



Horyzonty Polityki  
2025, Vol. 16, N° 54



**TOMASZ KUCZUR**

<http://orcid.org/0000-0002-7010-8207>  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
t.kuczur@ukw.edu.pl

**KRZYSZTOF HENRYK LEWANDOWSKI**

<http://orcid.org/0000-0001-7329-8002>  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
kris15@ukw.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2803

## Polityka decentralizacji bezpieczeństwa. Wyzwanie czy konieczność

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Artykuł poświęcony jest kluczowemu zagadnieniu związanemu z funkcjonowaniem państwa jako całości i jego elementów składowych, czyli bezpieczeństwu. Celem jest ukazanie modelu zarządzania bezpieczeństwem w państwie poprzez decentralizację, określenie zalet i wad przyjętego modelu, a w konsekwencji wyartykułowanie koniecznych działań usprawniających zarządzanie bezpieczeństwem, jak również stworzenie warunków do dalszej dyskusji i sporów naukowych tym obszarze.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Obecny model zarządzania bezpieczeństwem opiera się na dualistycznym podziale zadań na administrację centralną i samorządową. Skutkuje to swoistą dychotomią i hierarchizacją w tym obszarze, niebędącą klasyczną decentralizacją, a jedynie dekoncentracją. W pracy wykorzystano metody dogmatyczno-prawną i obserwacyjną. Dokonano analizy paradygmatu bezpieczeństwa w zestawieniu z wnikliwą obserwacją rzeczywistości.

**PROCES WYWODU:** W ujęciu teoretycznoprawnym dokonano usystematyzowania pojęć bezpieczeństwa i decentralizacji. Następnie omówiono podmiotową strukturę zarządzania bezpieczeństwem i przypisane poszczególnym poziomom kompetencje w tym zakresie. Na ich podstawie wyartykułowano zalety i wady współczesnego modelu zarządzania bezpieczeństwem, które stały

Sugerowane cytowanie: Kuczur, T., & Lewandowski, K.H. (2025). Polityka decentralizacji bezpieczeństwa. Wyzwanie czy konieczność. *Horyzonty Polityki*, 16(54), 95–113. DOI: 10.35765/HP.2803.

się bezpośrednim determinantem wskazania kierunków prac polityczno-legislacyjnych zmierzających do ulepszenia systemu zarządzania bezpieczeństwem.

---

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Analiza pokazała, że decentralizacja w bezpieczeństwie jest możliwa, wymaga jednak precyzyjnego określenia podziału kompetencji oraz stworzenia mechanizmów skutecznej koordynacji działań na różnych szczeblach administracji. Ostatecznym celem powinno być opracowanie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem państwa, który będzie w stanie sprostać współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom przy jednoczesnym poszanowaniu zasad demokratycznego państwa prawa.

---

**WNIOSKI, INOWACJE, REKOMENDACJE:** Decentralizacja odgrywa istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa, proces ten posiada zarówno zalety, jak i przynosi wyzwania. Z jednej strony decentralizacja umożliwia bardziej elastyczne reagowanie na lokalne zagrożenia, z drugiej wiąże się z problemami, takimi jak trudności w koordynacji. Wydaje się, że alternatywą dla pełnej decentralizacji jest dekoncentracja przy zachowaniu centralnego nadzoru. Postulować należy zatem wyważenie decentralizacji i dekoncentracji.

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

bezpieczeństwo, decentralizacja, system zarządzania  
bezpieczeństwem

*Abstract*

THE PROCESS OF DECENTRALIZATION AND STATE  
SECURITY – SELECTED ISSUES

**RESEARCH OBJECTIVE:** The article examines the role of decentralization in state security. It presents a security management model, identifies its advantages and disadvantages, and proposes necessary improvements. The study also aims to foster further academic discussion.

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The current security management system divides responsibilities between central and local administrations, creating a hierarchical structure that resembles deconcentration rather than full decentralization. The study applies the dogmatic-legal and observational methods.

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** Theoretical and legal concepts of security and decentralization are analyzed. The study outlines the structure of security management, assigning competencies to different levels of administration. It identifies strengths and weaknesses of the current model, which serve as a basis for political and legislative recommendations.

---

**RESEARCH RESULTS:** The findings indicate that decentralization in security management is feasible but requires a clear division of responsibilities and effective coordination mechanisms. The ultimate goal is to develop an integrated security management system capable of addressing modern challenges while upholding the principles of a democratic state.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** Decentralization plays a key role in shaping state security, offering flexibility in responding to local threats but also posing coordination challenges. A balanced approach between decentralization and deconcentration, with central oversight, appears to be the optimal solution.

---

---

**KEYWORDS:**

safety, decentralization, Safety Management System

## WSTĘP

Bezpieczeństwo państwa stanowi jeden z kluczowych filarów funkcjonowania współczesnych systemów politycznych i administracyjnych. Decentralizacja, definiowana jako przekazywanie części kompetencji organom niższego szczebla, odgrywa istotną rolę w zarządzaniu publicznym w wielu krajach. Choć niesie ze sobą liczne korzyści, jej zastosowanie w obszarze bezpieczeństwa generuje także znaczące wyzwania i zagrożenia.

