



dr Adam Pietrzekiewicz

ORCID: 0000-0002-6808-0460

e-mail: svidnik@o2.pl

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Samorząd a organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa

Local government and non-governmental organizations in the security system

Abstract

The purpose of this article is to present the correlation in the system of security and public order at the level of local government units and non-governmental organizations. Ensuring security, peace and public order belongs to the sphere of tasks of public administration and it is the administration that is responsible for the proper condition of these areas in the everyday functioning of citizens. In countries with a democratic system, non-governmental organizations, apart from state and local government institutions, are an important element in the system of security and public order. As part of this study, the role and tasks of, among others, Volunteer Fire Brigades, the Polish Red Cross and the International Police Association.

Keywords: security, public order, non-governmental organizations, International Police Association.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie korelacji w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego zachodzącej na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego między nimi a organizacjami pozarządowymi. Zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego należy do sfery zadań administracji publicznej i to administracja ponosi odpowiedzialność za odpowiedni stan tych dziedzin w codziennym funkcjonowaniu obywateli. W państwach o ustroju demokratycznym organizacje pozarządowe obok instytucji państwowych i samorządowych stanowią istotny element w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ramach niniejszego opracowania przedstawiono rolę i zadania m.in. Ochotniczych Straży Pożarnych, Polskiego Czerwonego Krzyża oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, porządek publiczny, organizacje pozarządowe, Międzynarodowe Stowarzyszenie Policji.

1. Wstęp

Prawo do bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jedną z wartości zagwarantowanych w rozdziale II Konstytucji RP¹. Godność i wolność człowieka oraz jego prawa, ich poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych. Dlatego pewne ograniczenia tych wartości mogą być wprowadzone wyłącznie w drodze ustawowej. Oceniając te ograniczenia, należy uwzględnić ważny interes społeczny (publiczny) oraz indywidualny. Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego głównie mają charakter lokalny, a jednocześnie są zadaniami z zakresu administracji publicznej. Przekazywanie przez państwo zadań publicznych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego związane jest z konstytucyjną zasadą decentralizacji. Obecnie funkcjonujący w Polsce system podmiotów kompetentnych w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego ma charakter modelu mieszanego, gdyż znajdują się w nim zarówno organy państwowe, samorządowe, jak i podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe. Wszystkie te podmioty łączą konstytucyjne zasady, mianowicie muszą przestrzegać praworządności i proporcjonalności w swoich działaniach. Ich uprawnienia do działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikają wprost z uprawnień przypisanych im w ustawach szczególnych. Beneficjentem bezpieczeństwa lokalnego jest społeczność lokalna, która jest jednocześnie podmiotem tego bezpieczeństwa.

Podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo są zobligowane ustawami do poszanowania wolności i godności człowieka, co wielokrotnie w swoich wyrokach podkreślał Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że te wartości dotyczą wszystkich obywateli i mają charakter bezwzględny². W systemie bezpieczeństwa lokalnego istotną rolę zajmują też organizacje pozarządowe.

2. Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo i porządek publiczny

Samorząd terytorialny jest w Polsce trwałym elementem ustroju państwa. Gmina była pierwotnie naturalną formą organizacyjną współpracy ludności z ośrodków wiejskich czy miejskich dla wspólnego dobra, opierającą swoje działania na zasadzie pomocy wzajemnej przy angażowaniu własnych źródeł materialnych (mienie, podatki itp.). Historia samorządu terytorialnego na naszych ziemiach sięga czasów średniowiecza. Krótko przed zaborami w Polsce pojawiły się pierwsze przejawy samorządu terytorialnego w nowoczesnym ujęciu (rozwijanym w świecie od czasów rewolucji francuskiej) w postaci ordynacji miejskiej z kwietnia 1791 roku (zgodnie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, t. 1.

z nią miasta królewskie mogły wybierać samodzielnie swoje władze, a na obszarach wiejskich działały gromady). W okresie zaborów kształt samorządu terytorialnego na terenie Polski był uzależniony od polityki Austrii, Prus i Rosji.

Od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku praktycznie aż do 1933 roku zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego określały przepisy prawa zaborczego. Unifikacja zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzona została dopiero w latach 30. XX wieku na mocy ustawy z 1933 roku³.

Po zakończeniu II wojny światowej w nowym systemie społeczno-ekonomicznym częściowo przywrócono samorząd terytorialny, jednak w 1950 roku został on całkowicie zlikwidowany. Została przyjęta zasada centralizmu demokratycznego, a w miejsce samorządu terytorialnego na wzór radziecki powołano system rad narodowych. W ten sposób cała władza państwowa i samorządowa została powierzona jednemu organowi, a przedstawicielami administracji państwowej były prezydya rad narodowych. Taki ustrój funkcjonował aż do 1990 roku. Dopiero przemiany społeczno-ekonomiczne i ustrojowe doprowadziły do reaktywowania samorządu terytorialnego przez ustawę z dnia 8 marca 1990 roku⁴.

Obecnie w polskim systemie prawnym regulacja prawna zagadnienia samorządu terytorialnego jest stosunkowo dobrze rozbudowana. Prymat w systemie aktów normatywnych wieździe w tym zakresie Konstytucja RP, która w treści rozdziału VII zatytułowanego *Samorząd terytorialny* reguluje kwestię funkcjonowania samorządu w Polsce, oraz szczególne ustawy samorządowe⁵ odnoszące się do jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Krajowe uregulowania prawne uzupełnia Europejska Karta Samorządu Lokalnego (przed sprostowaniem tytułu nazwa brzmiała: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego). Jest to akt Rady Europy sporządzony w Strasburgu 15 października 1985 roku, ratyfikowany przez Polskę 26 kwietnia 1993 roku⁶. Od wejścia w życie Konstytucji RP EKSL

³ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U z 1933 r., nr 33, poz. 294.).

⁴ Tekst pierwotny: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95), nazwa zmieniona 29 grudnia 1998 r. na: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (na podst. Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126). Została ona zmieniona ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r., nr 175, poz. 1457) z dniem rozpoczęcia kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) następującej po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca została ogłoszona.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako: u.s.g.; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), dalej jako: u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

⁶ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607); oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji EKSL opublikowano w Dz.U. z 1994 r., nr 124 poz. 608. Obecnie obowiązuje ze sprostowaniem w Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107 (dalej jako: EKSL).

traktowana jest jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą parlamentu, mająca w systemie krajowych źródeł prawa powszechnie obowiązujących pierwszeństwo przed ustawami⁷.

Konstytucja RP pomimo dość szeroko rozbudowanej regulacji definicyjnej dotyczącej działalności samorządu terytorialnego nie definiuje jednak jego pojęcia. Definicję samorządu lokalnego zawiera treść art. 3 ust. 1 EKSL, zgodnie z którym „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Podmiotem samorządu terytorialnego są jego mieszkańcy, czyli społeczność zamieszkująca dany obszar określony granicami zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Samorząd terytorialny wykonuje samodzielnie określony zakres zadań publicznych, które przekazało mu państwo na mocy ustaw i które wcześniej wykonywane były przez administrację państwową⁸. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 Konstytucji RP „wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”. Normatywna konstrukcja wspólnoty samorządowej nie jest więc niczym innym jak formą prawnego upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych, a tym samym uznania ich interesów oraz wyodrębnienia pochodnych, odrębnych od państwa i jego administracji, podmiotów władzy publicznej⁹.

Samorząd terytorialny jest elementem systemu władzy i jako taki uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Wynika stąd, że przedmiotem działania samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych, czyli jest demokratyczną strukturą decentralizacji władzy wykonawczej. Oznacza to, że obywatele na mocy prawa stanowią wspólnotę i samodzielnie decydują o wykonywaniu zadań na danym obszarze. Na każdym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa funkcjonuje wspólnota samorządowa, z tym że jest inaczej nazywana. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 i 2 u.s.g. „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”, a „ilekroć mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”. Obecnie gmina jest jednostką ustanowioną ustawowo przez państwo samorządu terytorialnego, z woli ustawodawcy uczestniczącego w sprawowaniu władzy publicznej, ale także niezwykle istotną formą społeczeństwa obywatelskiego¹⁰. W rozumieniu ustawy gmina stanowi wspólnotę samorządową oraz posiada odpowiednie terytorium. Z socjologicznego

⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 257.

