

Dariusz Wasiak

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

Bezpieczeństwo na drogach jako swoista *ultima ratio* czy jedynie argument dla ograniczania kompetencji organów wykonawczych gminy?

Safety on roads as *ultima ratio* or simply an argument for restricting competence of self-governmental executive bodies?

Streszczenie

W artykule przedstawiono jedną z możliwości wykorzystania klauzul generalnych „bezpieczeństwa” i „porządku publicznego” jako skutecznego instrumentu legitymującego działania władze państwa. Autor dowodzi, że klauzula generalna osadzona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest w stanie skutecznie ograniczyć kompetencje organów wykonawczych gminy na płaszczyźnie ich prawa do kształtowania własnej polityki w sferze ruchu drogowego.

Słowa kluczowe

Bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, kompetencje, samorząd, ruch drogowy, straż miejska, organ wykonawczy gminy.

Abstract

The article presents one of the possibilities of implementing a general clause of “security” and “public order” as an effective instrument to legitimize imperious actions of the State. The author argues that a general clause included in art. 31(3) of the Constitution of the Republic of Poland can be regarded as an argument which may effectively restrict the competence of self-government executive bodies concerning the right to develop their own policies in the area of road traffic.

Keywords

Public security, public order, competence, self-government, road traffic, self-governmental police (municipal police), executive bodies of community.

Wprowadzenie

Artykuł jest analizą jednego z wielu występujących w prawie przykładów wykorzystania przez władzę możliwości wynikających z przywoływania klauzul generalnych „bezpieczeństwa” i „porządku publicznego”. Za pomocą tych głównych nośników argumentacyjnych państwo jest w stanie osiągnąć wyznaczony przez siebie cel przy szero-

kiej, choć często medialnie kształtowanej, akceptacji społecznej¹. Wszak klauzule te, będąc nośnikami wartości, nie tylko uelastyczniają prawo, ale także – jako pewne odsłony zespołu reguł skierowanych na efektywne modelowanie informacyjne społeczeństwa – umniejszają rolę tych wartości, jak również często maskują główny cel władzy – utrzymanie kondycji ekonomicznej państwa. Zapewnienie bezpieczeństwa na drogach jest bowiem wyłącznie celem co najwyżej drugorzędym, wyznaczonym przez nieostre, wykorzystujące wielopłaszczyznowe konotacje pojęcie, które pozwala władzy dowolnie żonglować kompetencjami organów wykonawczych gminy w dziedzinie ich prawa do kształtowania własnej polityki w sferze ruchu drogowego, a tym samym zagarnąć sprawdzony już model zarządzania bezpieczeństwem i środkami publicznymi.

1. Instrumentarium

Podmiotem ochrony bezpieczeństwa publicznego jest zawsze państwo, czyli organizacja i społeczeństwo występujące jako jej element, jego przedmiotem zaś są urządzenia podstawowe, czyli urządzenia umożliwiające normalną egzystencję, a także każde mienie, w tym dobra materialne i niematerialne poszczególnych obywateli². Treścią pojęcia „bezpieczeństwo” objęta jest zatem ochrona życia, zdrowia i mienia, co skutkuje tym, że państwo poprzez realizację działań nacechowanych zachowaniami zorientowanymi na utrzymanie określonego przez siebie stanu, chroni społeczeństwo i jego interesy (w tym własne) przed szkodami im zagrażającymi, niezależnie od źródła ich powstania, w tym także przed hipotetycznymi zagrożeniami powodowanymi przez samego człowieka, czyli podmiot kształtowany instrumentalnie³. Działania takie wynikać mogą z faktu wyróżniania dwóch znaczeń pojęcia bezpieczeństwa publicznego: wąskiego i szerokiego. Pojęcie bezpieczeństwa w znaczeniu wąskim jest niczym innym jak systemem urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych, którego celem jest ochrona społeczeństwa i jednostki, zwłaszcza ze strony gwałtownych czynów ludzi lub działań przyrody. Natomiast w znaczeniu szerokim owo pojęcie obejmuje też działania odwracające niebezpieczeństwa zagrażające życiu, zdrowiu i mieniu ludzi wraz z usuwaniem skutków tych zagrożeń⁴. Z tych względów za jego pośrednictwem ustrojodawca jest w stanie wpłynąć na istniejącą sieć powiązań pomiędzy jednostkami, a tym samym na kształtowanie zachowań społecznych⁵, gdyż sprawniej oddała wszelkie zagrożenia, któ-

¹ <http://www.tvp.info/17518420/raport-nik-strazom-gminnym-zabrac-mobilne-fotoradary> [dostęp 20.07.2015].