Niniejszy artykuł analizuje konsekwencje decentralizacji oraz jej wpływ na funkcjonowanie struktur odpowiedzialnych za ochronę i stabilność państwa. Omawia rolę głównych podmiotów w systemie zarządzania bezpieczeństwem, w tym znaczenie samorządu terytorialnego jako elementu tego systemu. Zakłada, że budowanie bezpieczeństwa na bazie decentralizacji jest możliwe, ale realizuje się przede wszystkim na etapie jego planowania. Utrzymanie bezpieczeństwa z poszanowaniem zasad demokracji, szczególnie w przypadku wystąpienia zagrożeń, wymaga jednak stosowania dekoncentracji jako optymalnego rozwiązania, które zapewnia efektywne zarządzanie bezpieczeństwem na wszystkich szczeblach administracyjnych państwa.

## ISTOTA POJĘCIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Rozważania nad przedmiotem niniejszego opracowania należy rozpocząć od zdefiniowania podstawowego pojęcia – bezpieczeństwa. Jest ono terminem wieloaspektowym, często występującym w powiązaniu z takimi pojęciami jak obronność czy porządek publiczny oraz w kontekście przymiotników określających jego rodzaj: bezpieczeństwo militarne, pozamilitarne, wewnętrzne, zewnętrzne, polityczne, ekonomiczne czy ekologiczne etc. Choć bezpieczeństwo jest pojęciem powszechnie stosowanym w języku prawniczym, nie posiada ono jednolitej definicji legalnej w krajowych ani międzynarodowych przepisach prawa. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że pojęcie to ma silne zakorzenienie w świadomości społecznej i dynamicznie zmienia się wraz z jej percepcją, a jednocześnie charakteryzuje się skomplikowanym kodem prakseologicznym. W konsekwencji prowadzi to do niejednoznaczności definicyjnych oraz różnorodności ujęć doktrynalnych (Lisiecki, 1991, s. 12–14).

Paradoksalnie brak ścisłej definicji prawnej może sprzyjać bardziej elastycznemu podejściu do działań mających na celu utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa (Mączyński, 1998, s. 185). Jednak nadużywanie tego pojęcia może prowadzić do patologii w postaci uzasadniania działań autorytarnych lub totalitarnych państw, których działania będą tłumaczone potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa. Aby temu zapobiec, konieczne jest sięganie po definicje formułowane w różnych dyscyplinach nauk społecznych (Zięba, 1989, s. 49), nauki o bezpieczeństwie, polityce, administracji oraz nauk prawnych, wspierane dorobkiem orzecznictwa administracyjnoprawnego. Zasadniczo pojęcie bezpieczeństwa funkcjonuje w obszarze prawa publicznego, a więc w szczególności prawa administracyjnego (Osierda, 2014, s. 89–90), przy czym wykazuje charakter pojęcia sieciowego, co należy rozumieć nie tylko w aspekcie przedmiotowo-zadaniowym, ale także podmiotowo-systemowym.

Szczegółowe przedstawienie w niniejszym opracowaniu definicji pojęcia bezpieczeństwa ze względu na ograniczony obszar edytorski publikacji jest niemożliwe i z tego powodu opisana została jej uogólniona forma. Termin „bezpieczeństwo” najczęściej utożsamiany jest ze stanem braku zagrożenia, a więc stanem charakteryzującym się spokojem dającym pewność realizacji postawionych zamierzeń

w związku z brakiem możliwości wystąpienia choćby jednego z wielu możliwych negatywnych zjawisk (Zięba, 1999, s. 28). Bezpieczeństwo to także tworzenie odpowiednich warunków rozwoju państwa i jego składowych elementów ustrojowych (Koziej, 2011, s. 20). Najogólniej ujmując bezpieczeństwo to szczególnie, niezwykle szeroki obszar zainteresowania administracji publicznej, polegający na utrzymaniu należytego stanu wewnętrznego i zewnętrznego zorganizowanej wspólnoty, umożliwiającą jej niezakłócone, prawidłowe funkcjonowanie w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa (Sienkiewicz-Małyjurek, 2010, s. 123).

W kontekście treści artykułu należy zauważyć, że zagadnienia bezpieczeństwa ze względu na swoją doniosłość podlegają nie tylko szczególnej ochronie. Ochrona tych fundamentalnych dla bytu państwa wartości stanowi także najstarszą grupę zadań publicznych (Stahl, 2002, s. 330 i nast.), których urzeczywistnianie w duchu decentralizacji dokonuje się nie tylko nie tylko na drodze administrowania centralnego, ale przede wszystkim poprzez aktywność samorządowej władzy publicznej (Sarnecki, 1999, s. 24–28). Zatem utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa nie jest, tak jak było to w minionym systemie politycznym, domeną tylko administracji państwowej, ale dotyczy także szeregu innych podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Wśród tych ostatnich szczególną rolę w przedmiocie kształtowania bezpieczeństwa odgrywają powiaty, na których poziomie katalog zadań w tym zakresie jest najszerszy (Mączyński, 2007, s. 67–69). Przyjęta koncepcja współodpowiedzialności administracji publicznej – tak rządowej, jak samorządowej – za utrzymanie bezpieczeństwa jest niezwykle słuszna, zgodna z istotą decentralizacji władzy. Jest bowiem tak, że nie można przypisywać bezpieczeństwu przymiotu państwowości, gdyż jego realizacja nierozzerwalnie związana jest z utrzymaniem pozytywnego stanu braku zagrożenia także na poziomie lokalnym i regionalnym. Innymi słowy bezpieczeństwo w państwie nie istnieje bez jego realizacji na poziomach niższych: gminnym, powiatowym, wojewódzkim, razem tworzących unitarną strukturę państwa. Dowodzi to, że zastosowanie procesów decentralizacji w utrzymaniu bezpieczeństwa państwa jest wręcz nieodzowne – aby nie powiedzieć: kluczowe – dla funkcjonowania państwa i zachowania jego bezpieczeństwa w każdym wymiarze.

