również przydatna w kontekście analiz szeroko rozumianego bezpieczeństwa o charakterze krajowym, regionalnym lub lokalnym. Analizom tym służyć może ponadto określenie obszarów bezpieczeństwa.

Niniejsza praca opisuje próbę pochylenia się nad zagadnieniami dotyczącymi obszarów bezpieczeństwa w Polsce. Zwrócona została przy tym uwaga na ich rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, czyli integralnej dziedziny bezpieczeństwa narodowego, dziedziny wyjątkowo bliskiej, wręcz namacalnej dla obywateli.

Za punkt wyjścia przyjęto wyniki analizy podziału władzy w Polsce, a także charakteru działań organów i instytucji przypisanych poszczególnym rodzajom władzy. Zdaniem autorów pozwoliło to holistycznie podejść do analizowanego zagadnienia. Ugruntowane było ponadto na najważniejszym akcie prawnym w Polsce – Konstytucji RP.

## 2. Obszary bezpieczeństwa w Polsce

Omówienie obszarów bezpieczeństwa w kontekście ustalenia ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga uprzedniego pochylenia się nad takimi terminami, jak bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, obszar, obszary bezpieczeństwa w ujęciu ogólnospołecznym, obszary bezpieczeństwa narodowego, a także obszary bezpieczeństwa publicznego.

Termin bezpieczeństwo jest współcześnie niezwykle powszechnie używany oraz szeroko interpretowany<sup>2</sup>. W najprostszym ujęciu dotyczy wolności od zagrożeń<sup>3</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje interpretacja R. Zięby, który traktuje bezpieczeństwo w ujęciu ogólnospołecznym. Według niego to zabezpieczenie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, a także ochrony poziomu i jakości życia<sup>4</sup>. Rozwinięcie powyższego stanowi stwierdzenie, że „bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem”<sup>5</sup>. Kojarzy się z wewnętrzną ufnością, spokojem ducha i pewnością, właściwie bądź fałszywie uzasadnionymi w sytuacjach, w których pojawiają się podstawy do jakichkolwiek obaw<sup>6</sup>. W rozumieniu tym nazywane jest również drogowskazem ludzkich zachowań<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Nowak E., Nowak M.: Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Difin, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>3</sup> Leszczyński M.: Bezpieczeństwo społeczne jako składnik bezpieczeństwa narodowego, [w:] Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010, red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda. Wyd. AON, t. 1, Warszawa 2010, s. 33.

<sup>4</sup> Zięba R.: Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych. *Sprawy Międzynarodowe* 1989, nr 10, s. 50.

<sup>5</sup> J. Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa. Wyd. ISP PAN, Warszawa 1996, s. 18.

<sup>6</sup> Delumeau J.: Skrzydła anioła. Poczucie bezpieczeństwa w duchowości człowieka Zachodu w danych czasach. Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1998, s. 9–20.

<sup>7</sup> Marciniak E.M.: Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa, [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, red. S. Sulowski, M. Brzeziński. D.W. Elipsa, Warszawa 2009, s. 63.

Zdecydowanie szerzej o bezpieczeństwie traktuje pojmowanie go przez pryzmat narodu. Za W. Kitlerem<sup>8</sup>, bezpieczeństwem narodowym nazywa się najważniejszą dla tego narodu, w tym współtworzonego przez niego państwa, wartość, potrzebę i priorytetowy cel działalności. Nadmienia się, iż przedmiotowe działania są podejmowane przez państwo jako całość, a także przez jednostki i grupy społeczne, które wchodzą w skład tego państwa, ukierunkowane natomiast na gwarantowanie trwałego, wolnego od zakłóceń bytu i rozwoju. Myśl tę uzupełnia stwierdzenie, że bezpieczeństwo to cel działania państwa i rządu, ukierunkowany na zapewnienie wewnętrznych i zewnętrznych warunków, które będą sprzyjać rozwojowi państwa, jego życiowym interesom, a także ochronie przed istniejącymi, a nawet potencjalnymi zagrożeniami<sup>9</sup>.

Wyniki analizy literatury przedmiotu wskazują na pewien pluralizm w pojmowaniu bezpieczeństwa. Może być ono bowiem traktowane zarówno jako stan, proces, a także jednocześnie stan i proces<sup>10</sup>.

Z uwagi na brak wymiernych kryteriów mierzalności stanu bezpieczeństwa, za J. Stańczykiem<sup>11</sup> podkreśla się istotność postrzegania bezpieczeństwa przez zarówno władze państwa oraz obywateli. W związku z powyższym można mówić o:

- stanie braku bezpieczeństwa (gdy dużemu zagrożeniu towarzyszy prawidłowe jego postrzeganie),
- stanie obsesji (nieznaczące zagrożenie jest mylnie interpretowane jako duże),
- stanie fałszywego bezpieczeństwa (poważne zagrożenie postrzegane jest jako niewielkie),
- stanie bezpieczeństwa (występującym w przypadku prawidłowego postrzegania niewielkiego zagrożenia).

Bezpieczeństwo rozpatruje się ponadto przez pryzmat ciągłej działalności jednostek, społeczności lokalnych, państw a nawet organizacji międzynarodowych. Będzie to więc proces tworzenia pożądanego przez nie stanu bezpieczeństwa<sup>12</sup>.

Można podjąć się również próby syntezy bezpieczeństwa-stanu oraz bezpieczeństwa-procesu. Za jej wynik przyjmuje się stwierdzenie, że bezpieczeństwo, to systematyczne działanie na rzecz jego tworzenia i utrzymywania<sup>13</sup>.

Z przytoczonych powyżej definicji bezpieczeństwa wyrasta to, co współcześnie nazywane jest bezpieczeństwem publicznym. Sprowadza się ono do stanu, procesu bądź stanu i procesu zachowywania nienaruszalności obiektywnego porządku prawnego (wszystkich norm prawa publicznego), subiektywnych praw (m.in. życia, zdrowia, wolności, godności, majątku) i dóbr prawnych osób,

<sup>8</sup> Kitler W.: *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 30–31.

<sup>9</sup> *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, red. R. Jakubczak, F. Flis. Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006, s. 61.

<sup>10</sup> Nowak E., Nowak M.: *op. cit.*, s. 14–15.

<sup>11</sup> Stańczyk J.: *op. cit.*, s. 17.

<sup>12</sup> Nowak E., Nowak M.: *op. cit.*, s. 14.

<sup>13</sup> Tamże, s. 15.

urządzeń i instytucji państwa oraz innych organów władzy<sup>14</sup>. Nieco w innym świetle termin ten ujmuje K. Badźmirowska-Masłowska, według której to ochrona porządku prawnego przed bezprawnymi zachowaniami, godzącymi w dobra chronione (życie, zdrowie, mienie, porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne)<sup>15</sup>.

Słownikowe znaczenie terminu *obszar* definiuje go jako ograniczoną część przestrzeni, miejsce występowania, zasięg czegoś, dziedzinę jakiejś bądź czyjejs działalności<sup>16</sup>. To dość szerokie rozumienie można interpretować dosłownie, jak również w kategorii abstrakcji. Z jednej bowiem strony mowa tu o przestrzeni fizycznej, zdeterminowanej realnymi granicami fizycznymi (np. obszar geograficzny, dzielnica, powiat). Z drugiej strony na pojęcie obszaru można popatrzeć z perspektywy abstrakcji, odniesienia do czegoś niewyczuwalnego organoleptycznie.

Implementując definicję obszaru na grunt nauk o bezpieczeństwie, można podjąć się próby określenia, czym są obszary bezpieczeństwa w ujęciu ogólnospołecznym. Wyniki analizy intuicyjnej tego zagadnienia wskazują na zasadność pojmowania go w kategorii abstrakcji. W związku z powyższym, z prawdopodobieństwem bliskim jedności można przyjąć, że obszary bezpieczeństwa w ujęciu ogólnospołecznym, to abstrakcyjne przestrzenie działań i oddziaływań, ukierunkowanych na zapewnienie naczelnej potrzeby człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszego ich celu – szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

Rozszerzając przedmiot powyższych rozważań do problematyki bezpieczeństwa narodowego, zasadnym wydaje się zdefiniowanie obszarów bezpieczeństwa narodowego. Również i w tym przypadku jest to przestrzeń abstrakcyjna. Wyróżniane w niej działania i oddziaływania podejmowane bądź związane są z poszczególnymi obywatelami, grupami społecznymi, społecznościami lokalnymi, a nawet narodem traktowanym całościowo. Obszary bezpieczeństwa narodowego dotyczyć więc będą działań i oddziaływań zmierzających ku gwarantowaniu trwałego, wolnego od zakłóceń bytu i rozwoju całego narodu. Skoro bezpieczeństwo narodowe to cel działania państwa i rządu, który ukierunkowany jest na zapewnienie wewnętrznych i zewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowym interesom, a także ochronie przed istniejącymi, a nawet potencjalnymi zagrożeniami, to można domniemywać, że właściwe obszary dotyczyć będą między innymi instytucji państwowych (w szczególności tych najważniejszych). Więcej, skoro bezpieczeństwo narodowe traktuje o narodzie, to obszary bezpieczeństwa narodowego mogą również traktować o wszelkich działaniach i oddziaływaniach związanych z narodem.

