

Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego na szczeblu samorządu

dr hab. Aldona Domańska,
prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

I.

Pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” oraz „porządek publiczny” stanowią przedmiot zainteresowania wielu współczesnych dyscyplin. W następstwie, próby ich zdefiniowania były wielokrotnie podejmowane w polskiej literaturze naukowej¹. Podkreślić należy, że bezpieczeństwo, bez względu na przyjętą definicję, jest naczelną potrzebą człowieka², grup społecznych, państwa, a dalej organizacji międzynarodowych oraz systemów międzynarodowych. Jedną zaś z podstawowych funkcji współczesnego państwa jest dążenie do zapewnienia zarówno obywatelom, jak i innym podmiotom przebywającym na jego terytorium bezpieczeństwa, a więc podejmowanie działań w celu usuwania bądź przeciwdziałania ewentualnym zagrożeniom. Nadrzędność bezpieczeństwa nad innymi celami pań-

stwa jest niepodważalna, gdyż stanowi wartość elementarną współczesnego jego funkcjonowania. Jest potrzebą narodową

oraz celem działania państwa, grup społecznych i jednostek. Jest egzystencjalną potrzebą każdego człowieka.

Ze względu na rozległość regulacji prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa niniejsza publikacja poświęcona zostanie kwestiom zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego przez organy samorządu terytorialnego. Jednak wyłączone z rozważać zostaną kwestie dotyczące współpracy organów samorządu terytorialnego z innymi podmiotami i organizacjami, w ramach realizowanych kompetencji, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lokalnej społeczności.

II.

Jak zasygnalizowano na wstępie pojęcie bezpieczeństwa wiąże się bezpośrednio z pojęciem porządku publicznego. Ochrona jednego i drugiego jest jednym z najstarszych zadań publicznych, wiążącym się z samym powstawaniem władzy publicznej³.

Już myśliciele okresu oświecenia, w tym przede wszystkim zwolennicy umowy społecznej, uważali, że to właśnie potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa grupom społecznym i poszczególnym jednostkom stanowiła główną przesłankę do ustanowienia władzy w ogóle. Jednostki zrezygnowały ze swej nieograniczonej wolności na rzecz suwerena, a w za-

1 A.Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza, Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2015, nr 2; M.Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, (red.) S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, A.Domańska, K.Skotnicki, *Bezpieczeństwo w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A.Bień –Kacała, J. Jirasek, L.Cibulka, T.Drinoczi (red.), *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, Toruń 2016, s. 359-369; LW. Feler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012; W.Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek prawny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015; A.Sekciński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, *Kwartalik Naukowy OAP UW e-Politikon*, Nr VI, 2013, s.42-80 <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/08/epolitikon-6-2013.pdf> (dostęp, 04.04.19)

2 T.Jasudowicz, *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka* [w:] *Potrzeby jako współczesny determinant praw człowieka*, (red.) E.Ura, B.Sitek, T.Graca, ISBN 978-83-62753-86-4, Józefów 2017, s.9

3 M.Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] (red.) S.Dolata *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia perspektyw*, Opole 1998, s. 185

mian otrzymały zapewnienie bezpieczeństwa, co miało się urzeczywistnić poprzez stworzenie określonej struktury, ustalenie zasad działania państwa oraz funkcjonowania poszczególnych jednostek⁴.

Współcześnie bezpieczeństwo ma wiele definicji⁵. Obejmuje w zasadzie wszystkie sfery działalności człowieka, państwa. Dlatego już na poziomie regulacji konstytucyjnych, możemy wyodrębnić różne dziedziny bezpieczeństwa, jak np. bezpieczeństwo ekonomiczne, społeczne, socjalne, militarne, publiczne, ekologiczne, informacyjne itp. Ponadto możemy mówić o bezpieczeństwie wewnętrznym, zewnętrznym czy publicznym.

Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto, że bezpieczeństwo jest rozumiane jako gwarancja niezakłóconego funkcjonowania zarówno obywateli, jak i instytucji⁶.

