

# Samorząd terytorialny w systemie bezpieczeństwa publicznego

## 1. Wstęp

Poczucie bezpieczeństwa jest fundamentalną potrzebą każdego człowieka. Podmiotami, które powinny ją zagwarantować (m.in. z racji swojej legitymizacji), są administracja rządowa i samorządowa. W związku z tym powstaje pytanie o zakres obowiązków, odpowiedzialności, kompetencji, a przede wszystkim źródeł finansowania zadań pomiędzy tymi dwoma podmiotami władzy publicznej. Zagadnienie to należy rozpatrywać w sposób interdyscyplinarny (prawny, techniczny, społeczny, ekonomiczny, humanistyczny). Dopełnieniem rozpatrywania tego zagadnienia jest praktyczna analiza, ocena i predykcja możliwości działania w tym zakresie.

W niniejszym artykule, z racji ograniczeń stawianych przez wydawcę, skupiono się jedynie na elementach związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem społeczności lokalnych oraz na finansowaniu zadań związanych z tym przedmiotem. Celem artykułu jest spojrzenie na problem bezpieczeństwa publicznego z perspektywy źródeł jego finansowania jako jednego z mierników jednoznacznie kwantyfikowalnych. Został on napisany z nadzieją, że Czytelnicy zainspirują się również tą metodą badawczą i być może w procesie badań własnych zechcą ją zastosować, wnosząc kolejne głosy w dyskusji w przedmiocie niniejszego artykułu. Jeśli tak się stanie, to cel artykułu zostanie osiągnięty.

## 2. Zarządzanie bezpieczeństwem społeczności lokalnych

Zapewnienie bezpieczeństwa jest jedną z najważniejszych potrzeb społeczeństwa rozumianego zarówno globalnie, jak i lokalnie. Zadania w tym zakresie realizowane są przez system administracji publicznej na szczeblu centralnym, a także regionalnym oraz lokalnym. Funkcjonowanie tego systemu powinno charakteryzować się sprawnością we wszystkich dziedzinach działania, a zatem powinien to być system integrujący siły i środki w ramach jednej, sprawnie zarządzanej struktury.

---

1      Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

W związku z tym powstaje pytanie o zakres partycypacji poszczególnych podmiotów administracji publicznej w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Jak powinny one być zorganizowane, zarządzane, oceniane, a zwłaszcza finansowane? Odpowiedź na te pytania musi uwzględniać zarówno aspekty teoretyczne, jak i praktyczne.

W Polsce na mocy zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku występuje decentralizacja władzy publicznej<sup>2</sup>, a co za tym idzie, dualizm administracji publicznej na szczeblu centralnym oraz samorządowym. Zdecentralizowany samorząd terytorialny wraz z terenową administracją rządową tworzą dualistyczny model administracji regionalnej i lokalnej. Dualizm dotyczy wprowadzenia do administracji terenowej dwóch kategorii organów: działającej w imieniu państwa administracji rządowej oraz posiadającej odrębną od państwa podmiotowość prawną administracji samorządowej, działającej we własnym imieniu i na własny rachunek<sup>3</sup>. Dualizm polega na rozdzieleniu administracji na: administrację rządową, wykonującą działania na rzecz państwa pojmowanego jako całość oraz administrację samorządową, mającą zadania w sferze regionalnej i lokalnej. Większość zadań publicznych jest realizowana przez samorządy terytorialne. Administracja rządowa skupia się głównie na wyznaczaniu kierunków działań, strategii, pozostawiając obszar wykonawczy do realizacji zadań wynikających z zasady subsydiarności państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego (JST). Oczywiście istnieją kategorie spraw, które pozostają lub są zaliczane tylko do zakresu administracji rządowej. Wynika to z faktu, iż:

- istnieją sprawy wykraczające poza zakres interesów lokalnej i regionalnej społeczności (obronność kraju, statystyka, wybory powszechne),
- istnieją sprawy, których JST nie byłyby w stanie wykonywać ze względów technicznych (energetyka, kolejnictwo, drogi krajowe),
- istnieją sprawy reglamentacji administracyjnej niezwiązane bezpośrednio z zaspokajaniem potrzeb lokalnej i regionalnej wspólnoty (np. sprawy z zakresu administracji miar)<sup>4</sup>.

Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego są obligatoryjnymi zadaniami zarówno administracji na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Jednak powstają pytania, czy występuje dostateczny proces decentralizacji zadań, a zwłaszcza źródeł ich finansowania w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Czy poziom ograniczeń ustawowych w zakresie samodzielności działań przez JST na rzecz bezpieczeństwa obywateli jest właściwy?

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 15, ust. 1 (Dz.U. z 1997 r., poz. 483 z późn. zm.).

3 Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 129.

4 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2006, s. 319.

Dokonując próby odpowiedzi na postawione wyżej pytania, niebezzasadne byłoby postawienie hipotezy, że przemiany ustrojowe z początku lat 90. ubiegłego wieku nie wprowadziły decentralizacji organizacji, zarządzania i finansowania bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych, a w niektórych obszarach wystąpiła jeszcze większa centralizacja. Na bazie zdecentralizowanej w PRL-u straży pożarnej, po roku 1991 powstała Państwowa Straż Pożarna jako scentralizowana i zintegrowana część administracji rządowej<sup>5</sup>. Podobnie Policja, analogicznie jak poprzednio Milicja, jest rządową służbą scentralizowaną. Dodatkowo, charakterystyczny dla ostatnich lat proces zamykania małych jednostek terenowych Policji sprzyja jeszcze większej centralizacji tej formacji.

JST mają obowiązek współpracy z Policją w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Współpraca ta opiera się na takich elementach jak: oparty na samorządowych stanowiskach kierowania system obiegu informacji, współdziałanie Policji w stanowieniu prawa miejscowego w zakresie przepisów porządkowych, finansowanie działalności Policji (np. zwiększenie etatów policyjnych), prawo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty do stawiania wymagań Policji w zakresie prewencji etc. Niestety, praktyka samorządowa w tym zakresie wskazuje na szereg mankamentów. Najważniejszym z nich jest fakt, że JST opierają się głównie na ocenie zagrożeń przedstawianych przez Policję (na podstawie rocznych sprawozdań ze swej działalności, odpowiednim organom wykonawczym JST), podobnie jak służby, inspekcje i straże. JST nie prowadzą własnych ocen rzeczywistych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponieważ odpowiedni komendanci Policji, a także służby, straże i inspekcje oceniane są na podstawie przedstawianych odpowiednim JST sprawozdań, należy się spodziewać, że eksponują one tylko te elementy, które wpływają na pozytywną ocenę ich pracy, pomijając elementy negatywne. W efekcie organy wykonawcze JST mogą nie dysponować rzetelnymi danymi dotyczącymi bezpieczeństwa i porządku publicznego na „swoim” terenie.

### **3. Finansowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa społeczności lokalnych**

Jak już wcześniej wspomniano, zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych zadań instytucji publicznych zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Warto jednak podkreślić, że o stanie idealnego bezpieczeństwa można pisać wyłącznie w kategoriach teoretycznych, ponieważ nawet w przypadku czasowego osiągnięcia braku niebezpieczeństw nie można wykluczyć groźby pojawienia się nowych zagrożeń. Zapewnienie bezpieczeństwa jest proce-

5 Dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa (Dz.U. Nr 50, poz. 321 z późn. zm.), ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).

sem ciągłym. Dlatego też ustawodawca włączył zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego do kategorii podstawowych zadań JST. Występuje jednak podział kompetencji oraz gradacja zakresu działań ze względu na rodzaj JST. Domniemanie kompetencji w tym zakresie posiada samorząd gminny. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej<sup>6</sup>. W tym zakresie samorząd powiatowy wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, które określone są w drodze ustaw<sup>7</sup>. Analogicznie samorząd województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim<sup>8</sup>.

