



dr Marcin Mamiński

ORCID: 0000-0002-8046-6155

e-mail: adwokat@marcinmaminski.com.pl

Akademia Nauk Stosowanych WSGE im. A. De Gasperi w Józefowie

Gwarancje praw człowieka w polskim samorządzie terytorialnym: analiza aspektów ustrojowych

Human rights guarantees in Polish local government: analysis of constitutional aspects

Abstract

Nowadays, there is an increasing emphasis on respecting human rights and protecting individual freedoms. In this context, the role of local government units in ensuring these rights becomes particularly important. The performance of public tasks by local government officials directly affects the quality of life of the residents of a given municipality, while also potentially affecting the respect for their human rights. The state fulfills its public tasks, among other things, through administration, which has specific structures at both the central and territorial levels. Territorial administration includes units directly carrying out orders and guidelines from central authorities or entities that carry out entrusted public tasks in their own name and on their own responsibility. The second type of state task implementation in the field is called local government. The division of state administration into central administration and local government is characteristic of most democratic countries. The current model of local government in Poland has been shaped since 1989 and is one of many effects of the country's political transformation. The aim of the article is to draw attention to the key aspects of the performance of public tasks by local government units in the context of human rights protection.

Keywords: Human rights, local government, human rights protection, local authorities, Constitution of Poland.

Streszczenie

W dzisiejszych czasach coraz większy nacisk kładzie się na poszanowanie praw człowieka i ochronę wolności jednostki. W tym kontekście rola jednostek samorządu gminnego w zapewnieniu tych praw nabiera szczególnego znaczenia. Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny wpływa bezpośrednio na jakość życia mieszkańców danej gminy, a jednocześnie może mieć wpływ na poszanowanie ich praw człowieka. Państwo realizuje swoje zadania publiczne m.in. poprzez administrację, która posiada określone struktury na szczeblu centralnym i terytorialnym. Do administracji terytorialnej należą jednostki bezpośrednio wypełniające polecenia i wytyczne władz

centralnych bądź podmioty, które wykonują powierzone zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Drugi rodzaj realizacji zadań państwa w terenie nazywany jest samorządem terytorialnym. Podział administracji państwa na administrację centralną oraz samorząd terytorialny jest charakterystyczny dla większości państw demokratycznych. Obecny model samorządu terytorialnego w Polsce kształtuje się od 1989 roku. Jest jednym z wielu efektów zmiany ustrojowej państwa, jaka wówczas nastąpiła. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na kluczowe aspekty wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu gminnego w kontekście ochrony praw człowieka.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, samorząd terytorialny, ochrona praw człowieka, władze lokalne, Konstytucja RP.

1. Wstęp

Jednostki samorządu gminnego mają ogromny wpływ na życie mieszkańców danego obszaru. Dlatego też podejmowane przez nie decyzje i działania powinny być zawsze ukierunkowane na zapewnienie poszanowania praw człowieka. W kontekście ochrony praw człowieka ważnym aspektem jest świadomość mieszkańców na temat swoich praw i możliwości ich realizacji. Dlatego też samorzady powinny podejmować działania na rzecz edukacji społecznej oraz wspierania inicjatyw mieszkańców związanych z ochroną praw człowieka. Jednocześnie należy pamiętać o tym, że wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu gminnego może również wiązać się z potencjalnymi zagrożeniami dla praw człowieka. Warto zwrócić uwagę na te zagrożenia i podejmować działania na rzecz ich minimalizacji. Samorząd terytorialny jako przedmiot badań naukowych jest bogato opisany w literaturze. Poświęcono mu wiele publikacji z dziedziny prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego. Należy podkreślić, iż pomimo faktu istnienia samorządu terytorialnego w obecnym kształcie od ponad 30 lat nadal występują różne stanowiska i spory dotyczące podstawowych elementów jego funkcjonowania.

W ramach badań posłużono się metodą formalno-dogmatyczną, związaną z analizą krajowych oraz międzynarodowych (w tym unijnych) aktów prawnych odnoszących się do badanej problematyki. Posłużono się również w niewielkim zakresie metodą historyczno-prawną, która pozwoliła lepiej zrozumieć badaną tematykę.