Inną kategorię stanowi porządek publiczny przez który należy rozumieć pewien stan faktyczny wewnątrz państwa regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (obyczajowymi, moralnymi, religijnymi, zasadami współżycia społecznego, itp.), których przestrzeganie umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej, w określo-

nym miejscu i czasie⁷.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że pomiędzy porządkiem a bezpieczeństwem publicznym zachodzi stosunek krzyżowania⁸. Istnieją jednak pewne zachowania, które będąc naruszeniem porządku publicznego, stwarzają jednocześnie zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Przykładem może być choćby nieprzestrzeganie zasad ruchu drogowego, ale powyższa sytuacja jest tylko jednym z możliwych przypadków. Można bowiem wyobrazić sobie, że pomimo naruszenia porządku niezagrażone pozostaje bezpieczeństwo publiczne. Przypadek zakłócania ciszy nocnej dobrze oddaje charakter tej sytuacji. Istnieją również sytuacje odwrotne, kiedy zagrożenie bezpieczeństwa nie ma negatywnego wpływu na stan porządku publicznego, czyli stan niebezpieczeństwa został wywołany bądź nie na skutek złamania norm, bądź też niezależnie od woli człowieka. W tych przypadkach zależność między złamaniem zasad porządku a naruszeniem bezpieczeństwa już nie występuje⁹.

Istotnym jest, że oba pojęcia znane są bardzo dobrze doktrynie. Natomiast ani bezpieczeństwo, ani porządek publiczny nie jest definiowany w żadnym akcie prawnym. Zakres obu stanów jest jednak wyznaczany i gwarantowany normami prawnymi, a zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny także innymi społecznie akceptowanymi normami, w tym m. in. moralnymi czy obyczajowymi¹⁰.

Już na poziomie Konstytucji RP ustanowiony został obowiązek ochrony i bezpieczeństwa człowieka. Art. 5 ustawy zasadniczej stanowi, że:

„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa

- 4 por. B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 28; S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 99-104; B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 11; A. Osierda, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa społeczności lokalnych* [w:] A. Osierda (red.) *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania: praca zbiorowa*, Bielsko-Biała 2008, s. 16; M. Małecka-Łyszczek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] A. Osierda (red.) *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania: praca zbiorowa*, Bielsko-Biała 2008, s. 9;
- 5 J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996 r.; J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, WNPWN, CSM, Warszawa 1998 r.; *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002 r.
- 6 S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 101.

- 7 por. J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008; s. 34; J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983-1984*, *Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych*, nr 47/1987, s. 44; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 39.
- 8 S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 33; R. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo...*, s. 30.
- 9 I. Szeloąg, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, *Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”* 2013 (6), s. 169-170, <https://www.google.com/search?q=bezpiecze%C5%84stwo+w+samorz%C4%85dzie&oq=bezpiecze%C5%84stwo+w+samorz%C4%85dzie&aqs=chrome..69i57j0l2.6053j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (dostęp 06.04.19)
- 10 I. Szeloąg, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, op. cit., s.167-168 <https://www.google.com/search?q=bezpiecze%C5%84stwo+w+samorz%C4%85dzie&oq=bezpiecze%C5%84stwo+w+samorz%C4%85dzie&aqs=chrome..69i57j0l2.6053j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (dostęp 06.04.19)

człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewni ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹¹.

Zgodnie z Konstytucją RP prawo jednostki do bezpieczeństwa wypływa z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, gdyż godność stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do bezpieczeństwa. Jest ona nienaruszalna, a na władzy publicznej ciąży obowiązek jej poszanowania i ochrony¹². Ponadto pojęcie „bezpieczeństwo” występuje w różnych kontekstach w tekście przepisów konstytucyjnych, co jest następstwem uznania, że zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z najistotniejszych celów państwa¹³. Istota bezpieczeństwa, wskazanego w Konstytucji RP, określona została głównie treścią art. 31 ust 3:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do jego treści wskazał kilkakrotnie, iż „prawa i wolności jednostki mogą być ograniczane tylko, gdy jest to dopuszczalne w przepisach konstytucyjnych; ograniczenia mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani też ich suma nie mogą naruszać „istoty” praw bądź wolności im poddanych”¹⁴. Oznacza to, że ustawodawca może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, iż ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem ograniczenia uprawnień jednostki, a rangą interesu społecznego¹⁵. Bezpieczeństwo zostało natomiast przez ustrojodawcę wskazane jako przesłanka, będąca wartością konstytucyjną, której ochrona wymagać może ingerencji w sferę wolności i praw.