² E. Ura, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Warszawa 1983, s. 124 i n.

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

⁴ S. Bolesta, *Prawoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 29.

⁵ K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, [w:] *Organizacyjne podstawy bezpieczeństwa publicznego*, Gliwice 2011, s. 40.

re mogłyby wpłynąć na wystąpienie jakichkolwiek dysproporcji w pozycji ustrojowej każdego przewodnika politycznego.

Z kolei porządek publiczny „rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. [...] Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych”⁶. Zatem porządek publiczny to „[...] stan, który umożliwi normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, gdyż [...] porządek publiczny w państwie demokratycznym obejmuje w szczególności pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych. Stąd też przesłanka porządku publicznego [...] może niekiedy obejmować również niektóre interesy gospodarcze państwa”⁷. To z kolei prowadzi do wniosku, że „przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego i – tym samym – nie jest bezpośrednio czy wyłącznie powiązana z «państwem»”⁸.

Uwidocznione tu możliwości kształtowania porządku prawnego za pośrednictwem klauzul generalnych, zrodzone m.in. z trudności wyznaczenia jednej legalnej definicji dla tych chłonnych zakresowo pojęć, przekładają się na ich uniwersalność, a tym samym niezbędność przywoływania w aktach prawnych, gdzie wymagany jest argument, który ma legitymować wprowadzenie ograniczeń lub dokonać zmian w zakresie posiadanych praw i wolności. Dzięki bowiem przywołaniu danych argumentów jako wyznaczników niezbędności dla realizacji wyznaczonego przez ustrojodawcę celu, pojęcia te są w stanie dokonać stygmatyzacji celu, który nie musi być dodatkowo legitymizowany⁹.

Pod pojęciem metod panoptycznych rozumiem natomiast wszelkie działania inspirowo-angażujące lub dezinformujące. Stąd też metody panoptyczne mogą być rozumiane również jako działania instytucji władczych, które przy wykorzystaniu dostępnych narzędzi (w tym prawnych) są w stanie autorytatywnie kreować zachowania

⁶ M. Wyrzykowski, *Granice wolności i praw – granice władzy*, [w:] O. Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowawczych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa, 1998, s. 50.

⁷ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 189–190.

⁸ L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 25.

⁹ Zaprezentowana teza o dowolnej stygmatyzacji celu za pośrednictwem klauzul generalnych jest wynikiem badań przeprowadzonych w latach 2011–2015, przedstawionych w dysertacji mojego autorstwa pt. *Argument z porządku publicznego jako uzasadnienie technik panoptycznych w dyskursie prawnym*. Stąd też świadomie odstępuję od szerszego przywoływania dotychczasowego dorobku naukowego, a tym samym wyjaśnię terminologii pojęciowej głoszonej przez takich autorów jak m.in.: S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, oraz A. Chajbrowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.

zbiorowe w imię utrzymania – narzuconego przez władzę – stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Władza natomiast rozumiana jest tutaj jako cała administracja publiczna, czyli władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza.

Z kolei instytucje władcze to organy, czyli podmioty powiązane ze sobą i odpowiedzialne za kreowanie zachowań jednostek na płaszczyźnie wertykalnej oraz horyzontalnej, do których niewątpliwie zaliczyć należy m.in. Policję.