⁸ J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 338 i n.

⁹ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 25.

¹⁰ M. Kosiński, *Odpowiedzialność demokratyczna organów gminy za porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli [w:] Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 17 i n.

punktu widzenia jest społecznością lokalną¹¹, jednak w cytowanym przypisie nie ma takiego określenia. Z takim pojęciem zapoznajemy się w treści art. 1 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym „mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową”. Ustawa o samorządzie województwa w art. 1 ust. 1 określa, że „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”. Dlatego przez analogię należy uznać, że gmina bez definicji ustawowej jest podstawową jednostką społeczności lokalnej.

Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych oraz niski stopień zagrożenia patologiami społecznymi są jednym z czynników świadczących o rozwoju i atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów. Beneficjentem bezpieczeństwa lokalnego jest społeczność lokalna, która jest jednocześnie podmiotem tego bezpieczeństwa. Ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa członków lokalnej społeczności od wieków uważano za jedno z najważniejszych, naturalnych zadań samorządu gminnego.

3. Istota bezpieczeństwa i porządku publicznego

W obowiązującym dziś stanie prawnym nie ma legalnej definicji pojęcia „bezpieczeństwo publiczne”, co powoduje, że jego interpretacja dokonuje się głównie w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwa sądowego. Jednolita, konkretna i powszechnie przyjęta definicja bezpieczeństwa nie jest sprawą prostą, gdyż zakres pojęciowy określa w tym przypadku wiele dyscyplin naukowych i światopoglądowych. Wpływ na jej kształt mają zainteresowania takich dziedzin, jak: prawo karne, prawo administracyjne, kryminologia, wiktymologia, socjologia, politologia, ekonomia, historia, psychologia, ale także etyka czy religia. Pojęcie „bezpieczeństwo” posiada charakter interdyscyplinarny i jak wskazano, jest przedmiotem zainteresowań wielu dyscyplin naukowych, można jednak doszukać się pewnych cech wspólnych, jednoczących poszczególne poziomy podejścia do przedmiotowego zagadnienia. W doktrynie nauk społecznych w najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, spokój, niezależność, posiadanie i pewność niezakłóconego rozwoju¹². W rozważaniu na temat bezpieczeństwa zasadne jest odniesienie się do istoty tego zjawiska i pojęcia.

¹¹ Społeczność lokalna (łac. *localis*) – zbiorowość mieszkająca w zwartej jednostce terytorialnej (np. wieś, parafia czy osiedle), gdzie występują powiązania więziami sąsiedzкими, wspólnotą warunków życia i wspólną kulturą, a także poczucie zakorzenienia i przynależności do miejsca zamieszkania. *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1998, s. 800; B. Skalbani, *Wybrane miejsce w społeczności lokalnej – konteksty pedagogiczne* [w:] *Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, red. M. Adamczyk, W. Olszewski, Polkowice 2015, s. 17.

¹² A. Pietrzkiwicz, *Bezpieczeństwo i jego zagrożenia* [w:] *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, red. B. Jaworski, A. Pietrzkiwicz, A. Żygadło, Toruń 2020, s. 17.

Przeciwieństwem bezpieczeństwa jest niebezpieczeństwo, które w sposób naturalny powiązane jest z występowaniem procesu zagrożenia. Dlatego nie ulega wątpliwości, że wraz z pojęciem „bezpieczeństwo” należy omawiać zagrożenia, ponieważ są one jego antonimem. Badając bezpieczeństwo, badamy również zagrożenia jako coś, co może pozbawić człowieka stanu stabilności i trwałości cenionych przez niego zasad, przekonań oraz przedmiotów. Zawsze dokonując analizy pojęcia „bezpieczeństwo”, zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, należy pamiętać, że dotyczy ono bezpośrednio lub pośrednio człowieka. To człowiek zawsze jest beneficjentem bezpieczeństwa. Egzystencja człowieka wyznaczana jest przez jego podstawowe potrzeby, a ich realizacja powoduje zmniejszenie poczucia zagrożenia. Egzystencja danego podmiotu związana jest z chęcią zaspokojenia właściwych sobie potrzeb, które są takie same na poziomie jednostkowym i poziomie stosunków międzynarodowych. Do potrzeb tych należy zaliczyć: przetrwanie (przeżycie), zapewnienie sobie odpowiedniej pozycji społecznej, niezależność oraz zapewnienie sobie korzyści i dóbr osobistych¹³. Dlatego stawiam tezę, że system potrzeb człowieka określa jego system wartości postrzegany jako cecha tego, co jest ważne dla podmiotu bezpieczeństwa.

Wnioski z analizy literatury przedmiotu wskazują, że ważne dla podmiotu bezpieczeństwa jest przetrwanie i możliwość swobodnego rozwoju. Bezpieczeństwo jako kategoria psychologiczna ma charakter subiektywny, a jako kategoria naukowa – obiektywny, jeśli weźmie się pod uwagę standardy i kryteria bezpieczeństwa. Każdy podmiot bezpieczeństwa odczuwa inny stan bezpieczeństwa i taki stan ma charakter subiektywny. Oznacza to, że poczucie bezpieczeństwa wynika z systemu wartości podmiotu bezpieczeństwa. Dla każdego podmiotu bezpieczeństwa poczucie bezpieczeństwa w tych samych okolicznościach oznacza inną wartość. Subiektywne postrzeganie stanu bezpieczeństwa wskazuje, że skala wolności od zagrożeń jest inna dla każdego podmiotu bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo oznacza nie tylko stan zagrożenia, pewności i spokoju lub poczucia wolności od zagrożeń, lecz także proces, który ulega zmianom odpowiednio do zmian zachodzących w otoczeniu podmiotu bezpieczeństwa. Różne sposoby podejścia do bezpieczeństwa zależą od dziedziny nauki je definiującej w kategoriach procesu, wartości i stanu. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się następujące wymiary bezpieczeństwa w zależności od kryterium: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne czasu oraz źródła zagrożeń. W doktrynie nauk społecznych wśród kryterium podmiotowego wyróżnia się bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo jednostki. Związane jest to głównie z rolą państwa, które tak w wymiarze zewnętrznym (międzynarodowym), jak i wewnętrznym (ogólnospołecznym, jednostkowym) pełni rolę głównego kreatora i regulatora bezpieczeństwa¹⁴. Niezależnie od pojawiających się rozbieżności

¹³ E. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2, s. 24.

¹⁴ S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 10–13.

co do interpretacji tak istotnego dla ludzi (społeczeństwa) pojęcia kwestia uzyskania i utrzymania optymalnego w danych warunkach stanu bezpieczeństwa stanowi to jeden z zasadniczych celów ludzkiego działania¹⁵.

Analizując bezpieczeństwo na tle nauk prawnych, szczególnie w dziedzinie prawa administracyjnego, należy zaznaczyć, że pojęcie to nie jest w sposób jednoznaczny zdefiniowane. Jak podaje S. Bolesta, za bezpieczeństwo publiczne uznaje się system urządzeń prawnych i określonych stosunków społecznych, regulowanych przez prawo, którego celem jest odwracanie niebezpieczeństwa grożącego życiu, zdrowiu i mieniu ludzi, oraz usuwających skutki tych zagrożeń. Źródłami tych zagrożeń mogą być zarówno głównie czyny ludzi, jak i działania sił przyrody¹⁶. Na istotę bezpieczeństwa publicznego zwracał uwagę S. Pikulski, podkreślając, że stanowi ono najwyższą wartość społeczną warunkującą bezpieczeństwo obywateli, ich pewność codziennego działania oraz spokój o życie i zdrowie swoje i osób najbliższych, a także gwarantuje nienaruszalność ich mienia. Definiuje on pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako pewien pożądany stan rzeczy gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli obejmujące ich życie i zdrowie oraz mienie¹⁷.