<sup>14</sup> Lisiecki M.: Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym. Wyd. Łośgraf, Warszawa 2001, s. 35.

<sup>15</sup> Badźmirowska-Masłowska K., Bezpieczeństwo publiczne – aspekty prawne, [w:] Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego. Część szczegółowa, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk. Wyd. AON, Warszawa 2013, s. 289.

<sup>16</sup> <http://sjp.pwn.pl> (25.03.13 r.).

Zawężając przedmiot rozważań do zagadnień właściwych bezpieczeństwu publicznemu, warto zastanowić się, co należy rozumieć pod pojęciem obszarów tego bezpieczeństwa. Korzystając z przytoczonych powyżej definicji, można założyć, że przedmiotowe obszary działań i oddziaływań są związane z dobrami prawnie chronionymi (życiem, zdrowiem, mieniem, porządkiem publicznym, normami i obyczajami społecznymi). Z uwagi na fakt, że bezpieczeństwo publiczne jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego<sup>17</sup>, założenie o powiązaniu obszarów bezpieczeństwa publicznego z instytucjami państwowymi również wydaje się jak najbardziej uzasadnione.

Warto nawiązać w tym miejscu do bieżących regulacji prawa. Nie sposób traktować bowiem dóbr prawnie chronionych rozłącznie z istniejącym stanem prawnym. Świadczy o tym chociażby fakt, że już najważniejszy w Polsce akt prawny nawiązuje do szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli<sup>18</sup>.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, warto postawić sobie pytanie: *Jakie są obszary bezpieczeństwa w Polsce?* Na uwagę zasługuje bardzo istotny aspekt. Skoro bezpieczeństwo publiczne jest niejako częścią bezpieczeństwa narodowego, to obszary bezpieczeństwa publicznego również powinny być odniesione do obszarów bezpieczeństwa narodowego. Już wyniki analizy intuicyjnej tego zagadnienia wskazują na zasadność traktowania obu obszarów jednoznacznie. Chodzi tu o spójność w relacji bezpieczeństwo publiczne – bezpieczeństwo narodowe, a nawet więcej: o spójność w relacji system bezpieczeństwa publicznego – system bezpieczeństwa narodowego. Z prawdopodobieństwem bliskim jedności można więc powiedzieć, że obszary bezpieczeństwa publicznego powinny być tożsame z obszarami bezpieczeństwa narodowego. Zasadne jest więc rozpatrywanie ich w ujęciu syntetycznym. W związku z powyższym, pytanie o obszary bezpieczeństwa w Polsce wydaje się jak najbardziej uzasadnione.

Definicje obszarów bezpieczeństwa w ujęciu ogólnospołecznym, obszarów bezpieczeństwa narodowego oraz obszarów bezpieczeństwa publicznego nie precyzują żadnych wartych uwagi kryteriów ich podziału. Z drugiej strony truizmem jest, że płaszczyzna abstrakcji, w której istnieją, może dostarczyć wręcz nieskończonej liczby rodzajów typologii.

Nie sposób pominąć faktu traktowania przez obszary bezpieczeństwa dóbr prawnie chronionych. Opisywane powiązanie z bieżącym stanem prawnym może być więc punktem wyjścia do określenia obszarów bezpieczeństwa w Polsce. Za podstawę niniejszych rozważań zasadnym wydaje się przyjąć źródło polskiego prawa, mianowicie Konstytucję RP.

W myśl zapisów art. 10 Konstytucji, ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na trójpodziale i równowadze władzy. Można więc mówić o władzy ustawodawczej, którą wykonują Sejm i Senat, władzy wykonawczej, sprawowanej przez Pre-

<sup>17</sup> Kitler W.: op. cit., s. 39.

<sup>18</sup> Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

zydenta RP i Radę Ministrów, a także władzy sądowniczej, będącej domeną sądów i trybunałów. Przyjęty podział władzy odzwierciedla ten, zaproponowany w XVIII w. przez Karola Monteskiusza, którego teoria przyjęła się niemal we wszystkich państwach świata.

Do poszczególnych rodzajów monteskiuszowskiej władzy przypisane są podmioty państwa, realizujące nałożone prawnie zadania. Analizując zakres ich aktywności na płaszczyźnie bezpieczeństwa narodowego (w tym bezpieczeństwa publicznego), można opisać na tej podstawie odpowiadające im obszary bezpieczeństwa.

Organami ustawodawczymi, czyli stanowiącymi prawo, w Polsce są Sejm i Senat. Za M. Lisieckim<sup>19</sup>, to one właśnie określają ostateczny kształt prawnych wzorców działania we wszystkich obszarach istotnych dla państwa, w tym również w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Więcej, sprawność wszelkich działań z zakresu bezpieczeństwa zależy w znacznej mierze od jakości prowadzonych prac ustawodawczych. Za bezpośredni wskaźnik tej jakości można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć wyrażanie poprzez treści regulacji prawnych rzeczywistych potrzeb ogółu obywateli, jak również państwa, które oni współtworzą. Wystarczającym wydaje się w tym przypadku wypełnianie przez posłów i senatorów roty składanego ślubowania o treści: *Uroczyscie ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomysłności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>20</sup>. Warto nadmienić, że Sejm i Senat sprawują kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie zdeteminowanym przez przepisy Konstytucji RP i ustaw.

Pierwszym z omawianych obszarów bezpieczeństwa jest więc obszar ustawodawczy. Pełni on kluczową rolę w kontekście bezpieczeństwa narodowego, w tym bezpieczeństwa publicznego, z uwagi na charakter działań podmiotów państwa, które w tym obszarze funkcjonują.

Przedstawicielami władzy wykonawczej w Polsce, w myśl konstytucyjnych regulacji, są Prezydent RP oraz Rada Ministrów z Prezesem na czele.

Rola Prezydenta RP utożsamiana jest z postacią strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Do jej prawidłowego wypełniania nadano mu bardzo istotne z punktu widzenia polskiego prawodawstwa uprawnienia. Traktują one o podpisywaniu, możliwości wetowania i kierowania do Trybunału Konstytucyjnego uchwalonych przez Sejm ustaw. Przenosząc rozważania na grunt bezpieczeństwa, każda ustawa nawiązująca do tej problematyki chociażby w najmniejszym stopniu, musi zostać zaakceptowana przez Prezydenta RP, zanim wejdzie w życie. Należy dodać, że Prezydent RP w wykonywaniu swoich

<sup>19</sup> Lisiecki M.: op. cit., s. 87.

<sup>20</sup> Art. 104 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn.zm.).

konstytucyjnych obowiązków ma do pomocy Radę Bezpieczeństwa Narodowego oraz Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Rada Ministrów (Prezes Rady Ministrów i poszczególni ministrowie) jest kolejnym elementem władzy wykonawczej w Polsce. Do jej zadań, kluczowych w kontekście bezpieczeństwa, zalicza się<sup>21</sup>:

- zapewnianie wykonywania ustaw właściwych szeroko rozumianemu bezpieczeństwu,
- wydawanie rozporządzeń, jako aktów wykonawczych w stosunku do tychże ustaw,
- koordynację i kontrolą pracy organów administracji rządowej,
- uchwalanie projektu budżetu państwa (w tym przydzielanie środków finansowych organom właściwym zapewnianiu bezpieczeństwa państwa),
- zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego i porządku publicznego,
- sprawowanie kierownictwa ogólnego w dziedzinie obronności kraju.

Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Z tego też tytułu, organy i instytucje administracji rządowej będą również współkonstituować z nią oraz z Prezydentem RP drugi obszar bezpieczeństwa – obszar wykonawczy. Truizmem jest twierdzenie o niezwykle szerokim zakresie zadań nakładanych na przedstawicieli administracji rządowej. Do grupy tej zaliczyć można między innymi wojewodów, służby podległe odpowiednim ministrom (np. Policję i Państwową Straż Pożarną w relacji podległości ministrowi właściwemu sprawom wewnętrznym), prokuratury oraz inspekcje.