Rozwój cywilizacyjny spowodował wzrost zagrożeń nie tyl-

ko indywidualnych, ale także dla zbiorowości. Współcześnie każdego dnia docierają do nas informacje o zaistniałych sytuacjach, wydarzeniach, jak choćby ataki terrorystyczne, czy katastrofy naturalne, zagrażających bezpieczeństwu. Mają one różne podłoże, zasięg i nie mogą niestety być eliminowane za pomocą jednakowych środków prewencji. Dlatego jednym z obowiązków organów państwa jest dbanie o bezpieczeństwo, czyli chronienie stanu „w którym członkowie wspólnoty państwowej nie odczuwają zagrożenia lub lęku ze strony organów państwa lub innych państw; stan pewności i zabezpieczenia; stan wolności od niepokoju, zagrożenia, strachu, niebezpieczeństwa, ataku albo poczucia zagrożenia ze strony niestabilnego porządku; swobodę działania, której nie towarzyszy poczucie zagrożenia”¹⁶. W tym celu państwo polskie podejmuje działania o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym. „Aktywność ta powinna być nadzorowana i koordynowana w ramach pewnej sformalizowanej struktury organizacyjnej, posiadającej ustalone procedury, zasady, przepisy – a więc bez wątpienia powinny stanowić system bezpieczeństwa państwa”¹⁷.

III.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest przede wszystkim kompetencjom organów administracji publicznej, ale jak wskazują przedstawiciele doktryny bezpieczeństwo stanowi także kryterium prawne działania, kompetencji organów administracji państwowej i samorządowej¹⁸. Istotną z punktu widzenia realizacji owych zadań jest zasada dualizmu, na której opiera się system władzy na szczeblu lokalnym. Oznacza to, że część zadań na tym poziomie wykonuje bezpośrednio administracja rządowa podporządkowana ministrom, zaś pozostałe zadania wykonuje samorząd terytorialny reprezentujący interesy wspólnoty lokalnej. Zgodnie z obowiązującym podziałem terytorialnym wyróżniamy gminę, powiat i województwo¹⁹.

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. samorządowi tery-

11 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.

12 Art. 30 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

13 Szerzej: E.Ura, S.Pieprzny, T.Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wolter Kluwer 2007; S.Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 82 i n.

14 Uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 158–159; Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 132

15 Wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97

16 S. Sulowski, M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Warszawa 2009, s. 2

17 Halina Zięba-Załużka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22, s.418; <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/46/43> (dostęp 04.04.19).

18 J.Grzela, *Współpraca Policji z jednostkami samorządu terytorialnego na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, https://www.academia.edu/9678463/Wsp%C3%B3lpraca_Policji_z_jednostkami_samorz%C4%85du_terytoryalnego_na_przyk%C5%82adzie_wojew%C3%B3dztwa_%C5%9Bwi%C4%99tokrzyskiego (dostęp 04.05.19).

19 *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*: t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506; *Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym*, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511; *Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa*, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512.

torialnemu poświęcono jedynie 7 artykułów (art. 163 – 172). Ustawodawca wskazał, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych²⁰. Ustawy samorządowe natomiast określają dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego odpowiednie zadania w zakresie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Realizowane są one w ramach zadań własnych niezależnie od zadań zleconych, które wynikają z innych ustaw²¹. Zadania podejmowane przez organy samorządu muszą służyć:

- ochronie porządku prawnego i trybu życia zbiorowego ustalonego we wspólnocie;
- ochronie członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, naturalnymi oraz generowanymi przez inne jednostki lub zbiorowości ludzkie;
- ochronie członków wspólnoty przed ewentualnymi zagrożeniami płynącymi z wewnątrz wspólnoty przez eliminowanie wewnątrzspołecznych napięć;
- ochronie dóbr materialnych i intelektualnych członków wspólnoty²².

Zadania własne w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wskazane zostały w ustawie o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa. Odpowiednie przepisy stanowią, że:

- samorząd gminny realizuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (art. 7 ust. 1 pkt 14);
- samorząd powiatowy wykonuje owe zadania o charakterze ponadgminnym; w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zdarzeniom;
- samorząd województwa wykonuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa publicznego (art. 14 ust. 1 pkt. 13,14), zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska i obronności; art. 4 ust 1 pkt 15,16, 20);

Za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uzna-

na została gmina²³, która wykonuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6.1)²⁴. Zaś jako jedno z zadań własnych ustawodawca wskazał w punkcie 14 art. 7 sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Oznacza to, że zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gminy oraz porządku publicznego jest jednym z podstawowych zadań gminy. Jednak we władaniu tej jednostki samorządu, z woli ustawodawcy, w jej dyspozycji pozostają przede wszystkim środki o charakterze prewencyjnym, a podstawową płaszczyzną wykonywania działań z tego zakresu powinna być działalność ochronna nakierowana na ochronę bezpieczeństwa człowieka jako członka wspólnoty²⁵.