W aktualnie obowiązujących przepisach prawa bezpieczeństwo jest określone przymiotnikiem lub rzeczownikiem w sposób jednoznacznie wskazujący na określony rodzaj bezpieczeństwa. Przykłady potwierdzające tę tezę odnajdziemy w treści Konstytucji RP z 1997 roku, w której wielokrotnie ustawodawca użył pojęcia „bezpieczeństwo”. W treści spotykamy takie określenia, jak: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne. Taka przykładowa rodzajowość bezpieczeństwa zauważalna jest w wielu innych aktach normatywnych, w wielu powszechnie obowiązujących ustawach szczególnych i w wydanych do nich rozporządzeniach naczelných organów administracji publicznej. Opierając się na analizie obecnie obowiązujących aktów prawnych, można np. wyróżnić następujące rodzaje bezpieczeństwa: bezpieczeństwo wewnętrzne oraz wewnętrzne państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo antyterrorystyczne, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo zdrowia i mienia, bezpieczeństwo imprez masowych, bezpieczeństwo i higiena pracy, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, bezpieczeństwo ruchu drogowego, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo jądrowe, bezpieczeństwo zdrowotne (epidemiologiczne) itp.¹⁸

¹⁵ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2020, s. 25.

¹⁶ S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawne” 1983, nr 1, s. 243.

¹⁷ A. Pietrzekiewicz, *Przeciwdziałanie przestępczości na przykładzie powiatu krośnieńskiego w okresie od 2004 do 2014 roku*, niepublikowana rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. S. Pikulskiego, Olsztyn 2015, s. 33.

¹⁸ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014, s. 15.

Nieco inne kryterium podziału bezpieczeństwa proponuje W. Fehler, opierając swój podział na sferach życia społecznego. Z uwagi na powyższe bezpieczeństwo publiczne to: bezpieczeństwo przed przestępnymi zamachami na życie i zdrowie, bezpieczeństwo w transporcie i komunikacji, bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne, bezpieczeństwo pożarowe, bezpieczeństwo prawne, bezpieczeństwo informatyczne, bezpieczeństwo architektoniczne, bezpieczeństwo środowiskowo-technologiczne, bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń, bezpieczeństwo obyczajowe¹⁹. Są to przykładowe rodzaje bezpieczeństwa, co wskazuje na fakt, że bardzo szeroka jest skala przedmiotowości terminu „bezpieczeństwo”. Bezpieczeństwo jest zjawiskiem niepodzielnym, jednak z uwagi na kilka przyczyn, np. politycznych, społecznych, naukowych itp., różne jego strony i płaszczyzny wymagają sprecyzowania, a najczęściej zawężenia jego obszaru. W literaturze, przepisach prawa oraz w praktyce najczęściej spotykamy się z następującą typologizacją i klasyfikacją: bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo pracy. Naukowcy spierają się w kwestii stylistyki i nazewnictwa dyskursu. Niektóre z przytoczonych wyżej pojęć mają podobny zakres znaczeniowy, np. bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo powszechne. Ze względu na brak definicji tych pojęć używa się ich z dużą dowolnością zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym oraz w języku potocznym.

Poczucie bezpieczeństwa jest immanentną wartością życia każdej jednostki ludzkiej, danych struktur społecznych, instytucji społecznych i państwowych oraz występujące w relacjach międzynarodowych. Z uwagi na powyższe bezpieczeństwo jest przedmiotem badań i refleksji naukowej różnych dyscyplin naukowych. Wart podkreślenia jest fakt, że bezpieczeństwa nie można osiągnąć raz na zawsze, ale zdobywa się je nieustannym zbiorowym wysiłkiem podejmowanym dla dobra wspólnego²⁰. Bezpieczeństwo publiczne dla każdego samorządu terytorialnego i każdego kraju jest zawsze aktualnym i ponadczasowym problemem, niezależnym od obowiązującego ustroju społeczno-politycznego. Kwestię zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, zarówno na płaszczyźnie indywidualnej, jak i zbiorowej, należy uznać za wartość nadrzędną²¹.

Reasumując, można skonstatować, że bezpieczeństwo publiczne kształtowane jest przede wszystkim przez dobre i zrozumiałe prawo tworzone przez władzę

¹⁹ W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 42.

²⁰ A. Pietrzekiewicz, *Bezpieczeństwo i jego...*, *op.cit.*, s. 23.

²¹ A. Pietrzekiewicz, *Rola i zakres działania lokalnych władz samorządowych w kształtowaniu bezpieczeństwa* [w:] *Samorząd terytorialny we współczesnej Polsce – dorobek i perspektywy*, red. A.K. Piasecki, P. Baciak, Łódź 2019, s. 65.

ustawodawczą oraz dobrze i sprawnie działającą administrację publiczną i zdyscyplinowane społeczeństwo, które przestrzega stanowionego, aktualnie obowiązującego w kraju prawa²².

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to pojęcia nierozzerwalnie łączące się z funkcjonowaniem państwa oraz ideą prawa i jego kształtowania się. Dlatego bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny to pojęcia najczęściej występujące w aktach prawnych, gdyż mają one uniwersalny charakter. Definiowanie ich jest zależne od metody badawczej, celu danej dziedziny nauki oraz innych czynników. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez W. Lisa „bezpieczeństwo publiczne w nierozzerwalny sposób wiąże się z porządkiem publicznym, przy czym obydwie pojęcia są równie niedookreślone”²³. E. Ura stwierdza, że w przepisach prawa brak jest określenia tych pojęć w sposób precyzyjny²⁴. Ze względu na brak definicji ustawowych tych pojęć ich interpretacja odbywa się na gruncie doktryny i orzecznictwa sądowego. Ramy znaczeniowe pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” z tego powodu wydają się bardzo rozciągliwe.

Zdaniem A. Misiuka zarówno literatura prawa administracyjnego, jak i innych gałęzi prawa, w tym prawa karnego, podkreśla, że mamy do czynienia z pojęciem „nieokreślonym”, a przez to trudnym do zdefiniowania²⁵. Doktryna prawa administracyjnego i karnego nawiązuje w znacznej mierze do intuicyjnego pojmowania pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” występujących w mowie potocznej. Pojęcie „bezpieczeństwo publiczne” jest istotnym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego, które wraz z bezpieczeństwem zewnętrznym składa się na pojęcie bezpieczeństwa państwa. Próby zdefiniowania słowa „publiczny” podjęła M. Sthal, która określiła, że „publiczny to ogólnie dostępny, do powszechnego użytku, to przeciwieństwo prywatnego, to coś przeznaczone do zbiorowego użytku, czyli powszechnego”²⁶. Termin „porządek” w języku polskim oznacza stan, strukturę, plan lub układ odznaczający się regularnością, przejrzystością, czystością, schludnością, ułożeniem przedmiotów w miejscach dla nich przeznaczonych. Dlatego porządek jest pozytywnym stanem rzeczy akceptowanym przez większość ludzi, wpływającym również pozytywnie na jednostkę. Najczęściej odnosi się do otoczenia

²² A. Pietrzekiewicz, *Programy prewencyjne w zakresie zapobiegania przestępczości i efektywność ich wprowadzania na przykładzie powiatu krośnieńskiego w latach 2004–2014*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2016, nr 1(34), s. 186 i n.

²³ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 52.

²⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, op.cit., s. 595.

²⁵ A. Misiuk, *Rozważania o bezpieczeństwie [w:] Nauka o bezpieczeństwie, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. I, red. A. Misiuk, A. Letkiewicz, L. Grochowski, Szczytno 2011, s. 17.

²⁶ M. Sthal, *Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 97.

człowieka. Porządek publiczny tożsamy jest z państwowym, społecznym i związany jest z urzędem czy daną instytucją. Jest nieodłącznym elementem istnienia i współzycia ludzkości niezależnie od etapu rozwoju państwowości. Pojęcie porządku publicznego najczęściej występuje w przepisach prawa karnego i prawa administracyjnego²⁷. Bezpieczeństwo i porządek publiczny mają wspólny zakres regulacji, jakim jest ochrona dobra wspólnego. Porządek publiczny wyznacza poszczególne interesy ogólne, które są zlokalizowane w obszarach determinowanych przez normy prawne. Jednak porządek publiczny ze swej istoty należy do obszaru regulacji administracyjnoprawnych, a jego naruszenie nie musi od razu skutkować zastosowaniem sankcji karnej. Zasadniczą formą reakcji prawnej na naruszenia porządku może być różnorodna sankcja, np. przymus, kara porządkowa itp. Pojęcie „porządek publiczny” podobnie jak termin „bezpieczeństwo publiczne”, ma długą tradycję występowania w prawodawstwie i piśmiennictwie.

Próbę zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa porządku publicznego podjęło wielu badaczy, m.in. S. Pikulski, E. Ura, E. Ochendowski, A. Misiuk, S. Pieprzny. S. Pikulski uważał, że porządek publiczny należy wiązać z prawnie uporządkowanym stanem rzeczy, który może być zakłócony przez pojedyncze osoby lub grupy społeczne. Zakłócenia te mogą mieć charakter wykroczenia lub przestępstwa²⁸. Z kolei E. Ochendowski, odwołując się do poglądów wyrażonych w doktrynie niemieckiej, porządek publiczny definiował jako ogół niepisanych reguł zachowania się jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest niezbędną przesłanką uporządkowanego współzycia obywateli we współczesnym państwie. Reguły te nie są trwałe, ale podobnie jak stosunki społeczne, zmieniają się, są zależne od miejsca i czasu, dlatego nie tworzą kategorii statycznej²⁹. W ujęciu E. Ury porządek publiczny to przede wszystkim kwestia utrzymania takiego stanu w państwie, który umożliwi normalne życie. Badaczka wskazuje na utrzymanie przestrzeni publicznej w porządku i czystości, wydawanie stosownych zakazów i nakazów określających zachowanie obywateli w miejscach publicznych, dbałość o właściwe utrzymanie dróg i ulic, odpowiednią organizację ruchu drogowego, przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych itp.³⁰ Według S. Pieprznego „porządek publiczny to pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (normy moralne, zasady współzycia międzyludzkiego), akceptowane i stosowane przez większość, zapewniający prawidłową koegzystencję i rozwój pojedynczych ludzi i ich zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za

²⁷ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, *op.cit.*, s. 18.

²⁸ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s.101

²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2009, s. 135.

³⁰ E. Ura, *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, red. E. Ura, Rzeszów 2003, s. 221–222.

realizację zadań w tym zakresie³¹. Porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego i zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zachowania się w miejscach publicznych, czystości urządzeń użyteczności publicznej, przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego, ewidencji ludności, zakładania stowarzyszeń itp.³¹ Autor ten podkreśla, że nie jest możliwe wyczerpujące przedstawienie wszystkich dziedzin związanych z zapewnieniem i ochroną porządku publicznego. Podobnie jak inni naukowcy, W. Lis podkreśla, że porządek publiczny nie jest kategorią stałą, ale dynamiczną, uzależnioną od dokonujących się w społeczeństwie procesów, i dlatego ulega zmianie wraz ze zmianą kształtujących się stosunków społecznych³². Ciekawe spojrzenie na istotę porządku publicznego prezentuje A. Misiuk, według którego jest to faktycznie istniejący układ stosunków społecznych uregulowanych przez zespół norm prawnych i innych norm społecznych akceptowanych, gwarantujących bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. Porządek publiczny obejmuje wszystkie te stosunki społeczne, regulowane przez prawo i normy innych systemów, które kształtują się przede wszystkim w miejscach publicznych. Dotyczyć to może także stosunków powstających w miejscach niepublicznych, lecz tylko wówczas, gdy naruszenie ich powoduje zakłócenie normalnej działalności instytucji państwowych, społecznych i prywatnych albo obraża moralność społeczną, gdy taka obraża moralności jest kwalifikowana przez prawo jako przestępstwo lub wykroczenie³³.

W tej jakże ważnej dla społeczeństwa sprawie wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku o sygn. P 2/98 nadał pojęciu porządku publicznego szerokie znaczenie, wskazując, że chodzi o postulat ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współzycie jednostek. Podkreślił także, że przedmiotem ochrony jest troska o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym mienia publicznego. Porządek publiczny koncentruje się przede wszystkim na zorganizowaniu stosunków społecznych i zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania życia społecznego w ramach organizacji państwowej. Ochrona porządku publicznego jest ściśle związana z państwem, ale jednocześnie zorientowana na takie ukształtowanie stosunków społecznych, które zapewni w miarę bezkonfliktowe współzycie jednostek i całych zbiorowości. Odnosi się zatem tak do interesu publicznego, jak i prywatnego³⁴.

³¹ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 39.

³² W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, *op.cit.*, s. 60.

³³ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 18.

³⁴ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P2/98 OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

Przedmiot ochrony w postaci porządku publicznego określony jest normami prawa karnego i prawa wykroczeń, ale należy też wskazać na normy pozaprawne mające istotne znaczenie jako elementy składające się na pojęcie porządku publicznego.

Na podstawie przytoczonych definicji należy skonstatować, że porządek publiczny to pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (zasady współżycia społecznego, normy etyczne i moralne) akceptowane i stosowane przez większość społeczeństwa, zapewniające prawidłową koegzystencję i rozwój zarówno pojedynczych podmiotów, jak i zbiorowości ludzkich, przy aktywnym udziale publicznych podmiotów, zarówno rządowych, jak i samorządowych, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Podkreślić należy, że porządek publiczny nie jest bytem stałym i ulega ciągłym zmianom wraz ze zmianami stosunków społecznych w kraju.

Konkludując, należy stwierdzić, że bezpieczeństwo i porządek publiczny to byty pozostające wobec siebie w swoistej zależności, wzajemnie się warunkujące, tworzące lub gruntujące normalne życie społeczeństwa i jednostek zarówno w sferze lokalnej, regionu, jak i państwa.

4. Podmioty samorządowe odpowiedzialne za stan bezpieczeństwa i porządku na poziomie lokalnym

Zasadniczym zadaniem każdej władzy publicznej, niezależnie czy to rządowej, czy samorządowej, jest zagwarantowanie ludności bezpieczeństwa i możliwości spokojnego, niezagrożonego rozwoju społecznego. W polskim systemie prawnym ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zadaniem państwa wynikającym wprost z art. 5 Konstytucji RP, wykonywanym przez system organów właściwych w tym zakresie. Podstawowe zadania w tej sferze ustawodawca powierzył administracji rządowej. W Polsce za realizację tego obowiązku odpowiedzialność ponosi wiele podmiotów. Wśród nich należy wymienić ustawodawcę, rząd, sądy, prokuraturę, policję, media, szkoły, kościoły i związki wyznaniowe, organy samorządowe wszystkich trzech szczebli, organizacje społeczne oraz społeczność lokalną³⁵. Jednak w realizacji tego zadania na terenie województwa, powiatu czy gminy uczestniczą oprócz organów administracji rządowej i samorządowej też organizacje społeczne i podmioty komercyjne, ale również nieformalne grupy obywateli i poszczególni mieszkańcy danego regionu. Z tego też powodu szczególna rola przypada wyspecjalizowanym w tym zakresie podmiotom, przede wszystkim Policji, a wszystkie inne formacje wykonujące zadania policji administracyjnych mają obowiązek współpracy i współdziałania w zakresie ochrony bezpieczeństwa

³⁵ A. Pietrkiewicz, *Spoleczeństwo w systemie zapobiegania przestępczości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2017, z. 2(39), s. 71.

i porządku publicznego³⁶. Istotną rolę w ochronie tego bezpieczeństwa i porządku publicznego wypełniają także jednostki samorządu terytorialnego. Postanowienia w tym zakresie zostały zawarte w treści ustaw samorządowych.

Najszerszy zakres zadań w tej kwestii przyznano gminie, co jest zgodne z konstytucyjną zasadą subsydiarności. Gminy mogą realizować je przy pomocy straży gminnej (miejskiej) jako samorządowej formacji umundurowanej. Zadania gmin w zakresie bezpieczeństwa lokalnego ustawodawca ujął wśród zadań własnych gminy, które wykonywane są na własną odpowiedzialność i za własne środki finansowe, oraz w ramach zadań zleconych³⁷. Podstawową funkcją gminy jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w realizacji przez gminy zadań o charakterze publicznym uzależniony jest od właściwie funkcjonujących organów gminy oraz od odpowiedniej formalizacji prawnej, czyli tworzenia m.in. prawa miejscowego³⁸.