2. Pojęcie bezpieczeństwa w zapewnieniu poszanowania praw człowieka

Bezpieczeństwo w demokratycznym państwie prawnym jest kwestią, która wymaga uwagi ze strony legislatora. Mimo że pojęcie to jest szeroko używane w życiu codziennym, to nie posiada ono jednoznacznej definicji w przepisach obowiązującego prawa. Istnieje wiele odniesień do bezpieczeństwa w różnych

gałęziach prawa¹. Bezpieczeństwo może być rozpatrywane w kontekście przedmiotowym, jak np. bezpieczeństwo sanitarne, czy też w kontekście podmiotowym, jak bezpieczeństwo ludzi. W zależności od obszaru lub przestrzeni, w której ma być zapewnione bezpieczeństwo, można mówić o bezpieczeństwie lokalnym, państwa lub międzynarodowym.

Bezpieczeństwo jest zazwyczaj utożsamiane z ochroną przed zagrożeniami, ale w rzeczywistości to także stan poczucia pewności i oparcia, zarówno psychicznego, jak i prawnego. Jednostka potrzebuje poczucia bezpieczeństwa, aby funkcjonować w społeczeństwie i podejmować działania na rzecz swojego rozwoju i dobra. W państwie prawnym zapewnienie bezpieczeństwa jest zadaniem organów państwa, które powinny działać w sposób instytucjonalny i praktyczny. Formalne gwarancje ochrony powinny prowadzić do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia ani podstawowych interesów życiowych².

Warto podkreślić, że bezpieczeństwo jest pojęciem złożonym i wieloaspektowym, dlatego jego zagadnienia pojawiają się w wielu dziedzinach prawa, np. w prawie pracy, prawie ochrony środowiska, prawie budowlanym czy też w prawie karnym. Ważne jest, aby organy państwa działały w sposób spójny i konsekwentny, aby zapewnić obywatelom poczucie bezpieczeństwa i ochronę ich podstawowych praw i interesów.

Według W. Kawki bezpieczeństwo jest niezbędne dla rozwoju grup społecznych i polega na zapewnieniu ochrony ogółowi społeczeństwa i jego interesom, a także państwu wraz z jego celami przed szkodami z jakiegokolwiek źródła³. J. Litwin definiuje bezpieczeństwo publiczne jako ochronę podstaw politycznego ustroju państwa, a także społeczno-gospodarczego. To oznacza, że pojęcia „bezpieczeństwo państwa” oraz „bezpieczeństwo publiczne” są ze sobą ściśle związane. Zdaniem J. Zaborowskiego bezpieczeństwo to stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowej oraz realizację jej interesów, a także zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez nie z praw i wolności zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa⁴.

Współczesny świat charakteryzuje się różnorodnymi źródłami zagrożeń bezpieczeństwa, które z upływem czasu i postępowaniem cywilizacyjnym ulegają rozszerzeniu. Wobec tego państwo musi stale dostosowywać swoje strategie i działania w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego. Stanowi to jedno z najważniejszych zadań

¹ *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1998, s. 51.

² E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 162.

³ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46.

⁴ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 11.

państwa. W tym celu musi ono określać, co jest zgodne, a co niezgodne z bezpieczeństwem oraz co może zagrozić bezpieczeństwu. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego wymaga działań na różnych poziomach – od działań podejmowanych przez państwo, przez współpracę międzynarodową, aż po zaangażowanie społeczeństwa w proces ochrony bezpieczeństwa.

3. Źródła podstawowych gwarancji poszanowania praw człowieka

Utworzenie samorządu terytorialnego oraz wzrost demokratyzacji życia społecznego doprowadziły do reform w administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez zmianę podejścia do zarządzania tymi obszarami. Zmiana ta objawia się przede wszystkim przekazaniem odpowiedzialności za te kwestie na niższe szczeble władzy, co jest konsekwencją decentralizacji administracji oraz realizacji zasady subsydiarności⁵. W kontekście bezpieczeństwa i porządku publicznego oznacza to, że społeczność lokalna ma większy wpływ na decyzje dotyczące strategii, priorytetów i działań związanych z utrzymaniem porządku i zapewnieniem bezpieczeństwa.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny skoncentrować swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na działaniach ochronnych, ponieważ nie posiadają władztwa, które umożliwiłoby im skuteczne zwalczanie innych zagrożeń. Najważniejszą płaszczyzną działań powinno być zabezpieczenie bezpieczeństwa obywateli, co jest podstawowym celem jednostek samorządu terytorialnego⁶.