W samorządzie gminnym realizację owych uprawnień należy rozpatrywać przez pryzmat zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego przede wszystkim w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej i innych²⁶. Jednostka może czynić to np. przez usuwanie oraz oczyszczanie ścieków komunalnych, przez organizację wysypisk czy unieszkodliwianie odpadów komunalnych czy zapewnienie funkcjonowania ośrodków i zakładów opiekuńczych.

W celu realizacji powyższych zadań rada gminy może stanowić akty prawa miejscowego, które mają charakter powszechnie obowiązujący na obszarze danej gminy. Ponadto ma prawo podejmować uchwały, dotyczące utrzymania porządku publicznego w zakresie gminy. Zgodnie z art. 3 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać prze-

20 Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Warszawa 2015, s. 18 – 27; Art. 163 Konstytucji RP

21 E.Ura, *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny. Historia, teoria, praktyka*, (red.) E.Ura, Rzeszów 2003, s. 222 i n.

22 P.Czarny, M.Mączyński, P.Sarnecki, J.Widacki, J.Wójcikiewicz, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformacja Policji – część I)*, Warszawa-Kraków 1998, s.186

23 *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*

24 Por. A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu terytorialnego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej z 1989 r.*, (red.) A. Gołębiowska, Warszawa 2015, s. 61 – 68; art. 164 ust. 1 i 3 *Konstytucji RP*; *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P. B.Zientarski, Warszawa 2016, s. 16

25 S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s.197-198

26 Art. 7.1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*

pisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

W praktyce, co należy podkreślić, gminy pełnią szereg zadań, które składają się na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego swoim mieszkańcom. W tym celu współpracują z właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego instytucjami w tym m.in. Strażą Miejską, Inspekcją Nadzoru Budowlanego czy Strażą Pożarną. Bardzo ważne miejsce zajmuje tu współpraca z Policją. Przejawia się to choćby w kompetencjach jednostek samorządowych względem ich udziału w obsadzaniu stanowisk w Policji²⁷.

Gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej²⁸. Ponadto określone uprawnienia odnoszą się do ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, planowania przestrzennego czy polityki społecznej. Gmina pełni także ważną rolę w odniesieniu do organizacji imprez masowych oraz ochrony informacji niejawnych i danych poufnych, przez co realizuje także zadania w ramach gwarancji bezpieczeństwa prawnego. Ponadto ratownictwo medyczne znajduje się w szerokim spektrum działań gminy w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Szereg kompetencji wiązanych jest z zarządzaniem kryzysowym, uprawnieniami podczas stanów wyjątkowych, a także obroną cywilną.

Wiele kompetencji przysługuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który jako organ wykonawczy gminy realizuje uchwały rady, ale także bezpośrednio zadania gminy. Kieruje on bieżącymi sprawami gminy (art.31), co zdaniem przedstawicieli doktryny daje mu legitymację do wydawania zarządzeń jednostkom samorządu terytorialnego w sferze dotyczącej bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁹. W celu realizacji owych zadań wójt (burmistrz, prezydent miasta) uprawniony jest do wydawania przepisów porządkowych

(w określonym trybie), opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego (art. 31a). Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych (art. 31b).

Już ten krótki przegląd pozwala wnioskować, że działania organów gminy w analizowanym zakresie, polegają na zapobieganiu sytuacjom wpływającym negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, a także mienia w znacznych rozmiarach czy środowiska, a ponadto – na przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań. Organy te pełnią także rolę w reagowaniu przy fizycznym wystąpieniu takich sytuacji, następnie przy usuwaniu ich skutków, a co więcej – przy przywracaniu stanu sprzed ich wystąpienia, przejawiającym się w odtwarzaniu zasobów oraz infrastruktury³⁰.