2. Uwagi wprowadzające

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w opublikowanym raporcie o stanie bezpieczeństwa na drogach stwierdziła, że zaangażowanie samorządu lokalnego w minimalizowanie negatywnych zachowań na drogach (chodzi o nadmierną prędkość) podyktowane jest jedynie chęcią pozyskiwania pieniędzy do gminnej kasy¹⁰. Dlatego też w celu zmiany tego stanu faktycznego – jak wskazuje NIK – należy odebrać gminom prawo do realizowania działań kontrolnych urzeczywistnianych za pośrednictwem straży gminnych (miejskich). Należy – jak czytamy dalej w raporcie – uposażyć w pakiet możliwości sterowania kontrolami drogowymi wyłącznie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, gdyż tylko taki zabieg prawno-organizacyjny przełoży się na poprawę stanu bezpieczeństwa na drogach. Zadanie to będzie bowiem realizowane dodatkowo w oparciu o wieloletni Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, w którym wskazane zostaną konkretne kwoty do wydatkowania na ten cel w poszczególnych latach¹¹.

3. Istota zagadnienia

Niewątpliwie te krzywdzące – kunsztownie sprofilowane i zabarwione nutą sofistymatu oraz szczyptą oksymoronu – zawarte w raporcie NIK wnioski są wyrazistym obrazem możliwości efektywnego wykorzystywania plastycznych metod panoptycznych zorientowanych na osiągnięcie zakładanego efektu politycznego i ekonomicznego¹². Mowa tu o możliwości kształtowania każdej informacji, która pozwala na sprawne modelowanie mas (społeczeństwa)¹³. Dzięki takim zabiegom, w tym przypadku polegają-

¹⁰ <http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/4689272,straże-miejskie-bez-fotoradarow-samorzady-moga-stracic-spore-wplywy,id,t.html?cookie=1> [dostęp 20.07.2015].

¹¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7572,vp,9503.pdf> [dostęp 20.07.2015].

¹² Do takich metod zaliczyć można m.in. przekazywanie jedynie wybiórczych informacji, czyli informacji sprofilowanych dla wyznaczonego odbiorcy.

¹³ „Nowelizacja przepisów zakłada odebranie stacjonarnych fotoradarów straży miejskiej. Praktyka pokazała, że dla tej formacji bezpieczeństwo na lokalnych drogach nie stanowi priorytetu przy korzystaniu z fotorejestatorów. Szacuje się, że położenie kresu patologicznym praktykom łapania gminnych

cym na wybiórczym doborze upublicznionych wniosków z przeprowadzonej kontroli, instytucje państwowe odpowiedzialne za dbałość o gospodarność państwa mogą – dzięki pozyskanej w ten sposób znaczącej akceptacji społecznej oraz w imię dbałości o bezpieczeństwo na drogach – swobodnie kształtować poszczególne elementy polityki państwa, w tym głównie jego politykę fiskalną¹⁴.

Stąd też najprawdopodobniej z tych względów w przedstawionych wnioskach nie znalazł się czy też został zmarginalizowany fakt niewydolności bądź małej operatywności służb państwowych lub ich opieszałości, a tym samym zabrakło informacji o świadomym wykorzystywaniu przez te służby kompetencji organów wykonawczych gminy do samodzielnego realizowania zadań związanych z dbałością o bezpieczeństwo na drogach. Raport nie eksponuje bowiem wyrażenie faktu, że dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego, ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, winne być w całości przeznaczone przez organy jednostek gminy na finansowanie zadań:

- 1) inwestycyjnych,
- 2) modernizacyjnych lub
- 3) remontowych związanych z siecią drogową skierowanych na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym popularyzację przepisów ruchu drogowego,
- 4) działalność edukacyjną oraz
- 5) współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi¹⁵.

Dlaczego? Odpowiedź na zrodzone pytanie czy też pytania można odnaleźć w „polityce dbałości ustawodawcy o gospodarność państwa” zawartej w ustawie budżetowej.

W założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2016 uwidoczniony jest plan przewidywanych dochodów, które jak podnosi projektodawca, mogą być nieco niższe niż zakładano w prognozach finansowych przeprowadzonych w I kwartale 2015 roku. Wiedza ta jednak nie skutkuje jakimikolwiek zmianami działań rządu, który nadal utrzymuje, że przeznaczy dodatkowe środki na wynagrodzenia dla określonych grup pracow-

budżetów z kieszeni kierowców pozbawi gminne kasy ok. 300 mln zł. Zarządzanie wszystkimi fotoradarami będzie należało do Inspekcji Transportu Drogowego, a pieniądze z mandatów otrzyma skarb państwa”. Zob. http://wyborcza.biz/finanse/1,125887,17429142,Nowe_przepisy_i_nowe_mandaty__PORADNIK_.html [dostęp 20.07.2015].

¹⁴ „[...] już w najbliższych miesiącach – system (kontroli) ma objąć w całym kraju 400 fotoradarów, 29 urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości, 20 instalacji rejestrujących na skrzyżowaniach wjazdu na czerwonym świetle oraz 29 mobilnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pojazdach ITD. Montaż przy drogach ostatniej partii 100 fotoradarów, a także m.in. rejestratorów przejazdów na czerwonym świetle zaplanowany jest po wakacjach”, <http://biznes.onet.pl/straz-miejska-pozbawiona-fotoradarow/xxps89> [dostęp 20.07.2015].

¹⁵ Art. 20d ustawy z dnia 20 marca 1985 o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.).

niczych w administracji zespolonej oraz wojska¹⁶. Dlatego też w konsekwencji dodatkowe koszty – czyli nieplanowane wydatki – na utrzymanie sektora państwowego w 2016 roku mogą wzrosnąć o ponad 2 mld zł¹⁷. Aczkolwiek należy tu mocno zaakcentować, że przywołana wartość nadal rośnie – jest stale płynna, gdyż katalog grup, którym rząd zaplanował przyznać podwyżki, jest cyklicznie rozszerzany¹⁸.

Prima facie można zatem dostrzec, że w 2016 roku rząd zmuszony będzie do skoncentrowania swoich działań na wroście efektywności sektora administracji podatkowej oraz represyjności Policji i Inspekcji Transportu Drogowego (ITD)¹⁹. Oczywiście wzrost oczekiwanej efektywności wymusza na służbach państwowych prowadzących działania na rzecz poprawy porządku i bezpieczeństwa publicznego na drogach zwiększenie sankcyjności²⁰. Podstawowym kryterium oceny sprawności służb publicznych – Policji i ITD – będzie zatem wymierny efekt finansowy realizowanych działań kontrolnych.

W tym duchu ustawodawca podjął już w roku ubiegłym (2015) działania eksploracyjne naznaczone odkryciem nowych możliwości stałego finansowania rosnących zobowiązań poczynionych w okresie kampanii wyborczej²¹. Dobitym tego przykładem są wdrożone już zmiany w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²², które drastycznie ograniczyły kompetencje organów wykonawczych gminy, a tym samym dotychczasową swobodę w realizowaniu powierzonych gminom zadań w zakresie dbałości o bezpieczeństwo w ruchu drogowym na swoim poziomie kompetencji. Odebranie bowiem na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo

¹⁶ <http://www.portal-mundurowy.pl> oraz <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/andrzej-duda-do-zolnierzy-uczynie-wszystko-byscie-nie-musielismartwic-sie-o-byt/lxddd06> [dostęp 20.07.2015].

¹⁷ http://www.mf.gov.pl/documents/764034/4738924/20150609_zalozenia_budzet_panstwa_2016.pdf [dostęp 20.07.2015].

¹⁸ http://www.nszzp.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=5776:premier-obiecuje-podwyki-od-stycznia-2016-roku&catid=1:aktualnoci-nszz-policjantow&Itemid=30 [dostęp 20.07.2015].

¹⁹ „Według szefa komisji infrastruktury Stanisława Żmijana wysokość mandatu za przekroczenie prędkości do 10 km/godz. wyniesie 3 proc., czyli 114 zł. Przy przekroczeniu o 50 km/godz. w terenie niezabudowanym stawka sięgnie 20 proc., czyli 760 zł. Ta suma zostanie podwojona (1520 zł), jeśli wykroczenie nastąpi w terenie zabudowanym. Recydywistom, którzy w ciągu roku dokonają tego cztery razy lub więcej, licząc od daty zarejestrowania pierwszego wykroczenia, mandat zostanie podwyższony do 2 tys. zł”; http://wyborcza.biz/finanse/1,125887,17429142,Nowe_przepisy_i_nowe_mandaty_PORADNIK_.html [dostęp 20.07.2015].

²⁰ <http://www.krbrd.gov.pl/files/file/Program-realizacyjny-na-lata-2015-2016.pdf> [dostęp 20.07.2015].

²¹ Zob. propozycję zmian – druk sejmowy nr 3222 – dla art. 140af ustawy – Prawo o ruchu drogowym: „1. Za naruszenie niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, lub niestosowania się do sygnałów świetlnych, ujawnione przy użyciu stacjonarnego urządzenia rejestrującego nakłada się karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej”, która dowodzi zarazem, że tryb mandatowy jest niewydolny, co wpływa negatywnie na skutki finansowe dla skarbu państwa. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/75165748ACCAD739C1257E0400361EA1/%24File/3222.pdf> oraz <http://wyborcza.pl/1,75478,18359948,rzad-obiecuje-lodzi-drogi-pieniadze-dla-szpi-tali-pomoc-w.html#TRrelSST> [dostęp 20.07.2015].

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych²³ uprawnień strażom miejskim (gminnym) do przeprowadzania kontroli drogowych ograniczyło kompetencje wójtom, burmistrzom i prezydentom w obszarze posiadanych możliwości realizowania zadań w tym zakresie.

Efektem tego – jak można dostrzec, opierając się na założeniach polityki fiskalnej – było jednak dobro ogółu, które równoznaczne jest z próbą ustabilizowania budżetu państwa dzięki dodatkowym i stałym wpływom²⁴. Albowiem jak ogłosił przewrotnie NIK: „stan bezpieczeństwa na polskich drogach w ciągu ostatnich dziesięciu lat ulegał poprawie. Jest to niewątpliwie efekt szeregu działań podejmowanych przez organy państwa, samorządy terytorialne, instytucje naukowe, organizacje pozarządowe, przedstawiciele mediów, a także osoby prywatne. Na przestrzeni ostatnich 10 lat liczba śmiertelnych ofiar wypadków spadła o 41 procent, a liczba osób rannych o 31 procent. Tendencja spadkowa utrzymuje się w całym 10-letnim okresie i to pomimo stałego wzrostu liczby pojazdów poruszających się po polskich drogach”²⁵. Stanowisku temu wtóruje Minister Spraw Wewnętrznych, który głosi, że jest „mniej wypadków drogowych oraz [nastąpił] spadek liczby zabitych i rannych osób – tak przedstawia się bilans bezpieczeństwa na polskich drogach w lipcu. Według wstępnych danych, w wypadkach zginęło o 32 osoby mniej, niż w lipcu 2014 r. Spadła także liczba wypadków – o 542 oraz liczba osób rannych – o 752”²⁶.

4. Pole dyskursu

Podjęte przez prawodawcę kroki prawne naznaczone niezbędnością ograniczania realnych możliwości organów wykonawczych gminy w kształtowaniu efektywnej polityki bezpieczeństwa na drogach, które niewątpliwie są skorelowane z polityką fiskalną, nie mogą być zatem postrzegane inaczej, jak wyłącznie przez pryzmat strategii rządu zorientowanej na uzyskanie dodatkowego, stałego i planowo zwiększanego strumienia wpływów zasilających budżet państwa już od roku 2016²⁷. Dlatego też nie można tutaj

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1335.

²⁴ Zakładane zmiany weszły już w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2973> [dostęp 20.07.2015]; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/75165748ACCAD739-C1257E0400361EA1/%24File/3222.pdf>; http://samorzad.pap.pl/depesze/temat_dnia/154034/ [dostęp 20.07.2015].

²⁵ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo-na-drogach-co-udalo-sie-juz-zrobic.html> [dostęp 20.07.2015].

²⁶ <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13584,Na-polskich-drogach-jest-bezpieczniej.html> [dostęp 20.07.2015].

²⁷ <http://polska.newsweek.pl/nowe-stawki-mandatow-koniec-fotoradarow-dla-strazy-miejskiej-,artykuly,367421,1.html> [dostęp 20.07.2015] oraz http://samorzad.pap.pl/depesze/temat_dnia/154034/ [dostęp 20.07.2015]; <http://moto.onet.pl/aktualnosci/ponad-4-7-mld-zl-wplywu-z-systemu-poboru-oplat/tfcer> [dostęp 20.07.2015].

mówić o realizowaniu przez ustawodawcę strategii – jak głosi prawodawca – która rzekomo wyznacza nowe czy też jeszcze nierealizowane przez gminy działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego na drogach.

Wiedza ustawodawcy o tym, że przy użyciu pojęć nieostrych przywołanych w aktach prawnych można normatywnie rozpraszać wszelką niekonsekwencję czy też niewydolność służb publicznych oraz modelować społeczeństwo, jest ogromna. Wprawdzie zależność ta została częściowo uwidoczniła przez inspektorów NIK, lecz zobrazowana na czwartym, a nawet piątym planie raportu. Z tych względów jest właśnie „niewidoczna” dla mniej zapoznanego z tą materią czytelnika²⁸. Dlatego też nowa strategia rządu – rzekomo nacechowana właściwymi działaniami na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach, która w rzeczywistości skierowana jest na ograniczenie prawnie wyznaczonego wachlarza możliwości pozwalających na efektywne realizowanie zadań własnych przez gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁹ – jest skrajnie nieprzyjazna gminom³⁰, gdyż ogranicza możliwości działania jej „zbrojnego oręża” – straży gminnych (miejskich)³¹.

Potwierdza to Pierwszy Prezes SN, który nie dostrzegł potrzeby takich zmian, dowodząc, że opiniowane propozycje legislacyjne nie zasługują na aprobatę, gdyż takich zmian ustawowych po prostu nie można nazwać merytorycznymi i racjonalnymi³². Niestety, stanowisko to w żaden sposób nie wpłynęło na zachowanie ustawodawcy, które mogłoby się przełożyć na jego odstąpienie od wprowadzenia zmian legislacyjnych zorientowanych na odebranie możliwości prowadzenia działań kontrolnych przy użyciu tzw. fotoradarów. Dlatego też nawet pierwszy protest przedstawicieli tych formacji zaplanowany na dzień 17 sierpnia 2015 r. pod Sejmem nie był w stanie tego zmienić³³. Nie dostrzegają tego sami zainteresowani, choć zdobyte w okresie ponad 20 lat doświadczenie na polu prawnym powinno dać rękojmię, iż posiadli oni wystarczającą wiedzę o swojej znikomej pozycji strategicznej w procesie legislacyjnym. Aktywne w tej materii straże najwyraźniej nie dostrzegają, że nie są stroną, która mogłaby podjąć jakiegokolwiek rozmowy, a tym bardziej rozmowy, których efektem byłoby uzyskanie konsensusu zadawalającego obie strony. *Nota bene* konsensusu uzyskanego w trakcie sprawnych mediacji³⁴.

²⁸ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7572,vp,9503.pdf> [dostęp 20.07.2015].

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

³⁰ <http://www.krksmg.pl/zdaniem-rzeczownika,59,kat.html> [dostęp 20.07.2015]; <http://biznes.onet.pl/straz-miejska-pozbawiona-fotoradarow/xxps89> [dostęp 20.07.2015].

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

³² <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/1014F53E40250806C1257DB0003E4A1C/%24File/2973-001.pdf> [dostęp 20.07.2015].

³³ Wewnętrzna korespondencja Prefekta Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych Rzeczypospolitej sygnowana datą 12 sierpnia 2015 r.

³⁴ Pogląd ten wynika z analizy ustawy o strażach gminnych (miejskich), (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.).

5. Głos krytyki

Niewątpliwie troska o bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym w ruchu drogowym, należy do zadań własnych gmin. Dlatego też rolą ustawodawcy winno być zapewnienie jego podstawowym jednostkom odpowiednich środków prawnych i instytucjonalnych do ich wykonywania, gdyż „uprawnienia straży gminnych (miejskich) w zakresie kontroli ruchu drogowego nie budzą obecnie wątpliwości w praktyce stosowania prawa, w tym wykładni tych przepisów przez Sąd Najwyższy”³⁵. Niestety, przywołane stanowisko nadal pozostaje w opozycji do działań prawodawcy. Czynniki ekonomiczny – zapewnienie stabilności budżetu państwa – starannie przysłonięty niezbędną wprowadzenia zmian na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na drogach (tutaj jako pewien czynnik habituacyjny) wyznacza główne zachowania prawodawcy – wymóg dbałości o ogół, który określany jest przez czynnik finansowy.

Niemniej jednak strategia ustawodawcy nie może być bezkrytycznie legitymowana terminem, czy też raczej pojęciem³⁶, które wyznacza jego zakres oddziaływania i spaja go z głośnym strachem³⁷ o niekompetencji służb gminnych³⁸. Takie zachowania mogą jedynie potwierdzać hipotezę, że ustawodawca zdaje sobie sprawę z tego, iż argument z porządku lub bezpieczeństwa publicznego jest jedynie narzędziem – pewną „przepustką”, którą można sprawnie wykorzystywać, a tym samym legitymować wszelkie zachowania władcze nacechowane ingerencją w prawa i wolności jednostek, a także wpływać na poziom swobody gmin, czyli również na kompetencje organów wykonawczych gminy.

Uprawnione jest zatem twierdzenie, że klauzula porządku i bezpieczeństwa nie jest już wyłącznie nośnikiem wartości, lecz także pojęciem, które utraciło – raczej bezpowrotnie – swój pierwotny charakter. Stąd też nie może ono być obecnie utożsamiane wyłącznie z wyznacznikiem praw i wolności, lecz także z uniwersalnym narzędziem władzy o podłożu techniczno-ekonomicznym, wykorzystywanym również na arenie możliwości wprowadzania ograniczeń samorządom w zakresie realizowania zadań własnych.

³⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/1014F53E40250806C1257DB0003E4A1C/%24File/2973-001.pdf> [dostęp 20.07.2015].

³⁶ Z uwagą na jego pewną moc sprawczą – moc oddziaływania.

³⁷ „Głosić strach” to w tym przypadku wzbudzać niepokój wśród kierujących za pośrednictwem medialnie ukształtowanych przekazów, w których marketingowo promowany autorytet – tak jak król u Platona posiada jako jedyny inteligencję i mądrość – ma uwiarygodnić przekaz o tym, że określone organy i formacje zorientowane są tylko i wyłącznie na nakładanie mandatów, a nie na wzrost bezpieczeństwa na drogach.

³⁸ <http://www.krksmg.pl/nie-ma-takich-bredni-w-ktore-ludzie-nie-byliby-w-stanie-uwierzyc-czyli-straznicy-miejscy-niekompetentni-arogancy-niekiedy-chamscy-przynajmniej-wedlug,1148,art.html> [dostęp 20.07.2015].

6. Uwagi końcowe

Nie wyolbrzymiając negatywnego wpływu zachowań ustawodawcy na ograniczenie pewnej niezależności gmin w obszarze powierzonych im obowiązków, należy stwierdzić, że prawodawca skutecznie realizuje zamierzenia strategiczne w zakresie pozyskania stałych wpływów do budżetu państwowego. Sprawnie bowiem osłabia gminy w ich niezależności, a raczej możliwości kształtowania wewnętrznej polityki w obszarze zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, a tym samym skutecznie podejmuje kroki w celu usunięcia straży gminnych (miejskich) z pola prawnego. Wszystkie zamierzenia realizowane są w imię polityki fiskalnej, gdyż elastyczność, a także dostosowalność straży do potrzeb poszczególnych gmin jest nie tylko atutem dla organów wykonawczych gminy, lecz także zagrożeniem dla służb państwowych. Dlaczego? Odpowiedź można odnaleźć m.in. w art. 13 ust. 3–4a oraz w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁹.

Niestety, zachowania ustawodawcy nie naruszają egalitaryzmu, gdyż jest on jedynie pewną odsłoną utopijnego humanitaryzmu. Dlatego też może on być zawsze kształtowany za pośrednictwem prawa i jego luk czy też blankietów. Do katalogu tego zaliczyć należy oczywiście możliwość przywoływania argumentu z porządku lub bezpieczeństwa, który wzmacniany jest wypracowaną medialnie „potrzebą społeczną”⁴⁰.