Wprowadzenie praw i wolności człowieka do aktów normatywnych nie wystarcza, aby zagwarantować ich pełną ochronę i przestrzeganie. Konieczne jest utworzenie skutecznych mechanizmów, które pozwolą jednostkom dochodzić swoich praw w przypadku ich naruszenia. W tym celu stosuje się gwarancje praw człowieka, które stanowią kompleksowe systemy ochrony praw człowieka i swobód obywatelskich. Dzięki nim jednostki mają możliwość skutecznego korzystania ze swoich praw oraz egzekwowania ich przestrzegania od organów władzy i innych podmiotów⁷.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż F. Ermacora wprowadził do literatury prawniczej nową typologię ochrony praw człowieka, wyróżniając ochronę *sensu stricto* oraz ochronę *sensu largo*. Ochrona *sensu stricto* dotyczy udzielania porad prawnych, przygotowywania projektów aktów prawnych oraz egzekwowania swoich praw przed sądami i urzędami. Natomiast ochrona *sensu largo* obejmuje ogół wyspecjalizowanych organów i środków prawnych, których zadaniem jest

⁵ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 124–125.

⁶ *Ibidem*, s. 197.

⁷ A. Bisztyga, M. Jabłoński, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Chełm 2003, s. 13.

zapewnienie przestrzegania praw człowieka ustanowionych w aktach legislacyjnych. Dzięki takim środkom jednostki mogą skutecznie korzystać ze swoich praw i egzekwować ich przestrzeganie przez władze i innych podmiotów⁸.

Ponadto w preambule Konstytucji RP⁹ zaznaczono, że państwowe prawo podstawowe opiera się na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współpracy władz oraz dialogu społecznym, a także na zasadzie pomocniczości, która umacnia uprawnienia obywateli i wspólnot. Konstytucja RP gwarantuje ochronę wolności i praw osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych oraz określa środki ochrony. Zasady przyrodzonej godności człowieka, prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi stanowią niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej. Gwarancje ustrojowe wynikają bezpośrednio z rozdziału II Konstytucji RP, zatytułowanego *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*.

Wiele treści literatury przedmiotu opiera się na typologii wyróżniającej gwarancje materialne i formalne, jednak w czasach dynamicznego rozwoju praw ten podział jest zbyt ogólny, a przykłady źródeł gwarancji znalazłyby odzwierciedlenie w obu grupach. Szczegółową typologię podstawowych gwarancji praw człowieka opracował L. Wiśniewski, który wyróżnił:

1. Gwarancje ustrojowe: opierają się na konstytucji i jej najważniejszych zasadach, stanowiąc podstawowy gwarant praw i wolności obywatelskich.
2. Gwarancje prawno-instytucjonalne: obejmują szereg organów, instytucji i norm prawnych, które zostały ustanowione w drodze procedury legislacyjnej. Ich celem jest określenie metod i środków realizowania praw jednostki, tworząc tym samym system ochrony i kontroli przestrzegania praw.
3. Gwarancje społeczne i moralne: tworzą instytucje społeczne i pozarządowe, które kontrolują przestrzeganie norm oraz oferują pomoc w przypadku konieczności dochodzenia swoich praw.
4. Gwarancje materialne: określane również jako faktyczne, obejmują wszystkie realne dobra materialne umożliwiające korzystanie z praw¹⁰.

W tym miejscu warto wspomnieć również o gwarancjach procesowych, które są kluczowym elementem systemu ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich. Wyróżniają się one w literaturze karnoprocesowej i obejmują wszystkie środki urealnijające stosowanie prawa w procesie sądowym. Mają one na celu zagwarantowanie, że proces sądowy będzie przebiegał zgodnie z zasadami prawa i że osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa będą miały zapewnione odpowiednie prawa i wolności. W skład gwarancji procesowych wchodzi m.in.: prawo do obrony, prawo do przesłuchania, prawo do dostępu do akt sprawy, a także przepisy dotyczące procedury sądowej i postępowania karnego. Wszystkie te środki mają na celu zabezpieczenie praw jednostki i zapewnienie sprawiedliwego procesu.