Zadania ponadgminne, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego powierzone zostały, jak już wyżej wspomniano, samorządowi powiatowemu. Są to zadania, które przekraczają obszar gminy i nie mają charakteru wojewódzkiego. Należą do nich przede wszystkim ochrona bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa. Zadania zlecone, z wskazanego obszaru, może zaś wykonywać za pośrednictwem własnych organów czy jednostek organizacyjnych lub wyspecjalizowanych służb³¹.

Podobnie jak w samorządzie gminnym, tak i tu widoczne jest rozdzielenie kompetencji między radę powiatu oraz rząd powiatu. Pierwszy z wskazanych organów w związku z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego wydaje uchwały. Może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy i podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Oznacza to, że stanowienie tych przepisów wymaga zaistnienia łącznie trzech przesłanek:

- obiektywnej - polegającej na nieregulowaniu danej kwestii w przepisach powszechnie obowiązujących,
- subiektywnej - polegającej na ocenie organu, że wymienione w ustawie dobra wymagają ochrony i zostały lub mogą zostać naruszone,

27 Szerzej por. M.Siwiek, *Organy samorządu terytorialnego a działalność Policji*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica 270, 2012, s.171-179

28 Art. 9a. 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

29 B.Boniśławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja, 2(1/2012), s. 233

30 D.P. Mikołajczyk: *Zadania gmin w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego*, Nr IX, 2013, s. 59-73; *Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego Polskie, Towarzystwo Ekonomiczne oddział w Łodzi*, <http://www.ptelodz.pl/images/stories/Zeszyty/9.pdf> (dostęp 05.04.19)

31 H.Izdębski, W.Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s.261

- terytorialnej – obszar zagrożenia wykracza poza jedną gminę³².

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ostatnia z wskazanych wyżej przesłanek do wydania przepisów porządkowych, polegająca na konieczności zaistnienia zagrożenia na terenie więcej niż jednej gminy jest „odblaskiem konstytucyjnej zasady subsydiarności”³³.

Do właściwości rady powiatu należy przede wszystkim uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (art. 12. pkt 9b), dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu (art. 12. pkt 9d). Zaś do zadań zarządu powiatu należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady oraz ich wykonywanie (art. 32 ust2). Odpowiedzialność za wyniki działań administracji powiatowej ponosi starosta, który organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34.1). W zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego opracowuje on plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zaś w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu.

Podobnie ja w przypadku samorządu gminnego powiat w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie powiatu lub jednostek organizacyjnych powiatu, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

Na szczeblu powiatowym, na mocy nowelizacji z 2002 r., ustawodawca powołał specjalną komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego, której powierzył realizację zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami,

inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli³⁴.

W jej skład wchodzi:

- starosta jako przewodniczący komisji
- dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu
- trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu
- dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji³⁵.

Do zadań komisji, zgodnie z art. 38a.2. należy:

- 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- 2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 5) opiniowanie projektu budżetu powiatu, projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach bezpieczeństwa, porządku publicznego;
- 6) innych spraw wskazanych przez starostę. W pracach komisji uczestniczyć może prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego, a ponadto starosta może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Kadencja komisji trwa 3 lata. Odwołanie członka komisji przed upływem kadencji przez organ, który go powołał lub delegował, jest możliwe jedynie z ważnych powodów, które podaje się na piśmie. Członkostwo w komisji radnego delegowanego przez radę powiatu ustaje zawsze z wygaśnięciem jego

32 B.Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wyd. Wolter Kluwer 2006, s. 297

33 M.Smaga, *Działania administracji w stanie bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia jednostki na skutek masowego wypadku a jedność systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. I.Skrzydło-Niżnik, P.Dobosz, Wyd. Zakamycze, 2001, s.160

34 Art. 38a.ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym

35 W przypadku m.st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji- art. 38 a pkt 5

mandatu.

Porównując zakresy kompetencji omawianych wyżej organów samorządowych w związku z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego nasuwa się wniosek, że uprawnienia gminy są szersze niżeli powiatu. Dowodem na to jest choćby uprawnienie do utworzenia po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę, straży gminnej do ochrony porządku publicznego na terenie gminy, która spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli³⁶. Strażą kieruje komendant, zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Przełożonym Komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta). Do zadań straży należy w szczególności: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych; czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego (w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym), kontrola publicznego transportu zbiorowego³⁷, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych; doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; a także konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego o czym świadczy, użyte przez ustawodawcę w art. 11.1 ustawy, sformułowanie „w szczególności”.