Dla kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego ustawodawca wyposażył właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego w określone kompetencje ustrojowo-organizacyjne³⁹. Na poziomie gminy istotne są w tym przedmiocie treści ustawy o strażach gminnych⁴⁰. W art. 1 ust. 1 przewiduje ona, że do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna (miejska). Bardzo istotnym wymogiem ustawowym jest idea tej formacji polegająca na spełnianiu służebnej roli wobec społeczności lokalnej. Wykonując swoje zadania, formacja ta ma uwzględniać poszanowanie godności i prawa obywatelskie.

Straż gminna (miejska) swoje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wykonuje na podstawie ustaw i aktów prawa miejscowego⁴¹. Efektywność działań samorządu terytorialnego na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa lokalnego zależy od szybkiego identyfikowania zagrożeń i odpowiedniej elastyczności i kreatywności działań w przyjętych sposobach jego zapewnienia. Żaden ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć na przyszłość określonych rozwiązań

³⁶ A. Pietrkiewicz, *Prawno-organizacyjne formy współdziałania Policji ze strażami ochrony przyrody województwa podkarpackiego* [w:] *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. E. Ura, Rzeszów 2021, s. 186.

³⁷ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.

³⁸ S. Bentkowski, *Ocena bezpieczeństwa gminy w zakresie realizacji zadań publicznych* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 77.

³⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Prawne płaszczyzny i podmioty kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 97.

⁴⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1763).

⁴¹ A. Pietrkiewicz, *Logistyka w funkcjonowaniu, tradycje i współczesność Policji miejscowej – Straży Miejskiej Miasta Krosna* [w:] *Zarządzanie logistyką w administracji publicznej*, red. D. Hryszkiewicz, M. Płotka, Szczytno 2016, s. 210.

prawnych dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego poziomu lokalnego, gdyż determinują je zmieniające się warunki społeczne (urbanistyczne, ekonomiczne, moralne, polityczne, gospodarcze itp.). Dlatego wszelkie działania samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego ukierunkowane muszą być na tworzenie odpowiednich strategii bezpieczeństwa, planów i programów przewencyjnych. Jak podaje M. Mączyński, w polskich realiach prawnych jedynym narzędziem pozwalającym na harmonizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, umocowanym w akcie rangi ustawowej, są powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego⁴².

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w społecznościach lokalnych nie jest jedynym celem społeczności lokalnych, lecz tylko jednym z warunków jej rozwoju i ochrony żywotnych interesów, funkcjonowania ekonomicznego, urbanistycznego itp. Dlatego wszelkie działania w celu zaspokojenia bezpieczeństwa i porządku publicznego powinny być ukierunkowane na tworzenie na poziomie lokalnym odpowiednich planów i programów zapobiegania wszelkim przejawom patologii społecznych. W obecnie obowiązującym w Polsce systemie normatywnym tylko w u.s.p. znajduje się umocowanie rady powiatu do tworzenia powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴³. Z kolei do zadań starosty jako zwierzchnika nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz jego zadań określonych w ustawach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego ustawodawca w treści art. 38a u.s.p. ustanowił komisję porządku publicznego i bezpieczeństwa powoływaną przez starostę⁴⁴.

Ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli w społecznościach lokalnych oznacza proces podejmowania działań i innych środków w celu zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia obywateli i cudzoziemców przebywających w danym miejscu oraz środowiska naturalnego w sytuacjach różnego rodzaju zagrożeń, w szczególności zagrożeń nagłych⁴⁵. Samorząd terytorialny współpracuje i współdziała w zakresie bezpieczeństwa publicznego i porządku z Policją, a w kwestii ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej z Państwową Strażą Pożarną oraz organizacjami pozarządowymi wyspecjalizowanymi w danym zakresie.

⁴² M. Mączyński, *Bezpieczeństwo lokalne; mit czy rzeczywistość?* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 52.

⁴³ Zob. art. 12 pkt 9b u.s.p.

⁴⁴ A. Pietrkiewicz, *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku w kształtowaniu bezpieczeństwa obywateli* [w:] *Wielowymiarowe perspektywy dla grup dyspozycyjnych*, red. J. Maciejewski, M. Zawartka, A. Uss-Lik, Wrocław 2022, s. 331 i n.

⁴⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Zasady konstytucyjne i ustawowe dotyczące zadań gminy* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 168 i n.

5. Organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Za organizację zadań o charakterze publicznym zasadniczo odpowiadają organy administracji publicznej, jednak w celu zwiększenia skuteczności działań część z nich przekazywana jest innym podmiotom administrującym, wśród których znajdują się również organizacje pozarządowe. Są to podmioty społeczne lub prawne, które w obecnej rzeczywistości na podstawie przepisów ustawowych, zawieranych porozumień administracyjnych i umów oraz poprzez współdziałanie realizują znaczną część zadań publicznych⁴⁶. Termin „organizacje pozarządowe” sięga 1950 roku, kiedy określenia tego użyto na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przymuszcza ONZ, która pierwotnie miała tylko do czynienia z rządami państw, chciała skonsultować się z prywatnymi organizacjami typu *non profit*, niezależnymi od władzy, i uznała za wygodne odnieść się do nich po prostu jako do organizacji pozarządowych⁴⁷. Organizacje pozarządowe (NGO z ang. *non-governmental organisations*) często nazywane są również organizacjami pożytku publicznego, organizacjami społecznymi lub organizacjami *non-profit*, jednak nie wszystkie te pojęcia mają takie samo znaczenie. W polskim systemie prawnym ostatecznie termin „organizacje pozarządowe” zdefiniowany został w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁸.

Organizacje pozarządowe są często nazywane organizacjami *non-profit*. Określenie to oznacza, że ich działalność bazuje na kapitale społecznym i nie jest nastawiona na zysk, ale przede wszystkim na wypełnianie i realizację zadań wymienionych enumeratywnie w art. 4 ust. 1 u.o.p.p. Wszystkie dochody, jakie organizacja pozyskuje, przekazuje na działalność mającą na celu pomoc innym, a także na zaspokajanie potrzeb organizacyjnych, takich jak np. płacenie pensji pracownikom czy tworzenie kampanii społecznych⁴⁹. Organizacje te bazują na kapitale społecznym, gdyż opierają swoją działalność na wolontariacie w celu niesienia pomocy społecznej⁵⁰.

Organizacja pozarządowa to organ działający na rzecz konkretnego interesu, a jego aktywność nie ma charakteru zarobkowego. Bardzo często organizacje pozarządowe nazywane są trzecim sektorem. Forma ta podkreśla, jak dużą rolę odgrywają dla społeczeństwa, zaraz obok sektora publicznego i rynkowego. Wszystkie organizacje pozarządowe prowadzą prywatną działalność i powstają z inicjatywy

⁴⁶ B. Jaworski, *Policja administracyjna*, Toruń 2019, s. 372.

⁴⁷ M. Yaziji, J. Doh, *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Warszawa 2011, s. 27.

⁴⁸ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako: u.o.p.p.

⁴⁹ <https://www.wygranaonline.com/organizacje-pozarządowe-w-polsce/> [dostęp: 24.04.2023].

⁵⁰ K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne, Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 123.

osób prywatnych, jednak działają w interesie publicznym, a nie prywatnym. Główną ich cechą charakterystyczną jest to, że nie są one w żaden sposób powiązane z władzami państwowymi. Na swoją działalność nie otrzymują rządowego wsparcia. Posiadają indywidualny, wewnętrzny statut, według którego działają. Mogą funkcjonować w bardzo zróżnicowanych formach prawnych. W Polsce najpopularniejsze z nich to: stowarzyszenia, fundacje, federacje, związki zawodowe, organizacje pracodawców, kościoły i związki wyznaniowe, koła gospodyń wiejskich, koła łowieckie, cechy rzemieślnicze itd. Z danych prezentowanych przez portal ngo.pl wynika, że w Polsce w grudniu 2021 roku zarejestrowanych było 138 tysięcy organizacji pozarządowych, w tym 107 tysięcy stowarzyszeń oraz 31 tysięcy Fundacji (według rejestru REGON). Formę prawną stowarzyszenia mają także ochotnicze straże pożarne (OSP), których odnotowano 16,5 tysięcy⁵¹.

Zadania i cele statutowe wszystkich organizacji pozarządowych ukierunkowane są na działania społecznie użyteczne. W miarę rozwoju tego sektora publicznego organizacje pozarządowe zaczęły funkcjonować w sposób profesjonalny i skuteczny. Z punktu widzenia meritum niniejszego opracowania asumptem do podjęcia dalszych rozważań jest kwestia określana mianem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom to podstawowa funkcja wyspecjalizowanych organów państwowych, jednak w tym zakresie konieczna jest ich współpraca ze społecznościami lokalnymi doskonale znającymi problemy oraz istniejące zagrożenia.

Przykładami polskich organizacji pozarządowych obejmujących swoim działaniem obszar całego kraju i posiadającymi w zakresie zadań statutowych bezpieczeństwo i porządek publiczny są m.in.: Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Polski Czerwony Krzyż, Caritas, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polska Akcja Humanitarna, Fundacja Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, International Police Association – Międzynarodowe Stowarzyszenie Policji Sekcja Polska. Z przedstawionego wykazu wynika, że w przestrzeni publicznej wśród organizacji pozarządowych są podmioty realizujące swoje cele statutowe poprzez: niesienie pomocy osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, ratowanie życia i zdrowia ludzi czy budowę i realizację programów zapobiegania przestępczości, inicjatyw społecznych i programów prewencyjnych.

Szczególne znaczenie w społeczeństwie w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego odgrywa działalność związana z ratowaniem życia, zdrowia i mienia ludności. Zdecydowanie najliczniejszymi organizacjami w tym zakresie są Ochotnicze straże pożarne, czyli jednostki ochrony przeciwpożarowej działające na podstawie kilku przepisów prawnych oraz statutu jednostek. Obecnie obowiązujące ustawy regulujące funkcjonowanie OSP to:

⁵¹ <https://fakty.ngo.pl/fakt/liczba-ngo-w-polsce> [dostęp: 28.04.2023].

- ustawa z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych⁵²,
- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach⁵³,
- ustawa z 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej⁵⁴,
- ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej⁵⁵,
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁶.

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych weszła w życie 1 stycznia 2022 roku.

Stowarzyszenie OSP jest członkiem Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Funkcjonuje w oparciu o statut uchwalony na walnym zebraniu członków. Dyspozycja art. 1 ust. 2 ustawy o OSP wskazuje, że ochotnicze straże pożarne są mundurowanymi, wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, przeznaczonymi do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami, w tym prowadzącymi działania w zakresie ratownictwa specjalistycznego, jednostkami ochrony przeciwpożarowej. Jako formacja mają spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swoje zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Ustawa jednocześnie określa zakres zadań ochotniczych straży pożarnych. W świetle jej art. 3 do zadań realizowanych przez jednostki OSP należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:

- prowadzenie działań ratowniczych, udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także udział w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże,
- udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych poza granicami kraju na podstawie umów międzynarodowych,
- udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach,
- udział w ochronie ludności,
- wykonywanie kwalifikowanej pierwszej pomocy,
- organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty,
- zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym,
- propagowanie zasad i dobrych praktyk w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów,
- organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej,

⁵² Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 194.

⁵³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261.

⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2057.

⁵⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1969.

⁵⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571.

- organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej,
- upowszechnianie i wspieranie współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej,
- propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy,
- wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej,
- integrowanie społeczności lokalnej,
- udział we współpracy międzynarodowej gminy.

Do udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest uprawniony strażak OSP, który:

- ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1,
- posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2,
- posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych,
- odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy,
- ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych⁵⁷.

Strażacy ratownicy OSP biorący udział w działaniach związanych z ochroną przeciwpożarową korzystają z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych⁵⁸.

Jednostki OSP ściśle współdziałają z jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej oraz innymi podmiotami i instytucjami w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli na terenie swego działania (miasta i gminy) lub wspomagają sąsiednie obszary w ramach poczynionych uzgodnień lub umów. Wybrane jednostki OSP spełniające warunki odpowiednich standardów wyposażenia i wyszkolenia określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 roku w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁵⁹ włączone są do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Do systemu może być włączona także jednostka, która jest wyposażona i której ratownicy są wyszkoleni na poziomie pozwalającym na realizację specjalistycznych czynności ratowniczych, jeżeli jej działalność ma zastosowanie w warunkach przewidzianych w planie ratowniczym. Oceny tych warunków dokonuje właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) i komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, każdy w zakresie swojej właściwości. Włączenie jednostki do KSRG poprzedzone jest zawarciem porozumienia między właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej, tą jednostką

⁵⁷ Art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych.

⁵⁸ Art. 115 § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

⁵⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1317.

a wójtem gminy, burmistrzem lub prezydentem – w przypadku ochotniczych straży pożarnych. Porozumienie, które zawierane jest na czas określony, powinno określać:

- deklarowaną gotowość operacyjną, w tym siły i środki jednostki przewidziane do wykorzystania w systemie,
- zadania ratownicze przewidziane dla jednostki w ramach systemu,
- wymaganą liczbę i wymagany poziom wyszkolenia ratowników w jednostce,
- sposób utrzymania stanu gotowości jednostki do działań ratowniczych,
- sposoby alarmowania jednostki,
- okres obowiązywania porozumienia,
- warunki rozwiązywania porozumienia.

Ewidencję jednostek włączonych do KSRG prowadzi Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Według stanu na 6 grudnia 2021 roku do KSRG włączonych było 4738 jednostek OSP. Ponadto w Polsce funkcjonuje ponad 11 tysięcy jednostek spoza systemu⁶⁰.

Patrząc z perspektywy czasu i wyników prowadzonych badań, można śmiało stwierdzić, że nastąpił wyraźny wzrost dodatkowych działalności w OSP, które często nie są związane bezpośrednio z ratownictwem, lecz z nauką, sportem, kulturą czy pomocą społeczną. Strażacy są kojarzeni przez lokalne społeczności jako ci, którzy niosą im pomoc we wszelkich sytuacjach tego wymagających. Ich obecność w danych miejscowościach gwarantuje mieszkańcom poczucie większego bezpieczeństwa, możliwość jak najszybciej udzielonej pomocy oraz komfort życia wolnego od zagrożeń. Ze względu na odległość jednostki Państwowej Straży Pożarnej, która często wynosi kilkanaście lub kilkadziesiąt kilometrów, to właśnie jednostki OSP najczęściej przybywają jako pierwsze na miejsce zdarzenia i jako pierwsze podejmują działania ratownicze. Na uwagę zasługuje fakt, iż w ciągu ostatnich lat zmienił się charakter działań ratowniczych i świadczonej pomocy. Obecnie liczba pożarów jest mniejsza, natomiast zwiększyła się liczba wypadków drogowych czy miejscowych zagrożeń, takich jak przewrócone drzewa czy lokalne podtopienia.

Poza jedną z najważniejszych i najbardziej oczywistych dziedzin, jaką jest ratownictwo, obserwujemy szeroką gamę działalności OSP. Duża część jednostek bierze czynny udział w zawodach sportowo-pożarniczych, które co roku organizowane są na terenach gmin oraz na szczeblu powiatowym, wojewódzkim czy krajowym. Niektóre OSP organizują festyny i zawody na terenach własnych gmin lub powiatów. Zdaniem strażaków to bardzo dobra okazja do tego, aby sprawdzić siebie i swoje umiejętności oraz zaprezentować swoją drużynę lokalnym mieszkańcom. Powstają drużyny pożarnicze (kobiece, męskie oraz młodzieżowe), które zachęcają młodych ludzi do aktywności sportowej i wstąpienia w szeregi OSP. Stanowią one niejako w przyszłości zaplecze kadrowe dla danej jednostki. Zwiększa to także świadomość dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony pożarowej oraz pozwala na

⁶⁰ <https://www.gov.pl/web/mswia/ochotnicze-straze-pozarne> [dostęp: 28.04.2023].

lokalną integrację i zdobycie nowych umiejętności. Takie przedsięwzięcia są dobrą okazją do pokazania swoich umiejętności i posiadanego sprzętu. Ukazują rolę OSP nie tylko jako gwaranta bezpieczeństwa, ale również ambasadora kultury i sportu.

Pomiędzy działalnością ratowniczą a społeczną umiejscowione są kursy ratownicze i kampanie społeczne. Ta szeroko rozumiana działalność edukacyjna prowadzona jest w szkołach, wiejskich lub miejskich świetlicach, jednostkach OSP, a nawet podczas lokalnych uroczystości. Oferta skierowana jest najczęściej do wszystkich okolicznych mieszkańców, bez względu na wiek, wyznanie religijne czy poglądy polityczne. Pozwala to kształtować podstawy i edukować w dziedzinie ogólnego bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej zarówno własnych członków, jak i lokalną społeczność. Dzięki organizowaniu szkoleń i pogadanek w szkołach na temat bezpieczeństwa, ochrony przeciwpożarowej czy udzielania pierwszej pomocy strażacy uczą dzieci i młodzież, jak dbać o własne bezpieczeństwo, jak postępować w przypadku wystąpienia pożaru lub innego zagrożenia zdrowia i życia. Przekazują również przydatne informacje na temat wzywania pomocy z wykorzystaniem numerów alarmowych. Jednostki OSP wnoszą też istotny wkład w życie kulturalne lokalnych społeczności. Podtrzymują lokalne zwyczaje i tradycje, zakładają izby pamięci oraz prowadzą kronikę swojej jednostki. Wspierając kampanie społeczne i organizując pogadanki związane z ekologią, działają na rzecz ochrony środowiska. Poprzez działalność charytatywną wspierają osoby będące w potrzebie, często współpracując przy tym z gminnymi instytucjami pomocowymi.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na szeroki zakres działalności na rzecz bezpieczeństwa ludzi kolejnej organizacji pozarządowej, jaką jest Polski Czerwony Krzyż (PCK). Jest to historycznie uznana, funkcjonująca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej organizacja. Obecnie działa w oparciu o rozwiązania ustawowe oraz statut będący załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 roku w sprawie zatwierdzenia statutu Polskiego Czerwonego Krzyża⁶¹.

Polski Czerwony Krzyż jest częścią Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. W swoich działaniach kieruje się ośmioma zasadami: 1) upowszechnianie międzynarodowego prawa humanitarnego; 2) prowadzenie Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań; 3) promocja honorowego krwiodawstwa; 4) niesienie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof w kraju i za granicą; 5) opieka i pomoc socjalna; 6) promocja właściwych zachowań zdrowotnych i ekologicznych; 7) szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy zgodne ze standardami Unii Europejskiej; 8) działalność edukacyjna wśród dzieci i młodzieży, wolontariat⁶².

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy Polski Czerwony Krzyż ma na celu organizowanie i prowadzenie działalności humanitarnej i wychowawczej, zmierzającej

⁶¹ Dz.U. z 2011 r., nr 217, poz. 1284.

⁶² Informacja o PKC: <https://pck.pl/o-nas/> [dostęp: 4.05.2023].

do utrwalenia pokoju między narodami poprzez szerzenie zasad humanitaryzmu, rozwijanie poszanowania czci i godności ludzkiej, ochronę zdrowia i życia ludzkiego oraz niesienie pomocy we wszystkich okolicznościach, gdy dobra te są zagrożone⁶³. Celem Polskiego Czerwonego Krzyża jest „zapobieganie cierpieniom ludzkim i ich łagodzenie we wszelkich okolicznościach i w każdym czasie, przy zachowaniu bezstronności oraz bez jakiegokolwiek dyskryminacji, a zwłaszcza z powodu narodowości, przynależności do grupy etnicznej, pochodzenia społecznego, rasy, płci, religii, języka lub poglądów politycznych”⁶⁴. Polski Czerwony Krzyż prowadzi szeroki zakres działalności wymieniony enumeratywnie w 21 punktach w § 9 cytowanego statutu. Wśród tych działań są takie dziedziny, jak: ochrona i promocja zdrowia, promocja krwiodawstwa, przeciwdziałanie uzależnieniom, przeciwdziałanie wszelkim przejawom patologii społecznej oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny. Organizacja ta, posiadając liczne jednostki terenowe w kraju, podejmuje się realizacji ważnych z perspektywy społeczności lokalnych różnych zadań oraz realizuje różnorodne formy współpracy m.in. z organami administracji publicznej. Zadania te związane są również z ochroną ludzi, mienia oraz bezpieczeństwem i porządkiem publicznym⁶⁵.

Szczególne znaczenie w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku odgrywa działalność International Police Association Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji Sekcja Polska. Jest to stowarzyszenie funkcjonujące w Polsce od 13 stycznia 1992 roku, kiedy to Sąd Wojewódzki w Poznaniu dokonał wpisu do rejestru pod pozycją ST 447, obecnie nr KRS 0000154720. Stowarzyszenie od 2006 roku posiada status organizacji pożytku publicznego i ma prawo do pozyskiwania odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych. Przynależność do stowarzyszenia jest dobrowolna. Członkami IPA Sekcja Polska mogą być osoby pełniące służbę w Policji i Straży Granicznej oraz emeryci i renciści tych formacji, którzy nie są skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego⁶⁶. W 2022 roku w szeregach IPA Sekcja Polska zrzeszonych było 12 536 członków z terenu całego kraju, gdyż jest to stowarzyszenie ogólnokrajowe, które funkcjonuje w 16 województwach oraz w obszarze miasta stołecznego Warszawa. Grupy wojewódzkie dzielą się ponadto na mniejsze jednostki organizacyjne -regiony IPA. Stowarzyszenie jest wydawcą gazety „IPA Wiadomości Sekcji Polskiej”. Dzięki niej, a także publikacjom na stronie internetowej www.ipapolska.pl coraz szersze grono osób może poznać cele stowarzyszenia i przejawy jego działalności. Mottem stowarzyszenia, wyrażonym

⁶³ Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 179).

⁶⁴ § 8 Statutu Polskiego Czerwonego Krzyża.

⁶⁵ B. Jaworski, *Policja administracyjna*, *op.cit.*, s. 381.

⁶⁶ § 10 Statutu International Police Association Międzynarodowe Stowarzyszenie Policji Sekcja Polska – uchwała nr 22/K/2018 z dnia 14 kwietnia 2018 r.

w języku esperanto, jest: „Servo Per Amikeco” (służyć poprzez przyjaźń). Sekcja Polska IPA cel ten realizuje poprzez różnorodne działania i inicjatywy, wśród których wyróżnić można:

- organizację krajowych i międzynarodowych sympozjów, spotkań i seminariów,
- propagowanie i przeprowadzanie grupowych i indywidualnych wyjazdów studyjnych,
- sprzyjanie wymianie i zbliżaniu młodzieży – podróże, seminaria młodzieżowe,
- informowanie o działalności stowarzyszenia w wydawanym przezeń periodyku,
- rozwijanie kontaktów osobistych z członkami innych sekcji narodowych,
- uświadamianie funkcjonariuszom konieczności poszanowania prawa i utrzymania porządku,
- podnoszenie prestiżu Policji i Straży Granicznej poprzez upowszechnianie wiedzy o formacjach w społeczeństwie oraz dbałość o zachowanie poprawnych relacji między społeczeństwem a Policją i Strażą Graniczną,
- ułatwianie wymiany doświadczeń zawodowych z członkami innych sekcji narodowych,
- współuczestniczenie w przygotowaniu polskiej i światowej bibliografii prac dotyczących problematyki policyjnej oraz stowarzyszenia,
- rozwijanie współpracy zawodowej, socjalnej, kulturalnej, sportowej i turystycznej z innymi sekcjami narodowymi oraz pomiędzy strukturami w kraju,
- inicjowanie wymiany korespondencji dla podtrzymania i nawiązywania kontaktów oraz wspieranie nauczania języków obcych⁶⁷.