## POJĘCIE DECENTRALIZACJI

Decentralizacja, podobnie jak bezpieczeństwo, jest wieloaspektowym i nieostrym terminem prawniczym. Odnosi się do zagadnień związanych ze sprawowaniem władzy publicznej, administracją, zarządzaniem sprawami publicznymi przez każdy podmiot realizujący zadania publiczne (Tuleja, 2023, s. 76–77). Nie posiada przy tym jednolitej definicji legalnej, mimo że znaczna liczba aktów prawnych nawiązuje do jej istoty w sposób pośredni. W obowiązującym porządku prawnym decentralizacja jest wspomniana w dwudziestu aktach prawnych. Najczęściej zestawia się ją z zasadą decentralizacji, która w ułomny i ogólny sposób przedstawiana jest jako specyficzna, często enigmatyczna norma, odgrywająca rolę wzorca postępowania i paradygmatu ustrojowo-prawnego otaczającej rzeczywistości.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP, 1997) w art. 15 ust. 1 wprowadza zasadę decentralizacji jako zasadę organizacyjną ustroju organów władzy publicznej. Obejmuje ona nie tylko organy władzy *sensu stricto*, lecz także podmioty przeciwdziałające omnipotencji państwa, w szczególności wspólnoty samorządowe (Antkowiak, 2011, s. 161). Podobne ujęcie decentralizacji podmiotowej odnajdujemy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, które wskazuje, że decentralizacja władzy państwowej nie może być pojmowana jednopodmiotowo – wykracza poza samorząd terytorialny, obejmując szerszy katalog organów sprawujących władzę publiczną (Wyrok TK, 07.01.04, sygn. K14/03). Zakres przedmiotowy decentralizacji jest również bardzo szeroki. Obejmuje aspekty związane z władzą i administracją publiczną, w tym zarządzanie finansami publicznymi, wykonywanie usług oraz realizację zadań publicznych, zwłaszcza zadań dotyczących utrzymania bezpieczeństwa. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKST, 1994) również nawiązuje do decentralizacji, choć czyni to jedynie w preambule, wskazując, że zarządzanie publiczne powinno odbywać się jak najbliżej obywatela, z poszanowaniem zasad demokracji i decentralizacji władzy.

Analiza powyższych źródeł uwidacznia, że decentralizacja jest bardziej przedmiotem rozważań doktrynalnych niż normatywnych. Z tego powodu łatwiej ją opisać niż zdefiniować w sposób klasyczny. Czasem przedstawia się decentralizację jako przeciwieństwo centralizacji, podejście to jednak nie oddaje pełni jej istoty i prowadzi

do klasycznego błędu definiowania *ignotum per ignotum*. W doktrynie administracyjnoprawnej terminem przeciwnym dla decentralizacji jest bowiem subsydiarność, pomiędzy którymi występuje sprzężenie zwrotne (Bąkowski, 2007, s. 176 i nast.). Im więcej decentralizacji, tym mniej centralizacji – pojęcia te wzajemnie się dopełniają (Wilczyński, 2010, s. 24). Decentralizacja odnosi się przede wszystkim do zakresu kompetencji, samorządu terytorialnego. Jej francuski źródłosłów wskazuje na związek z gminą (Kmieciak, 2004, s. 19), co w polskim modelu trójstopniowego samorządu jest rozwiązaniem nie do końca precyzyjnym. Definicje decentralizacji przedstawione w literaturze prawniczej, w tym propozycje J. Starościaka i S. Fundowicza, stanowią podstawę wielu współczesnych ujęć interpretacyjnych.

Według S. Starościaka decentralizacja oznacza przesunięcie kompetencji na organy niższego szczebla lub równorzędne, realizowane przez delegację ustawową lub decyzję administracyjną (Starościak, 1960, s. 16). Takie ujęcie zbliża decentralizację do dekoncentracji, gdzie transfer kompetencji nie oznacza samodzielności, lecz podporządkowanie hierarchiczne. S. Fundowicz definiuje decentralizację jako podział funkcji władczych pomiędzy podmioty prawa publicznego niezależne organizacyjnie (Fundowicz, 2005, s. 28). W jego ujęciu decentralizacja podkreśla względną samodzielność, choć nie oznacza autonomii.