Trzecią grupą podmiotów w ramach jednostek samorządu realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa jest samo-

urząd województwa, który wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie obronności i bezpieczeństwa publicznego³⁸. Samorząd województwa wykonuje zadania, które mają charakter prewencyjny, ale podejmuje także władcze działania interwencyjne. Wojewoda zaś podejmuje zazwyczaj działania w sytuacji wystąpienia stanu zagrożenia bezpieczeństwa oraz usuwa skutki jego wystąpienia. Zadani wojewody w tym zakresie związane są z pełnieniem przez niego funkcji przedstawiciela rządu w terenie³⁹. Do podstawowych kompetencji wojewody należy zapewnienie i koordynowanie wspólnych działań jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, w zakresie spraw związanych z zapobieganiem zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, zagrożeń środowiska, utrzymaniem porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków. Ponadto wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności za zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Ponadto dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Wojewoda wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa⁴⁰. W przypadku zarządzania kryzysowego kieruje działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem i reagowaniem oraz usuwaniem skutków zagrożeń na obszarze danego województwa.

Wszystkie organy samorządu współpracują z Policją w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴¹ oraz z wieloma innymi podmiotami.

38 Art. 11.1. pkt 13,14 ustawy z 5 czerwca 1998 o samorządzie wojewódzkim

39 A.Chajbrowicz, T.Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 103.

40 Art. 22 pkt.2,3,4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2234.

41 A.Sęk, Z.Obrębski, *Prawne determinanty współpracy jednostek samorządu terytorialnego i Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego*, *Studia Politologiczne*, Vol 14 <http://biblioteka.oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/sek-andrzej-obrebski-zbigniew-prawne-determinanty-wspolpracy-samorzadz-z-policja.pdf>

36 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 928, 2399, z 2019 r. poz. 125.

37 w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 i 2371 oraz z 2018 r. poz. 317 i 650);

Wskazane powyżej kompetencje organów samorządu gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego nie wyczerpują katalogu działań jakie organy mogą lub są zobowiązane podjąć w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy podejmują szereg innych czynności, których celem jest poprawa bezpieczeństwa np. w sferze edukacji, wychowania, ochrony zdrowia czy przeciwdziałania narkomanii czy alkoholizmowi. Jednak już wskazane uprawnienia pozwalają potwierdzić wskazaną na wstępie tezę, że organy samorządu odgrywają istotną, dominującą rolę we wskazanym zakresie.

IV.

Na zakończenie warto wspomnieć o jeszcze jednej grupie kompetencji organów samorządu, bardzo szczególnej z względu na okoliczności, w które ustawodawca wyposażył te organy w przypadku wystąpienia stanów nadzwyczajnych.

Szczególne rola organów samorządowych zauważalna jest w czasie wystąpienia stanu klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej. Pierwszy z wymienionych stanów oznacza wystąpienie katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Przez awarię techniczną - rozumie się natomiast gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Ustawodawca wskazał, że katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym⁴².

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują organy samorządu w zależności od zakresu terytorialnego na jakim stan wystąpił. I tak:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,

W następstwie zaistnienia stanów nadzwyczajnych organy kolegialne mogą nie mieć faktycznej możliwości obradowania. Dlatego w sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej⁴³ jeżeli stan ten wprowadzono tylko na obszarze gminy działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Może w następstwie wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy, a także występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie niezbędnych czynności. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

Ponadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) w okresie stanu klęski żywiołowej wyposażony został w uprawnienie do wprowadzenia, na właściwym dla siebie obszarze, ograniczeń praw i wolności człowieka w drodze zarządzenia albo decyzji⁴⁴. Mogą one polegać np. na zarządzeniu ewakuacji z zagrożonych miejsc, nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, zakazie organizowania lub przeprowadzania im-

43 Przez który to stan, rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem- *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, t.j. Dz.U.2017.0.1897

44 Art. 23 *ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*

42 *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

prez masowych lub nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się⁴⁵.

Starosta może natomiast wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu.