Pomimo że zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego są obligatoryjnymi zadaniami własnymi JST, to ich udział w strukturze pozostałych zadań jest relatywnie niewielki. Na poziomie centralnym wydatki związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową (dział 754 klasyfikacji budżetowej<sup>9</sup>) stanowiły w ostatnich pięciu latach ponad 4% wydatków ogółem. Dział 754 klasyfikacji budżetowej zawiera m.in. takie tytuły budżetowe jak: Komenda Główna oraz jednostki terenowe Policji, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Komenda Główna oraz komendy wojewódzkie i powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, ochotnicze straże pożarne oraz pozostałe jednostki ochrony przeciwpożarowej, ratownictwo górskie i wodne, obrona cywilna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu. Na poziomie JST ta relacja jest o połowę niższa. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w ostatnich pięciu latach zaprezentowano w tabeli 1.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w ciągu ostatnich pięciu lat udział wydatków związanych z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową sukcesywnie spadał w strukturze wydatków ogółem budżetu państwa (z 4,5% w 2009 roku do 4,2% w 2013 roku). Nominalna dynamika zmian była wprawdzie rosnąca, ale realnie (uwzględniając wskaźnik inflacji) wystąpiło ograniczenie środków na ten cel. Podobna tendencja była obecna w JST. Udział wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową w ciągu ostatnich pięciu lat oscylował w granicach 2% wydatków ogółem. Nominalna dynamika zmian wyniosła 0%, co oznacza, że realnie wystąpił spadek wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową w jednostkach samorządu terytorialnego.

6 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7, ust. 1, pkt 14 (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4, ust. 1, pkt 15 (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).

8 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 14, ust. 1, pkt 14 (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

9 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, załącznik nr 1 (Dz.U. z 2000 r., poz. 688 z późn. zm.).

Tabela 1. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej przez budżet państwa i JST w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	Budżet państwa	298 028	294 894	302 682	318 002	321 345
	JST	167 694	183 720	188 207	186 410	190 400
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Budżet państwa	13 527	12 922	12 928	13 080	13 561
	JST	3 582	3 961	3 607	3 660	3 715
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Budżet państwa	4,5%	4,4%	4,3%	4,1%	4,2%
	JST	2,1%	2,2%	1,9%	2,0%	2,0%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	Budżet państwa	-1%	3%	5%	1%	8%
	JST	10%	2%	-1%	2%	14%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Budżet państwa	-4%	0%	1%	4%	0%
	JST	11%	-9%	1%	2%	4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Finansowanie zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową zarówno co do struktury, jak i dynamiki było zróżnicowane w poszczególnych grupach JST. W gminach udział wydatków związanych z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową kształtował się średniorocznie w badanym okresie na poziomie 1,3%. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w gminach zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w gminach w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	bieżące	53 825	59 753	61 434	64 306	66 270
	majątkowe	16 178	19 998	18 253	14 185	13 172
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	620	832	689	713	726
	majątkowe	290	411	297	256	282
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Ogółem, w tym:	1,3%	1,6%	1,2%	1,2%	1,3%
	bieżące	1,2%	1,4%	1,1%	1,1%	1,1%
	majątkowe	1,8%	2,1%	1,6%	1,8%	2,1%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	bieżące	11%	3%	5%	3%	23%
	majątkowe	24%	-9%	-22%	-7%	-19%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	34%	-17%	3%	2%	17%
	majątkowe	42%	-28%	-14%	10%	-3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Poza województwami samorządowymi był to najmniejszy udział wydatków w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej z pozostałych grup JST. Korzystna jednak była struktura tej grupy wydatków. Udział wydatków majątkowych na zadania związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową w strukturze całości wydatków majątkowych gmin był znacznie wyższy niż analogiczny miernik w grupie wydatków bieżących. Wydatki majątkowe to najbardziej pożądana grupa wydatków, ponieważ za ich pomocą władze samorządowe mogą oddziaływać na długookresowy rozwój poszczególnych działów grupujących zadania, w tym przypadku zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej. Warto również podkreślić, iż między wydatkami bieżącymi a majątkowymi istnieje naturalna konkurencja, gdyż przy danych środkach finansowych władze samorządowe muszą dokonywać wyborów pomiędzy tymi grupami wydatków. Jednak dynamika zmian tych kategorii wydatków w analizowanym okresie nie była już tak korzystna jak ich struktura. Wydatki bieżące w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej dynamicznie wzra-