Sądowniczy obszar bezpieczeństwa jest właściwy działaniom sądów i trybunałów. M. Lisiecki wskazuje na jego istotność, jako elementu w systemie kontroli funkcjonowania instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo. Sądy i trybunały pełnią kluczową rolę w zakresie karania za czyny przestępne<sup>22</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, a także biorąc pod uwagę konstytucyjnie unormowany w Polsce trójpodział władzy, do podstawowych obszarów bezpieczeństwa zalicza się obszar ustawodawczy, obszar wykonawczy oraz obszar sądowniczy. Jak twierdzi jednak N. Bloch<sup>23</sup>, układ ten wydaje się współcześnie dość archaiczny. Za argument należy przywołać w tym miejscu ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli (NIK), jako naczelnym organie kontroli w Polsce<sup>24</sup>.

NIK pełni funkcję kontrolną w stosunku do działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek

<sup>21</sup> Tamże, art. 146 pkt 4.

<sup>22</sup> Lisiecki M.: op. cit., s. 93.

<sup>23</sup> Bloch N.: Rola mediów w zarządzaniu kryzysowym. *Zeszyt Problemy TWO* 2010, nr 4(64), s. 17.

<sup>24</sup> Art. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r. nr 231, poz. 1701, z późn. zm.).

organizacyjnych<sup>25</sup>. Przedmiotem kontrolowanej działalności są między innymi sprawy bezpieczeństwa (w tym obronne i porządku publicznego). Za przykłady działalności NIK w tym kontekście mogą posłużyć Raport nr 146/2011/P/10/006/KAP *Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego* oraz Raport nr 5/2012/P/11/083/KPB *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*.

Z prawdopodobieństwem bliskim jedności można więc mówić o tzw. czwartej władzy w Polsce – władzy kontrolnej, której wyraz stanowi działalność NIK. W związku z powyższym, zasadnym wydaje się wprowadzenie kolejnego obszaru bezpieczeństwa – obszaru kontrolnego.

Wychodząc z założenia, że istotą władzy jest możliwość skutecznego wywierania wpływu na obywateli, w nawiązaniu do rozważań na temat obszarów bezpieczeństwa, warto pochylić się nad tym, co określane jest współcześnie mianem *piątej władzy*. To szeroko rozumiane media, w szczególności zaś środki masowego przekazu. Pełnią one funkcję informacyjną, kreacyjną, interpretacyjną oraz socjalizacyjną. Wykorzystując swoje możliwości, mogą skutecznie wpływać na ludzkie postawy, zachowania, a nawet działania<sup>26</sup>. Przedmiotem owych postaw, zachowań oraz działań są nierzadko aspekty bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa publicznego. Przykładem były chociażby manifestacje w związku z głośną sprawą ACTA. Pomimo braku prawnej formalizacji, zasadnym wydaje się więc określenie medialnego obszaru bezpieczeństwa, jako abstrakcyjnego obszaru działań i oddziaływań podejmowanych przez organizacje medialne, jak również samych obywateli.

M. Lisiecki wskazuje jeszcze trzy, istotne z punktu widzenia organizacji bezpieczeństwa publicznego, obszary bezpieczeństwa. Są to:

- obszar samorządowy,
- obszar komercyjny,
- obszar obywatelski<sup>27</sup>.

Działalność samorządów wyrażana jest poprzez działalność organów samorządu terytorialnego, do których zalicza się sejmik województwa, zarząd województwa, radę powiatu, zarząd powiatu, radę gminy. Wyniki analizy przepisów ustaw traktujących o samorządzie wojewódzkim<sup>28</sup>, samorządzie powiatowym<sup>29</sup>, a także o samorządzie gminnym<sup>30</sup>, w tym regulacje określające zadania posz-

<sup>25</sup> Tamże, Art. 2, pkt 1 i pkt 2.

<sup>26</sup> Muszyński J.: *Spółczesność informacyjna. Szkice politologiczne*. Wyd. A. Marszałek, Toruń 2006, s. 82.

<sup>27</sup> Lisiecki M.: *op. cit.*, s. 88.

<sup>28</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 576, z późn. zm.).

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> Ustawa z 5 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU. z 1990 r. nr 16, poz. 95, z późn. zm.).



czególnych organów samorządu terytorialnego, wskazują, że również one wykonują zadania własne w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa<sup>31</sup>.

Obszar komercyjny konstituowany jest przez działalność przedsiębiorstw, których domenę stanowią usługi w zakresie bezpieczeństwa. Będąc niejako odpowiedzialną na zapotrzebowanie rynkowe, uzależnione są od niego. Rynek pracy może więc warunkować w znacznym stopniu usługi (i ich jakość) oferowane przez takie podmioty, jak na przykład firmy ochrony osób i mienia, instytucje szkoleniowe, uczelnie wyższe, firmy ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa usługowe w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, pomocy medycznej oraz ochrony przeciwpożarowej<sup>32</sup>.

Działania w obywatelskim obszarze bezpieczeństwa zawierają postulowane przez obywateli sposoby podwyższania przeważnie subiektywnego poziomu bezpieczeństwa w miejscach publicznych, osiedlach, strefach mieszkalnych, pracy i wypoczynku. Udział w tym obszarze ma również działalność straży gminnych. Warto dodać, że obszar obywatelski charakteryzowany jest przez największą skuteczność prewencyjną i obronną<sup>33</sup>.

Skupiając się na trzech ostatnich obszarach bezpieczeństwa, można dojść do wniosku, że są one ze sobą powiązane dużo ściślej niż pozostałe. Wspólnym mianownikiem wydaje się być tu niezwykle silna i widoczna inicjatywa obywatelska. Już art. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że mieszkańcy powiatu (obywatele) tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Uogólniając, samorząd to obywatele. Obywatele mają również realny wpływ na uwarunkowania rynkowe, determinujące sferę komercyjną. To oni kształtują popyt na produkty, w tym te traktujące o bezpieczeństwie (np. broń palną, ofertę szkoleniową, ofertę edukacyjną, ochronę osób i mienia, usługi publiczne). Występując natomiast indywidualnie lub z ramienia tworzonych przez siebie organizacji, mają realny wpływ na lokalne, regionalne oraz ogólnokrajowe inicjatywy w sferze bezpieczeństwa.

Powyższe rozważania zdają się potwierdzać zasadność scalenia trzech ostatnich obszarów bezpieczeństwa w jeden, pod wspólną nazwą: *obszaru obywatelskiego*.

Nawiązując do dotychczasowych dywagacji, można mówić o następujących obszarach bezpieczeństwa w Polsce:

- ustawodawczym,
- wykonawczym,
- sądowym,
- kontrolnym,

<sup>31</sup> Art. 14, pkt 1, ppkt 13 i ppkt 14 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 576, z późn. zm.), Art. 4, pkt 1, ppkt 15, 16 i 20 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 578, z późn. zm.) Art. 7, pkt 1, ppkt 14 ustawy z 5 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 1990 r. nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

<sup>32</sup> Lisiecki M.: op. cit., s. 92–93.

<sup>33</sup> Tamże, s. 89–90.

- medialnym,
- obywatelskim.

Ich zrelatywizowanie względem bezpieczeństwa narodowego, jego dziedzin oraz siebie wzajemnie przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Relacje obszarów bezpieczeństwa z bezpieczeństwem narodowym i jego dziedzinami  
Źródło: opracowanie własne.

Nie można mówić o wyraźnych granicach pomiędzy zasięgami oddziaływań poszczególnych obszarów bezpieczeństwa. Nachodzą one na siebie, co należy traktować jako zaletę. Fakt ten pozwala na bardziej kompleksowe podejście do analizy roli tychże obszarów w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z rys. 1 wynika ponadto, że zidentyfikowane obszary bezpieczeństwa powinny być właściwe wszystkim dziedzinom bezpieczeństwa narodowego, nie tylko bezpieczeństwu publicznemu. Stanowi to krok w kierunku dbałości o spójność systemu bezpieczeństwa narodowego (czyli systemu kolektywnego, zestawu różnych elementów bądź całości o pewnej wewnętrznej strukturze, złożonej z elementów tej całości, istniejącej realnie)<sup>34</sup>.

Nawiązując do postulowanych przez M. Lisieckiego wag funkcji bezpieczeństwa (identyfikowania, normowania, instytucjonalizowania, prewencji, operacyj-

<sup>34</sup> Kitler W.: op. cit., s. 323.

nej i restrykcyjnej)<sup>35</sup>, warto w tym miejscu zastanowić się nad przypisaniem ich odpowiedników określonym powyżej obszarom bezpieczeństwa. Propozycja takiego zestawienia została przedstawiona w tabeli 1.

**Tabela 1.** Postulowana waga funkcji bezpieczeństwa w zidentyfikowanych obszarach bezpieczeństwa

Funkcje bezpieczeństwa	OBSZARY BEZPIECZEŃSTWA					
	Ustawodawczy	Wykonawczy	Sądowniczy	Kontrolny	Medialny	Obywatelski
Normowania	3	2	1	0	0	1
Instytucjonalizacji	2	2	0	1	1	3
Dochodzeniowo-sledcza	0	2	0	0	2	1
Sankcjonowania	0	3	3	2	1	1
Egzekwowania	0	3	3	2	1	1
Prewencji	1	2	2	2	2	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Lisiecki, Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, Wyd. Łośgraf, Warszawa 2001, s. 93.

Truizmem jest stwierdzenie, że wszystkie obszary bezpieczeństwa są jednakowo ważne w kontekście przedmiotowych funkcji. Powyższe tabelaryczne zestawienie stanowi propozycję dywersyfikacji ich stopni ważności. Może okazać się ponadto pomocne podczas ustalania roli poszczególnych obszarów bezpieczeństwa w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

### 3. Rola ustawodawczego obszaru bezpieczeństwa w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Rola obszarów bezpieczeństwa z zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego została wstępnie opisana przy okazji omawiania poszczególnych organów i instytucji, które odpowiadają tym obszarom. Chcąc jednak wnikliwiej poznać ową rolę, warto pochylić się nad szczegółowymi zadaniami wspomnianych organów i instytucji, z jednoczesnym uwzględnieniem zakresu znaczeniowego bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Podstawowa rola obszaru ustawodawczego bezpieczeństwa w kształtowaniu nienaruszalności obiektywnego porządku prawnego (wszystkich norm prawa publicznego), subiektywnych praw (m.in. życia, zdrowia, wolności, godności, majątku) i dóbr prawnych osób, urządzeń i instytucji państwa oraz innych organów władzy przejawia się w inicjatywie ustawodawczej posłów i Senatu jako całości. Bezzasadnym wydaje się próba wyszczególnienia wszystkich ustaw traktujących o bezpieczeństwie i porządku publicznym. Na co warto zwrócić uwagę, to fakt, że od wspomnianych podmiotów ustawodawczych zależą tak naprawdę podwaliny całego systemu bezpieczeństwa narodowego. Obszar ustawodawczy

<sup>35</sup> Traczyk Z.: Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku, red. M. Lisiecki. Wyd. WSZIP, Warszawa 2008, s. 284.

jest więc kluczowy w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pełni funkcję ich normowania oraz instytucjonalizacji, pośrednio natomiast prewencji.

Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego, warto zwrócić uwagę na następujące kompetencje Sejmu RP<sup>36</sup>:

- ustanawianie prawa we wszystkich dziedzinach bezpieczeństwa narodowego (w tym bezpieczeństwa publicznego),
- kształtowanie polityki bezpieczeństwa publicznego, w tym wytycznych, instrukcji i procedur,
- zatwierdzanie budżetu na potrzeby bezpieczeństwa i porządku publicznego (m.in. finansowanie instytucji bezpieczeństwa publicznego),
- kontrola nad działalnością Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- w sytuacji zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź na podstawie treści umów międzynarodowych decydowanie w Jej imieniu o stanie wojny oraz o zawarciu pokoju,
- obsada niektórych stanowisk w instytucjach kluczowych dla pozostałych obszarów bezpieczeństwa (np. prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, członków Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu),
- decydowanie o akceptacji bądź uchyleniu rozporządzenia Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub wojennego,
- wyrażanie zgody na przedłużanie stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej,
- nadzór nad sektorem operacyjnym bezpieczeństwa publicznego (m.in. służbami, strażami i inspekcjami),
- możliwość tworzenia komisji śledczych do badania spraw istotnych z punktu widzenia opinii publicznej.

W przypadku zakresu kompetencyjności Senatu, warto zwrócić uwagę na<sup>37</sup>:

- rolę inicjującą i opiniodawczą w stosunku do uchwalanych przez Sejm ustaw,
- czynności sprawdzające uchybienia i wnioskowanie o dokonywanie ewentualnych zmian w aktach prawnych traktujących o bezpieczeństwie i porządku publicznym,
- możliwość uczestnictwa w powoływaniu na niektóre stanowiska w instytucjach kluczowych dla pozostałych obszarów bezpieczeństwa (np. prezesa NIK),
- prawo do występowania z inicjatywą ustawodawczą w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- rozpatrywanie ustawy budżetowej oraz ustawy o zmianie konstytucji,
- rozpatrywanie i opracowywanie z własnej inicjatywy spraw przez komisje Senatu.

<sup>36</sup> Kitler W.: op. cit., s. 197.

<sup>37</sup> Tamże, s. 198–200.

#### 4. Rola wykonawczego obszaru bezpieczeństwa w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Wyniki analizy intuicyjnej obszaru wykonawczego wskazują, że jest on najbardziej rozbudowany na tle pozostałych obszarów bezpieczeństwa. Wynika to w głównej mierze z funkcji kierowniczej Rady Ministrów nad administracją rządową (zespoloną i niezespoloną). W związku z powyższym, celem ustalenia roli rozpatrywanego obszaru bezpieczeństwa, należy skupić się nad zadaniami z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, jakie nałożone zostały prawnie na Prezydenta RP, Radę Ministrów, wojewodów, Policję, Państwową Straż Pożarną, Państwowe Ratownictwo Medyczne, a także Siły Zbrojne RP.

Rola Prezydenta RP w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego przejawia się poprzez realizację prawnych zobowiązań. Do najistotniejszych z tego punktu widzenia zaliczyć można<sup>38</sup>:

- stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa,
- zatwierdzanie, przedstawianie do Trybunału Konstytucyjnego bądź wetowanie ustaw uchwalanych przez Sejm RP w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie zgodności ustawy już funkcjonującej w środowisku prawnym państwa z Konstytucją RP,
- zatwierdzanie i wydawanie dokumentów stanowiących podstawę do realizacji przedsięwzięć oraz planowania zamierzeń w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. aktów urzędowych),
- analizę i ocenę ewentualnych zagrożeń, a także uruchamianie prawnie dopuszczalnych działań, celem przeciwdziałania tym zagrożeniom,
- decyzyjność w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy Policji w sytuacjach tego wymagających.

Wyszczególnione w rozdziale pierwszym niniejszej pracy zadania spoczywające na Radzie Ministrów zdają się w pełni charakteryzować jej rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Celem pełniejszej analizy tego zagadnienia, warto zwrócić uwagę na sprawy realizowane przez poszczególnych ministrów, którzy kierują działami administracji rządowej. Z uwagi bowiem na kompleksowość problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego, można domniemywać, że przedmiotowe aspekty będą właściwe w zdecydowanie szerszym spektrum, niż jedynie patrząc przez pryzmat spraw wewnętrznych.

Uwzględniając powyższe założenia, do spraw obejmowanych przez wybrane działy administracji rządowej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego zaliczyć można w szczególności<sup>39</sup>:

<sup>38</sup> <http://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/> (27.03.2013 r.).

<sup>39</sup> Art. 5 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 2007 r. nr 65, poz. 437).

- w dziale administracji publicznej<sup>40</sup>: administrację, organizację i reformy urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, zespolonej administracji rządowej w województwie, przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu obywateli, zbiorów publicznych,
- w dziale budżetu<sup>41</sup>: opracowywanie budżetu państwa, a także systemy finansowania samorządu terytorialnego, sfery budżetowej oraz bezpieczeństwa państwa,
- w dziale finanse publiczne<sup>42</sup>: realizację dochodów z podatków i opłat, finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa, finansowanie samorządu terytorialnego, kontrolę skarbową oraz nadzór nad organami kontroli skarbowej,
- w dziale gospodarka<sup>43</sup>: kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej,
- w dziale budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo<sup>44</sup>: budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany w sferze publicznej, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie lokalnym, wspieranie mieszkalnictwa, gospodarkę nieruchomościami, infrastrukturę komunalną, rodzinne ogródki działkowe,
- w dziale gospodarka wodna<sup>45</sup>: ochronę przeciwpowodziową, w tym budowę, modernizację oraz utrzymanie urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynację przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej, utrzymanie infrastruktury wodnej związanej z wodami śródlądowymi,
- w dziale instytucje finansowe<sup>46</sup>: działalność banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku,
- w dziale informatyzacja<sup>47</sup>: informatyzację, systemy i sieci teleinformatyczne administracji publicznej, technologie i techniki informacyjne, standardy informatyczne, zastosowania technologii informatycznych w społeczeństwie informatycznym oraz jego rozwój, przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu obywateli,
- w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego<sup>48</sup>: podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej, ochronę zabytków i opieki nad nimi, działalności twórczą, artystyczną, kulturę ludową i rękodzieło artystycz-

<sup>40</sup> Tamże, art. 6, pkt 1.

<sup>41</sup> Tamże, art. 7.

<sup>42</sup> Tamże, art. 8, pkt 2.

<sup>43</sup> Tamże, art. 9, pkt 2.

<sup>44</sup> Tamże, art. 9a, pkt 1.

<sup>45</sup> Tamże, art. 11, pkt 1.

<sup>46</sup> Tamże, art. 12, pkt 1.

<sup>47</sup> Tamże, art. 12a.

<sup>48</sup> Tamże, art. 14, pkt 1.

- ne oraz ich ochronę, edukację kulturalną, politykę audiowizualną, w szczególności w zakresie prasy, radia, telewizji i kinematografii,
- w dziale obrona narodowa<sup>49</sup>: obronę państwa oraz Siły Zbrojne RP,
  - w dziale praca<sup>50</sup>: zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu, stosunki i warunki pracy,
  - w dziale sprawiedliwość<sup>51</sup>: sądownictwo, prokuratury, notariat, adwokatury i radców prawnych, wykonywanie kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej,
  - w dziale rodzina<sup>52</sup>: ochronę i wspieranie rodziny z dziećmi na utrzymaniu, w szczególności rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, koordynowanie i organizowanie współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny i dziecka,
  - w dziale sprawy wewnętrzne<sup>53</sup>: ochronę bezpośrednio bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzanie kryzysowe, obronę cywilną, ochronę przeciwpożarową,
  - w dziale zabezpieczenie społeczne<sup>54</sup>: ubezpieczenie i zabezpieczenie społeczne, przeciwdziałanie patologiom,
  - w dziale zdrowie<sup>55</sup>: ochronę zdrowia i zasady organizacji opieki zdrowotnej, organizację i nadzór nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne.

Na szczególną uwagę w kontekście niniejszych rozważań zasługuje zakres zadań, jaki został nałożony przez polskie akty prawne na wojewodę, czyli przedstawiciela Rady Ministrów oraz zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie. W myśl regulacji prawnych zawartych w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>56</sup>, rola wojewody, jako organu właściwego wykonawczemu obszarowi bezpieczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego przejawia się w szczególności poprzez<sup>57</sup>:

- koordynację i kontrolę wykonawstwa polskich aktów prawnych,
- dostosowywanie celów polityki Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego do uwarunkowań środowisk i społeczności lokalnych,
- zapewnianie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw oby-

<sup>49</sup> Tamże, art. 19, pkt 1.

<sup>50</sup> Tamże, art. 21, pkt 1.

<sup>51</sup> Tamże, art. 24, pkt 1.

<sup>52</sup> Tamże, art. 28a.

<sup>53</sup> Tamże, art. 29.

<sup>54</sup> Tamże, art. 31.

<sup>55</sup> Tamże, art. 33.

<sup>56</sup> Ustawa z 29 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2009 r. nr 31, poz. 206, z późn. zm.).

<sup>57</sup> Tamże, art. 22.

watelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków,

- dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego,
- wykonywanie i koordynację zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego.

Nie sposób pominąć w tym miejscu roli służb mundurowych. Z prawdopodobieństwem bliskim jedności można bowiem przyjąć, że ich działalność jest najbardziej rozpoznawalną i dostrzegalną przez opinię publiczną płaszczyzną wykonawczego obszaru bezpieczeństwa.

W kontekście kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego zdecydowany prym wiedzie Policja, czyli umundurowana i uzbrojona formacja, która służy obywatelom, z przeznaczeniem na ich ochronę oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>58</sup>.

Rola tej służby w rozpatrywanym kontekście uwidacznia się wyraźnie poprzez<sup>59</sup>:

- ochronę dóbr chronionych (życia, zdrowia, mienia) obywateli przed działaniami je naruszającymi,
- zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, publicznych środkach transportu i komunikacji, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego użytkowania,
- inicjowanie i organizowanie działań ukierunkowanych na zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń,
- zapobieganie zjawiskom kryminogennym,
- kontrolę przestrzegania regulacji prawnych związanych z działalnością publiczną bądź obowiązujących w miejscach publicznych,
- wykrywanie przestępstw i ściganie ich sprawców.

Drugą, obok Policji, służbą, która bierze czynny udział w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Państwowa Straż Pożarna (PSP). Wyniki analizy zakresu kompetencyjnego PSP wskazują, że trzon jej działalności stanowią<sup>60</sup>:

- rozpoznawanie zagrożeń (pożarowych i innych miejscowych),
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczo-gaśniczych i/lub wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych podczas pożarów, klęsk żywiołowych bądź likwidacji miejscowych zagrożeń,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych.

Wspomniane powyżej służby są niezwykle ściśle związane w toku realizacji swoich ustawowych powinności z podmiotami Systemu Ratownictwa Medycz-

<sup>58</sup> Art. 1, pkt 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2011 r. nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

<sup>59</sup> Tamże, art. 1, pkt 2.

<sup>60</sup> Art. 1, pkt 2 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z 2009 r. nr 12, poz. 68, z późn. zm.).



nego. Występuje między nimi relacja współdziałania. Dlatego nierzadko podczas świadczenia usług publicznych z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego policjanci, strażacy i zespoły ratownictwa medycznego wspólnie spieszą z pomocą osobom potrzebującym. W nawiązaniu do tych ostatnich, zakres ich zadań obejmuje niezwykle szeroko rozumiane podejmowanie medycznych działań ratowniczych wobec każdej osoby, która znajduje się w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia<sup>61</sup>.

Mimo iż Siły Zbrojne RP kojarzą się głównie z aspektami bezpieczeństwa militarnego państwa, w tym z przeciwdziałaniem zbrojnej agresji ze strony innych podmiotów prawa międzynarodowego, mogą zostać użyte celem utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istnieją dwie zasadnicze dla przedmiotu niniejszego opracowania przesłanki mówiące o takiej możliwości.

Pierwsza z nich traktuje o sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, które związane są z niebezpieczeństwem powszechnym dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, bezpośrednim zagrożeniem dla mienia w znacznych rozmiarach (mimo iż nie jest jednak jednoznacznie określone, co to znaczy *mienie w znacznych rozmiarach*), bezpośrednim zagrożeniem obiektów lub urządzeń, o których mowa w kontekście prawa użycia broni<sup>62</sup>, zagrożeniem przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonaniem w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego, w sytuacjach, gdy zadysponowane uzbrojone oddziały i pododdziały Policji okażą się niewystarczające w danych okolicznościach. Należy wspomnieć, że Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów może zadysponować oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP również podczas wprowadzonego stanu wyjątkowego, celem przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki (zasoby służb mundurowych, możliwości prawne itp.) zostały wyczerpane<sup>63</sup>.

Druga przesłanka nawiązuje bezpośrednio do ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>64</sup>. Jeżeli bowiem w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków (np. zasobów ratowniczych) jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające w danych okolicznościach, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, wojewoda może wnioskować do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie do swojej dyspozycji pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (przykładowo ewakuacji ludności i mienia, monitorowania zagrożeń, wykonywania zadań poszukiwawczo-ratowniczych).

<sup>61</sup> Lisiecki M.: op. cit., s. 96.

<sup>62</sup> Art. 17, pkt 1, ust. 4 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

<sup>63</sup> Art. 11, pkt 1 ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU z 2002 r. nr 113, poz. 985, z późn. zm.).

<sup>64</sup> Art. 25, pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 r. nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

Reasumując ten etap rozważań, potwierdziło się domniemanie o niezwykle dużym rozbudowaniu wykonawczego obszaru bezpieczeństwa. Mimo iż przypisane mu organy, instytucje i służby wykonują szereg zadań na rzecz bezpieczeństwa narodowego, niektóre z nich służą budowaniu oraz utrzymywaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

## 5. Rola sądowniczego obszaru bezpieczeństwa w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Sądy i trybunały traktowane są przez Konstytucję RP jako odrębna i niezależna władza w Polsce<sup>65</sup>. Ich działalność konstytuuje sądowniczy obszar bezpieczeństwa. Ma również dwojaki charakter z punktu widzenia zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z jednej strony mowa tu o kontrolowaniu instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo. Przedstawiciele tych instytucji powinni mieć świadomość, że z tytułu sprawowania funkcji i pełnienia ról społeczno-służbowych odpowiadają przed społeczeństwem. W przypadku ewentualnych zaniedbań, właściwe sprawy mogą wkroczyć na drogi postępowania sądowego. Z drugiej strony, działalność sądów i trybunałów dotyka osoby bądź podmioty karane za czyny przestępne. Wyrażana jest w ten sposób funkcja sankcjonowania i egzekwowania bezpieczeństwa.

Rola sądów w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego uwidacznia się najwyraźniej w kontekście realizacji zapisów *Kodeksu wykroczeń*<sup>66</sup> oraz *Kodeksu karnego*<sup>67</sup>.

Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu skupiają się wokół wielu zakresów tematycznych. Wśród tych najistotniejszych wymienić można:

- publiczne lekceważenie Rzeczypospolitej Polskiej, narodu polskiego oraz konstytucyjnych organów państwa,
- udział w zbiegowiskach publicznych i zgromadzeniach,
- posiadanie broni,
- zakłócanie spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego oraz wywoływanie zgorszenia w miejscu publicznym,
- nawoływanie do popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego,
- stosunek do przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscu publicznym,
- legalność prowadzenia działalności gospodarczej,
- szacunek do munduru,
- stosunek do zagrożeń publicznych (m.in. pożaru, powodzi),
- bezpieczeństwo i porządek w komunikacji,
- stosunek do osób nieletnich,

<sup>65</sup> Art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>66</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (DzU z 2010 r. nr 46, poz. 275, z późn. zm.).

<sup>67</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (DzU z 1997 r. nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

- sprowadzanie zagrożeń zdrowia w sferze publicznej,
- stosunek do prawa własności i mienia,
- obyczajowość publiczna,
- dbałość o urządzenia publiczne.

Do najistotniejszych zakresów tematycznych przestępstw w kontekście niniejszych rozważań, zasadne wydaje się zaliczyć przestępstwa przeciwko:

- Rzeczypospolitej Polskiej,
- obronności,
- życiu i zdrowiu,
- bezpieczeństwu powszechnemu,
- bezpieczeństwu w komunikacji,
- wolności,
- wolności sumienia i wyznania,
- wolności seksualnej i obyczajowości,
- rodzinie i opiece,
- czci i nietykalności cielesnej,
- prawom osób wykonujących pracę zarobkową,
- działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego,
- wymiarowi sprawiedliwości,
- porządkowi publicznemu,
- mieniu,
- służbie i dyscyplinie wojskowej,
- zasadom postępowania z podwładnymi.

Drugą grupą organów właściwych sądowiczemu obszarowi bezpieczeństwa są trybunały. Wyróżnia się tu Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu. Oba organy związane są przedmiotem działalności z Konstytucją RP.

Trybunał Konstytucyjny, w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, orzeka w sprawach<sup>68</sup>:

- zgodności ustaw i umów międzynarodowych traktujących o aspektach bezpieczeństwa i porządku publicznego z Konstytucją RP,
- zgodności wspomnianych ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- skarg konstytucyjnych.

Działalność Trybunału Stanu ma charakter restrykcyjny. Odwołuje się do naruszenia przez najważniejsze w państwie osoby Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

<sup>68</sup> Art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Sądowniczy obszar bezpieczeństwa pełni istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Działalność sądów i trybunałów jest kluczowa dla realizacji funkcji sankcjonowania i egzekwowania wykonawstwa uchwalonych aktów prawnych. Dlatego też władza sądownicza zajmuje należne miejsce wśród monteskiuszowskich rodzajów władzy w demokratycznym państwie.

## 6. Rola kontrolnego obszaru bezpieczeństwa w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Domeną kontrolnego obszaru bezpieczeństwa jest działalność NIK. Nie można mówić w tym przypadku o tak wyraźnej, jak w obszarze wykonawczym bezpieczeństwa, relacji pomiędzy zakresem owej działalności a zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przejawia się ona bowiem pośrednio.

Organy i instytucje właściwe bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu wykonują swoje zadania na podstawie właściwych im aktów prawnych. Wydatkują przy tym publiczne środki pieniężne. Truizmem jest natomiast stwierdzenie, że „każdy obywatel, zasilając podatkami budżet państwa, chciałby mieć pewność, że jego pieniądze zostały właściwie zagospodarowane. Izba (NIK), dzięki swoim uprawnieniom, pełni rolę strażnika publicznych środków, dbając o zgodne z prawem, gospodarne, celowe ich wykorzystanie i rzetelne rozliczanie”<sup>69</sup>. W związku z powyższym, rola NIK w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego przejawia się pośrednio, w dbałości o wysoką jakość funkcjonowania instytucji publicznych, za wyznacznik czego można przyjąć efektywność wydatkowania środków z budżetu państwa. Przedmiotem kontroli jest cały obszar działalności podmiotu kontrolowanego.

Kontrole NIK mogą obejmować, poza skupianiem się na konkretnych organach i instytucjach, obszary kompetencyjne (zadaniowe). W zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa na uwagę zasługują kontrole z ostatnich lat: poprawność wykonywania zadań w zakresie zarządzania kryzysowego oraz przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju.

Zakres działalności NIK obejmuje w ogólnym ujęciu<sup>70</sup>:

- wskazywanie nieprawidłowości we wszystkich aspektach działalności podmiotów kontrolowanych,
- wskazywanie ewentualnych rozwiązań, celem naprawy wadliwych mechanizmów organizacyjnych,
- ukazywanie obszarów prawidłowego funkcjonowania państwa, a także obszarów właściwych ewentualnej poprawie i wdrażaniu usprawnień,
- składanie wniosków o usuwanie zidentyfikowanych luk prawnych bądź niejasności w przepisach prawa,

<sup>69</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrole/> (27.03.2013 r.).

<sup>70</sup> Tamże.

- powiadamianie prokuratury lub innych organów ścigania w sytuacji stwierdzenia przestępstwa lub zaniedbania.

Obszar kontrolny bezpieczeństwa odnosi się więc bezpośrednio do jakości bezpieczeństwa, rozumianej przez pryzmat jakości usług publicznych świadczonych na rzecz obywateli, a traktujących o wszelkich aspektach bezpieczeństwa i porządku publicznego.

## 7. Rola medialnego obszaru bezpieczeństwa w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Analizując tabelę 1, nie sposób pominąć relacji, jakie zachodzą pomiędzy medialnym obszarem bezpieczeństwa a funkcjami bezpieczeństwa: instytucjonalizacji, sankcjonowania, egzekwowania, dochodzeniowo-śledczej i prewencji. O ile waga trzech pierwszych jest niewielka, o tyle wartość 2 w skali 0-3, przypisana dwóm ostatnim funkcjom, wskazuje na istotność rozpatrywanego obszaru bezpieczeństwa.

Należy jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na bardzo istotny aspekt. Analiza intuicyjna roli mediów w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego wskazuje, że o ile do niedawna można było przyjmować za domenę medialnego obszaru bezpieczeństwa jedynie działalność organizacji medialnych, o tyle w dobie dynamicznego rozwoju mediów społecznościowych (np. Facebook, Twitter), niemalże każdy obywatel, który posiada dostęp do internetu, jest w stanie czynnie wpisywać się w ten obszar.

Zasadnym wydaje się więc oprócz rozważania na podstawowych funkcjach mediów w społeczeństwie, z których, w kontekście kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, na szczególną uwagę zasługują<sup>71</sup>:

- funkcja informacyjna (polegająca na zaspokajaniu potrzeb informacji człowieka, realizowana poprzez wspólne relacje na linii nadawca – odbiorca; media przesyłają informacje, odbiorcy wyszukują je natomiast zgodnie ze swoimi preferencjami),
- funkcja opiniotwórcza (bazująca na kształtowaniu przez media opinii publicznej w różnych dziedzinach życia),
- funkcja edukacyjna (realizowana poprzez przekazywanie i popularyzowanie wiedzy).

Funkcja informacyjna mediów wynika z faktu traktowania ich jako wiarygodnego źródła informacji<sup>72</sup>. Rozpóściła się na wszystkie rodzaje mediów. Poziom poinformowania społeczeństwa może mieć ogromny wpływ na subiektywnie od-

<sup>71</sup> Gromek P., Kulasza K.: Media podczas masowej ewakuacji ludności – rola i zagrożenia. *Zeszyty Doktoranckie Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej* 2012, nr 4(5), s. 335.

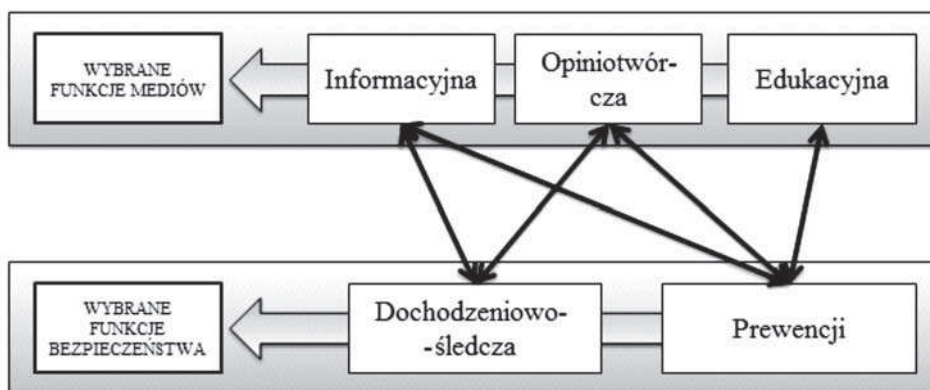
<sup>72</sup> TNS OBOP, *Zaufanie do mediów*, Warszawa 2002; Sondaż TNS OBOP zrealizowany w dniach 9–11 marca 2002 r. na reprezentatywnej, losowej 1017-osobowej ogólnopolskiej próbie osób od 15. roku życia. Maksymalny błąd statystyczny dla takiej wielkości próby wynosi +/-3%, przy wiarygodności oszacowania równej 95%.

czuwane poczucie bezpieczeństwa, w tym jego składową – poczucie poinformowania<sup>73</sup>. Należy przy tym zwrócić uwagę, że informowanie społeczeństwa nie jest współcześnie domeną jedynie organizacji medialnych. Odważnym, aczkolwiek zasadnym jest twierdzenie, że niemalże każdy obywatel jest w stanie przekazywać informacje przy wykorzystaniu mediów, czyli szybko, na bardzo duże odległości, do bardzo szerokiego grona odbiorców.

Za funkcją opiniotwórczą przemawia twierdzenie, że w minionym stuleciu media stały się narzędziem służącym człowiekowi nie tylko do pozyskiwania informacji, ale także do samodzielnej eksploracji przestrzeni, w której on żyje, a także kształtowania jego umysłu<sup>74</sup>.

Funkcja edukacyjna mediów skupia się wokół budowania ogólnospołecznego poziomu wiedzy na temat zagrożeń, sposobów radzenia sobie z ich negatywnymi skutkami, zapobiegania im, a także próbie bezpiecznych zachowań w różnych sytuacjach.

Należy zaznaczyć, że determinowany przez funkcje mediów ich charakter, w kontekście roli jaką spełniają w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, można odnieść do funkcji bezpieczeństwa. Na szczególną uwagę zasługują funkcje dochodzeniowo-śledcza oraz prewencji. Relacje między nimi pokazano na rys. 2.



Rys. 2. Relacje pomiędzy wybranymi funkcjami mediów a wybranymi funkcjami bezpieczeństwa i porządku publicznego

Źródło: opracowanie własne.

W oparciu o powyższe rozważania, przyjmuje się, że medialny obszar bezpieczeństwa może odnosić się do ochrony porządku prawnego przed bezprawnymi zachowaniami, godzącymi w dobra chronione (życie, zdrowie, mienie, porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne). Mimo iż są to relacje w znacznej mierze pośrednie, to jednak istotne w procesie kształtowania i utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

<sup>73</sup> Marciniak E.M.: op. cit., s. 60.

<sup>74</sup> Chwaszcz J., Pietruszka M., Sikorski D.: Media, uzależnienia – fakty i mity. Wyd. KUL, Lublin 2005, s. 7.

## 8. Rola obywatelskiego obszaru bezpieczeństwa w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Ostatni z omawianych – obszar obywatelski – ma specjalne miejsce pośród wszystkich pozostałych, zidentyfikowanych obszarów bezpieczeństwa. Wspomniana wcześniej inicjatywa obywatelska zdaje się nadawać mu charakter subiektywnej bliskości obywatelom, którzy mogą mieć w tym przypadku największy wpływ na funkcjonowanie podmiotów go konstytuujących. Do podmiotów tych zaliczyć można organy samorządu terytorialnego, straże gminne, przedsiębiorstwa usługowe w dziedzinie bezpieczeństwa, uczelnie wyższe i ośrodki szkoleniowe, związki zawodowe, a nawet samych obywateli.

Wśród organów administracji samorządowej obszaru obywatelskiego wymienia się:

- sejmik i zarząd województwa,
- radę i zarząd powiatu,
- radę gminy, wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Uogólniając, działalność samorządów terytorialnych, w kontekście kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, przejawia się poprzez:

- wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- dysponowanie mieniem własnym, w tym zarządzanie nim w celach zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- prowadzenie samodzielnej gospodarki finansowej na podstawie budżetu, w tym finansowanie przedsięwzięć z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także działalności właściwych podmiotów (np. straży gminnych, w tym straży miejskich).

Konieczność wdrażania treści zaleceń Komisji Ministerialnej Rady Europy w rekomendacji Nr R87/19 *W sprawie organizacji zapobiegania przestępczości*, wynikającego z nich obowiązku tworzenia na szczeblu powiatowym komisji bezpieczeństwa i porządku, a także treści programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego przemawiają za posiadaniem instrumentów, które pomagałyby osiągać opisane powyżej założenia na szczeblu lokalnym. Rolę tę mogą pełnić straże gminne (miejskie)<sup>75</sup>.

Straż gminna (miejska), czyli utworzona przez Radę gminy jednostka organizacyjna gminy, jest umundurowaną formacją samorządową, przeznaczoną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy<sup>76</sup>.

Za funkcje straży gminnej (miejskiej) przyjmuje się<sup>77</sup>:

- funkcję ochronną (utrzymanie porządku publicznego na terenie gminy),

<sup>75</sup> Mickiewicz P.: Miejsce i zadania straży miejskiej w systemie bezpieczeństwa publicznego. *Wiedza Obronna* 2010, nr 3(234), s. 116.

<sup>76</sup> Art. 1 pkt 1, Art. 2 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych.

<sup>77</sup> Mickiewicz P.: op. cit., s. 118.

- funkcję porządkową (egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa, które traktują o bezpieczeństwie i porządku publicznym),
- funkcję prewencyjną (monitoring stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na ulicach i osiedlach gminy oraz interwencje celem przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego),
- funkcję profilaktyczną (zapobieganie wykroczeniom i przestępstwom, działalność wychowawcza wśród dzieci i młodzieży),
- funkcję informacyjną (przekazywanie informacji na temat zagrożeń, sposobów przeciwdziałania ich negatywnym skutkom, próbebezpiecznych zachowań itp.),
- funkcję społeczno-administracyjną (współpraca na płaszczyźnie szeroko rozumianego bezpieczeństwa z innymi służbami, strażami, inspekcjami, organami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami społecznymi i obywatelami),
- funkcję integracyjną (udział w imprezach organizowanych na terenie gminy).

Wszystkie powyższe oddają charakter i miejsce tej formacji w obszarze obywatelskim bezpieczeństwa. Pozwalają również nakreślić rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zbliżoną kompetencyjnie do roli policji.

Zadania w ramach rozpatrywanego obszaru mogą być realizowane ponadto przez przedsiębiorstwa usługowe. Charakter ich działań może być związany z:

- czynnościami detektywistycznymi,
- ochroną osób i mienia,
- edukacją dla bezpieczeństwa,
- ubezpieczeniami.

Istotność udziału sfery komercyjnej w tym kontekście podkreśla M. Lisiecki, według którego w znacznym stopniu wzbogaca ona ofertę usługową w zakresie bezpieczeństwa, a także odciąża rządowe i samorządowe środki budżetowe<sup>78</sup>. Nie można więc pomijać roli firm detektywistycznych, agencji ochrony osób i mienia, firm ubezpieczeniowych oraz instytucji szkoleniowych (z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony przeciwpożarowej, pomocy medycznej, itp.) w kształtowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Warto w niniejszych rozważaniach uwzględnić również udział uczelni wyższych w szeroko rozumianej edukacji dla bezpieczeństwa. Dynamiczny rozwój takich kierunków studiów, jak przykładowo bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, inżynieria bezpieczeństwa, ratownictwo medyczne, zarządzanie bezpieczeństwem, bezpieczeństwo i higiena pracy, edukacja dla bezpieczeństwa to szansa w środowisku bezpieczeństwa narodowego kraju, za którą przemawia zainteresowanie studentów problematyką wyrażaną przez nazwy kierunków studiów. Niezwykle cenne w tym przypadku może okazać się prowadzenie badań naukowych w toku działalności statutowej instytucji szkolnictwa wyższego.

<sup>78</sup> Lisiecki M.: op. cit., s. 92.