7. Wnioski

Klauzula generalna „bezpieczeństwa” oraz „porządku publicznego” osadzona w Konstytucji RP niewątpliwie wskazuje wyłącznie na źródło, a nie zakres chronionych wartości. Tym samym klauzule te pełnią w procesie sekurytyzacji rolę modelującego odsyła-

³⁹ Art. 13 ust. 3 stanowi, że: „Jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług” (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 355, 529). Art. 13 ust. 4 stanowi, że: „Na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy może ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną na zasadach określonych w art. 12 ust. 2, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez okres co najmniej 5 lat, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim Policji i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji” (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 355, 529). Art. 13 ust. 4a pkt 1 stanowi, że: „Rada powiatu lub rada gminy może przekazać, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem wykonawczym powiatu lub gminy a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji, środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu lub gminy, dla Policji z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną za czas służby przekraczający normę określoną w art. 33 ust. 2” (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 355, 529). Art. 33 ust. 2 stanowi, że: „Zadania służbowe policjanta powinny być ustalone w sposób pozwalający na ich wykonanie w ramach 40-godzinnego tygodnia służby, w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym” (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 355, 529).

⁴⁰ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 107.

cza do innych subiektywnie zobiektywizowanych przez władzę kryteriów i ocen tegoż bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z tych względów państwo, będąc zobowiązane do realizacji celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa na drogach, może w tym zakresie – i to z dużą swobodą – ograniczać kompetencje organów wykonawczych gminy. Dlatego też państwo może również swobodnie przejąć każdy sprawdzony na niższym szczeblu administracji model zarządzania bezpieczeństwem lub porządkiem na drogach, a także dowolnie kształtować zaangażowanie społeczeństwa w ten (nie)zbędny proces legislacyjny. Jednakże trzeba tu wyraźnie zaakcentować, że wyznacznikiem przejęcia wypracowanego modelu działania formacji podległych organom wykonawczym gmin nie jest wyłącznie sam sposób wpływania na bezpieczeństwo na drogach, lecz przede wszystkim zakładana wielkość wpływów z tytułu nałożonych kar za naruszenia przepisów w ruchu drogowym ujawniona przez straże gminne (miejskie). Model ten łączy bowiem teoretycznie wysoką skuteczność działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na drogach z możliwością uzyskiwania stałych wpływów do budżetu, które dokonywane są niezmiennie przez samych niesubordynowanych kierujących.

Potwierdzać to może, że raport NIK o niezbędności odebrania strażom gminnym prawa do realizowania kontroli przy użyciu tzw. fotoradarów, który zaowocował ograniczeniem organom wykonawczym gminy kompetencji na płaszczyźnie ich prawa do kształtowania własnej polityki w sferze ruchu drogowego, to tylko i wyłącznie element sprofilowanej polityki dbałości NIK o gospodarność państwa. Dlatego też wprowadzone zmiany ustawowe powodowane są wyłącznie potrzebą przejęcia przez Państwo stałego strumienia możliwych wpływów do budżetu, a nie jak to starają się medialnie wypromować instytucje władcze, m.in. zachłannością gmin czy też niekompetencją strażników gminnych (miejskich).

Bibliografia

Literatura

- Bolesta Stanisław, *Prawnoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997.
- Chajbowicz Andrzej, Kocowski Tadeusz (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Garlicki Leszek, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Stanisława Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Kawka Waclaw, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Pieprzny Stanisław, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.

Sienkiewicz-Małyjurek Katarzyna, Niczyporuk Zygmunt Tadeusz, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, [w:] *Organizacyjne podstawy bezpieczeństwa publicznego*, Gliwice 2011.

Ura Elżbieta, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Warszawa 1983.

Wojtyczek Krzysztof, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

Wyrzykowski Mirosław, *Granice wolności i praw – granice władzy*, [w:] Olga Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowawczych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.

Ziemiński Zygmunt, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

Dzienniki ustaw

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1335).

Internet

<http://orka.sejm.gov.pl>

<https://www.nik.gov.pl>

<http://www.mf.gov.pl>

<https://www.msw.gov.pl>

<http://www.krbrd.gov.pl>

<http://www.nszzp.pl>

<http://www.tvp.pl>

<http://www.dziennikbaltycki.pl>

<http://wiadomosci.onet.pl>

<http://moto.onet.pl>

<http://biznes.onet.pl>

<http://wyborcza.biz>

<http://wyborcza.pl>

<http://polska.newsweek.pl>

<http://www.krksmg.pl>

<http://www.portal-mundurowy.pl>

<http://samorząd.pap.pl>