Trybunał Konstytucyjny uznaje decentralizację za proces trwałego poszerzania kompetencji jednostek niższego szczebla (Wyrok TK, 03.11.06, sygn. K31/06) wraz z niezbędnymi środkami finansowymi (Wyrok TK, 18.02.03, sygn. K1/96). Ideą decentralizacji jest maksymalne przekazanie zadań jednostkom samorządowym przy minimalnej ingerencji ze strony państwa (Izdebski, 2004). Doktryna i orzecznictwo wskazują na trzy kluczowe elementy decentralizacji: przekazywanie zadań, prawo do korzystania z majątku oraz finansowa samodzielność (Gajl, 1993, s. 12). Najważniejszą cechą decentralizacji jest względna samodzielność – uprawnienie do działania w granicach prawa z jednoczesną niezawisłością od organów wyższego szczebla. Ustrojodawca przewidział jednak możliwość ograniczenia tej samodzielności w określonych przypadkach (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 11), co uwidacznia się zwłaszcza na poziomie powiatów w sprawach związanych z bezpieczeństwem (Grzelak & Łacny, 2011, s. 11–42).

Ograniczenia decentralizacji powinny wynikać z obowiązującego paradygmatu prawnego, uwzględniającego racjonalność i efektywność działania. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego wskazuje, że władza publiczna powinna być lokowana jak najbliżej obywatela, z uwzględnieniem okoliczności społeczno-ekonomicznych (Wyrok TK, 18.07.06, sygn. U 5/04). W praktyce decentralizacja oznacza podział władzy pomiędzy struktury rządowe o hierarchicznym podporządkowaniu a samorządowe, które działają niezależnie, lecz w ramach wspólnego interesu publicznego. Podsumowując, decentralizacja pozostaje kwestią otwartą na interpretacje, zwłaszcza w odniesieniu do głębokości jej zastosowania w różnych obszarach życia publicznego, takich jak bezpieczeństwo państwa.

## STRUKTURA PODMIOTOWA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Struktura decentralizacji w zakresie bezpieczeństwa państwa obejmuje szeroki katalog podmiotów. Wynika to z faktu, że bezpieczeństwo stanowi najwyższą wartość oraz elementarną i jednocześnie konieczną potrzebę społeczną do sprawnego funkcjonowania każdego państwa, jego elementów składowych, instytucji, organizacji i obywateli (Spustek & Paluch, 2017, s. 428). Dotyczy kwestii instytucjonalnych, materialnych, społeczno-ekonomicznych czy też polityczno-prawnych (Pikulski, 2000, s. 101). W związku z tym pojawia się pytanie, czy struktury te ze względu na swoją istotę winny być zarządzane centralnie, czy może wręcz odwrotnie, przy zastosowaniu decentralizacji, a może ze względu na swój uniwersalny i unitarny charakter bezpieczeństwa powinny być zarządzane systemowo, przy zastosowaniu mieszanych form administrowania. Ustalenie charakteru struktury podmiotowej bezpieczeństwa ma tutaj kluczową rolę w udzieleniu odpowiedzi na stawiane w przedmiocie artykułu pytania.

Zgodnie z przepisami Konstytucji RP ustrojowymi podmiotami zaangażowanymi w zapewnianie bezpieczeństwa państwa są przede wszystkim Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej oraz organy władzy publicznej, zarówno centralne, rządowe, jak i samorządowe. Katalog podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa



jest jednak znacznie szerszy. Utrzymanie bezpieczeństwa wymaga bowiem zaangażowania wszystkich obywateli i instytucji pozostających pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególne miejsce w tym obszarze zajmują organy władzy publicznej, administracja publiczna – zarówno ogólna, jak i specjalna, określana jako policja administracyjna. Wśród podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa państwa wyodrębnić można strukturę administracji państwowej w osobie Prezydenta, rządowej, jakim jest Rada Ministrów wraz z jej centralną postacią (Premierem) i terenowymi przedstawicielami rządu (właściwymi wojewodami) oraz zdecentralizowaną strukturą samorządowej administracji.

Na szczycie administracyjnej struktury bezpieczeństwa państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP pełni funkcję strażnika bezpieczeństwa państwa. W ramach swojego ślubowania, zgodnie z art. 130 Konstytucji RP, Prezydent zobowiązuje się do niezłomnego strzeżenia bezpieczeństwa kraju. W realizacji tego zadania wspiera go Rada Bezpieczeństwa Narodowego, będąca kolegialnym organem doradczym (Konstytucja RP, 1997, art. 135). Skład, tryb pracy i zasady funkcjonowania Rady pozostawiono w gestii Prezydenta, co podkreśla jego wiodącą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa, które jest procesem niezwykle złożonym (Tuleja & Kozłowski, 2016, s. 563–719). W przypadku zagrożeń wewnętrznych Prezydent ma możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych (stan wojenny lub wyjątkowy), co wymaga jednak spełnienia określonych wymogów formalnoprawnych, takich jak współdziałanie z Prezesem Rady Ministrów oraz poszanowanie zasad konstytucyjnych (proporcjonalności, legalizmu, celowości) (Lewandowski, 2008, *passim*).