stały (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym), natomiast wydatki majątkowe charakteryzowały się ujemną dynamiką wzrostu.

Z kolei w samorządach powiatowych udział wydatków związanych z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpowodziową w strukturze wydatków ogółem był największy ze wszystkich grup JST i wynosił (z wyjątkiem 2011 roku) ponad 5%. W odróżnieniu jednak od gmin struktura tych wydatków była mniej korzystna. Udział wydatków bieżących na zadania związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpowodziową w strukturze wydatków ogółem był około dwukrotnie większy niż analogiczny miernik wydatków majątkowych. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w powiatach zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w powiatach w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	bieżące	17 080	18 626	19 557	19 675	20 062
	majątkowe	4 076	5 201	4 502	2 801	2 854
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	1 056	1 090	1 107	1 132	1 173
	majątkowe	151	153	79	68	70
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Ogółem, w tym:	5,7%	5,2%	4,9%	5,3%	5,4%
	bieżące	6,2%	5,9%	5,7%	5,8%	5,8%
	majątkowe	3,7%	2,9%	1,8%	2,4%	2,5%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	bieżące	9%	5%	1%	2%	17%
	majątkowe	28%	-13%	-38%	2%	-30%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	3%	2%	2%	4%	11%
	majątkowe	1%	-48%	-14%	3%	-54%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Mniej korzystna w porównaniu do gmin była również dynamika zmian wymienionych źródeł finansowania. Wydatki bieżące charakteryzowały się dodatnią nominalną dynamiką zmian (dynamika realna pozostawała na niezmiennym poziomie), natomiast nastąpił znaczny spadek wydatków majątkowych i to zarówno

w ujęciu nominalnym, jak i realnym. Warto podkreślić, że trend spadku wydatków majątkowych w powiatach był charakterystyczny nie tylko w obszarze bezpieczeństwa publicznego, ale dotyczył całości wydatków majątkowych.

Podobny trend wystąpił także w miastach na prawach powiatu. W analizowanym okresie wystąpił sukcesywny spadek finansowania zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego w strukturze wydatków ogółem (z 2,6% w 2009 roku do 2,2% w 2013 roku). Wydatki bieżące ponad dwukrotnie przewyższały wydatki majątkowe w procesie finansowania zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w miastach na prawach powiatu zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w miastach na prawach powiatu w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	bieżące	43 287	45 836	48 443	51 053	52 535
	majątkowe	12 914	13 118	13 067	12 677	12 418
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	1 237	1 266	1 287	1 322	1 369
	majątkowe	199	183	114	137	72
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Ogółem, w tym:	2,6%	2,5%	2,3%	2,3%	2,2%
	bieżące	2,9%	2,8%	2,7%	2,6%	2,6%
	majątkowe	1,5%	1,4%	0,9%	1,1%	0,6%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	bieżące	6%	6%	5%	3%	21%
	majątkowe	2%	0%	-3%	-2%	-4%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	2%	2%	3%	4%	11%
	majątkowe	-8%	-38%	20%	-47%	-64%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Nominalna dynamika zmian środków bieżących przeznaczanych na bezpieczeństwo publiczne charakteryzowała się wzrostem na poziomie inflacji, co oznacza, że realnie wartość tych środków nie wzrastała. Natomiast w zakresie środków na wydatki majątkowe wystąpił drastyczny spadek zarówno w ujęciu nominalnym,



jak i realnym. W 2013 roku w porównaniu do roku 2009 nominalny spadek inwestycji wyniósł prawie 2/3, w ujęciu realnym był jeszcze większy.

Najmniejszy udział, spośród wszystkich JST, w finansowaniu zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego wystąpił w województwach samorządowych. Środki przeznaczane na ten cel stanowiły zaledwie jeden promil wydatków ogółem tej grupy JST. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w województwach samorządowych zaprezentowano w tabeli 5.

Tabela 5. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w województwach samorządowych w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	bieżące	14 861	15 245	16 339	15 761	16 527
	majątkowe	5 473	5 943	6 612	5 952	6 562
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	12	11	6	5	5
	majątkowe	17	15	28	27	18
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Ogółem, w tym:	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	bieżące	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	majątkowe	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,3%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	bieżące	3%	7%	-4%	5%	11%
	majątkowe	9%	11%	-10%	10%	20%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	-8%	-45%	-17%	0%	-58%
	majątkowe	-12%	87%	-4%	-33%	6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Warto jednak podkreślić, że wydatki majątkowe w finansowaniu bezpieczeństwa publicznego w województwach samorządowych były nieznacznie wyższe od wydatków bieżących. Jednak po wartości tych wydatków można wnioskować, że są to jedynie inwestycje restytucyjne.

## 4. Zakończenie

Zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, podobnie jak cały system administracji publicznej, podlegają procesom decentralizacji. Stąd też wzrasta znaczenie JST w realizacji zadań z tego zakresu. Jednak proces decentralizacji zadań z tego zakresu jest ciągle niewystarczający. Zakres kompetencji JST ma w zasadzie charakter konsultacyjny i opiniodawczy, w znacznej mierze o charakterze fakultatywnym. JST w odniesieniu do wielu enumeratywnie wskazanych narzędzi mogą, choć nie muszą, je stosować. Fakultatywność stosowanych narzędzi nasuwa konkluzje, że wobec głównego nurtu działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego JST traktowane są jako element dodatkowy (a nie kluczowy).

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest kwestia samodzielności finansowej. JST od początku swojego funkcjonowania charakteryzują się niewystarczającą samodzielnością finansową w stosunku do swoich zadań<sup>10</sup>. Finansowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego ze środków publicznych w znacznej mierze nie uwzględnia JST. Natomiast budżety samorządowe nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi, aby móc realnie oddziaływać na tę sferę działalności.

W konkluzji należy podkreślić, iż wymóg konstytucyjny<sup>11</sup> postuluje, aby samorząd terytorialny wykonywał istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w przypadku bezpieczeństwa publicznego ma ciągle charakter deklaracyjny. Obrazowo można stwierdzić, że kierunek został wyznaczony prawidłowo, włączając samorząd w ten obszar działań, jednak niedostosowanie kompetencji i środków finansowych w stosunku do potrzeb wymaga dalszych badań i prac nad tym zagadnieniem.

## Literatura

- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Jańczuk L., *Stan finansów publicznych jako determinanta zamożności społeczeństwa w III Rzeczypospolitej*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Ekonomia, polityka, etyka*, Białystok 2011.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2006.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2009 roku. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2010.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2010 do 31 grudnia 2010 roku. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2011.

10 L. Jańczuk, *Stan finansów publicznych jako determinanta zamożności społeczeństwa w III Rzeczypospolitej*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Ekonomia, polityka, etyka*, Białystok 2011, s. 286.

11 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 16, ust. 2 (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2011 do 31 grudnia 2011 roku. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2012 do 31 grudnia 2012 roku. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2013 do 31 grudnia 2013 roku. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2014.

### **Źródła prawa**

- Dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa (Dz.U. Nr 50, poz. 321 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, poz. 483 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. z 2000 r., poz. 688 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).