⁸ *Ibidem*, s. 15.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

¹⁰ A. Bisztyga, M. Jabłoński, K. Wójtowicz, *System ochrony...*, *op.cit.*, s. 18–19.

Ważnym elementem gwarancji procesowych jest również zapewnienie, że przepisy ustawowe dotyczące procesu sądowego są wykonywane w sposób właściwy i skuteczny, co ma na celu zapewnienie realizacji zadań wymiaru sprawiedliwości. Dzięki gwarancjom procesowym osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa mają zapewnione prawo do sprawiedliwego procesu, co stanowi jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego¹¹.

4. Rola samorządu terytorialnego w ochronie praw człowieka

Decentralizacja władzy publicznej była jednym z fundamentalnych założeń, które legły u podstaw III Rzeczypospolitej. Założenie to, ucieleśnione w 1990 roku w odrodzeniu gmin jako samodzielnych podmiotów prawa publicznego, znalazło swoje ustrojowe umocowanie w Konstytucji RP z 1997 roku, a następnie utworzeniu powiatów i województw w 1999 roku¹².

Artykuł 15 Konstytucji RP stanowi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, zaś art. 16 wskazuje, że „istotną część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Jest to zgodne z ratyfikowaną przez Polskę Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, która stwierdza, że „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do ich kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Istotą samorządu jest zasada pomocniczości, która zakłada, że decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym szczeblu, czyli przez mieszkańców danego regionu. Samorząd terytorialny daje możliwość urzeczywistnienia demokracji, ponieważ to właśnie mieszkańcy mają wpływ na decyzje dotyczące ich codziennego życia. Poprzez wybory lokalne wybierają oni swoich przedstawicieli, którzy mają za zadanie reprezentować ich interesy w organach samorządowych. To oni podejmują decyzje dotyczące np. inwestycji, budżetu, edukacji, kultury czy opieki społecznej. Samorząd terytorialny jest też odpowiedzialny za rozwój gospodarczy danego regionu oraz zapewnienie mieszkańcom odpowiedniej jakości życia. Samodzielność samorządu terytorialnego daje możliwość dostosowania rozwiązań do potrzeb lokalnych społeczności, co przyczynia się do zwiększenia efektywności działań i zaspokojenia potrzeb mieszkańców¹³.

Takie oddolne podejście do problematyki rozwoju sprzyja niewątpliwie widocznemu w ostatnich latach dynamicznemu postępowi społecznemu i gospodarczemu,

¹¹ J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2003, s. 99–100.

¹² B. Słobodzian, *Współczesne systemy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005, s. 15–45.

¹³ A. Chodubski, *Samorząd terytorialny w Polsce, jako wartość kulturowo-cywilizacyjna* [w:] 25 *Lat Samorządu Terytorialnego*, red. A. Finster, J. Knopek, Chojnice 2015, s. 30.

a w efekcie wyraźnej poprawie warunków życia w Polsce. Sam samorząd terytorialny stał się natomiast trwałym elementem lokalnej demokracji.

Pogłębienie procesu decentralizacji, wzmocnienie samorządowej samodzielności oraz ochrona praw człowieka stanowią kluczowe elementy demokratycznego państwa prawnego. W Polsce – kraju o bogatej tradycji samorządowej – te trzy aspekty są niezbędnymi warunkami rozwoju państwa zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym.

Decentralizacja i samorządność oznaczają przekazywanie części władzy z centralnych organów państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, takich jak gminy, powiaty czy województwa. Dzięki temu organy samorządowe są bardziej zorientowane na potrzeby swoich mieszkańców i mają możliwość podejmowania decyzji dostosowanych do lokalnych potrzeb. Wzmocnienie samorządowej samodzielności przyczynia się także do zwiększenia zaangażowania mieszkańców w życie publiczne oraz wzmacnia zaufanie do władz.