Centralną rolę w zakresie bezpieczeństwa odgrywa obok Prezydenta Rada Ministrów, na mocy art. 146 ust. 4 pkt 7-8 Konstytucji RP odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa (Dudek, 2016, s. 720–879). W szczególności opracowuje strategię bezpieczeństwa narodowego, zarządza kluczowymi obiektami dla bezpieczeństwa państwa oraz koordynuje reakcje na zagrożenia (Ustawa o obronie Ojczyzny, 2024, art. 27). Rada Ministrów może także wystąpić do Prezydenta z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego, a także samodzielnie wprowadzić stan klęski żywiołowej (Prokop, 2005, s. 116–117), co

pozwala na szybkie reagowanie w sytuacjach kryzysowych. O ile utrzymanie bezpieczeństwa przypisane jest Radzie Ministrów, o tyle w kwestiach obronności i bezpieczeństwa istotną rolę przypisuje ustawodawca Prezesowi Rady Ministrów, który współpracując z Prezydentem, kształtuje politykę bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza wobec zagrożeń militarnych.

Na poziomie wojewódzkim za bezpieczeństwo odpowiada wojewoda, będący przedstawicielem rządu. W terenie realizuje on politykę rządu (Ślusarczyk, 2022, s. 97), w tym politykę bezpieczeństwa. Jego zadania w tym obszarze określa szeroki katalog ustaw, m.in. ustawy o wojewodzie i administracji rządowej (2023), o obronie Ojczyzny o stanach nadzwyczajnych, ustawa o stanie wyjątkowym (2017); ustawa o stanie klęski żywiołowej (2017) oraz o zarządzaniu kryzysowym (2023). Wojewoda koordynuje działania administracji rządowej i samorządowej w województwie, kieruje działaniami obronnymi, organizuje mobilizację sił i środków na rzecz obrony państwa oraz prowadzi edukację obronną. W sytuacjach zagrożenia wojewoda posiada szerokie kompetencje, m.in. w zakresie koordynowania działań w przypadku klęski żywiołowej, zawieszania organów samorządowych w przypadku ich niewłaściwego działania czy wnioskowania o użycie Sił Zbrojnych RP. Ponadto nadzoruje realizację zadań zarządzania kryzysowego, w tym monitorowanie i planowanie działań kryzysowych, a także współpracę z instytucjami takimi jak Policja czy Straż Pożarna.

Aktywność wojewody w zakresie utrzymania bezpieczeństwa charakteryzuje się swoistą centralizacją (Pieprzny, 2023, nr 1, s. 44). Ustawodawca powierzył wojewodzie szereg zadań natury informacyjnej, edukacyjnej, wykonawczej i kontrolno-nadzorczej. Ich podstawa wypływa z obowiązujących ustaw prawa materialnego odnoszących się do stanów nadzwyczajnych. Zakres tych kompetencji wykazuje stan daleko idącej ingerencji w życie społeczne. Wojewoda władny jest wprowadzić, łagodzić i uchylać w zakresie nienależącym do innych organów ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela (Kazimierczak, 2018, s. 111–113), nakładać świadczenia osobiste lub rzeczowe (Kamiński, 2016, s. 179–190) lub występować do właściwych organów o ich właściwe stosowanie, dokonywać kontroli i koordynacji działalności organów władzy publicznej, przedsiębiorców i jednostek organizacyjnych funkcjonujących na terenie

właściwości województwa, nakładać na jednostki samorządu terytorialnego zadania i nakazywać im ich finansowanie. Wojewoda władny jest także wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o zawieszenie organów samorządu terytorialnego lub wyznaczyć w ich miejsce czasowy zarząd komisaryczny (Karpiuk, 2015a, s. 6). Aktywność wojewody i jego daleko idące kompetencje w zakresie bezpieczeństwa wpływają na wszystkie podmioty znajdujące się na terenie jego właściwości, niezależnie, czy leżą w jego strukturze czy poza nią. Jego działania natomiast mają na celu skuteczne utrzymanie należytego poziomu bezpieczeństwa, przeciwdziałania określonym zagrożeniom, usuwania ich skutków (Kazmierczak, 2002, s. 56).

Na poziomie samorządowym zadania z zakresu bezpieczeństwa przypisano wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego – gminom, powiatom i województwom samorządowym (Gwardyński, 2021, s. 94). Zadania te realizowane są na podstawie ustaw o samorządzie gminnym (2024), powiatowym (2024) i województwa (2024), a także w ramach szczególnych regulacji, takich jak ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W proces utrzymania bezpieczeństwa jako zbiorowej potrzeby wspólnoty samorządowej zaangażowane są co do zasady wszystkie organy władzy publicznej, a więc organy uchwałodawczo-kontrolne i organy wykonawcze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak w procesie utrzymania bezpieczeństwa, obok organów kolegialnych, szczególną rolę wypełniają organy monokratyczne, choć nie zawsze można im przypisać cechy ustrojowych organów władzy samorządowej (Lewandowski & Wituska, 2014, *passim*).

Każdy poziom samorządu odgrywa określoną rolę w procesie zapewniania bezpieczeństwa. Na poziomie lokalnym odpowiedzialność spoczywa na wójtach, burmistrzach i prezydentach miast, natomiast na poziomie powiatów – na starostach, którzy mają kardynalną pozycję w kwestii bezpieczeństwa, chociaż nie można pominąć roli, jaką odgrywają w tym przedmiocie jednoosobowe organy wykonawcze podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Na poziomie województwa kluczową rolę odgrywają wojewodowie, podczas gdy marszałkowie województw mają ograniczoną odpowiedzialność w tym zakresie (Sosnowski, 2017, s. 214). Zadania samorządów związane z zarządzaniem kryzysowym obejmują monitorowanie, planowanie i reagowanie na zagrożenia,

opracowywanie planów zarządzania kryzysowego, a także współpracę z administracją rządową w celu realizacji wspólnych działań na rzecz bezpieczeństwa.

Struktura podmiotowa bezpieczeństwa państwa w Polsce jest złożona i oparta na współpracy wielu podmiotów na różnych poziomach administracji (Warmiński, 2013, s. 17–19). Kluczowe role odgrywają Prezydent RP, Rada Ministrów, wojewodowie oraz organy samorządu terytorialnego, które wspólnie odpowiadają za utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa państwa. Decentralizacja zadań pozwala na elastyczne reagowanie na zagrożenia, jednak wymaga skutecznej koordynacji i współpracy między poszczególnymi podmiotami.

## WPŁYW DECENTRALIZACJI NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Decentralizacja w kontekście bezpieczeństwa państwa stanowi temat o znaczącej wadze, co znajduje swoje uzasadnienie w licznych argumentach. Najczęściej podnoszone są kwestie efektywności zarządzania, bliskości problemów obywateli oraz zmieniającej się natury współczesnych zagrożeń. W obszarze bezpieczeństwa decentralizacja umożliwi elastyczne, szybkie i precyzyjne reagowanie na zagrożenia, które często różnią się w zależności od specyfiki regionalnej, a nawet lokalnej.

Przekazanie części odpowiedzialności za bezpieczeństwo na poziom samorządowy nie tylko usprawnia działania, ale także wzmacnia społeczności lokalne, budując stabilność oraz zaufanie obywateli do instytucji państwowych. Dzięki temu możliwe jest lepsze dostosowanie działań do lokalnych potrzeb i oczekiwań. Samorządy, posiadając większą autonomię, mogą szybciej i skuteczniej reagować na kryzysy, co sprzyja bardziej efektywnemu wykorzystaniu zasobów. Decyzje podejmowane bliżej miejsca realizacji działań pozwalają na lepsze zarządzanie sytuacjami kryzysowymi i minimalizowanie ich skutków.

Decentralizacja wzmacnia także proces uspołecznienia władzy publicznej, zwiększając zaangażowanie obywateli w życie publiczne. Jest to szczególnie istotne z perspektywy demokratycznego państwa prawa oraz skuteczności w utrzymywaniu porządku publicznego.

W obecnych warunkach geopolitycznych, gdzie zagrożenia mają coraz częściej asymetryczny charakter i mogą wynikać zarówno z czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych, rola zdecentralizowanych struktur nabiera szczególnego znaczenia.

Ważnym elementem decentralizacji bezpieczeństwa jest również zwiększenie autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego w obszarze zarządzania środkami przeznaczonymi na bezpieczeństwo. Może to prowadzić do efektywniejszego inwestowania w lokalne inicjatywy, takie jak infrastruktura, technologie czy szkolenia.

Mimo licznych zalet decentralizacja bezpieczeństwa niesie za sobą także istotne wyzwania, które mogą wpłynąć na efektywność i spójność działań. Głównymi zagrożeniami są trudności w koordynacji, ryzyko nierówności regionalnych oraz potencjalna dezintegracja struktur państwowych.

Problemy koordynacyjne wynikają z różnic w strategiach i procedurach stosowanych przez jednostki lokalne. Wysoki poziom autonomii może prowadzić do rozbieżności w działaniach oraz konfliktów kompetencyjnych pomiędzy organami lokalnymi a centralnymi. Brak jednolitej polityki działania w sytuacjach kryzysowych, takich jak klęski żywiołowe, może skutkować opóźnieniami w reakcji i zwiększeniem strat. Przykładem może być sytuacja z ubiegłorocznej powodzi na Dolnym Śląsku, gdzie brak odpowiedniej koordynacji skutkowało nieefektywnym zarządzaniem kryzysem.

Nierówności regionalne to kolejne wyzwanie wynikające z decentralizacji. Bogatsze regiony mają większe możliwości inwestowania w bezpieczeństwo, podczas gdy biedniejsze jednostki mogą borykać się z brakiem zasobów. Prowadzi to do różnic w poziomie ochrony obywateli oraz standardach reagowania na zagrożenia.

Zagrożenia polityczne i tendencje separatystyczne również mogą stanowić negatywny efekt decentralizacji. Szeroki zakres autonomii przyznany jednostkom lokalnym może wzmacniać aspiracje niepodległościowe, co w skrajnych przypadkach prowadzi do dezintegracji państwa. Przykładem jest sytuacja w Katalonii, gdzie lokalne władze wykorzystują swoją autonomię do realizacji dążeń niepodległościowych. Na krajowej scenie w chwili obecnej nie są zauważalne problemy tego typu, jednak w zestawieniu z aspiracjami Górnego Śląska nie są one całkowicie nierealne w przyszłości.

Brak jednolitej strategii narodowej oraz koncentracja lokalnych władz na problemach doraźnych mogą ograniczać zdolność państwa do wdrażania długoterminowych strategii w obszarze bezpieczeństwa. Współczesne zagrożenia, takie jak terroryzm, cyberataki czy pandemie, wymagają zintegrowanych działań o charakterze krajowym i międzynarodowym, co bywa trudniejsze w systemie zdecentralizowanym.