Związki zawodowe to kolejny podmiot funkcjonujący w obszarze obywatelskim bezpieczeństwa. Ich obecność w sferach działalności organizacji for-profit i non-profit (w tym instytucji publicznych, np. Policji, PSP, Straży Granicznej) podyktowana jest realizacją treści zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, które mówią o prawie każdego człowieka do odpowiednich i zadowalających warunków pracy, ochrony przed bezrobociem, a także, celem wpływu na wspomniane, prawie do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych<sup>79</sup>.

Istotne z punktu widzenia realizacji praw ogólnych mają w tym kontekście prawa szczegółowe, nadawane przez Konstytucję RP<sup>80</sup>:

- prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców,
- prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień,
- prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych we właściwej ustawie.

Od dawna aktualne jest przekonanie o konieczności uczestnictwa związkowców w procesie zarządzania organizacjami<sup>81</sup>. Właściwe relacje na drodze związki zawodowe – pracodawcy mogą bowiem ograniczyć ryzyko niepokojów społecznych, przekładając się pośrednio na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Jak wspomniano, działania w obywatelskim obszarze bezpieczeństwa zawierają postulowane przez obywateli sposoby podwyższania przeważnie subiektywnego poziomu bezpieczeństwa w miejscach publicznych, osiedlach, strefach mieszkalnych, pracy i wypoczynku. Sposoby te mogą być proponowane przez poszczególnych obywateli. Dostęp do wszechobecnych mediów umożliwia propagowanie pomysłów i idei praktycznie przez każdą osobę, która ma wtedy rzeczywisty wpływ na opinię publiczną. Kształtowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego powinno odbywać się natomiast na potrzeby ogółu obywateli. Opinia publiczna na temat proponowanych przez władze państwowe bądź lokalne rozwiązań, w tym wdrażania przez nie rozwiązań, które wychodzą niejako od samych obywateli, jest więc bardzo ważna. Więcej, powinna być swego rodzaju drogowskazem dla właściwych decydentów.

Podsumowując, obszar obywatelski jest drugim, po obszarze wykonawczym, niezwykle rozbudowanym obszarem bezpieczeństwa. Z uwagi na swój charakter, może być on postrzegany jako niezwykle bliski obywatelom, którzy mają w tym przypadku zdecydowanie większe możliwości indywidualnego wpływu na swoje otoczenie.

<sup>79</sup> [http://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) (28.03.13 r.).

<sup>80</sup> Art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

<sup>81</sup> Salwa Z.: *Uprawnienia związków zawodowych*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1998, s. 34.

## 9. Podsumowanie

Obszary bezpieczeństwa dotyczą niemalże każdej sfery życia obywateli. Jest to szczególnie widoczne w kontekście niezwykle bliskiej obywatelom dziedziny bezpieczeństwa narodowego, jaką jest bezpieczeństwo publiczne.

Określenie obszarów bezpieczeństwa dokonane zostało na podstawie wyników analizy rodzajów władzy w Polsce. Punktem wyjścia była w tym przypadku Konstytucja RP, czyli najważniejszy krajowy akt prawny. Częściowe wyniki pracy badawczej wykazały, że monteskiuszowski trójpodział władzy zdaje się być niewystarczający, z uwagi na aktualny stan prawny, poczynione w ostatnich latach dywagacje naukowe oraz współcześnie obserwowalne zjawiska społeczne. W związku z powyższym, autorzy zidentyfikowali następujące obszary bezpieczeństwa: ustawodawczy, wykonawczy, sądowniczy, kontrolny, medialny i obywatelski.

Obszary bezpieczeństwa determinowane są przez charakter zadań nałożonych na organy i instytucje właściwe szeroko rozumianemu bezpieczeństwu. Wystarczające, zdaniem autorów, było odniesienie się do zakresów kompetencyjnych Sejmu i Senatu, Prezydenta RP, Rady Ministrów, działów administracji rządowej, wojewodów, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Państwowego Ratownictwa Medycznego, Sił Zbrojnych RP, sądów, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Najwyższej Izby Kontroli, mediów, straży gminnych, przedsiębiorstw świadczących usługi w dziedzinie bezpieczeństwa, szkół wyższych, a także pojedynczych obywateli.

Podsumowaniem niniejszych rozważań jest określenie roli obszarów bezpieczeństwa w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym podkreślenie ich istotności.

## LITERATURA

- [1] Badźmirowska-Masłowska K.: *Bezpieczeństwo publiczne – aspekty prawne*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego. Część szczegółowa*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk. Wyd. AON, Warszawa 2013.
- [2] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, F. Flis. Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006.
- [3] Bloch N.: Rola mediów w zarządzaniu kryzysowym. *Zeszyt Problemy TWO* 2010, nr 4(64).
- [4] Chwaszcz J., Pietruszka M., Sikorski D.: *Media, uzależnienia – fakty i mity*. Wyd. KUL, Lublin 2005.
- [5] Delumeau J.: *Skrzydła anioła. Poczucie bezpieczeństwa w duchowości człowieka Zachodu w danych czasach*. Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1998.
- [6] Gromek P., Kulasza K.: Media podczas masowej ewakuacji ludności – rola i zagrożenia. *Zeszyty Doktoranckie Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej* 2012, nr 4(5).

- [7] Kitler W.: Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania System. Wyd. AON, Warszawa 2011.
- [8] Leszczyński M.: Bezpieczeństwo społeczne jako składnik bezpieczeństwa narodowego, [w:] Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010, red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda. Wyd. AON, t. 1, Warszawa 2010.
- [9] Lisiecki M.: Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym. Wyd. Łośgraf, Warszawa 2001.
- [10] Marciniak E.M.: Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa, [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
- [11] Mickiewicz P.: Miejsce i zadania straży miejskiej w systemie bezpieczeństwa publicznego, *Wiedza Obronna* 2010, nr 3(234).
- [12] Muszyński J.: Społeczeństwo informacyjne. Szkice politologiczne. Wyd. A. Marszałek, Toruń 2006.
- [13] Nowak E., Nowak M.: Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Difin, Warszawa 2011.
- [14] Salwa Z.: Uprawnienia związków zawodowych. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1998.
- [15] [sjp.pwn.pl](http://sjp.pwn.pl)
- [16] Stańczyk J.: Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa. Wyd. ISP PAN, Warszawa 1996.
- [17] Traczyk Z.: Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku, red. M. Lisiecki. Wyd. WSZiP, Warszawa 2008.
- [18] Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (DzU z 2010 r. nr 46, poz. 275, z późn. zm.).
- [19] Ustawa z 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (DzU z 2002 r. nr 113, poz. 985, z późn. zm.).
- [20] Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r. nr 231, poz. 1701, z późn. zm.).
- [21] Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r. nr 231, poz. 1701, z późn. zm.).
- [22] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z 2009 r. nr 12, poz. 68, z późn. zm.).
- [23] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 r. nr 89, poz. 590, z późn. zm.).
- [24] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (DzU z 1997 r. nr 123, poz. 779 z późn. zm.).
- [25] Ustawa z 29 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2009 r. nr 31, poz. 206, z późn. zm.).
- [26] Ustawa z 29 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2009 r. nr 31, poz. 206, z późn. zm.).
- [27] Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 2007 r. nr 65, poz. 437).
- [28] Ustawa z 5 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 1990 r. nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

- [29] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 578, z późn. zm.).
- [30] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 576, z późn. zm.).
- [31] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (DzU z 1997 r. nr 88, poz. 553, z późn. zm.).
- [32] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2011 r. nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).
- [33] [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)
- [34] [www.obop.com.pl](http://www.obop.com.pl)
- [35] [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl)
- [36] [www.unesco.pl](http://www.unesco.pl)
- [37] Zięba R.: Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, *Sprawy Międzynarodowe* 1989, nr 10.

Magdalena GIKEWICZ

Rafał WRÓBEL

Paweł GROMEK

### **Determination of Safety Areas and their Role in Public Safety and Public Order**

The paper determinates the safety areas. It has been made on the basis of Polish authority sources analysis results. The starting point was the Polish Constitution owing to the most importance among all the Acts of law. The Montesquieu's authority division seemed to be insufficient, taking preset legal state into consideration. Authors identified following safety areas: legislative, executive, judicial, media and civic. All of them are determined by the description of duties and responsibilities relevant to national safety. Discussion results concerning the Polish Parliament, the Polish President, the Council Cabinet, government administration departments, governors, the Police, The State Fire Service, State Medical Rescue, the Polish Armed Forces, the Constitutional Tribunal, the State Tribunal, the National Audit Office, media, community guards, safety commercial organizations, universities and particular citizens activities were sufficient to show the significance of all safety areas in public safety system.

SUMMARY