Ochrona praw człowieka stanowi podstawową wartość, która jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Wszyscy ludzie powinni mieć równe prawa. W Polsce ochrona praw człowieka jest zagwarantowana w Konstytucji RP oraz w międzynarodowych umowach, których Polska jest stroną. Współpraca między organami centralnymi a samorządowymi, a także z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i sektorem prywatnym jest niezbędna do osiągnięcia tych celów. Wymaga to także zwiększenia partycypacji obywateli w życiu publicznym oraz upowszechnienia wiedzy na temat praw i możliwości, jakie daje samorządność i ochrona praw człowieka¹⁴.

5. Podsumowanie

Prawa człowieka są jednym z podstawowych elementów koncepcji demokracji i państwa prawa. Ich ochrona jest fundamentalnym zadaniem państwa i wymaga uwzględnienia w procesie tworzenia prawa oraz jego egzekucji. Ochrona praw człowieka ma na celu zagwarantowanie godności i wolności każdej osobie, niezależnie od jej pochodzenia, płci, orientacji seksualnej, wyznania czy statusu materialnego. Rozumienie ochrony praw człowieka można uwzględniać dwa ujęcia – jako stan faktyczny oraz jako proces. Stan faktyczny dotyczy przepisów prawnych oraz katalogu praw człowieka, które obowiązują w danym państwie. Ich przestrzeganie jest poddane procedurom wyjaśniającym, a naruszenie praw człowieka może

¹⁴ Postulat zaprezentowany również w programie „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo”. Zakłada on 21 rozwiązań – katalog konkretnych rozstrzygnięć dotyczących kwestii fiskalnych, organizacji służby zdrowia i oświaty, organizacji władz samorządowych, finansowania zadań, mechanizmów uczestnictwa mieszkańców we współrzędzeniu, rekonstrukcji funkcji samorządu powiatowego i wojewódzkiego. E. Bendyk, A. Smolar, *Nowa fala samorządności* [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, s. 10.

skutkować sankcjami. Proces ochrony praw człowieka z kolei obejmuje dynamikę rozwoju katalogu praw i wolności, powstawanie procedur, organów i organizacji, które mają za zadanie zapewnić ich ochronę, oraz reagowanie na nowe wyzwania i zagrożenia dla praw człowieka.

Warto podkreślić, że ochrona praw człowieka to nie tylko obowiązek państwa, ale również każdej osoby, która ma prawo do ochrony swoich praw oraz obowiązek szanowania praw innych. Z tego powodu edukacja społeczna i budowanie kultury praw człowieka są równie ważne jak system prawny i jego egzekucja. Tylko dzięki kompleksowemu podejściu do ochrony praw człowieka można zapewnić ich pełną ochronę i realizację w praktyce.

Ochrona praw człowieka jest niezwykle ważna, ale wymaga stałego dbania i wdrażania odpowiednich rozwiązań zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Stanowi fundamentalne zadanie państwa, które powinno zagwarantować każdej osobie godność i wolność, niezależnie od jej pochodzenia, płci, wyznania czy statusu materialnego. Wymaga to ciągłego dbania i wdrażania odpowiednich rozwiązań na poziomie krajowym i międzynarodowym. Niezbędne jest stosowanie skutecznych mechanizmów ochrony praw człowieka, takich jak sądy i organy ochrony praw człowieka, a także edukacja społeczna i kultura praw człowieka. Wprowadzenie odpowiednich procedur i instytucji oraz ich skuteczne funkcjonowanie są kluczowe dla zapewnienia pełnej ochrony praw człowieka.

Bibliografia

- Bendyk E., Smolar A., *Nowa fala samorządności* [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019.
- Biszyga A., Jabłoński M., Wójtowicz K., *System ochrony praw człowieka*, Chełm 2003.
- Chodubski A., *Samorząd terytorialny w Polsce, jako wartość kulturowo-cywilizacyjna* [w:] *25 Lat Samorządu Terytorialnego*, red. A. Finster, J. Knopek, Chojnice 2015.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Litwin J., *Prawo administracyjne*, cz. 4, Warszawa 1953.
- Skorupka J., *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2003.
- Słobodzian B., *Współczesne systemy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1998.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Ura E., Pieprzny S., Pado T., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).