Podobnie ja wójt starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

Starosta podlega wojewodzie. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Wojewodzie podporządkowane są także inne organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Tak więc w czasie trwania stanu klęski żywiołowej ustawa wprowadza podległość organów samorządu terytorialnego – wójta-starosty, a starosta-wojewodzie⁴⁶.

Ustawodawca szczegółowo określił także organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego⁴⁷. W związku z tym w województwie, powiecie i gminie tworzy się plany reagowania kryzysowego⁴⁸.

Jak już wyżej wspomniano organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do jego zadań należy w szczególności: kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Na poziomie województwa Urzędy Marszałkowskie współpracują z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego podczas stanów nadzwyczajnych i zwalczaniu klęsk żywiołowych. Ponadto realizują polecenia wojewody wydawane w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz uczestniczą w planowaniu operacyjnym i obronnym na terenie województwa⁴⁹.

Na poziomie powiatu zaś organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu, zaś gminy wójt, burmistrz, prezydent miasta. Ich zadania co do zasady są zbliżone do kompetencji wojewody jednak ograniczone są odpowiednio do terenu powiatu⁵⁰ i gminy⁵¹.

Kompetencje organów ulegają zmianie w zależności od prowadzonego Sanu nadzwyczajnego. I tak w czasie trwania stanu wojennego w zakresie realizacji zadań obronnych są one nadzorowane w całym kraju przez Ministra Obrony Narodowej⁵², a w skali województwa przez wojewodę. Może on nakładać na jednostkę szczególne zadania i nakazywać dokonanie określonych wydatków⁵³.

Jednak wspomnieć należy, że wprowadzenie któregośkolwiek z konstytucyjnie określonego stanu nadzwyczajnego może także skutkować naruszeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie pojawiły się poglądy poddające w wątpliwość konstytucyjność przepisów w tym zakresie, zwłaszcza ustawy o stanie klęski żywiołowej⁵⁴.

49 Art. 14 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

50 Art. 17 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

51 Art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

52 Art. 12 ustawy o stanie wojennym

53 Art. 13 ust 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1932.

54 Szerzej K.Eckhardt, Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego, Przemysł-Rzeszów 2012, s.270 i n.

45 Art. 21 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej
46 E.Olejniczak-Szałowska, *Szczególne zasady działania organów administracji publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej*, [w:] Z.Czernik, Z.Niewiadomski, J.Postuszny, J.Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. Dr. Hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s.601-605

47 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

48 Art.5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

Streszczenie

Tekst porusza ważny problem, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego mieszkańcom przez organy samorządu. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i wspólnot ludzkich. Jest wartością niezbędną dla egzystowania ludzkości. Administracja publiczna powinna być przygotowana na zapobieganie zagrożeniom lub podejmowanie środków zapobiegawczych i represyjnych w przypadku pojawienia się zagrożeń. Przegląd regulacji prawnych określających zadania administracji samorządowej i kompetencje jej organów w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego pozwala na stwierdzenie, iż rola administracji samorządowej w tej płaszczyźnie jest bardzo ważna

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo lokalne, porządek publiczny, samorząd, sytuacja wyjątkowa, klęska żywiołowa, zarządzanie kryzysowe, policja, komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego,

Summary

The text touches on an important problem, which is to ensure public safety of the inhabitants of the self-government. Security is the supreme need of human beings and human communities. It is a value necessary for the existence of humanity. Public security includes every sphere of human life, society, state and its bodies, public institutions as well as social institutions. Public administration should be prepared to prevent threats or to undertake prevention. The review of legal regulations defining the tasks of the local government administration and the competences of its organs in the sphere of security and public order protection, allows to state that the role of self-government administration in this field is very important.

Keywords: local Security, public order, municipal Government, unique situation, natural disaster, emergency management, police, Commission for Safety and public order,

Bibliografia

Literatura

Bień-Kacała A., Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2015, nr 2;
Bonisławska B, Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego, *Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja*, 2(1/2012);

