

JAROSŁAW KOSTRUBIEC

Recenzja monografii autorstwa Mirosława Karpiuka *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego* (AON, Warszawa 2014, ss. 280)

---

A Review of the Monograph: Mirosław Karpiuk, *The Position of Local Government Within the Sphere of National Security* (AON, Warsaw 2014, pp. 280)

Na rynku wydawniczym ukazała się kolejna monografia prof. Mirosława Karpiuka dotycząca problematyki bezpieczeństwa narodowego, mieszczącej się w sferze administracyjno-prawnej, zatytułowana *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, wydana nakładem Wydawnictwa AON. Zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego są szeroko przez doktrynę analizowane, jednak zakres jego działalności dotyczący bezpieczeństwa, w tym narodowego, nie ma już tak znaczącego oddźwięku. Lukę w tym zakresie uzupełnia recenzowana monografia.

Przedmiotowe opracowanie zawiera wykaz ważniejszych skrótów, wstęp, siedem rozdziałów, zakończenie oraz bibliografię. W ramach pierwszego rozdziału – *Samorząd terytorialny oraz bezpieczeństwo narodowe jako kategorie administracyjno-prawne*, omówione zostały następujące zagadnienia: pojęcie samorządu terytorialnego i bezpieczeństwa narodowego, zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa narodowego, nadzór nad wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego.

Rozdział drugi – *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa społecznego*, odnosi się do następujących aspektów: samorząd terytorialny w sferze pomocy społecznej jako instytucji bezpieczeństwa społecznego, rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych jako element polityki bezpieczeństwa społecznego samorządu terytorialnego, miejsce samorządu terytorialnego w sferze wspierania rodziny i pieczy zastępczej jako obszarach bezpie-

czeństwa społecznego, właściwość samorządu terytorialnego w sferze świadczeń rodzinnych.

Trzeci rozdział – *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa ekologicznego*, obejmuje: samorząd terytorialny w sferze ochrony przyrody, samorząd terytorialny w sferze ochrony środowiska.

W rozdziale czwartym – *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa publicznego*, zostały omówione następujące zagadnienia: samorząd terytorialny jako podmiot systemu ratownictwa, właściwość samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa imprez masowych, artystycznych i rozrywkowych, właściwość samorządu terytorialnego w sferze zarządzania kryzysowego, w czasie stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej, straż gminna (miejska) w sferze bezpieczeństwa publicznego.

*Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa kulturowego*, jako rozdział piąty, analizuje: zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w sferze ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej przez samorząd terytorialny.

Szósty rozdział – *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa ekonomicznego*, traktuje o następujących zagadnieniach: gospodarka komunalna i jej wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne, właściwość samorządu terytorialnego w zakresie zamówień publicznych, zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, właściwość samorządu terytorialnego w sferze energetyki oraz ochrony konsumentów.

Stan wojenny oraz powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej a właściwość samorządu terytorialnego oraz właściwość samorządu terytorialnego w sferze obronności państwa mieszczą się w rozdziale siódmym – *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa militarnego*.

Już we wstępie autor słusznie podkreśla, że samorząd terytorialny jako podstawowa forma decentralizacji władzy publicznej został wyposażony w atrybut władztwa w zakresie wykonywania zadań o charakterze publicznym, w tym m.in. w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe jako wartość prawnie chroniona jest domeną struktur w terenie, zatem również samorządu terytorialnego. Ze względu na potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego oraz jego kompletności konieczne jest usytuowanie jego narzędzi na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) oraz regionalnym. Takimi narzędziami dysponuje samorząd terytorialny wszystkich szczebli. Stosuje je nie tylko w ramach organizacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako zespół podmiotów wyposażonych w zadania i kompetencje wynikające z tegoż bezpieczeństwa, rozumianego szeroko, ale również jako podmiot, któremu ustrojodawca powierzył do wypełnienia misję publiczną, działając jako samodzielna struktura, będąca efektem zabiegu decentralizacji. Można byłoby nawet pokusić się o stwierdzenie, że podstawową formą zapewniającą bezpieczeń-

stwo jest samorząd terytorialny, który jest najlepiej zorientowany w terenie, chociaż niekiedy nienajlepiej wyposażony we właściwe środki.

Autor wskazuje, że szczególną pozycję w aparacie terenowej administracji bezpieczeństwa narodowego zajmuje gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Ze względu na jej status prawny wykonuje ona podstawowe zadania publiczne, w tym również mające fundamentalne znaczenie dla przeciwdziałania zagrożeniom, walki z nimi oraz usuwania ich skutków. Siły i środki będące w jej posiadaniu nie zawsze są wystarczające (adekwatne), by skutecznie sobie radzić z powstałym niebezpieczeństwem lub by zapobiec jego rozprzestrzenieniu się. W związku z powyższym tego rodzaju działania muszą być wspierane przez specjalne podmioty powołane do walki z różnego rodzaju zagrożeniami, a także struktury o zasięgu działania terytorialnie większym niż obszar gminy. Zadania tego rodzaju powinny opierać się na zasadzie koordynacji, z poszanowaniem idei decentralizacji administracji publicznej i – co jest z tym bezpośrednio związane – z nieingerencją w sferę samodzielności, jak słusznie zauważa prof. Mirosław Karpiuk.