Ryzyko korupcji oraz nieefektywnego wykorzystania zasobów również wzrasta w warunkach zdecentralizowanego zarządzania. Lokalne mechanizmy nadzoru często są mniej rozwinięte niż centralne, co może prowadzić do nadużyć, osłabiając zaufanie społeczne.

Decentralizacja bezpieczeństwa państwa stanowi wyzwanie o złożonym charakterze, łącząc w sobie zarówno liczne korzyści, jak i istotne zagrożenia. Pozwala na większą elastyczność i efektywność działań lokalnych, ale wymaga przy tym skutecznej koordynacji oraz zapewnienia spójności działań na poziomie centralnym. Współczesne uwarunkowania geopolityczne i rosnąca różnorodność zagrożeń sprawiają, że kluczowe jest wypracowanie modelu, który połączy korzyści płynące z decentralizacji z potrzebą jednolitego zarządzania strategicznego.

## PODSUMOWANIE, REKOMENDACJE I WNIOSKI

Decentralizacja, rozumiana jako przekazywanie kompetencji i zasobów z poziomu centralnego na poziom lokalny, odgrywa istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa. W Polsce proces ten ma zarówno swoje zalety, jak i wyzwania. Z jednej strony decentralizacja umożliwia bardziej elastyczne reagowanie na lokalne zagrożenia, wzmacnia społeczności poprzez większe zaangażowanie obywateli i efektywniejsze wykorzystanie lokalnych zasobów. Z drugiej strony wiąże się z problemami, takimi jak trudności w koordynacji, nierówności regionalne, ryzyko dezintegracji państwa oraz utrudnienia w reagowaniu na zagrożenia ogólnokrajowe i międzynarodowe.

Decentralizacja w obszarze bezpieczeństwa pozwala na lepsze dostosowanie działań do specyficznych potrzeb regionów i zwiększenie lokalnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo publiczne. Jednak proces ten niesie ze sobą ryzyko osłabienia spójności działań

na poziomie państwowym, co może skutkować problemami w sytuacjach kryzysowych wymagających skoordynowanego zarządzania. Kluczowym wyzwaniem pozostaje znalezienie równowagi między autonomią lokalną a centralnym nadzorem, tak aby maksymalizować korzyści, jednocześnie minimalizując potencjalne negatywne skutki. Wydaje się, że alternatywą dla pełnej decentralizacji jest dekoncentracja. Dekoncentracja, rozumiana jako przekazanie zadań i kompetencji lokalnym organom przy zachowaniu centralnego nadzoru, wydaje się bardziej zrównoważonym modelem zarządzania bezpieczeństwem państwa. Łączy zalety decentralizacji, takie jak efektywne wykorzystanie lokalnej wiedzy i zasobów, z możliwością utrzymania centralnej kontroli nad kluczowymi obszarami strategicznymi.

Model dekoncentracji umożliwi lepsze dostosowanie działań do lokalnych uwarunkowań i zachowanie przy tym jednocześnie jednolitej strategii państwowej w sytuacjach o szerszym zasięgu. Kluczowe znaczenie mają tutaj wyraźny podział kompetencji, skuteczna koordynacja działań pomiędzy szczeblem centralnym i lokalnym oraz zapewnienie odpowiedniego finansowania struktur samorządowych. Wprowadzenie takich mechanizmów może znacząco zwiększyć odporność systemu zarządzania bezpieczeństwem na współczesne zagrożenia, takie jak terroryzm, cyberataki czy katastrofy naturalne.

Postulować należy wyważenie decentralizacji i dekoncentracji. Decentralizacja niesie ze sobą wiele korzyści, takich jak wzmacnianie zaangażowania społecznego i zwiększenie efektywności lokalnych działań, jej skuteczność zależy od odpowiedniego balansu między autonomią lokalną a centralnym nadzorem. Nadmierna decentralizacja może prowadzić do nierówności regionalnych i problemów z koordynacją, podczas gdy zbyt silna centralizacja może ograniczać elastyczność lokalnych działań i zdolność do szybkiego reagowania na kryzysy. Dekoncentracja jako forma pośrednia wydaje się optymalnym rozwiązaniem w kontekście zarządzania bezpieczeństwem państwa. Pozwala ona na efektywne wykorzystanie lokalnych zasobów przy jednoczesnym zachowaniu strategicznej spójności działań na poziomie państwowym. Kluczowym wyzwaniem w tym modelu jest stworzenie systemu, który zapewni równomierny rozwój wszystkich regionów, unikając nierówności i umożliwiając skuteczne reagowanie na współczesne zagrożenia.

Decentralizacja w Polsce stanowi ważny element w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa państwa. Jej potencjał leży w możliwości lepszego dostosowania działań do lokalnych potrzeb oraz zwiększeniu zaangażowania społeczności w kwestie bezpieczeństwa. Jednak proces ten wymaga odpowiedniego wyważenia między autonomią lokalną a centralnym nadzorem. Dekoncentracja jako kompromis między pełną decentralizacją a centralizacją może stanowić efektywne rozwiązanie problemów wynikających z decentralizacji w obszarze bezpieczeństwa. Umożliwia ona zachowanie lokalnej elastyczności i efektywności przy jednoczesnym zapewnieniu strategicznej spójności działań na poziomie państwowym.