Sekcja Polska IPA zasady ewidencji i wykorzystania środków przekazywanych dla IPA z tytułu odpisów podatkowych na rzecz organizacji pożytku publicznego ma uregulowane w rozdziale 14 Regulaminu Działania SP IPA. Z zapisów tego rozdziału jednoznacznie wynika, że środki uzyskane z wpłat 1,5% mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację celów określonych w art. 4 ust. 1 u.o.p.p. Działania IPA SP z wykorzystaniem środków zgromadzonych z odpisu z 1,5% głównie ukierunkowane są na: 1) działalność charytatywną; 2) porządek i bezpieczeństwo publiczne; 3) przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym; 4) wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej; 5) turystykę i krajoznawstwo.

Zgodnie z zastrzeżeniem zawartym w art. 20 ust. 2 u.o.p.p. „wyżej wymieniona działalność nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz członków stowarzyszenia”. Struktury terenowe Sekcji Polskiej IPA większość działań szkoleniowo-prewencyjnych wykonują w porozumieniu z komendami powiatowymi Policji oraz wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego. Wśród najbardziej popularnych działań prewencyjnych IPA Sekcja Polska należy wymienić: konkursy w szkołach podstawowych oraz średnich z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zapobieganie przestępczości „na wnuczka, policjanta, prokuratora” w trakcie spotkań

⁶⁷ § 9 Statutu Sekcji Polskiej IPA, s. 5.

z uniwersytetami III wieku, promowanie i udział w akcjach „bezpieczna droga do szkoły”, „bezpieczne wakacje”, „bezpieczny wypoczynek nad wodą czy w górach”. W tego typu spotkaniach uczestniczą zarówno czynni zawodowo, jak i emerytowani funkcjonariusze. W ich trakcie rozdawane są drobne gadżety promujące bezpieczeństwo, np. kamizelki, opaski czy breloki odbłaskowe itp. W ramach wspierania i upowszechniania kultury fizycznej np. Region IPA Przemysł wspólnie z Regionem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemysłu jest organizatorem już VII Ogólnopolskich Mistrzostw Służb Mundurowych w Piłce Piżowej pod patronatem Polskiego Komitetu Olimpijskiego i Polskiego Związku Piłki Siatkowej. Z uwagi na ograniczenia edytorskie nie sposób przedstawić inne istotne działania pożytku publicznego tego stowarzyszenia, wpisujące się w zakres szerokiego pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

6. Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego należy do sfery zadań administracji publicznej i to ona ponosi odpowiedzialność za odpowiedni ich poziom w codziennym funkcjonowaniu obywateli. Demokratyczne państwo prawne to państwo wolnych obywateli świadomych swoich praw i obowiązków, jednocześnie dostrzegających potrzebę zapewnienia sobie i najbliższym spokoju i bezpieczeństwa, ochrony mienia w codziennym normalnym funkcjonowaniu. Jedną z form aktywizowania człowieka jest zapewnienie mu warunków do samoorganizowania się w różnego rodzaju formy kooperacji zdolne do działania w imieniu i na rzecz swoich członków⁶⁸. Formą takiej kooperacji jest samorząd terytorialny oraz szereg organizacji pozarządowych funkcjonujących na podstawie ustaw szczególnych. Jednym z wielu zadań organów samorządu terytorialnego jest koordynowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na danym terenie poprzez odpowiednią organizację życia społecznego oraz stworzenie i popieranie inicjatyw prowadzących do wypełniania czasu wolnego młodzieży. W tych działaniach jednostek samorządu terytorialnego istotna jest również dobra współpraca ze środkami masowego przekazu, które mają ogromny wpływ na kształtowanie odpowiednich podstaw obywatelskich.

W państwach o ustroju demokratycznym organizacje pozarządowe obok instytucji państwowych i samorządowych stanowią istotny element systemu bezpieczeństwa kraju. Różnorodność organizacji pozarządowych powoduje, że większość może realizować zadania w obszarze edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Kształtowanie pożądanych wartości, postaw, wiadomości i umiejętności wśród społeczeństwa w kontekście współczesnych wyzwań i zagrożeń wymaga nowoczesnej organizacji

⁶⁸ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op.cit., s. 253.

bezpieczeństwa państwa. Przeprowadzona analiza i synteza danych pozwala wysnuć wnioski, że możliwości i różne obszary działań organizacji pozarządowych powodują, iż ranga sektora pozarządowego winna stanowić istotny element w procesie zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Bibliografia

- Bentkowski S., *Ocena bezpieczeństwa gminy w zakresie realizacji zadań publicznych* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawne” 1983, nr 1.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1998.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
- Jaworski B., *Policja administracyjna*, Toruń 2019.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Kosiński M., *Odpowiedzialność demokratyczna organów gminy za porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działań administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Lisiecki M., *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, „Przegląd Policyjny” 1995, nr 4(40).
- Mączyński M., *Bezpieczeństwo lokalne; mit czy rzeczywistość?* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Rozważania o bezpieczeństwie* [w:] *Nauka o bezpieczeństwie, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. I, red. A. Misiuk, A. Letkiewicz, L. Grochowski, Szczytno 2011.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawne płaszczyzny i podmioty kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasady konstytucyjne i ustawowe dotyczące zadań gminy* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- Pietrzekiewicz A., *Bezpieczeństwo i jego zagrożenia* [w:] B. Jaworski, A. Pietrzekiewicz, A. Żygadło, *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020.
- Pietrzekiewicz A., *Logistyka w funkcjonowaniu, tradycje i współczesność Policji miejscowej – Straży Miejskiej Miasta Krosna* [w:] *Zarządzanie logistyką w administracji publicznej*, red. D. Hryszkiewicz, M. Płotka, Szczytno 2016.

- Pietrzekiewicz A., *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku w kształtowaniu bezpieczeństwa obywateli* [w:] *Wielowymiarowe perspektywy dla grup dyspozycyjnych*, red. J. Maciejewski, M. Zawartka, A. Uss-Lik, Wrocław 2022.
- Pietrzekiewicz A., *Prawno-organizacyjne formy współdziałania Policji ze strażami ochrony przyrody województwa podkarpackiego* [w:] *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. E. Ura, Rzeszów 2021.
- Pietrzekiewicz A., *Przeciwdziałanie przestępczości na przykładzie powiatu krośnieńskiego w okresie od 2004 do 2014 roku*, niepublikowana rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. S. Pikulskiego, Olsztyn 2015.
- Pietrzekiewicz A., *Rola i zakres działania lokalnych władz samorządowych w kształtowaniu bezpieczeństwa* [w:] *Samorząd terytorialny we współczesnej Polsce – dorobek i perspektywy*, red. A.K. Piasecki, P. Baciak, Łódź 2019.
- Pietrzekiewicz A., *Spółczesność w systemie zapobiegania przestępczości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2017, t. XV, z. 2(39).
- Rosicki E., *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T., *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010.
- Skalbania B., *Wybrane miejsce w społeczności lokalnej – konteksty pedagogiczne* [w:] *Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, red. M. Adamczyk, W. Olszewski, Polkowice 2015.
- Sthal M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Sulowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2020.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Ura E., *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, red. E. Ura, Rzeszów 2003.
- Yaziji M., Doh J., *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Warszawa 2011.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607; oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji EKSL opublikowano w Dz.U. z 1994 r., nr 124 poz. 608; obecnie obowiązuje ze sprostowaniem w Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).
- Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r., nr 33, poz. 294).
- Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 179).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2057).
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1969).
Ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305.).
Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 194).
Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Polskiego Czerwonego Krzyża (Dz.U. z 2011 r., nr 217, poz. 1284).
Statutu Sekcji Polskiej Międzynarodowe Stowarzyszenie Policji IPA – uchwała nr 22/K/2018 z dnia 14 kwietnia 2018.

Orzecznictwo sądów

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P2/98 OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, t. 1.

Źródła internetowe

Informacja o PKC: <https://pck.pl/o-nas/> [dostęp: 4.05.2023].
<https://www.gov.pl/web/mswia/ochotnicze-straze-pozarne> [dostęp: 28.04.2023].
<https://www.wygranaonline.com/organizacje-pozarzadowe-w-polsce/> [dostęp: 24.04.2023].