Zagadnienia zostały ujęte przedmiotowo. Jak sam autor podnosi, bezpieczeństwo narodowe w aspekcie przedmiotowym obejmuje szereg zadań, których nazwa wprost na to nie wskazuje. Jednak należą one do tej kategorii ze względu na fakt występowania potrzeb w tym zakresie (m.in. w sferze bezpieczeństwa ekologicznego, kulturowego, społecznego), które są zaspokajane za pośrednictwem uruchamianych przez samorząd terytorialny działań. Zadania te realizowane są na wszystkich szczeblach wykonywania administracji publicznej, w tym także na forum lokalnym oraz regionalnym. Przy czym należy wskazać, że samorząd terytorialny jest tą strukturą, za której pośrednictwem sami zainteresowani mogą zabezpieczać swoje potrzeby wynikające z bezpieczeństwa, podczas gdy w przypadku terenowej administracji rządowej takiej możliwości nie ma, gdyż obywatele nie wyłaniają tych terenowych struktur, a uczestniczą w procesie wyborczym w przypadku samorządu terytorialnego. W samorządzie terytorialnym coraz częściej uwypukla się zjawisko partycypacji społecznej w zakresie realizacji określonych zadań, mogą to być również zadania ze sfery bezpieczeństwa narodowego.

Jako cel badań autor przyjął wskazanie mechanizmów kształtujących system bezpieczeństwa narodowego w terenie – w województwie, gminie i powiecie – w aspekcie samorządowym, co odnosi się zarówno do zakresu ustrojowego, podmiotowego, organizacyjnego, jak i rzeczowego, procesowego, czy funkcjonalnego. Cel ten jest konsekwentnie realizowany, przy czym na pierwszy plan wysuwa się aspekt materialnoprawny.

Konkludując, w zakończeniu prof. Mirosław Karpiuk stwierdza, że zadania z dziedziny bezpieczeństwa narodowego podlegają postępującej prywatyzacji. W drodze zamówień publicznych (a także z zachowaniem innych procedur) coraz częściej wykonują je podmioty prywatne, które nie są zainteresowane jakością w zakresie zaspokajania tego rodzaju potrzeb, a dodatnim wynikiem finansowym.

Pomimo tego, że jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w kompetencje związane z bezpieczeństwem, jednak nie zawsze mają środki, w tym finansowe, na ich realizację. Budowę terenowego systemu bezpieczeństwa w oparciu o samorząd terytorialny ocenia on pozytywnie, jednak zwraca też uwagę, że bardzo często zadania w tym zakresie przerastają możliwości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania z dziedziny bezpieczeństwa narodowego w wielu przypadkach powinny mieć charakter zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, co bezpośrednio jest związane z ich finansowaniem z budżetu centralnego. Wsparcie finansowe państwa w ramach realizacji tych zadań jest koniecznym czynnikiem sprzyjającym poprawie funkcjonowania terytorialnego, samorządowego systemu bezpieczeństwa.

Wydaje się, że zagrożeniem dla bezpieczeństwa może być jego prywatyzacja. Podmioty komercyjne kierują się w swojej działalności zyskiem (co jest zrozumiałe), a nie potrzebą zapewnienia ciągłości realizacji zadań określanych mianem szeroko rozumianego bezpieczeństwa oraz zapewnienia ich odpowiedniego poziomu jakości. W związku z czym „wyzbywanie się” tego rodzaju zadań nie może być zdeterminowane rachunkiem ekonomicznym, a faktycznymi potrzebami w terenie.

Jak zauważa autor opracowania, samorządowa polityka bezpieczeństwa jest niejednolita i uzależniona nie tylko od posiadanych środków finansowych i możliwości prawnych, ale również od wizji realizacji tego rodzaju spraw przez organy lokalnej bądź regionalnej władzy. Na samorządowym szczeblu organizacji systemu bezpieczeństwa narodowego brakuje właściwej koordynacji działań, i to zarówno w czasie normalnego funkcjonowania władz publicznych, jak i w czasie zagrożenia, a w przypadku stanów nadzwyczajnych jeszcze mniej wyrazisty jest status samorządu terytorialnego jako administracji bezpieczeństwa narodowego. Według niego działania legislacyjne muszą zmierzać w kierunku budowy systemu bezpieczeństwa narodowego opartego na samorządzie terytorialnym, gdzie poszczególne elementy systemu są skoordynowane i współdziałają ze sobą nie tylko w przypadku wystąpienia zagrożenia, ale również w sferze podejmowania czynności prewencyjnych. Koordynacja terenowego systemu bezpieczeństwa musi się jednak odbywać z poszanowaniem idei decentralizacji, ale i z uwzględnieniem celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa.

Należy stwierdzić, że recenzowana pozycja świadczy o dojrzałości naukowej autora, który we właściwy sposób wskazuje miejsce samorządu terytorialnego zajmowane w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego, zwracając także uwagę na to, jaką rolę powinien on w tym zakresie odgrywać.

Prezentowane opracowanie zostało opatrzone bogatym materiałem bibliograficznym, źródła są różnorodne, co podnosi i tak wysoką wartość książki. Analiza poglądów doktryny, aktów prawnych oraz orzecznictwa pozwala na określenie statusu samorządu terytorialnego w tak różnorodnej oraz wielowymiarowej dziedzinie, jaką jest bezpieczeństwo narodowe.

---

Publikacja ma charakter interdyscyplinarny, łączy elementy prawa, administracji oraz bezpieczeństwa narodowego, co powoduje, że jest to pozycja nie tylko wartościowa, ale również uniwersalna. Może być źródłem dalszych rozważań (rozwijania podniesionej problematyki) dla prawników, administratywistów, czy osób zajmujących się sferą bezpieczeństwa narodowego.