Kluczowym zadaniem w budowie takiego modelu jest zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla samorządów, precyzyjne określenie podziału kompetencji oraz stworzenie mechanizmów skutecznej koordynacji działań na różnych szczeblach administracji. Ostatecznym celem powinno być opracowanie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem państwa, który będzie w stanie sprostać współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom przy jednoczesnym poszanowaniu zasad demokratycznego państwa prawa.

#### BIBLIOGRAFIA

- Antkowiak, P. (2011). Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego. *Srodkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 2, 155–174.
- Bąkowski, T. (2007). Administracyjno-prawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2020). *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Dudek, D. (2016). Rada Ministrów i administracja rządowa. W M. Safjan & L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243* (s. 720–879). Warszawa: C.H.Beck.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2001). Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Dom Wydawniczy PWN.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).
- Fundowicz, S. (2005). Decentralizacja administracji publicznej w Polsce. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

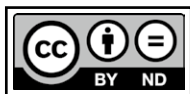


- Gajl, N. (1993). *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Grzelak, A., & Łacny, J. (2011). Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 4, 11–42.
- Gwardyński, R. (2021). Bezpieczeństwo państwa jako efekt działania systemowego. *Zeszyty Naukowe Państwowej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, 3, 91–101.
- Izdebski, H. (2004). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kamiński, R. (2016). Uprawnienia, kompetencje i odpowiedzialność wojewody w zakresie stanów nadzwyczajnych. *Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie*, 2, 179–190.
- Karpiuk, M. (2015a). Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych. *Studia Prawnicze i Administracyjne*, 4, 33–38.
- Karpiuk, M. (2015b). Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego. *Studia Prawnicze i Administracyjne*, 3, 3–9.
- Kazimierczuk, M. (2018). Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie. *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*, 9, 111–124.
- Kazimierczuk, M. (2022). Ograniczenie prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej. *Civitas et Lex*, 3, 47–63.
- Kmieciak, P. (2004). *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- Konarski, M.J. (2020). Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. *Przegląd Prawa Administracyjnego*, 3, 83–109.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Koziej, S. (2011). Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja. *Bezpieczeństwo Narodowe*, 2, 19–39.
- Lewandowski, K. (2008). Regulacje stanów nadzwyczajnych. *Jurysta*, 9, 23–27.
- Lewandowski, K., & Wituska, E. (2014). Próba rewizji pozycji ustrojowo-prawnej przewodniczącego organu wykonawczego pośredniego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce na tle (modelowych) rozwiązań francuskich. W J. Sługocki (Red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*. Tom II (s. 246–276) Wrocław: Presscom.
- Lisiecki, M. (1995). System bezpieczeństwa publicznego państwa. *Przegląd Policyjny*, 4, 12–24.

- Mączyński, M. (1998). Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym. W S. Dolata (Red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy* (s. 185–225). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Mączyński, M. (2007). Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. *Przegląd Prawa Publicznego*, 6, 69–90.
- Osierda, A. (2014). Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. *Studia Iuridica Lublinensia*, 23, 89–106.
- Pieprzny, S. (2023). Wojewoda w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, *Studia Prawa Publicznego*, 1, 31–47.
- Pikulski, S. (2000) Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego. W W. Bednarek, S. Pikulski (Red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej* (s. 77–101). Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Prokop, K. (2005). Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Białystok: Temida 2.
- Sarnecki, P. (), Właściwość organów terenowych w sprawach porządku publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych. W J. Czapska & W. Krupiarz (Red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych* (s. 24–48). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2010). Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego. *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 99–123.
- Sosnowski, W. (2017). Cele i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. *Wiedza Obronna*, 3-4, 214–227.
- Spustek, H., & Paluch, A. (2017). Struktura bezpieczeństwa narodowego Polski. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie*, 100, 385–428.
- Stahl, M. (2002). *Materialne prawo administracyjne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego.
- Starościak, S. (1960). *Decentralizacja administracji publicznej*. Warszawa: PWN.
- Ślusarczyk, M. (2022). Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów. W P. Drembkowski, M. Ślusarczyk (Red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz* (s. 97–110). Warszawa: C.H. Beck.
- Tuleja, P. (2023). Art. 15 Zasada decentralizacji. W P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 76–77). Warszawa: Wolters Kluwer.

- Tuleja, P., & Kozłowski, K. (2016). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W M. Safjan, L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243* (s. 563–719). Warszawa: C.H. Beck.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 566 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 122 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r., poz. 190).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r., poz. 248 z późn. zm.).
- Warمیński, A. (2013). *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Wilczyński, P. (2010). Decentralizacja. W M. Stahl & B. Jaworska-Dębska (Red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Cz. 1, ustrój* (s. 24–26). Warszawa.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK z 2003 r. Nr 2A, poz. 11, s. 34.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK z 2004 r. Nr 1A, poz. 1, s. 44.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK 2006 r. Nr 7A, poz. 80, s. 18.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK z 2006 r. Nr 10A, poz. 147, s. 26.
- Zięba, R. (1989). Pojęcie bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych. *Sprawy Międzynarodowe*, 10, 1–23.
- Zięba, R. (1999). *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*. Warszawa: Scholar.

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>