Brzeziński M., Rodzaje bezpieczeństwa państwa [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, (red.) S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009,
Chajbowicz A, T.Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009;
Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, WNPWN, CSM, Warszawa 1998 r.;
Czarny P., M. Mączyński, P. Sarnecki, J. Widacki, J. Wójcikiewicz, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformy Policji – część I)*, Warszawa-Kraków 1998;
Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wyd. Wolter Kluwer 2006;
Domańska A., K. Skotnicki, *Bezpieczeństwo w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Bień – Kacała, J. Jirasek, L. Cibulka, T. Drinoczi (red.), *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, Toruń 2016;
Eckhardt K, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl-Rzeszów 2012;
Feler LW., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012;
Filaber. J., J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008;
Gołębiowska A, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Warszawa 2015
Gołębiowska A., *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu terytorialnego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej z 1989 r.*, (red.) A. Gołębiowska, Warszawa 2015
Gołębiowska A., P. B. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Warszawa 2016;
Grzela J., *Współpraca Policji z jednostkami samorządu terytorialnego na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, https://www.academia.edu/9678463/Wsp%C3%B3lpraca_Policji_z_jednostkami_samor%C4%85du_terytorialnego_na_przyk%C5%82adzie_wojew%C3%B3dztwa_%C5%9Bwi%C4%99tokrzyskiego (dostęp 04.05.19).
Izdębski H., W. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004;
Jasudowicz T., *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka* [w:] *Potrzeby jako współczesny determinant praw człowieka*, (red.) E. Ura, B. Sitek, T. Graca, ISBN 978-83-62753-86-4, Józefów 2017;

- Lis W, Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek prawny jako sfera działania administracji publicznej, Lublin 2015;
- Małecka-Łyszczek M., Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego, [w:] A. Osierda (red.) Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania: praca zbiorowa, Bielsko-Biała 2008;
- Mączyński M., Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym, [w:] (red.) S. Dolata Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia perspektywy, Opole 1998;
- Mikołajczyk D.P., Zadania gmin w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, Nr IX, 2013, s. 59-73; Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego Polskie, Towarzystwo Ekonomiczne oddział w Łodzi, <http://www.pte.lodz.pl/images/stories/Zeszyty/9.pdf> (dostęp 05.04.19)
- Olejniczak-Szałowska E., Szczególne zasady działania organów administracji publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej, [w:] Z. Czernik, Z. Niewiadomski, J. Postuszny, J. Stelmasiak (red.), Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. Dr. Hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemysł-Rzeszów 2011;
- Osierda A., Zadania i kompetencje organów administracji publicznej w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa społeczności lokalnych [w:] A. Osierda (red.) Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania: praca zbiorowa, Bielsko-Biała 2008;
- Pieprzny S., Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym, Rzeszów 2007;
- Pikulski S., Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej, Olsztyn 2000;
- Pikulski S., Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej, Olsztyn 2000;
- Sekiński A., Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych, Kwartalik Naukowy OAP UW e-Politikon, Nr VI, 2013, s. 42-80 <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/08/epolitikon-6-2013.pdf> (dostęp, 04.04.19);
- Sęk A., Z. Obrebski, Prawne determinanty współpracy jednostek samorządu terytorialnego i Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego, Studia Politologiczne, Vol 14 <http://biblioteka.oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/sek-andrzej-obrebski-zbigniew-prawne-determinanty-wspolpracy-samorzadz-z-policja.pdf>
- Siwek M., Organy samorządu terytorialnego a działalność Policji, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica 270, 2012;
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002
- Smaga M., Działania administracji w stanie bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia jednostki na skutek masowego wypadku a jedność systemu prawa administracyjnego, [w:] Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego w sprawach samorządowych, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Wyd. Zakamycze, 2001;
- Sprengel B., Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego, Włocławek 2004;
- Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996 r.;
- Sulowski S., M. Brzeziński, Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, Warszawa 2009;
- Szeloąg I., Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego, Kwartalik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2013 (6);
- Ura E., Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego [w:] Bezpieczeństwo i porządek publiczny. Historia, teoria, praktyka, (red.) E. Ura, Rzeszów 2003;
- Ura E., S. Pieprzny, T. Pado, Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Wydawnictwo Wolter Kluwer 2007;
- Wiśniewski B., S. Zalewski (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej, Bielsko-Biała 2006;
- Zaborowski J., Administracyjnoprawne ujęcie pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983-1984, Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych, nr 47/1987;
- Zięba-Załucka H., Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22; <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/46/43> (dostęp 04.04.19);

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506;
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 928, 2399, z 2019 r. poz. 125.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511;
- Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1932.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2234.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 i 2371 oraz z 2018 r. poz. 317 i 650;

Orzeczenia

Uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 158–159;

Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 132

Wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl