

Gratuluje Redaktorom i Autorom wyboru tematu i koncepcji publikacji. Stanowi ona niewątpliwie nowe i ciekawe ujęcie problematyki samorządu terytorialnego oraz szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Co istotne zagadnienia poruszane przez Autorów większości tekstów dotyczą aktualnych problemów na styku prawa i bezpieczeństwa, przez co materiał przedłożony do recenzji, a ostatecznie publikacja jest/stanie się interesująca dla szerokiego grona badaczy i czytelników.

*dr hab. Paweł Sobczyk  
Uniwersytet Opolski*

Podjęta przez Autorów problematyka jest nie tylko ważna, ale przede wszystkim nader aktualna w perspektywie realnych zagrożeń, zależnych bądź niezależnych od człowieka, wynikających z bezpieczeństwa funkcjonowania w przestrzeni publicznej, ale także mających swoje źródło w destrukcyjnych siłach natury. Recenzowana wieloautorska publikacja tworzy spójną merytorycznie rozprawę naukową, interesującą nie tylko dla wąskiego grona specjalistów, ale również szerszego kręgu odbiorców zainteresowanych kształtowaniem bezpieczeństwa w swoich środowiskach lokalnych.

*płk dr hab. Krzysztof Drabik  
Akademia Sztuki Wojennej*

ZADANIA I KOMPETENCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI

Redakcja naukowa

Mirosław Karpiuk

Marcin Mazuryk

Iwona Wieczorek

# ZADANIA I KOMPETENCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI, OBRONNOŚCI ORAZ OCHRONY PRZECIWPOŻAROWEJ I PRZECIWPOWODZIOWEJ



NARODOWY  
INSTYTUT  
SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO

ISBN 978-83-947833-1-0



PRZYSZŁOŚĆ | ROZWÓJ | SAMORZĄD

**Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego  
w zakresie porządku publicznego  
i bezpieczeństwa obywateli,  
obronności oraz ochrony przeciwpożarowej  
i przeciwpowodziowej**

Redakcja naukowa

Mirosław Karpiuk

Marcin Mazuryk

Iwona Wieczorek



Łódź 2017

## **Recenzenci**

płk dr hab. Krzysztof Drabik  
*prof. Akademii Sztuki Wojennej*

dr hab. Paweł Sobczyk  
*prof. Uniwersytetu Opolskiego*

## **Redakcja naukowa**

dr hab. Mirosław Karpiuk  
*prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego*

dr Iwona M. Wieczorek  
*Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego  
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy  
i Polityki Społecznej, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39, 90-214 Łódź*

dr Marcin Mazuryk  
*Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA*

## **Opracowanie redakcyjne**

SKIBNIEWSKI MEDIA Spółka Cywilna

Wydanie I

ISBN 978-83-947833-1-0

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego  
Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

Łódź 2017



# SZANOWNI PAŃSTWO!

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, utworzoną 3 września 2015 r. w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania oraz prowadzenia badań i analiz w zakresie funkcjonowania jst.

Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy m.in. opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. NIST prowadzi także działalność edukacyjną, szkoleniową i wydawniczą.

W 2016 r. wsparcie NIST otrzymało 2917 pracowników z 1912 jednostek samorządu terytorialnego (67% ogólnej liczby jst). W pierwszym półroczu 2017 r. ze szkoleń, seminariów i konferencji organizowanych przez Instytut skorzystało już około 6000 pracowników z ponad 1700 jst.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, realizując zadania statutowe, wydaje własne opracowania dotyczące funkcjonowania jst. Od początku działalności NIST ukazało się kilkadziesiąt ekspertyz, opinii prawnych oraz monografii, a także liczne opracowania i raporty z badań. Instytut publikuje biuletyn, jak również prowadzi cyfrowe repozytorium.

Realne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi prowadzona przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego e-platforma, umożliwiająca odbycie służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników administracji samorządowej. Od lutego 2017 r. z takiej możliwości skorzystało ponad 1600 pracowników, reprezentujących 220 jednostek samorządu terytorialnego. W obszarze działalności Instytutu znajduje się także propagowanie dobrych standardów w zakresie zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym. W grudniu 2016 r. NIST przejął funkcję i zadania Krajowego Koordynatora CAF, realizowane dotychczas przez MSWiA.

Wszelkie informacje dotyczące działalności Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego dostępne są na stronie internetowej Instytutu <https://www.nist.gov.pl/>

*Zapraszamy do współpracy!*

*dr Iwona Wieczorek  
Dyrektor Narodowego Instytutu  
Samorządu Terytorialnego*



# SPIS TREŚCI

WSTĘP .....	7
JAROSŁAW DOBKOWSKI .....	9
<i>Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli</i>	
ANDRZEJ PIECZYWOK .....	18
<i>Inicjatywy i projekty samorządu terytorialnego w kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni lokalnych</i>	
MAŁGORZATA SZRENIAWSKA .....	29
<i>Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo prawne obywateli</i>	
BARTOSZ KUŚ .....	35
<i>Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli</i>	
PIOTR SZRENIAWSKI, MATEUSZ TURKO .....	42
<i>Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo socjalne obywateli</i>	
MAŁGORZATA CZURYK .....	48
<i>Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego</i>	
NORBERT SZCZĘCH .....	58
<i>Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych</i>	
NORBERT SZCZĘCH .....	67
<i>Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w zakresie ochrony porządku publicznego</i>	
IWONA WIECZOREK .....	77
<i>Ocena funkcjonowania straży gminnej (miejskiej) w oparciu o konsultacje społeczne w samorządzie. Przykład Zgierza</i>	
NORBERT SZCZĘCH .....	90
<i>Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego</i>	
MIROŚLAW KARPIUK .....	98
<i>Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych</i>	
JAROSŁAW KOSTRUBIEC .....	105
<i>Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony</i>	
WOJCIECH LIS .....	113
<i>Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej</i>	
MAREK KLIMEK .....	121
<i>Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpowodziowej</i>	
BIBLIOGRAFIA .....	128



# WSTĘP

Bezpieczeństwo, porządek publiczny, obronność oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa stanowią tę sferę zainteresowania administracji publicznej, która jest niezwykle istotna nie tylko ze względu na normalne funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządowych, ale też na konieczność zapewnienia podstawowych potrzeb społeczeństwa, w tym też potrzeby bezpieczeństwa. Powyższa sfera ochronna i obronna, a właściwie skuteczność zadań realizowanych w tym obszarze, decyduje o stabilności instytucji publicznych, a także wpływa na nastroje społeczne.

Oczywistym jest, że sfera porządku publicznego i bezpieczeństwa to w głównej mierze domena państwa i jego licznych instytucji, tak o charakterze cywilnym, jak i zmilitaryzowanym. W doktrynie prawa administracyjnego to właśnie tym podmiotom poświęconych jest najwięcej opracowań i publikacji naukowych. Jednakże nie można zapominać - odwołując się chociażby do konstytucyjnej zasady pomocniczości czy zwykłych lokalnych więzi społecznych - że o te nadrzędne wartości, jakimi są porządek i bezpieczeństwo, a także życie i zdrowie, dbają, mając stosowne umocowanie prawne, także jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywa opracowania niniejszej publikacji zrodziła się właśnie z potrzeby niejako wyeksponowania i podkreślenia roli samorządu w tym zakresie. Odrębnym zagadnieniem, być może na kolejną publikację, jest jakość zadań publicznych w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa realizowanych przez te podmioty, zwłaszcza na szczeblu gminnym i powiatowym. Te najmniejsze gminy z liczbą mieszkańców poniżej 5 tysięcy, a mamy ich w Polsce już ponad 600, mają nałożone ustawowo takie same zadania jak miasta powiatowe czy stolice województw. Jeżeli do tego dodamy zróżnicowane położenie geograficzne gmin (np. nad wielkimi rzekami, w górach czy w obszarach o wysokim poziomie lesistości), co prowadzi do potrzeby specyfikacji potencjalnych zagrożeń, otrzymamy w efekcie „koloryt samorządowy”, którego niejednokrotnie w ramy ustawowe czy realia finansowe trudno ująć. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w sytuacjach zagrożenia miejscowego, lokalnego czy regionalnego, bez względu na uwarunkowania prawne, w pierwszej kolejności aktywność wykazują działający ad hoc ludzie, sformalizowane struktury ochotnicze, a dopiero później aparat władzy publicznej w postaci samorządu czy administracji rządowej. Wydaje się, że także władzy centralnej powinno zależeć na takich rozwiązaniach prawno-funkcjonalnych bazujących na samorządzie terytorialnym, które zasadniczo ograniczą potrzebę podejmowania decyzji o newralgicznym, ale lokalnym czy regionalnym znaczeniu.

Właściwość w zakresie bezpieczeństwa, porządku publicznego, obronności, ochrony przeciwpożarowej czy też przeciwpowodziowej nie należy wyłącznie do struktur centralnych, choć te posiadają szersze instrumentarium w tym zakresie.



Nie do przecenienia jest tutaj rola form oddolnych, do jakich należy samorząd terytorialny, jako podmiot publicznoprawny. To on, a w szczególności gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jest zdolny najszybciej reagować na zagrożenia. Nie zawsze jest on w stanie samodzielnie w pełnym zakresie odpowiedzieć na niebezpieczeństwo, ze względu na ograniczone siły i środki, ale do czasu podjęcia odpowiednich działań wspierających przez inne podmioty (w tym przez administrację rządową), jest w stanie je minimalizować. Bezpieczeństwo, porządek publiczny, obronność oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa mogą być postrzegane poprzez pryzmat decentralizacji, gdy zadania w tym zakresie realizują organy samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa monografia obejmuje następujący obszar: Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; Inicjatywy i projekty samorządu terytorialnego w kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni lokalnych; Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo prawne obywateli; Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli; Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo socjalne obywateli; Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego; Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych; Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w zakresie ochrony porządku publicznego; Ocena funkcjonowania straży gminnej (miejskiej) w oparciu o konsultacje społeczne w samorządzie. Przykład Zgierza; Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego; Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych; Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony; Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej; Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Zagadnienia te stanowią rozdziały monografii, w ramach których ich Autorzy wyrażają swoje stanowisko w zakresie podjętych zagadnień tematycznych. Książka nie wyczerpuje całości problematyki zakresłej w jej tytule, a charakteryzuje tylko wybrane aspekty porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

*dr hab. Mirosław Karpiuk*

*dr Marcin Mazuryk*

*dr Iwona Wieczorek*

## **Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli**

Tytułowe zagadnienie należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach, zarówno w aspekcie prawnoustrojowym, jak i kontekście materialnoprawnym.

Odnosząc się do kwestii prawnoustrojowego rozdziału funkcji państwa i samorządu terytorialnego w ochronie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, należy wskazać, że „[...] w Konstytucji<sup>1</sup> zawarty jest wyrazisty system klauzul kompetencyjnych, regulujących zagadnienia odpowiedzialności publicznoprawnej w całym systemie państwowym”<sup>2</sup>.

Z perspektywy zagadnienia postawionego w tytule opracowania należy rozpatrzeć sens zasady z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji, zgodnie z którą Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. W skrajnej interpretacji regulacja ta może oznaczać, że samorząd terytorialny powinien jedynie partycypować w procesach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a nie być odpowiedzialny za realizację w skali miejscowej zadań publicznych z tego zakresu. W tym przypadku delimitacja sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli nie miałaby zatem żadnego znaczenia merytorycznego, albowiem samorząd zostałby sprowadzony do roli organizacji społecznej, wykonującej określone zadania publiczne i kompetencje administracyjne w oparciu o regułę specjalności. Geneza omawianej reguły konstytucyjnej wiąże się jednak przede wszystkim z decyzją ustrojodawcy, co do pozbawienia Prezydenta RP uprawnień z zakresu sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa (tzw. resortów prezydenckich), jakie przewidywał art. 34 zdanie pierwsze tzw. Małej Konstytucji<sup>3</sup>, i przekazania ich wyłącznie Radzie Ministrów. Omawiana zasada ma zatem pomniejsze znaczenie dla określenia prawnoustrojowych relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym.

Jeśli zatem zasada z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji nie stanowi dostatecznego punktu odniesienia, należy więc odwołać się do unormowań ustawy zasadniczej

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>2</sup> M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, „Materiały szkoleniowe Reformy Administracji Publicznej”, nr 1, Warszawa 1999, s. 7; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 193 i n.

<sup>3</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

innego typu. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją sprawy publiczne dzielą się na sprawy o charakterze państwowym (problemy „polityki państwa”) i na sprawy dotyczące wspólnot terytorialnych różnych poziomów. Choć sama ustawa zasadnicza, posługując się kategorią „polityki państwa”, stworzyła konieczność interpretacji tego pojęcia jako instytucji dialogu politycznego, a jednocześnie kompleksu zadań publicznych i kompetencji administracyjnych, powyższa delimitacja ma podstawowe znaczenie, wyznacza ona bowiem różne reżimy organizacyjnoprawne w administracji publicznej, determinowane uznaniem na poziomie konstytucyjnym – za pomocą klauzuli korporacyjnej z art. 16 ust. 1 Konstytucji – odrębności interesów lokalnych i regionalnych od kwestii państwowych.

W sprawach o charakterze państwowym domniemanie odpowiedzialności publicznoprawnej przysługuje Radzie Ministrów (art. 146 ust. 2 Konstytucji: „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”). Na Prezydencie RP zaś jako podstawowym obok Rady Ministrów organie władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji), będącym najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji) w ramach parlamentarno-gabinetowej formy rządów, spoczywa odpowiedzialność publicznoprawna tylko za wykonywanie zadań publicznych „określonych w Konstytucji i ustawach” (art. 126 ust. 3 ustawy zasadniczej).

Ponadto przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda, którego zakres działania określa odrębna ustawa (art. 152 Konstytucji). Jest to zatem podmiot, który może być z woli ustawodawcy zwykłego hierarchicznie podporządkowany Radzie Ministrów (art. 146 ust. 3 Konstytucji) oraz przez nią koordynowany i kontrolowany (art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji) i w stosunku do którego zwierzchnictwo służbowe może wykonywać Prezes Rady Ministrów (art. 148 Konstytucji). Należy również odnotować, że Konstytucja – w odróżnieniu od regulacji wcześniejszych ustaw zasadniczych – nie stwierdza wprost, że wojewoda powinien być organem administracji rządowej<sup>4</sup>. Przede wszystkim ma on być przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Normy konstytucyjne nie unifikują pojęć: właściwości miejscowej samorządu regionalnego i zasięgu działania wojewody, co oznacza, że jurysdykcja terytorialna tego ostatniego nie musi się sprowadzać do funkcjonowania w jednostkach zasadniczego podziału administracyjnego. „Region” nie musi być – w sensie zróżnicowania przestrzennego – synonimem województwa, województwo bowiem może być jednostką specjalnego podziału terytorialnego. Ważne jest przy tym, że województwo może obejmować dwa albo więcej „regionów”, zawsze jednak w całości, w przeciwnym razie wojewoda nie mógłby sprawować nadzoru nad samorządem regionalnym.

W sprawach dotyczących wspólnot terytorialnych różnych szczebli pierwszeństwo przysługuje właściwym władzom samorządu terytorialnego, przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnot terytorialnych, a zdeterminowane interesem lokalnym lub regionalnym, są wykonywane przez jednostki samorządu

<sup>4</sup> Zob. art. 69 ust. 1 *ab initio* tzw. Małej Konstytucji.

terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Zasada domniemania odpowiedzialności publicznoprawnej samorządu terytorialnego w sprawach potrzeb (interesów) lokalnych i regionalnych uzupełniona jest istotnym domniemaniem odpowiedzialności publicznoprawnej gminy jako pierwotnej (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Pierwszeństwo gminy w tym zakresie dotyczy nie tylko sfery lokalnej, gdzie styka się ona z właściwością powiatu, lecz w ogóle całego systemu samorządu terytorialnego. Ten szczególny status gminy wynika z tego, że jest ona podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji).

Kwestie rozdziału odpowiedzialności publicznoprawnej w systemie władzy wykonawczej kształtuje także przysługiwanie samorządowi terytorialnemu „istotnej części zadań publicznych” (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Wydaje się jednak, że pojęcie to pozostaje niedookreślone, aczkolwiek nie jest pozbawione treści normatywnej. Jeśli bowiem założyć, że samorząd został powołany do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot terytorialnych, to tego typu zadania nie powinny być przekazywane innym podmiotom.

Na gruncie ustawodawstwa zwykłego z powyższymi postanowieniami Konstytucji koreluje przepis art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, który stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Przepis ten ma charakter generalnej klauzuli kompetencyjnej, określającej zasady pierwszeństwa w wykonywaniu lokalnych zadań publicznych (zawiera normy domniemania określonego zakresu działania), albowiem zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>6</sup>, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, zaś w myśl art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>7</sup>, samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Podobną funkcję pełni także przepis art. 7 ust. 1 *in principio* ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący o tym, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zbliżony charakter, w odniesieniu do koncepcji województwa rządowo-samorządowego, posiada także postanowienie art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, gdzie mowa jest o tym, że do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Regulacje te stanowią prawną gwarancję ochrony powierzonego jednostkom samorządu terytorialnego zakresu działania.

Warto także zwrócić uwagę na „sprawy polityki państwa”, ustawowo powierzone do realizacji samorządowi terytorialnemu. Regulacja ta koresponduje z unormowaniem art. 166 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, w myśl którego: „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych”. Przyjąć więc należy, że „sprawy

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.

polityki państwa”, ustawowo powierzone do realizacji samorządowi terytorialnemu, to zdekoncentrowane poziomo zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez samorząd jako zadania zlecone. Aspektem pierwszoplanowym wydaje się tu kwestia funkcjonalna, gdyż poprzez „zlecenie” państwo porucza wykonanie zadania publicznego organom samorządu terytorialnego. Jednakże wraz z przeniesieniem wykonawstwa ustawodawca nie powierza odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację tego typu zadań jednostce samorządu terytorialnego. Zatem gmina, powiat, województwo nie realizują zadań zleconych we własnym imieniu i na własną rzecz, lecz korzystają w tym zakresie z podmiotowości publicznoprawnej, przysługującej państwu. W świetle konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności prawnej jednostek samorządu terytorialnego, w ramach prawa powszechnie obowiązującego, aspektu merytorycznego zadań zleconych doszukiwać się możemy m.in. w potrzebie zachowania jednolitego standardu wykonywania zadań publicznych, w szczególności świadczenia usług publicznych w skali całego systemu administracyjnego państwa.

Coraz częściej mówi się o „upaństwowieniu” samorządu terytorialnego, zubażaniu jego uniwersalnych sfer działania bądź krytyce zadań samorządowych i rozwoju zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych nie tylko wspólnot terytorialnych, lecz całego społeczeństwa. Dezaktualizuje się w ten sposób idea decentralizacji oparta na zasadzie pełnego rozdziału odpowiedzialności publicznoprawnej między państwo i wspólnoty terytorialne. Wynika to z faktu, że zadania publiczne, które dawniej uchodziły za klasycznie samorządowe, przestały być tylko lokalne, a stały się ogólnosystemowe. Są one bowiem zarówno lokalne, jak i regionalne czy też centralne, a może nawet – w warunkach globalizacji i integracji europejskiej – ponadnarodowe.

W odniesieniu do francuskiego modelu administracji publicznej znakomicie ilustrują to słowa J. Jeżewskiego: „[...] w schemacie współadministracji organ państwa oraz różne wspólnoty terytorialne zarządzają razem pewnymi dziedzinami, rozdzielając w sposób nierówny, zależnie od potrzeb, role w poszczególnych stadiach działania. Uwydatnia się rosnąca współzależność sfer administrowania; nie ma już spraw wyłącznie lokalnych ani spraw wyłącznie państwowych, są natomiast wielkie zespoły problemów decyzyjnych”<sup>8</sup>.

Potencjał samorządów lokalnych i regionalnych w załatwianiu spraw publicznych wymaga strukturalnego i funkcjonalnego wzmocnienia przez władzę państwową, w ramach jednolitego systemu zadaniowo-kompetencyjnego, który jednak podlega procesom decentralizacji i dekoncentracji, co w warunkach unitarnej organizacji państwowości stanowić powinno założenie podstawowe efektywności i ekonomiczności działania władzy publicznej.

Lokalność (regionalność) zadań publicznych jest przy tym cechą stopniowalną. Przy przekazywaniu zadań publicznych samorządowi terytorialnemu należy tę kwalifikację brać pod uwagę, aczkolwiek nie zawsze będzie ona dosyć jasna. Należy zatem przekazywać te zadania, w których przeważa charakter miejscowy.

<sup>8</sup> J. Jeżewski, *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 36 i n.

Można także zaobserwować tendencje odchodzenia od zasady „izolacjonizmu komunalnego”, zgodnie z którą samorząd terytorialny powinien ponosić pełną odpowiedzialność publicznoprawną za określone dziedziny spraw. Po drugiej wojnie światowej został zapoczątkowany proces przechodzenia od „autonomicznego” do „integracyjnego” modelu zarządzania lokalnego. Pierwszy z nich, realizujący się w warunkach wyraźnego oddzielenia sfery komunalnej od domeny państwowej, został zastąpiony przez centralno-miejscowy system działań w sferze publicznej, akcentujący wzajemne związki sfery komunalnej i domeny państwa, gdzie podział funkcji jest dokonywany w sposób elastyczny i pragmatyczny.

Wszystko to oznacza, że formuła zadaniowo-kompetencyjna wspólnot terytorialnych powinna być ujmowana w sposób bardzo szeroki. W poszczególnych dziedzinach zatem samorząd terytorialny wykonuje jedynie część zadań publicznych, pozostałe natomiast leżą w gestii administracji rządowej. Samorząd terytorialny jest więc tylko współodpowiedzialny za określone dziedziny życia społecznego. Chodzi zatem o powiązanie samorządu terytorialnego z administracją rządową na zasadzie współuczestniczenia w wykonywaniu zadań publicznych.

Ponadto w treść zasady dobra wspólnego (art. 1 w związku z art. 82 *in fine* Konstytucji) została wpisana równowaga między identyfikacją i artikulacją potrzeb miejscowych a interesem ogólnopaństwowym.

Istotny jest również wpływ zasady równości z art. 32 Konstytucji, postrzeganej w kategoriach równego dostępu do usług publicznych.

Na tym tle powyższych generalnych klauzul kompetencyjnych i innych regulacji konstytucyjnych można skonkludować, że do właściwości samorządu terytorialnego powinny należeć zadania wyznaczane przez interes lokalny oraz regionalny i rozłożone na poszczególne poziomy zgodnie z ideą pomocniczości. Jednakże w konstytucyjną zasadę dobra wspólnego wpisana jest także konieczność innego spojrzenia na sprawy kreowane uogólnionymi potrzebami ogółu mieszkańców jednostek podziału terytorialnego, a mianowicie ujmowanie tych spraw przez pryzmat zasady równości, solidarności i kooperatywizmu. Inaczej mówiąc, interes lokalny (regionalny) ma charakter obiektywny, jednakże realizowanie potrzeb go kształtujących nie zawsze będzie mogło być dokonywane na zasadach decentralizacji, ponieważ chodzi tu głównie o efektywne zaspokojenie tych potrzeb, a nie o sam sposób ich zaspokajania.

Niemniej jednak, skoro w sensie funkcjonalnym sfera interesu publicznego dzieli się na różne kategorie (interes państwowy, interes regionalny, interes lokalny), tak też można wyróżnić zadania publiczne o charakterze ogólnopaństwowym, zadania publiczne kształtowane interesem regionalnym oraz lokalne zadania publiczne. Nie ulega też wątpliwości, że sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli powinny leżeć zarówno w interesie ogólnopaństwowym, jak i lokalnym, czy też regionalnym. Mimo że niejednokrotnie formułowane są koncepcje – poparte przede wszystkim względami prakseologicznymi – zgodnie z którymi samorządowi terytorialnemu nie powinno się powierzać spraw z zakresu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, to nie może być to zatem wyłączny przedmiot działania państwa, gdyż jest to również kwestia obywatelska, a więc zarazem pierwotny pro-



blem wspólnot terytorialnych. Już w klasycznej, XIX-wiecznej nauce prawa administracyjnego dość powszechny był pogląd, że do zadań samorządu terytorialnego należy troska o ochronę powyższych wartości i stanów. W każdym razie oczywisty był związek tych spraw z administracją ogólną<sup>9</sup>. Zasadny będzie również wniosek, że tego rodzaju działalność – ze względu na charakter powstających relacji – „ciąży ku dołowi”<sup>10</sup>. Tak samo jak istnieją różne kategorie interesu publicznego, tak też musi istnieć policja państwowa, regionalna i lokalna, w jej materialnym znaczeniu. Nie ma przy tym czytelnych kryteriów materialnych, przy pomocy których dałoby się przeprowadzić rozgraniczenie tak rozumianej policji państwowej od policji miejscowej.

Warto przypomnieć, że już ponad 70 lat temu M. Jaroszyński pisał: „Najczęściej powiada się, że aparat rządowy powinien zaspokajać potrzeby „ogólnopństwowe”, a samorząd (terytorialny) potrzeby „miejscowe”. W rzeczywistości sprawa nie przedstawia się bynajmniej tak prosto. Przeciwnie, dokonanie podziału między obydwie rodzaje administracji jest problemem bardzo skomplikowanym. Ongiś [...] można było mówić z doskonałą niemal ścisłością o zadaniach miejscowych i ogólnopństwowych. [...] Dzisiaj nie ma już – albo prawie nie ma – spraw ściśle miejscowych, tj. takich, które interesowałyby wyłącznie miejscową społeczność, nie interesując równocześnie wielkiej społeczności, reprezentowanej przez państwo. [...] Każda sprawa publiczna i każde zadanie publiczne mieści w sobie moment podwójnego zainteresowania: ze strony całości, reprezentowanej przez państwo i ze strony grupy miejscowej lub zawodowej, reprezentowanej przez samorząd terytorialny lub gospodarczy. Ale w poszczególnych sprawach stopień tego zainteresowania jest różny. Przeważa jedno albo drugie. I ten właśnie stopień bezpośredniego interesu (poza względami politycznymi) stanowi kryterium, według którego państwo przeprowadza podział zadań między administrację rządową i samorząd. Oddanie danej grupy zadań samorządowi nie oznacza oczywiście braku bezpośredniego zainteresowania nią całości, wręcz przeciwnie, świadczy tylko o tym, że państwo liczy, iż czynnik miejscowy czy grupowy, działający samodzielnie i niezależnie, lepiej wykona zadanie, aniżeli agent centrali”<sup>11</sup>.

W świetle powyższego można stwierdzić, że samorząd terytorialny powinien być co najmniej współodpowiedzialny za ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Otwarty pozostaje problem określenia zakresu tej współodpowiedzialności. W postaci strukturalnej przybrać to może formułę przyznania organom jednostek samorządu terytorialnego władztwa organizacyjnego do powoływania własnych policji administracyjnych, zaś w postaci funkcjonalnej – powierzenia tym organom uprawnień koordynacyjnych, kontrolnych, opiniodawczych i inicjujących względem formacji państwowych.

W tym zakresie gwarancyjny charakter pełnią klauzule generalne zawarte w Konstytucji i tzw. ustawach samorządowych. Mają one podstawowe znaczenie dla

<sup>9</sup> M. Kulesza, M. Radwan-Röhrenscheft, *Projekt nowej ustawy o strażach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 1-2, s. 123.

<sup>10</sup> J. Zaborowski, *Ustrój Milicji Obywatelskiej. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 1988, s. 256.

<sup>11</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienie samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6, s. 7 i n.

delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Jak sygnalizowano na początku, tytułowe zagadnienie należy również rozpatrywać w kontekście materialnoprawnym.

We współczesnym państwie nie może istnieć upoważnienie do podejmowania określonych działań władczych w sferze ochrony bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego na wzór dawnego *ius politiae*, który wyrażał nieskrępowaną wolę suwerena i był „rodzajem ogólnego tytułu na wszystko co możliwe”. Współcześnie bowiem nie obowiązuje już reguła, zgodnie z którą obowiązek realizacji celu uprawnia do zastosowania odpowiednich środków (*ius ad finem dat ius ad media*). Podstawa prawna jest zatem bezwzględnie wymagalna. Konstrukcja tej podstawy może jednak przybrać różne postacie techniczno-normatywne.

W nawiązaniu do dawnego systemu wytworzyło się w państwie pruskim ujęcie podstawy prawnej w formie upoważnienia ogólnego. Niebagatelne znaczenie interpretacyjne w tym zakresie miał wyrok pruskiego *Oberverwaltungsgericht* w Berlinie z dnia 14 czerwca 1882 r. w sprawie *Kreuzberg*. Sąd wywiódł, że podstawa prawna może zatem przyjąć postać ogólnego upoważnienia, wynikającego z użytych przez ustawodawcę pojęć bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego. Takie uregulowanie podstawy prawnej policji określa się systemem klauzuli generalnej (*Generalklausel des Polizei*). Tego typu unormowanie posiada walor ogólnej normy kompetencyjnej i daje wystarczającą podstawę prawną do podejmowania określonych działań dyktowanych stanem zagrożenia. W przypadku ogólnego upoważnienia właściwym organom pozostawia się ocenę, czy zaistniała w danym miejscu i czasie sytuacja zagraża bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu albo powoduje niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzi. Wtedy organy te działają w ramach kompetencji dyskrecyjnych. W słynnej pruskiej ustawie z dnia 1 czerwca 1931 r. o policji administracyjnej zastosowano natomiast system ograniczonej klauzuli generalnej. Widziano w niej niedookreśloną prawnie podstawę do podejmowania aktywności w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach realnych zagrożeń dnia codziennego, o ile przepisy szczególne nie wprowadzają specjalnych uprawnień. Twórcą takiego ujęcia – zwanego systemem „małej klauzuli generalnej” – był Adolf Julius Merkl (1890-1970). Choć jako przedstawiciel nurtu pozytywistycznego w prawoznawstwie był zwolennikiem zasady legalności, niemniej wskazywał na jej „niemożność stosowania”<sup>12</sup>. Rozwiązanie tego typu uznawane jest za klasyczne<sup>13</sup>. Dla porządku warto odnotować, że w południowych Niemczech pod wpływem ścisłych związków tamtejszego prawa policyjnego i porządkowego z prawem karnym, wykształcił się jeszcze w XIX wieku model regulacji prawnej, który można określić systemem upoważnienia specjalnego (*Spezialdelegationen*)<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Darmstadt 1969, s. 265.

<sup>13</sup> V. Götz, *Vor 60 Jahren – Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz*, „Juristische Schulung” 1991, s. 805 i n.; A. Schwegel, *70 Jahre Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz – Anmerkungen zur Genesis und Wirkungsgeschichte der Generalklausel § 14 PVG unter besonderer Berücksichtigung der NS-Zeit*, „Archiv für Polizeigeschichte” 2001, nr 3, s. 79 i n.

<sup>14</sup> A. Goeschel, *Gesellschaftsordnung, Wirtschaftsweise, Raumgliederung und Staatsgewalt: Anmerkungen zur Entwicklungsgeschichte der Polizei in Deutschland*, „Gesamtwirtschaft, Raumordnung und Sozialsicherung” 1977, s. 16 i n.



Generalna klauzula policyjna występuje w państwach kręgu kultury języka niemieckiego. Zarówno w Niemczech, jak i Szwajcarii, a wcześniej również w Austrii, dotyczyła nie tylko szczebla federalnego, ale też poziomu regionów autonomicznych. W Nadrenii Północnej – Westfalii klauzula tego typu występuje zarówno w przepisach policyjnych<sup>15</sup>, jak i porządkowych<sup>16</sup>. W Hamburgu natomiast jest odnoszona nie tylko do organów policji, ale także do władz administracyjnych<sup>17</sup>.

Szukając pewnych analogii z systemem polskim, można zatrzymać się przy kwestii stanowienia przepisów porządkowych. Analizując odpowiednie postanowienia tzw. ustaw samorządowych oraz ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>18</sup>, można dojść do wniosku, że organy samorządu lokalnego posiadają upoważnienie oparte właśnie na generalnej klauzuli policyjnej. Tego typu unormowania niemieckie stanowiły po odzyskaniu niepodległości podstawę wydawania w Polsce miejscowych przepisów policyjnych w drodze rozporządzeń na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego, a po II wojnie światowej – również na Ziemiach Odzyskanych<sup>19</sup>. Nie zmieniło tego wejście w życie ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe<sup>20</sup>, a następnie ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>21</sup>, albowiem konstrukcja upoważnienia nie uległa większym zmianom. Posiada ono nadal postać upoważnienia generalnego.

Generalna klauzula policyjna posiada także znaczenie w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Z uwagi na pozycję gminy oraz charakter tego typu aktów prawa miejscowego, mimo subsydiarności stanowienia tego rodzaju przepisów powszechnie obowiązujących – wobec niemożliwości ich wydania w sytuacji obowiązywania tego typu unormowań na pewnym terytorium – można przyjąć, że w tym zakresie pierwszeństwo będzie przysługiwać samorządowym przepisom porządkowym.

Na tle rozróżnienia sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli zachodzi również pytanie o charakter unormowania z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>22</sup>, który stanowi: „Tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Pojawia się więc kwestia, czy generalna klauzula ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi źródło samoistnej kompetencji

<sup>15</sup> § 8 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen Bekanntmachung der Neufassung vom 25. Juli 2003 (GV. NRW., s. 441).

<sup>16</sup> § 14 Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 1980 (GV. NW, s. 528).

<sup>17</sup> § 3 Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vom 14. März 1966 (HmbGVBl., s. 77).

<sup>18</sup> T.j. (Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.).

<sup>19</sup> M. Zimmermann, *Administracyjne akty rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Prawo” 1958, nr 6, s. 122 i n.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 8, poz. 47 ze zm.

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 185 ze zm.

<sup>22</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.

policii, czy raczej wyznacza jedynie ogólny przedmiot jej działania, nie dając przy tym żadnego tytułu prawnego do podejmowania aktywności w formach władczych. Biorąc pod uwagę dość ściśle unormowania dotyczące środków działania policji i wyliczenie na zasadzie listy zamkniętej uprawnień policjantów, można przyjąć, że klauzula generalna nie stanowi tytułu do działania w formach władczych. Niemniej jednak klauzula ta z jednej strony wyznacza zasadniczy cel działania, stanowiąc normę programową, z drugiej natomiast – pełni funkcję reguły kolizyjnej, różnicującej rzeczowy zakres działania policji jako ogólnego organu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec organów wyspecjalizowanych w tej dziedzinie spraw. Jest zatem kategorią prawa administracyjnego ustrojowego i powinna być analizowana na płaszczyźnie dyslokacji zadań publicznych, ewentualnie służyć do rozstrzygania sporów o właściwość lub sporów kompetencyjnych. Takie pojmowanie klauzuli generalnej bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego z polskiej ustawy o Policji pozwala jednak na określenie zasad pierwszeństwa w realizowaniu zadań publicznych lub nawet domniemania właściwości policji w tym zakresie spraw. Albowiem w sytuacjach realnego zagrożenia rola policji powinna sprowadzać się mimo wszystko do przejawiania aktywności – również wtedy, gdy zobowiązane podmioty o właściwości szczególnej nie zadziałają (np. podczas akcji ratowniczej). Z chwilą, gdy podejmą one określone czynności, działania policji powinny mieć charakter subsydiarny. Innymi słowy działa ona wtedy wówczas jakby w zastępstwie organu wyspecjalizowanego i aż do czasu jego przybycia uprawniona jest do realizacji spoczywających na nim zadań, jednakże przy wykorzystaniu własnych środków działania. Klauzula generalna bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego z ustawy o Policji nie jest zatem kategorią prawa administracyjnego materialnego, bo nie jest źródłem kompetencji. Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o Policji ma jednak swoje odniesienia w stosunku nie tyle do jednostek samorządu terytorialnego, co do samorządowych umundurowanych formacji – straży gminnych (miejskich), albowiem zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>23</sup> straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego.

Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, czy to w wymiarze prawnoustrojowym, czy też przez pryzmat stanowienia i stosowania regulacji materialnoprawnych, pozostaje zatem nader istotne.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

## ANDRZEJ PIECZYWOK

dr hab. prof. nadzw., Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

### **Inicjatywy i projekty samorządu terytorialnego w kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni lokalnych**

Państwo jako organizacja ma obowiązek zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom przez prowadzenie polityki społecznej w taki sposób, aby obywatele mieli dostęp do należytej ochrony zdrowia, bezpieczeństwa oraz uchronić ich od ubóstwa. Państwo jako podmiot stosunków międzynarodowych ze swojego punktu widzenia uznaje, iż „bezpieczeństwo związane jest z zapewnieniem ochrony fizycznego trwania integralności terytorialnej i trwałości instytucji państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi. Z naukowego punktu widzenia bezpieczeństwo tworzą dwa podstawowe składniki: gwarancja przetrwania danego podmiotu w stanie nienaruszonym oraz możliwość swobodnego rozwoju danego podmiotu”<sup>24</sup>.

Wskaźnikiem możliwości swobodnego rozwoju człowieka jest jego poziom bezpieczeństwa. Ważną tu rolę odgrywa poczucie bezpieczeństwa, które ma wpływ na całokształt bezpieczeństwa. Poczucie bezpieczeństwa „określane jest przez czynniki obiektywne, trudno wymierne i niekoniecznie racjonalne (...)”<sup>25</sup>. Obiektywny czynnik „bezpieczeństwa jest zewnętrzny w stosunku do jednostki i oznacza brak zagrożeń dla jego życia, zdrowia i mienia. Natomiast czynnik subiektywny odgrywa rolę poczucia bezpieczeństwa, czyli jest odczuciem wewnętrznym, osobistym przekonaniem, że nie ma podstaw do obaw”<sup>26</sup>.

Kwestia poczucia bezpieczeństwa, a także ściśle z nim związanego faktycznego stanu bezpieczeństwa wpływa w coraz większym stopniu tak na całe życie, jak i na konkretne decyzje podejmowane przez mieszkańców zamieszkujących przestrzenie lokalne. Przy czym nie dotyczy to tylko niebezpieczeństwa związanego z zagrożeniem międzynarodowym terroryzmem czy konfliktami zbrojnymi, ale głównie przestępczości kryminalnej, od drobnej, takiej jak wandalizm, kradzieże kieszonkowe przez kradzieże samochodów, rozboje i wymuszenia, aż do działań grup zorganizowanych, gwałtów i zabójstw itp.

Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z najważniejszych potrzeb społecznych i, jak wykazują liczne badania opinii publicznej, utrzymuje się ono na dość zróżnicowanym poziomie (najczęściej niskim lub średnim). Stan bezpieczeństwa, wynikający ze statystycznego obrazu zagrożenia przestępczością, jest również odbierany przez społeczeństwo jako niezadowolający.

W opinii wielu osób szczególnie niepokój budzą niebezpieczne zachowania nieletnich i młodzieży starszej. Jest to przede wszystkim uleganie nałogom, agresywny

<sup>24</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego - zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 19.

<sup>25</sup> Tamże, s. 14.

<sup>26</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo współczesnej Polski – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 185.

i przestępczy styl życia, a także wszechobecne i przekraczające normy społeczne zachowania. Zjawiska te funkcjonują w opinii społecznej jako groźne i narastające. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców powiatu i gminy zależy także m.in. od prawdopodobieństwa wystąpienia katastrof naturalnych, pożarów, awarii technicznych, od organizacji ruchu drogowego i skuteczności funkcjonowania służb ratowniczych.

Ważnym aspektem poczucia bezpieczeństwa odczuwanym przez jednostkę jest pewna zależność, czy dana osoba stała się ofiarą przestępstwa bądź była świadkiem popełniania przestępstwa. Sytuacje takie poważnie wpływają na odczuwanie bezpieczeństwa osobistego. Ofiara przestępstwa bądź świadek przestępstwa inaczej odczuwa lęk o bezpieczeństwo swoje i najbliższych. W takim przypadku trzeba wziąć pod uwagę, jaki jest stan ogólny bezpieczeństwa w kraju oraz stan bezpieczeństwa w otoczeniu takiej osoby. Uwzględnić należy także indywidualne cechy osobowości takiego obywatela oraz jego doświadczenia życiowe.

Przestępczość jako zjawisko społeczne rozwija się podobnie jak społeczeństwo i państwo. Różnorodność przyczyn przestępczości oraz sprzyjających jej okoliczności, jak również stopień skomplikowania związków i powiązań, uniemożliwiają stawianie prostych diagnoz i recept. Potrzebą teraźniejszości jest więc podejmowanie wszelkich możliwych działań, zmierzających do ograniczenia przestępczości przez każdy podmiot mogący mieć wpływ na stan bezpieczeństwa i porządku.

Wyróżniamy wiele czynników, które mają wpływ na zjawisko przestępczości, między innymi należą do nich: 1) zagrożenie bytu; 2) zagrożenie schronienia; 3) zagrożenie pracy; 4) zagrożenie zdrowia; 5) zagrożenie środowiska; 6) zagrożenie dzieciństwa; 7) zagrożenie osamotnieniem; 8) zagrożenie ekonomiczne; 9) zagrożenie fizyczne; 10) zagrożenie rozwoju<sup>27</sup>.

Wykluczenie społeczne również należy do czynników, które zagraża bezpieczeństwu publicznemu. Ludzie chcą być częścią społeczeństwa, dlatego gotowi są podjąć wszelkie działania, aby w nim pozostać.

Niebagatelny wpływ na bezpieczeństwo przestrzeni lokalnych wywierają przemiany w sferze społecznej, ekonomicznej, publicznej i edukacyjnej. Bezpieczeństwa oraz jego determinanty, tzn. stan zagrożenia oraz ryzyko, niewątpliwie mają ogromne znaczenie dla oceny poczucia bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych. Bezpieczeństwo to stan, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcia w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym. Stan ten w odniesieniu do społeczności lokalnych determinowany jest cechami charakterystycznymi dla tejże społeczności. Należą do nich: większa autonomia; swoje własne normy społeczne regulujące działania danej społeczności; silne więzi kulturowe i międzyludzkie; zamieszkiwanie wyodrębnionego, stosunkowo niewielkiego terytorium; poczucie zakorzenienia i przynależności do zamieszkiwanego miejsca. Najbardziej charakterystycznymi segmentami związanymi z bezpieczeństwem lokalnym są następujące czynniki: przestrzeń społeczna, społeczeństwo, struktura społeczna, czas i miejsce, społeczność lokalna (środowisko lokalne, zbiorowość terytorialna, regionalizm,

<sup>27</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys...*, s. 176.

mała ojczyzna), grupa społeczna i procesy grupowe (porozumiewanie się, konflikt, spójność, interakcje, współdziałanie), poczucie bezpieczeństwa mieszkańców.

Duże znaczenie dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych mają bezpieczne przestrzenie, które „(...) projektuje się dla potrzeb bezpieczeństwa publicznego. Idea obejmuje szerokie obszary projektowania architektonicznego w połączeniu z zabezpieczeniami mechanicznymi i elektronicznymi oraz wytwarzaniem bezpiecznej więzi, jedności i odpowiedzialności ludności za środowisko, w którym żyją i mieszkają w celu ograniczenia czynów prawnie zabronionych (...)”<sup>28</sup>.

Zadaniem prawidłowo zbudowanej przestrzeni jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom oraz poprawienie jakości ich życia poprzez: 1) ograniczenie osobom nieupoważnionym wstępu do określonych stref; 2) zmniejszenie liczby ataków wandalizmu; 3) redukcję kradzieży, rozbojów, porwań; 4) tworzenie środowiska nieatrakcyjnego dla intruza czy też napastnika, m.in. poprzez eliminowanie miejsc łatwych do ukrycia; 5) wzmacnianie tożsamości i więzi społecznej wśród mieszkańców; 6) ograniczanie ruchu, w tym jego wyciszenie; 7) tworzenie miejsc sprzyjających wypoczynkowi; 8) wzmacnianie poczucia odpowiedzialności wśród mieszkańców za własne bezpieczeństwo, za dobro wspólne<sup>29</sup>.

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych jest szczególnym przedmiotem analiz w kontekście instytucji, które jak dotychczas są największymi udziałowcami we współtworzeniu tego bezpieczeństwa w praktyce społecznej. Do nich niewątpliwie należy policja i inne służby zajmujące się bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, w tym szeroko rozumianą prewencją różnego rodzaju przestępczości i zachowań aspołecznych. Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych ma także swoje odzwierciedlenie w licznych dokumentach normatywnych (ustawy i rozporządzenia) oraz publikacjach naukowych.

Z bogatej listy zaproponowanych potrzeb mieszkańców społeczności lokalnej, potrzeb uznanych za istotne dla współtworzenia ich bezpieczeństwa, wymienić można: bezpieczeństwo osobiste; ochronę środowiska; możliwości edukacyjne; dostęp do miejsc pracy; pomoc społeczną; pomoc prawną; bezpieczeństwo drogowe łącznie z przemieszczaniem się do swego miejsca zamieszkania – domu, mieszkania; sieci łączności i przepływu informacji, czyli skutecznej i szybkiej komunikacji wewnątrz środowiska lokalnego i na zewnątrz; infrastrukturę komunalną; możliwości rekreacji.

Samorząd terytorialny posiada pewne uprawnienia w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, wynikające z ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawy o policji czy innych ustaw szczegółowych. Art. 4 ust. 1 pkt. 15 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>30</sup> nakłada na powiat obowiązek wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a art. 12 ust. 9b tej ustawy zalicza do kompetencji rady powiatu uchwalenie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

<sup>28</sup> M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 105.

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).

Powiat jako podmiot organizacyjny dla tworzących go gmin jest pewnym zwartym obszarem terytorialnym, społecznym i gospodarczym, dlatego też powiatowy program poprawy stanu bezpieczeństwa powinien uwzględniać gminne programy bezpieczeństwa i przewidywać wspólne przedsięwzięcia. Należy bowiem mieć na uwadze, że w ramach kompetencji samorządowych – podstawowe, ale i najszersze działania w zakresie zapobiegania przestępczości oraz ochrony porządku publicznego wykonują gminy. Gromadzenie informacji o bezpieczeństwie i porządku publicznym oraz patologiach społecznych na obszarze powiatu odbywa się na podstawie sprawozdań Komendy Powiatowej Policji, Komendy Powiatowej PSP, innych jednostek powiatowych (zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa sanitarnego i ochrony środowiska), dalej informacji uzyskanych od straży miejskich, badań ośrodków naukowych, doniesień środków masowego przekazu, skarg i wniosków mieszkańców powiatu.

Należy przy tym podkreślić, że dominujące znaczenie w projektowaniu bezpieczeństwa najbliższej człowieka powinny mieć dwa podmioty bezpieczeństwa: pierwszy – policja jako instytucja profesjonalna wobec zagrożeń bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, drugi to społeczność lokalna, czyli obywatele. Współuczestnictwo tego podmiotu w bezpieczeństwie państwa, społeczeństwa, grup społecznych i indywidualnego człowieka w Polsce jest daleko niewystarczające, a z drugiej strony nabiera dziś szczególnego znaczenia.

Czynnikiem, który ma wpływ na to jest bez wątpienia właściwa analiza potrzeb społeczności lokalnej. Należy stwierdzić, że w wielu przestrzeniach lokalnych brakuje takich diagnoz – czego mieszkańcom potrzeba. Instrumenty aktywnej integracji w kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni lokalnych oznaczają kompleksowe działania ludzi w sferze bezpieczeństwa, edukacji, zatrudnienia, ochrony zdrowia i aktywizacji społecznej.

Praktyka pracy ze społecznością lokalną może być realizowana w ramach różnych podejść i strategii. W literaturze przedmiotu dostępnych jest wiele typologii pracy ze społecznością, poczynając od klasycznej koncepcji J. Rothmana<sup>31</sup>, który wyróżnia trzy modele: model rozwoju lokalnego, model planowania społecznego i model akcji społecznej, po bardziej rozbudowane typologie, opierające się na zróżnicowanych kryteriach (aksjologicznych, funkcjonalnych, pragmatycznych itp.). Dla przykładu A. Twelvetrees<sup>32</sup> w monografii poświęconej pracy ze społecznością lokalną wyróżnia kilka podejść, porządkując je w siedem bipolarnych kategorii: 1) rozwój społeczności versus planowanie społeczne; 2) wspieranie aktywności samopomocowej i rozwoju usług społecznych versus podejście nastawione na wywieranie wpływu; 3) ogólna praca socjalna versus specjalistyczna praca socjalna ze społecznością lokalną; 4) praca skoncentrowana na procesie versus praca zorientowana na efekty; 5) ułatwiająca versus organizująca rola pracownika socjalnego; 6) właściwa praca socjalna versus praca w społeczności towarzysząca innym formom interwencji; 7) płatna versus nieodpłatna praca ze społecznością.

<sup>31</sup> J. Rothman, *Three Model of Community Organization Practice*, (w:) F. M. Cox (red.) *Strategies f Community Organization*, Illinois 1976, s. 22-38.

<sup>32</sup> A. Twelvetrees, *Community Work*, Houndmills 2002, s. 2-3.



Powiat jako mała wspólnota ma obowiązek zapewnić swoim mieszkańcom bezpieczeństwo, poprzez wydawanie aktów prawnych, kształtując w ten sposób czynniki zachowań w społeczeństwie, a także dba o dobro każdego mieszkańca, który w nim zamieszkuje. Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli wpisuje się w treść programu rządowego „Razem Bezpieczniej”, który ma ograniczyć skalę zjawisk i zachowań budzących powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia. Równolegle w wielu komendach powiatowych policji w Polsce są realizowane różne programy prewencyjne m.in.: 1) Pseudokibic; 2) Stop patologiom – Razem Bezpieczniej; 3) Spokój seniora; 4) Ostrożnie pies; 5) Ograniczyć wandalizm.

Wspólnie z miejskimi i gminnymi komisjami rozwiązywania problemów alkoholowych policja niemalże cały rok prowadzi akcję „Alkohol ograniczona dostępność”, kontrolując placówki sprzedające alkohol pod kątem przestrzegania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Realizując program „Razem Bezpieczniej” policja często organizuje spotkania ze społecznością lokalną we wszystkich grupach wiekowych. Działania te są prowadzone w zakresie pouczenia właścicieli sklepów, placówek handlowych, samochodów i innych obiektów mogących być celem przestępstwa, w celu lepszego zabezpieczenia własnego mienia. Spotkania prowadzone są także w szkołach z uczniami i pedagogami, odnośnie profilaktyki pod kątem bezpieczeństwa dzieci w kontaktach z obcymi, bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz odpowiedzialności prawnej za popełnienie czynów karalnych.

W wielu polskich powiatach są realizowane programy edukacyjne, dotyczące bezpieczeństwa młodzieży szkolnej znajdującej się w różnych miejscach. Są to: 1) Bezpieczne ferie; 2) Bezpieczne wakacje; 3) Bezpieczna droga do szkoły; 4) Bezpieczeństwo w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania; 5) Pomoc w rodzinie; 6) Bezpieczeństwo w szkole; 7) Bezpieczeństwo w ruchu drogowym<sup>33</sup>.

Istotną kwestią, która ma pobudzić do wspólnego działania, są coraz częściej realizowane w wielu gminach różne konkursy, których celem jest promocja bezpieczeństwa mieszkańców. Jednym ze znanych konkursów jest konkurs „Bezpieczna Gmina” organizowany od wielu lat pod patronatem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jego głównym zadaniem jest zmobilizowanie samorządu terytorialnego, policji, straży gminnych (miejskich), straży pożarnej oraz organizacji pozarządowych do podjęcia współpracy na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto celem konkursu jest promowanie najskuteczniejszych programów i inicjatyw, przyczyniających się do ograniczenia przestępczości i służących poprawie stanu poczucia bezpieczeństwa obywateli.

Rywalizując o tytuł „Bezpiecznej Gminy” władze samorządowe gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, miast i miast na prawach powiatu prezentują w swoich zgłoszeniach konkursowych oraz materiałach nadesłanych już po zakończeniu konkursu,

<sup>33</sup> Dane na ten temat można uzyskać na podstawie sprawozdań komendantów powiatowych policji z realizacji zadań programu „Razem Bezpieczniej” oraz powiatowego programu zapobiegania przestępczości, w tym ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

programy i inicjatywy oraz ich sposób realizacji. Z analizy nadesłanych w kolejnych edycjach materiałów można wnosić, że zarówno programy, jak i inicjatywy, są coraz bardziej interesujące i kompleksowe, a efekty ich wprowadzania, cieszą się zrozumieniem i poparciem lokalnych społeczności. Zarazem należy podkreślić, że dzięki tym konkursom w niektórych gminach nastąpił spadek przestępczości, a w niektórych odnotowano wzrost poczucia bezpieczeństwa ich mieszkańców.

Część uczestników konkursu przy opracowaniu programów posługuje się nawet badaniami ankietowymi, na podstawie których można skuteczniej rozpoznawać i sygnalizować powstające zagrożenia. Coraz powszechniej podejmuje się działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, bezpieczeństwa dzieci w szkole i w drodze do szkoły. W tym celu budowane są: obwodnice miejskie, bezkolizyjne ronda, ścieżki rowerowe, montuje się nowoczesne oświetlenie ulic i parków oraz tworzy systemy monitorujące itp. Wdrażane są programy dotyczące m.in. poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zwalczania narkomanii i przemocy w szkołach, udzielania pomocy bezrobotnym, szczególnie poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Znajduje to potwierdzenie w nadesłanych przez gminy materiałach.

Częste włamania do sklepów, domków letniskowych oraz kradzieże samochodów spowodowały, iż od jakiegoś czasu na terenie niektórych gmin (szczególnie promujących walory turystyczne) zawiązano grupy inicjatywne pod kierunkiem policji, które rozpoczęły prowadzenie conocnych patroli. W skład grup weszli głównie przedstawiciele miejscowych przedsiębiorców.

W trakcie pełnienia służby uczestnicy patroli obserwują okolicę, poruszając się własnymi samochodami oznakowanymi magnetyczną tablicą z napisem „Patrol”. Członkowie grupy każdorazowo zgłaszają rozpoczęcie i zakończenie patrolowania oficerowi dyżurnemu komendy powiatowej policji. Pozostają z nim w stałym kontakcie, informując telefonicznie o wszelkich spostrzeżeniach dotyczących bezpieczeństwa i spokoju na terenie objętym nadzorem. Często opracowywany jest regulamin, w którym precyzuje się zakres obowiązków członków patroli oraz grafik służb.

Na skutek działań podejmowanych przez patrole widoczne jest zmniejszenie liczby zdarzeń kryminalnych (m.in. udaremniono włamania do sklepów, samochodów, w porę wszczynany jest alarm w przypadku wybuchu pożaru). Nastąpiła w tym zakresie wyraźna integracja miejscowego społeczeństwa. Wytworzyło się przekonanie, że wspólnie podejmowane działania mogą przynieść pozytywne rezultaty. Potencjalni przestępcy nie mogą się czuć bezkarni, ponieważ okoliczne społeczeństwo reaguje na pojawienie się obcego samochodu czy też podejrzanego osoby.

Kompleksowe i nowatorskie podejście do problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego przejawia się w działaniu władz gminnych i społeczności lokalnych, m.in. poprzez tworzenie wspólnych patroli policji, straży gminnych i straży granicznej. Organizowane są grupy „sąsiedzkiej pomocy”, prowadzi się przygotowanie dzieci i młodzieży do wakacyjnych form wypoczynku, realizuje się zajęcia w świetlicach terapeutycznych, czy prowadzi społeczne biura porad prawnych itp. Wiele gmin mając ograniczone środki materialne stara się wykorzystać prospołeczne postawy ludności na rzecz działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i porządku.



W ramach inicjatyw i projektów samorządu terytorialnego powstało też wiele pomysłów z zagospodarowaniem czasu wolnego dzieci i młodzieży. Podejmowane działania na rzecz zagospodarowania czasu wolnego przyjmowały najczęściej następujące formy: 1) organizacja imprez dla dzieci i młodzieży uczestniczących w „Festynie Policyjnym”, organizowanym w czasie wakacji, mającym na celu przeciwienie prawidłowych zachowań w sytuacjach zagrożenia pod okiem specjalistów (pokazy sprawnościowe policji i straży pożarnej); 2) propagowanie sportów konnych (akcja konnej policji); 3) prowadzenie profesjonalnego znakowania rowerów; 4) współpraca ze szkołami w celu zagospodarowania czasu wolnego w czasie ferii zimowych; 5) prowadzenie świetlic wiejskich, w których młodzież szczególnie narażona na patologie ma możliwość spędzenia wolnego czasu, odrobienia lekcji itp.; 6) udostępnienie kompleksu sportowego przez szkoły podstawowe i gimnazjalne oraz średnie.

Władze wielu gmin uznały, że jednym z ważniejszych sposobów na poprawę bezpieczeństwa jest wprowadzenie wychowania komunikacyjnego w szkołach podstawowych i gimnazjach. Corocznym podsumowaniem edukacji w ww. zakresie jest organizowanie zawodów w ramach Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy o Bezpieczeństwie Ruchu Drogowego. Głównym celem tych zawodów jest sprawdzenie wiedzy teoretycznej i umiejętności w pokonywaniu toru przeszkód rowerem. Turnieje te cieszą się dużym zainteresowaniem rywalizującej ze sobą młodzieży szkolnej.

Dobre efekty kształcenia, w omawianym zakresie, uzyskuje się także poprzez wykorzystanie różnorodnych form i metod dydaktycznych, między innymi stosując programy komputerowe, symulacje uczestnictwa w ruchu, testy, tory przeszkód. Niewątpliwie wzbogacają one wiedzę uczniów i ich umiejętności korzystania z dróg.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg, w tym licznym amatorom turystyki rowerowej, samorządy wielu gmin podjęły decyzję o wybudowaniu ciągów pieszo-rowerowych. Do ich powstania przyczynili się także sponsorzy oraz duża grupa rolników, którzy na ww. inwestycję oddali nieodpłatnie część swojej ziemi, przylegającej do drogi. Ze ścieżki korzystają piesi, dzieci i młodzież dojeżdżająca do szkół oraz grupy rowerowe.

Spśród innych inicjatyw samorządu terytorialnego w kształtowaniu pozytywnych doświadczeń społecznych, wzmocnienia poczucia własnej wartości i wykorzystania własnej energii, stały się od jakiegoś czasu organizowane obozy dla młodzieży szkolnej. W obozach tych biorą głównie udział dzieci, które są kwalifikowane przez pedagogów szkolnych, gminny ośrodek pomocy społecznej i koordynatorów gminnej komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych. Program tych obozów obejmuje zajęcia profilaktyczne związane z ekspresją teatralną, sportem, socjoterapią i edukacją zdrowotną. Zajęcia profilaktyczne obejmują tematykę przemocy fizycznej, dzieci uczą się jak rozpoznawać zagrożenia oraz jak ich unikać, a także niwelować zachowania agresywne – poprzez zastosowanie Treningu Zapobiegania Agresji (ART). Obozy te dają także wymierne efekty wychowawcze. Młodzież lepiej funkcjonuje w zespołach klasowych, wykazując się prawidłowymi postawami społecznymi. Umiejętnie radzi sobie w trudnych sytuacjach, ma poczucie własnej wartości, nie zauważa się u nich problemów z narkotykami. Dzięki organizacji obozów terapeutycznych

tycznych udaje się przełamać temat tabu, który dotyczył problemu wykorzystywania seksualnego i przemocy. Ponadto młodzież uczy się mówić o swoich problemach, a w trudnych sytuacjach szukać pomocy u zaufanych osób.

W związku z narastającymi zagrożeniami społecznymi (przemoc, alkoholizm, narkomania), na terenie wielu miast podjęto próby mające na celu stworzenie dzieciom bezpiecznych warunków, w których będą rozwijać się, zaspokajając potrzebę kontaktów rówieśniczych i kształtować pozytywną samoocenę. Dzięki temu stworzono wiele świetlic socjoterapeutycznych dla uczniów szkół podstawowych z zaburzeniami zachowania, wychowujących się w warunkach niekorzystnych dla ich rozwoju. Ich zadaniem jest zapewnienie opieki wychowawczej, łagodzenie niedostatków wychowawczych w rodzinie, eliminowanie zaburzeń zachowania, zapewnienie warunków do nauki, rozwijanie zainteresowań i uzdolnień dzieci. Świetlice dają dzieciom poczucie bezpieczeństwa, udzielają pomocy w rozwiązywaniu problemów rodzinnych i osobistych, wyrabiają poczucie odpowiedzialności za siebie i innych, zapoznają dzieci z zasadami zachowania w miejscach publicznych itd. Najczęściej zajęcia dla dzieci prowadzone są przez wychowawców i wolontariuszy.

Oprócz tego w wielu miejscowościach organizuje się tzw. Kluby Młodzieżowe, w których młodzież (w wieku od 13 do 19 lat) może bezpiecznie bawić się i rozwijać. Zajęcia prowadzone są przez psychologa i pedagoga i mają na celu realizowanie siebie poprzez twórczość, zabawę, relaks, gry i zabawy psychologiczne. Udział w warsztatach daje młodzieży okazję do nauczania się, jak wykorzystywać swoje mocne strony w realizacji planów życiowych, jak uzyskać wpływ na swoje życie, jak polubić siebie, w jaki sposób radzić sobie ze stresem, jak dokonywać trudnych wyborów, korzystać ze wsparcia społecznego, jak uzyskać pomoc w trudnych sytuacjach życiowych.

W wielu miejscowościach realizuje się programy, np. Klub Pszczółki Mai, adresowane do dzieci w wieku przedszkolnym. Zajęcia zawierają elementy socjoterapii podczas których dzieci często otrzymują ciepły posiłek. W pracy z dziećmi duży nacisk kładzie się na współpracę z rodzicami. Realizacja ww. programu jest możliwa dzięki współpracy różnych instytucji, np. Centrum Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Młodzieżowy Dom Kultury czy też Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

W celu podwyższenia poziomu bezpieczeństwa mieszkańców, w wielu różnych gminach wprowadzono system monitoringu. Punkty monitoringu (obrotowe kamery) zainstalowano w miejscach publicznych, gdzie zlokalizowane są m.in.: szkoły podstawowe, gimnazja, urzędy gmin, przedszkola, gminne ośrodki pomocy społecznej, gminne ośrodki kultury, ochotnicze straże pożarne, apteki i przychodnie itp. Zapis obrazu przeprowadzany jest na specjalistycznym sprzęcie całą dobę. Ponadto zatrudniono obserwatorów, którzy dozoruja system i mogą reagować na potencjalne zagrożenie. Prowadzi się też obserwację terenu instytucji publicznych, prywatnych posesji, zakładów pracy, porządku na drogach, chodnikach, skrzyżowaniach itp.

Dzięki inicjatywie wielu polskich gmin zatrudniono opiekunów, którzy strzegą przejść dla pieszych w pobliżu szkół i pomagają dzieciom w pokonaniu ruchliwych

i niebezpiecznych miejsc. Ponadto w świetlicach szkolnych objęto opieką uczniów pozostających w szkole przed zajęciami lekcyjnymi i po nich. Przydzielono opiekunów do przewozu uczniów do szkół oraz sfinansowano stanowiska ochroniarzy szkolnych.

Istotne znaczenie dla poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego ma systematyczne wykorzystywanie środków finansowych poszczególnych gmin na inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej, oświetlenia, sygnalizacji świetlnej i innych. Działania z zakresu rozwoju infrastruktury technicznej znacznie przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (kołowego i pieszego), a także wpływają na zwiększenie bezpieczeństwa właścicieli nieruchomości.

Bardzo ważną inicjatywą samorządów terytorialnych w zakresie bezpieczeństwa drogowego jest inicjatywa poświęcona widoczności na drogach gminnych. Stąd też w wielu miejscowościach zorganizowano szereg imprez promujących zasady bezpieczeństwa na drodze, pt. „Odblaskowa gmina”. Głównym organizatorem tych imprez jest Stowarzyszenie Pomocy Poszkodowanym w Wypadkach i Kolizjach Drogowych ALTER EGO z Warszawy. Są to wyjątkowe lekcje prawidłowego zachowania się na drodze, uatrakcyjnione często projekcją filmu i konkursem z drogocennymi nagrodami, prowadzonym przez policjantów z Komendy Stołecznej w Warszawie. Uczniowie otrzymują emblematy odblaskowe, a wszystkie przedszkolaki kamizelki fluorescencyjne, których używają na co dzień i w których są dobrze widoczne.

W związku z prowadzonymi (we wszystkich szkołach i przedszkolach) działaniami edukacyjnymi, związanymi z bezpiecznym poruszaniem się po drogach, wychowawcy placówek edukacyjnych zorganizowali liczne pochody uliczne. Manifesty te polegały na przemarszu ulicami młodzieży w kamizelkach odblaskowych oraz z transparentami nawołującymi do rozważności na drodze. Akcje te miały na celu uświadomienie i uczulenie zarówno dzieci, jak i dorosłych na zagrożenia drogowe. Kontynuacją „Odblaskowych miast i gmin” były działania prowadzone przez policję, w których policjanci podczas spotkań w szkołach rozdawali emblematy odblaskowe.

Ze względu na to, że pseudograffitiarze zaczęli posuwać się do coraz bardziej zuchwałych aktów swej pseudotwórczości, nie oszczędzając zabytków i świeżo odrestaurowanych fasad budynków, niektóre samorządy terytorialne zirytowane takimi postawami bezkarności wandalii wpadły na pomysł zorganizowania kampanii. Cel akcji był szeroko rozpropagowany w mediach lokalnych i dotyczył następujących przedsięwzięć, które obejmowały m.in.: 1) wytyczenie i wskazanie miejsca, w których młodzi ludzie mogą bez obaw realizować swoje artystyczne wizje; 2) wyznaczenie nagrody za wskazanie sprawcy dewastacji; 3) przeprowadzenie szeroko zakrojonej akcji informacyjnej w mediach; 4) dozorowanie przez policję miejsc szczególnie narażonych na wandalizm.

Akcja informacyjna o zatrzymaniu pseudograffitiarzy skutecznie odstraszała osoby oszpecające budynki, w wyniku czego zmniejszyła się liczba zniszczonych obiektów, a w wyznaczonych miejscach pojawiły się ciekawe pod względem artystycznym kompozycje, ujawniające niewątpliwe talenty młodych ludzi i zyskujące przychyłność wielu mieszkańców.

Wola przetrwania w każdej sytuacji to jeden z najsilniejszych naturalnych instynktów człowieka, ale wiedza o tym, jak przetrwać, nie jest wrodzona. Trzeba się tego nauczyć. Ostatnie lata pokazały, że w chwili występowania klęsk żywiołowych oraz innych katastrof zbiorowych, ludzie stają się często bezradnymi ofiarami. Przyczynami bezradności ludzi często staje się fakt nieprzewidywania i braku przygotowania do radzenia sobie w sytuacjach ekstremalnych, stresowych czy nietypowych. Również stan zdrowia społeczeństwa, w tym dzieci i młodzieży, jest niezadowalający. Ponadto wzrasta zjawisko patologii społecznej: alkoholizm, narkomania, agresja, przestępczość nieletnich. Wszystkie te czynniki mają wpływ na wiktymologiczne zachowania człowieka. Chcąc aktywnie włączyć się do przygotowania młodzieży do życia we współczesnym świecie, umożliwić jej dokonywanie wyborów odpowiednich z punktu widzenia zdrowia oraz jego zagrożenia klęskami żywiołowymi, jak również zjawiskami patologii społecznej, podjęte zostały przez samorządy terytorialne i szkoły działania zmierzające do tworzenia środowiska wspierającego zdrowie w jego szerokim aspekcie.

W wielu miejscowościach powstały tzw. „Szkoly Przetrwania” oparte na zasadach działania „Survivalu”, w której uczniowie poznają zasady: 1) udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej w stanach zagrożenia zdrowia i życia; 2) przygotowania warunków bytowania w czasie klęsk żywiołowych itp.; 3) współdziałania w grupie w czasie klęsk żywiołowych, organizowania i przeprowadzania ewakuacji osób i mienia; 4) posługiwania się sprzętem ratowniczym i alpinistycznym; 5) zdobywania wody i żywności; 6) przesyłania sygnalizacji i informacji; 7) współdziałania w przypadku katastrofy drogowej i kolejowej.

W zajęciach prowadzonych w ramach „Szkoly Przetrwania” biorą udział uczniowie wielu szkół podstawowych i gimnazjalnych. Zainteresowanie tą formą wykazywali zarówno ci, których „rozpierała energia”, jak również młodzież spokojna, uczniowie bardzo dobrzy i tacy, którzy mieli ciągle problemy z nauką i zachowaniem, dzieci z rodzin niewydolnych wychowawczo, jak również nadopiekuńczych. Bez względu na sytuację rodzinną uczniowie bardzo chętnie brali udział w zajęciach, chcąc m.in. wyrwać się z nadopiekuńczości swoich rodziców, poczuć się częścią grupy. Istotnym aspektem tak żywego zainteresowania młodzieży była chęć sprawdzenia się w trudnych, dotąd niespotykanych sytuacjach.

Jedną z inicjatyw podjętych w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa mieszkańców na terenie gmin była odpowiednio ukierunkowana akcja edukacyjna wśród dzieci i młodzieży. Wprowadzono w zakres zajęć przedszkolnych i szkolnych (oprócz obowiązujących w programie szkolnym) dodatkowe zajęcia ukierunkowane w stronę bezpieczeństwa personalnego. Wychowawcy oraz nauczyciele zobowiązani zostali do realizacji z dziećmi tematów z zakresu zachowania wszelkich form bezpieczeństwa, zarówno podczas zajęć, a szczególnie poza nimi, gdy niejednokrotnie przez długie godziny pozostają bez opieki rodziców lub opiekunów. Program zakładał wieloletnią, etapową i adekwatną do wieku dziecka działalność edukacyjną. Najpierw objęto nim dzieci, które były zapoznawane z działalnością policji, straży pożarnej, pogotowia ratunkowego. Stopień i zakres przekazywanych informacji rozszerzał się

wraz ze zdolnością dzieci do przyjmowania, zrozumienia, a przede wszystkim do stosowania wszelkich środków bezpieczeństwa. Na każdym poziomie wiekowym były inne sytuacje i problemy związane z bezpieczeństwem, zarówno w ruchu drogowym, jak i zachowaniem zdrowia i życia.

Osiągnięte rezultaty to wynik długoletniej i systematycznej współpracy szkół z terenów gmin i policji. Współpraca ta odbywała się najczęściej na płaszczyźnie paneli: 1) instruktaż uczniów na temat ostrożnego zachowania się przy spotkaniach z psem; 2) prezentacja filmu instruktażowego i praktyczne wykorzystanie umiejętności w bezpośrednim kontakcie z psem policyjnym; 3) systematyczne dostarczanie materiałów szkoleniowych dla uczniów z zakresu bezpieczeństwa, wychowania komunikacyjnego i profilaktyki uzależnień; 4) udział policji w apelach szkolnych, dotyczących spędzania wolnego czasu w czasie wolnym od zajęć lekcyjnych; 5) współpraca z nauczycielami klas I–III przy organizowaniu turnieju wiedzy „Jesteśmy bezpieczni”; 6) czynny udział policji w przeprowadzaniu egzaminu na kartę rowerową i motorowerową; 7) wizyty przedstawicieli policji, straży pożarnej i pogotowia ratunkowego w szkołach i przeprowadzanie pogadanek z uczniami w zakresie właściwego zachowania się w szkole, w drodze do szkoły i w miejscach publicznych, agresji i wykroczeń, bezpieczeństwa oraz profilaktyki uzależnień, udzielania pierwszej pomocy, przeciwdziałania pożarom itp.; 8) rozmowy indywidualne przeprowadzane przez funkcjonariuszy policji z uczniami sprawiającymi problemy wychowawcze; 9) podejmowanie wspólnych działań w celu ograniczenia możliwości nieletnich do zakupu alkoholu i papierosów – kontrole przeprowadzane w lokalach gastronomicznych na terenie gminy; 10) udział klas III gimnazjum w ogólnopolskim konkursie organizowanym przez Komendę Główną Policji i Towarzystwo Ubezpieczeń „Generalli” pt. „Generalnie – bezpiecznie”.

Dzięki wielu różnym inicjatywom samorządów terytorialnych w obszarze kształtowania bezpiecznych przestrzeni lokalnych, możliwy był udział niezbędnych instytucji i organizacji zapewniających odpowiednio: koordynację działań, dyscypliny ich wykonawstwa, a także możliwość elastycznego uwzględniania zmieniających się realiów. Warto też w przyszłości propagować dalsze inicjatywy i programy dotyczące bezpieczeństwa w poszczególnych gminach i powiatach.

Dotychczasowe działania, podjęte z inicjatywy władz samorządowych, przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa na drogach i zmniejszenia liczby wypadków z udziałem dzieci i młodzieży. Budowa sygnalizacji świetlnej o dużym natężeniu ruchu oraz w pobliżu instytucji publicznych i ciągu handlowego wpłynęła na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i zmniejszenie ilości wypadków samochodowych, jak również wypadków z udziałem pieszych. Wpłynęło to również na zdecydowaną poprawę bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w drodze do i ze szkoły. W związku z budową infrastruktury nastąpiła zdecydowana poprawa bezpieczeństwa ruchu samochodowego i przemieszczania się pieszych w tych niebezpiecznych miejscach.



## **Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo prawne obywateli**

Jednym z czynników tworzących bezpieczeństwo prawne na poziomie lokalnym jest opieka prawna ze strony administracji nad jej klientami. Dobre relacje, oparte na rzetelnej wymianie informacji i na zaufaniu, mają wielki wpływ na sprawiedliwość działań administracji. Bezpieczeństwo prawne obywateli wymaga dobrej woli administracji, która nie powinna wykorzystywać swojej przewagi w dziedzinie wiedzy prawnej nad obywatelem. Według Johna Locke'a: „Celem bowiem prawa jest opieka nad niewinnymi i naprawienie im wyrządzonych szkód przez stosowanie go wobec wszystkich, którzy mu podlegają”<sup>34</sup>.

Według Jadwigi Potrzeszcz, pojęcie bezpieczeństwa prawnego może być ujmowane jako stan, w którym za pomocą środków prawnych zabezpieczone są istotne dobra życiowe człowieka i jego interesy, jak też jako zjawisko subiektywne, dotyczące postrzegania przez jednostkę jej sytuacji prawnej<sup>35</sup>. Poczucie bezpieczeństwa wynikać może z braku wiedzy o istniejących zagrożeniach, ale także z umiejętności radzenia sobie z istniejącymi i możliwymi zagrożeniami, dotyczy zatem przewidywania określonych stanów rzeczy. Poczucie bezpieczeństwa może być także w dużym stopniu budowane w oparciu o zaufanie do podmiotów posiadających wiedzę ekspercką w zakresie prawa i do przedstawicieli władzy, w tym do reprezentantów zawodów prawniczych i do pracowników administracji publicznej. Ogólne zaufanie do administracji publicznej może być budowane w oparciu o znajomość pojedynczych osób zatrudnionych w administracji publicznej, lecz także wynikać z posiadania pozytywnych informacji z innych źródeł. Kształtowanie wizerunku administracji publicznej, wywołującego do niej zaufanie, także jest składnikiem budującym poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Prawo do informacji jest gwarantowane przez wiele ustaw szczegółowych materialnego prawa administracyjnego, lecz można je wywodzić także z norm konstytucyjnych, z ogólnych zasad postępowania administracyjnego, jak też z norm zawartych w aktach prawa międzynarodowego<sup>36</sup>. Przestrzeganie prawa do informacji, w tym prawa do informacji w zakresie prawa, wymaga dobrej woli oraz odpowiednich działań administracji. Założenie znajomości prawa przyjmuje, że jednostka jest w stanie znaleźć i zrozumieć przepisy prawa stanowionego, w tym przepisy dotyczące procedur. Jednak w prawie administracyjnym, nie tylko w zakresie prawa materialnego, ale przede wszystkim w odniesieniu do procedury administracyjnej, przekazywanie odpowiednich informacji przez administrację klientowi jest niezwy-

<sup>34</sup> J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 177.

<sup>35</sup> J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 273 i nast.

<sup>36</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 287.

kle istotnym czynnikiem, faktycznie wpływającym na możliwość realizacji praw przez jednostkę. Administracja, w tym administracja samorządowa, jest w pewnym sensie reprezentantem jej klientów, a nie tylko reprezentantem władzy lokalnej. Na szczeblu samorządowym szczególnie ważne jest utożsamianie interesów społeczeństwa lokalnego z interesami samorządu i jego administracji, a przeciwstawianie sobie tych interesów nie świadczy dobrze o relacjach administracji z jej otoczeniem.

Prawo regulujące zagadnienia samorządu terytorialnego może być tworzone w oparciu o przyjęte idee, jednak naturalne jest uwzględnianie przez prawodawców dorobku i doświadczeń faktycznie działających samorządów. Proces taki uznać można za analogiczny do procesu spisywania prawa zwyczajowego, ale też do ujmowania w formy prawne realnych stosunków społecznych i politycznych. Pewność prawna w tym wymiarze łączy się z istnieniem praw odpowiadających rzeczywistym stosunkom, natomiast bezpieczeństwo prawne obywateli dotyczy gwarantowania przez prawo stanowione obywatelom ich praw<sup>37</sup>.

Zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego służy istnienie ogólnych, podstawowych gwarancji, celów czy też zasad, wskazanych w przepisach prawa. W prawie i postępowaniu administracyjnym rolę taką pełnią przede wszystkim zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego. Zauważać też należy rolę zasad konstytucyjnych, zatem umieszczonych w tekście konstytucji, i oddziałujących na akty prawa rangi ustawowej. Administracja i obywatele mogą odwoływać się do takich zasad i oczekiwać ich przestrzegania od innych podmiotów, przede wszystkim działających w sferze publicznej.

Procesy dekodyfikacji i dekonstytucjonalizacji nie zawsze służą budowaniu bezpieczeństwa prawnego obywateli. W niektórych wypadkach, zamiast wpływać na lepszą regulację szczegółowych kwestii, ograniczają znajomość prawa przez obywateli, ale także wpływają na większe zróżnicowanie obowiązujących regulacji. Dla zwiększania pewności prawnej obywateli w kontekście działań samorządu terytorialnego istotne jest częste odwoływanie się jego organów do norm konstytucyjnych i do zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym należy pamiętać, że zasady te nie zastępują regulacji szczegółowych, ale mają wpływ na ich interpretację i stosowanie.

Pewną rolę w gwarantowaniu praw jednostki pełnią także regulacje prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim regulacje, do których faktycznie odwołują się orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych. Szerokie korzystanie przez obywateli z możliwości składania skarg do sądów ponadkrajowych oraz uwzględnianie tych skarg przez ich adresatów, może być sygnałem o braku przestrzegania gwarancji praw jednostki w jej kraju, jednak z drugiej strony ochrona prawna ze strony sądów międzynarodowych jest w pewnym sensie sposobem na umacnianie pozycji prawnej oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli<sup>38</sup>.

Podporządkowanie władzy prawu stanowionemu jest jedną z gwarancji ochrony obywateli. Ochrona ta łączy się z istnieniem i działalnością podmiotów, wcielających

<sup>37</sup> A.W. Nowak, *Responsywność a samorządność – wokół idei „społeczeństwa aktywnego” Amitaia Etzioniego*, (w:) T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007, s. 131.

<sup>38</sup> M. Bar, J. Jendroška, K. Tarnacka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 49.

w życie takie gwarancje. Do tych podmiotów zaliczyć można przede wszystkim sądy, zajmujące się wymiarem sprawiedliwości poprzez wyrokowanie, oparte na interpretacji przepisów prawa. Inną formą gwarantowania obywatelom możliwości działania wolnego od bezpośredniej ingerencji władzy jest samorządność. Rzeczywista samorządność jest związana z posiadaniem określonej władzy. Nawet jeśli ta władza została przekazana przez władzę państwową – co jest podstawą państwowej teorii samorządu – to samorząd ma określony rzeczywisty wpływ na sprawy jego członków oraz innych osób, podlegających rozstrzygnięciom administracji samorządowej lub osób, których sprawy zależą od decyzji samorządu.

Rolą mediów lokalnych jest między innymi informowanie o przyjmowanych aktach prawa miejscowego, ale także pełnią one rolę wpływającą na opinie mieszkańców wobec przyjmowanych regulacji. Uzależnienie mediów lokalnych od władz wpływa na przychylność redakcji wobec działań sponsorów, reprezentowanych przez osoby powiązane z partiami politycznymi i zajmującymi ważne stanowiska. Lepszym rozwiązaniem jest samodzielność i bezstronność mediów lokalnych, dzięki której możliwe jest pełnienie przez nie funkcji kontrolnej wobec władzy. Media kształtują nie tylko opinię publiczną, ale również mają wpływ na polityków, co może dawać rezultaty w postaci tworzonych aktów prawa miejscowego. Związek takiego wpływu mediów lokalnych na pewność prawną obywateli jest więc pośredni – w zakresie relacji z lokalną władzą, a także bezpośredni – w zakresie kształtowania wyobrażenia mieszkańców o prawie. Sprzeczność interesów komercyjnych z dbaniem o dobro publiczne, może być rozstrzygana na korzyść poszukiwania sensacji lub na korzyść dbania o spokój społeczny – co najczęściej przybiera postać dostrzegania pozytywnych zjawisk i chwalenia zachodzących procesów oraz mających miejsce wydarzeń. Pewność prawną obywateli zwiększa się, kiedy obraz medialny obowiązującego prawa jest pozytywny, lecz sama pewność prawną, oparta na złudnych wyobrażeniach, nie jest wartością samą w sobie. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast rzetelne ukazywanie zarówno zalet, jak też wad – obowiązujących, ale także proponowanych lub przyjmowanych – rozwiązań prawnych, gdyż może ono być traktowane jako element sprzyjający jakości prawa i stopnia jego przestrzegania.

Bezpieczeństwo prawne ściśle łączy się ze znajomością prawa, jak też ze stabilnością prawa. Jawność procesów uchwalania przepisów prawa, jawność ogłaszania i dostępność przepisów prawa sprzyjają podnoszeniu poziomu wiedzy obywateli o prawie. Jednak, aby możliwe było orientowanie się obywateli w ich prawach, konieczna jest nie tylko zrozumiałość przepisów prawa, ale także ich trwałość. Zbyt częste zmiany przepisów prawa wpływają na pojawianie się kłopotów dotyczących znajomości prawa obowiązującego. Zauważyć należy, że kłopoty takie niekiedy wpływają na rozrost kontroli administracji, w tym przede wszystkim na zwiększanie roli odwołań od konkretnych aktów administracyjnych. W tym kontekście bezpieczeństwo prawne obywateli ściśle łączy się z ważną rolą organów drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym.

Organy drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym należą z pewnością do wykonawczej gałęzi władzy, ale ich działania charakteryzują się często podobień-



stwem do działań władzy sądowniczej. Mimo, że druga instancja w postępowaniu administracyjnym pełni zwykle rolę kontrolną w zakresie legalności rozumianej przede wszystkim pod kątem formalnym, to działania organów drugiej instancji na pewno dotyczą w wielu przypadkach zagadnień sprawiedliwości. Obywatel, skrzywdzony w swoim odczuciu przez działanie organu pierwszej instancji, może skorzystać z drogi odwoławczej, dzięki czemu nie tylko w pewnym sensie organ pierwszej instancji musi przewidywać przyszłą kontrolę swoich działań, ale także obywatel może korzystać z wiedzy i doświadczenia innych osób, niż tylko osób piastujących określone stanowiska w najbliższym urzędzie, co często związane jest z możliwością uniknięcia opierania decyzji administracyjnych na osobistych relacjach. Skoncentrowanie się podczas działalności administracji na wymiarze prawnym rozpatrywanych spraw, jest podstawą nowożytnej administracji, działającej zgodnie z zasadą legalności.

Ważną rolę w zakresie budowania bezpieczeństwa prawnego obywateli, w pewnym zakresie związanego z pojęciem pewności prawnej, pełni swoistego rodzaju precedens, faktycznie pojawiający się w działalności administracji, nawet w przypadku przynależności konkretnego kraju do systemu prawa, innego niż system prawa precedensowego. Dostrzegać należy tu wpływ sądownictwa administracyjnego na ujednolicanie działań administracji, której decyzje poddane są kontroli sądowej, ale też wzajemne wpływy między działaniami organów administracji publicznej. W tym zakresie główną rolę oczywiście odgrywa wpływ związany z kontrolą instancyjną, a zatem z przewidywaniem kierunków działań kontrolnych organu wyższej instancji przez organ niższej instancji, i dostosowywanie własnych działań do wymogów kontroli. Zjawisko to można oceniać jako przykład systemowego działania administracji. Podmioty administrujące nie funkcjonują w oderwaniu od swojego otoczenia, tylko współtworzą kompleksowy aparat administracji publicznej. Wielką rolę w budowaniu poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli pełni nie tylko wewnętrzna kontrola administracji i sądowa kontrola administracji, ale też relacje między administracją a jej klientami.

Należy dostrzegać wielkie znaczenie uzasadniania aktów administracyjnych dla budowania poczucia sensowności działań administracji. Niestety zdarza się, że uzasadnienia decyzji administracyjnych, a nawet uzasadnienia wyroków sądów administracyjnych, nie są zrozumiałe dla obywateli, choć w wielu wypadkach z pewnością dzięki uzasadnieniu adresat jest w stanie nie tylko zrozumieć motyw działania administracji, ale także poznać stan prawny, wpływający na sposób rozpatrzenia jego sprawy. Przepływ informacji między klientami administracji w dużej mierze polega na opisywaniu własnych lub poznanych z innych źródeł doświadczeń. Kształtowaniu obrazu obowiązującego prawa w tym zakresie opiera się na informowaniu o konkretnych rozstrzygnięciach. Być może warto zastanowić się, na ile mamy tu do czynienia ze swoistym precedensowym tokiem myślenia.

Kształtowanie przewidywań na temat przyszłych działań administracji jest jednym z czynników określających poziom bezpieczeństwa prawnego obywateli. Gwarancje zawarte w przepisach prawa umożliwiają obronę jednostce w przypadku

łamania jej praw. Należy podkreślić, że zarówno treść przepisów prawa materialnego, gwarancje proceduralne, jak też istnienie podmiotów kontrolujących przestrzeganie prawa przez władze, ma wielkie znaczenie dla budowania bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Jeśli przez pojęcie bezpieczeństwa prawnego należy rozumieć gwarancję wobec jednostek, działających zgodnie z przepisami prawa, to dla osiągnięcia takiego stanu potrzebne jest jednoczesne spełnienie wielu wymogów, dotyczących jakości prawa i jego znajomości, ale także w zakresie woli podmiotów stosujących prawo. Samorządność można w tym kontekście wiązać z dostrzeganiem przynależności jednostek podporządkowanych prawu stanowionemu do wspólnoty. Jest to podejście inne, niż podejście polegające na dostrzeganiu w przepisach prawa tylko instrumentów do osiągania przez władzę jej celów. Dylemat pomiędzy dwiema rolami prawa administracyjnego, czyli pomiędzy rolą ograniczającą władzę i rolą umożliwiającą jej działanie, może zbliżyć prawo administracyjne do stanu umożliwiającego jednostkom poczucie bezpieczeństwa prawnego albo do stanu odbierającego to bezpieczeństwo. Z punktu widzenia jakości samorządu terytorialnego, ale też z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostki, rolą prawa administracyjnego jest połączenie umożliwienia skutecznego działania administracji z gwarantowaniem jednostkom bezpieczeństwa prawnego. W tym zakresie jakość prawa administracyjnego opiera się na umiejętności znalezienia odpowiednich proporcji dostrzegania interesów administracji, związanych z wymogami jej skuteczności, z interesami społeczeństwa jako ogółu i poszczególnych członków tego społeczeństwa.

Ważnym czynnikiem, związanym z zagadnieniem bezpieczeństwa prawnego, jest zagadnienie konsekwencji nieprzestrzegania prawa. Stan braku przestrzegania prawa administracyjnego może wynikać ze złej woli, ale także z braku wiedzy na temat prawa. Zła wola i chęć oszukania podmiotów, z którymi jednostka ma kontakty, w tym jednostek ze swojego otoczenia społecznego, administracji czy sądów, skłaniają do odbierania takiej jednostce bezpieczeństwa prawnego. Brak wiedzy na temat prawa może być postrzegany różnie, jako brak należytego dbania o własne interesy, ale także jako wynik skomplikowania systemu prawnego. M.in. w zależności od tego, jak oceniane są wymogi wobec jednostki w zakresie znajomości przez nią prawa administracyjnego, widziane są konsekwencje łamania norm tego prawa.

Bezpieczeństwo prawne obywatela zależy w dużym stopniu także od samej jednostki. Przestrzeganie obowiązującego prawa powinno być i w wielu wypadkach jest gwarancją zarówno obiektywnego, jak też subiektywnego bezpieczeństwa prawnego. W wielu przypadkach niejasne przepisy prawa budzą wątpliwości co do wymaganego zachowania, i dopiero zasięgnięcie opinii prawników czy konsultowanie się z przedstawicielami administracji może zwiększyć pewność, jak należy się zachować, aby dopełnić wszelkich wymogów prawnych. W praktyce poszukiwania w zakresie obowiązujących przepisów, w tym przepisów w zakresie postępowania administracyjnego, ograniczają się do poszukiwań w internecie, gdzie zdecydowanie nie wszystkie obecne porady są fachowe, aktualne i wyczerpujące. Bezpieczeństwo prawne jednostki zależy także od jej wiedzy i umiejętności, nabytych w trakcie

procesu nauki. Szkoła jest ważnym składnikiem systemu informowania o normach prawnych. Związki samorządu terytorialnego z systemem edukacji zwiększają wpływ samorządu na zagadnienie bezpieczeństwa prawnego, widziane w tym kontekście.

Dostrzegać należy również zależności i możliwości współdziałania między różnymi rodzajami samorządu. Samorząd terytorialny może wpływać na kształtowanie bezpieczeństwa prawnego obywateli we współpracy z samorządami szkolnymi, ale także z samorządami zawodów prawniczych. Dobrze przygotowane akcje edukacyjne, promujące wiedzę na temat prawa, w sposób znaczący mogą wpływać na rozwój zainteresowań dzieci i młodzieży. Zaznaczyć należy, że największe zapotrzebowanie na wiele akcji edukacyjnych w zakresie prawa istnieje w niewielkich miejscowościach, gdzie samorządy prawnicze są zwykle najsłabsze. Tym większą rolę pełni tu samorząd terytorialny. Współpraca samorządu lokalnego z samorządami prawniczymi jest wielką szansą, również w zakresie zwiększania poziomu bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Pojęcie obywatelstwa jest związane z posiadaniem szeregu praw, ale łączy się także z odpowiedzialnością, wymagającą niekiedy aktywności, jak też określonej wiedzy na temat prawa. Samorząd terytorialny wpływa pozytywnie na aktywność obywateli, integrując społeczność lokalną i ponadlokalną. Ma także wpływ na poziom zaufania do władzy, współtworzonej przez mieszkańców danego terenu. Należy stwierdzić, że prawidłowo działający samorząd terytorialny jest jednym z czynników umacniających bezpieczeństwo prawne obywateli.

## BARTOSZ KUŚ

dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

### **Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli**

Pojęcie „bezpieczeństwo” definiowane jest m.in. jako dziedzina aktywności, która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukovanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla określonego podmiotu i jego interesów. Definicje słownikowe określają terminem „bezpieczeństwo” m.in.: stan niezagrożenia, ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla przyjętego ładu, dający poczucie pewności, i gwarancje jego zachowania oraz szanse na doskonalenie<sup>39</sup>.

Rozwój nauki o bezpieczeństwie prowadził do uszczegółowienia tego pojęcia i pojawienia się jego licznych systematyk. Najbardziej elementarna, określana mianem podmiotowej, dzieli je na bezpieczeństwo narodowe (wewnętrzne) i międzynarodowe. Drugim kryterium stosowanym przy dokonywaniu typologii bezpieczeństwa, jest kryterium przedmiotowe. Ma ono charakter pomocniczy względem podziału podmiotowego. Pozwala na wyodrębnienie, a niekiedy wręcz na tworzenie rodzajów bezpieczeństwa, które wzbogacają opis tego pojęcia, rozpatrywanego z podmiotowego punktu widzenia. W literaturze naukowej i publicystyce można spotkać następujące rodzaje bezpieczeństwa o charakterze przedmiotowym: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, religijne, morskie, zewnętrzne i wewnętrzne. Wskazuje się przy tym, że lista ta nie jest zamknięta<sup>40</sup>.

Jedną z podstawowych wartości, chronionych w polskim systemie prawnym na poziomie konstytucyjnym, jest środowisko naturalne<sup>41</sup>. Polski ustrojodawca deklaruje, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, wspierają obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych

<sup>39</sup> S. Koziej, Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy), Warszawa/Ursynów 2010, s. 2. Skrypt dostępny na stronie internetowej pod adresem [www.koziej.pl](http://www.koziej.pl). Zob. również hasło „bezpieczeństwo” w: Słownik języka polskiego PWN dostępny na stronie internetowej pod adresem <http://sjp.pwn.pl/>.

<sup>40</sup> Wyróżniane są kolejne rodzaje bezpieczeństwa, np. wskazane przez B. Sitka bezpieczeństwo żywnościowe, sanitarne czy prawne – zob. P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 11.

<sup>41</sup> Środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami – zob. art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2017, poz. 519).

i może ona uzasadniać ograniczenie przez ustawodawcę możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, ale jednocześnie każdy jest zobowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie<sup>42</sup>.

Konstytucja nakłada obowiązek ochrony środowiska na władze publiczne i zobowiązuje je do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, a jednocześnie nakłada taki obowiązek na każdego. Obowiązek ochrony środowiska jest zatem, na mocy postanowień Konstytucji, rozłożony na podmioty publiczne i prywatne. Jednak nie można stawiać między nimi znaku równości. Ustrojodawca wskazał, że to władze publiczne są zobowiązane do wspierania obywateli w tym obowiązku, a więc do stworzenia odpowiednich warunków prawnych i faktycznych w tym zakresie. Odpowiednich to znaczy również proporcjonalnych. Wynika to m.in. z proklamowanej konstytucyjnie zasady pomocniczości<sup>43</sup>.

Wskazane w treści ustawy zasadniczej bezpieczeństwo ekologiczne, zwane inaczej bezpieczeństwem środowiskowym, jest stosunkowo nową kategorią bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego. Treść pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne”, jego zakres przestrzenny i przedmiotowy, charakter zagrożeń, a także koncepcja i działalność podejmowana dla jego zapewnienia, zmienia się wraz z coraz większym zdynamizowaniem stosunków społecznych. Opisowaną kategorię bezpieczeństwa określa się m.in. jako stan przeciwdziałania społecznego skutkom przekształceń otaczającego środowiska. Mianem tym nazywany jest stan ekosystemu w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie (zerowe jest zapewne nieosiągalne). Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego polega na likwidacji lub zmniejszeniu do minimum zagrożeń zdrowia i życia człowieka, których źródłem jest środowisko naturalne. Bezpieczeństwo środowiskowe utożsamiane bywa z ochroną środowiska i definiowane jako prawne dążenie do ochrony swego środowiska naturalnego i zdrowia ludzi przed antyekologicznymi działaniami innych podmiotów<sup>44</sup>.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Stanowi on formę samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmującą wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegającą na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej. W tym ujęciu

<sup>42</sup> Zob. art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 1-4, art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zob. również zob. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, nr 5, poz. 119, wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62, wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

<sup>43</sup> Zob. Wyrok TK z dnia 10 lipca 2014 r., P 19/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 71.

<sup>44</sup> Zob. S. Śladowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 12-13; L. Zacher, *Bezpieczeństwo ekologiczne – wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, (w:) *Międzynarodowe bezpieczeństwo ekologiczne*, Lublin 1991, s. 98; W. Michajłow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski*, (w:) A.D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1986, s. 182.

samorząd terytorialny jest odrębną od organów administracji rządowej częścią władzy wykonawczej. Samorząd ten posiada własne kompetencje wynikające z prawa oraz wykonuje zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność<sup>45</sup>.

Ustrojodawca ustanowił generalne domniemanie przynależności do kompetencji samorządu terytorialnego zadań publicznych, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów władzy publicznej, przy czym nie będą to tylko zadania o charakterze lokalnym. Termin „zadania publiczne” odnosi się do zadań z zakresu administracji, dotyczących realizacji zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych lub regionalnych. Zadania te określane są mianem własnych i co do zasady są to zadania, które nie będą przedsięwzięciami gospodarczymi o charakterze dochodowym. Ustawy określają, które z zadań własnych mają charakter obowiązkowy, a które fakultatywny. Obligatoryjne zadania własne to takie, przy których wspólnota samorządowa ma swobodę co do formy załatwienia sprawy, ale musi ją załatwić.

W przypadku zadań fakultatywnych natomiast decyzja o ich podjęciu należy do struktur samorządowych<sup>46</sup>.

Dopełnieniem ich są zadania realizowane przez organy administracji rządowej. Ustawy mogą jednak dokonywać zmian w tym zakresie i powierzać jednostkom samorządu terytorialnego realizowanie zadań administracji rządowej, jak również zadań związanych z wyborami powszechnymi, a także referendum. Zadania te określa się mianem zleconych<sup>47</sup>.

Wśród zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca nie wskazał literalnie na podejmowanie działań, mających gwarantować bezpieczeństwo ekologiczne. Zadanie takie wynika ze wskazanych wyżej postanowień ustawy zasadniczej. Stanowi ono również cel innych zadań, przewidzianych do wykonywania przez samorząd terytorialny<sup>48</sup>.

Zadania własne gminy można ująć w pięć kategorii spraw związanych z: 1) ładem przestrzennym i ochronnym; 2) infrastrukturą techniczną; 3) infrastrukturą społeczną; 4) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym; 5) promocją gminy, współpracą ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Wśród zadań gminy, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, można wyróżnić zadania związane z: ładem przestrzennym, ochroną środowiska i przyrody oraz gospodarką wodną<sup>49</sup>, wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem

<sup>45</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012. Tekst dostępny w Systemie Informacji Prawnej Legalis.

<sup>46</sup> Tamże. Zob. również art. 163 Konstytucji RP. Przez zadania publiczne należy rozumieć te, które mają na celu korzyść ogółu. O publicznym bądź prywatnym charakterze działania organów przesądza więc bezpośredni cel tego działania, tzn. czy głównym jego zamierzeniem i skutkiem jest zaspokajanie zbiorowej potrzeby wspólnoty samorządowej, czy też jego skutki służą osobom fizycznym i prawnym ze względu na ich prywatne cele – zob. uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 1997 r., Nr 261/97 – tekst uchwały cyt. za A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd Gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 75.

<sup>47</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd...*, s. 88.

<sup>48</sup> Zwłaszcza w przepisach poszczególnych ustrojowych ustaw samorządowych, tj. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), dalej u.s.g.; ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.), dalej u.s.p.; ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.), dalej u.s.w..

<sup>49</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.



czystości i porządku, także urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych<sup>50</sup>, zielenią gminną i zadrzewieniami<sup>51</sup>. Ze wskazanego wyliczenia wynika, że sprawy ochronne powinny odgrywać istotną rolę w całej działalności gminy. Świadczy o tym to, że problematyka ta została wysunięta na pierwsze miejsce wśród zadań własnych tej jednostki. Wydaje się, że szczególną pozycję w całej ochronie środowiska zajmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, ścieków komunalnych, utrzymania czystości, odpadów komunalnych oraz zadrzewień i zieleni gminnej. Wskazuje na to ujęcie przywoływanych spraw w odrębnych punktach. Zadania te można klasyfikować jako dotyczące spraw z zakresu ładu przestrzennego i ochronnego oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>52</sup>.

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zadania te mają charakter komplementarny i wyrównawczy wobec gminy. Katalog zadań własnych powiatu można ująć w następujące kategorie spraw: 1) ponadpodstawowej infrastruktury technicznej; 2) ponadpodstawowej infrastruktury społecznej; 3) porządek i bezpieczeństwo publiczne; 4) ochrona środowiska; 5) działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązywania lokalnych problemów<sup>53</sup>.

Bezpieczeństwo ekologiczne w powiecie zapewnia wykonywanie przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zadań, związanych z gospodarką wodną, ochroną środowiska i przyrodą, leśnictwem, a także rybactwem śródlądowym<sup>54</sup>. Ustawodawca zobowiązał także organy powiatu do zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska<sup>55</sup>. Podobnie jak w przypadku gminy, zadania te dotyczą ochrony środowiska. Jednocześnie ich celem jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w tym zakresie, czyli bezpieczeństwa ekologicznego.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, określone w ustawie. Zadania te koncentrują się wokół funkcji o znaczeniu regionalnym. Są to głównie zadania własne o zasięgu regionalnym. Celem działania wspólnoty województwa jest rozwój cywilizacyjny regionu, obejmujący głównie rozwój ekonomiczny i gospodarczy, prowadzący w rezultacie do podnoszenia standardu życia mieszkańców. Obejmują one kategorie spraw częściowo zbliżone do tych, w jakich działają lokalne wspólnoty samorządowe i dotyczą: 1) regionalnej infrastruktury społecznej; 2) regionalnej infrastruktury technicznej; 3) ładu przestrzennego i ochronnego; 4) bezpieczeństwa publicznego; 5) działalności organizatorskiej, zmierzającej do rozwiązywania regionalnych problemów<sup>56</sup>.

Na uwagę zasługuje zadanie, polegające na ustalaniu strategii rozwoju województwa, realizowanej przez programy rozwoju, regionalny program operacyjny, program służą-

<sup>50</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.

<sup>51</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 12 u.s.g.

<sup>52</sup> A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*, Warszawa 2015, tekst monografii dostępny w Systemie Informacji Prawnej LEX.

<sup>53</sup> Tamże

<sup>54</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 12, 13, 14 u.s.p.

<sup>55</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 16 u.s.p.

<sup>56</sup> A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*, Warszawa 2015, tekst monografii dostępny w Systemie Informacji Prawnej LEX.

cy realizacji umowy partnerstwa i kontrakt terytorialny, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>57</sup>. Strategia uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Strategia może być zaktualizowana w każdym czasie, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczno-gospodarcza lub przestrzenna województwa. Samorządowe województwo, przy opracowywaniu strategii rozwoju województwa (traktowanej jako główne zadanie tej jednostki), zobowiązane jest do uwzględniania zachowania wartości środowiska przyrodniczego, przy uwzględnianiu potrzeb przyszłych pokoleń<sup>58</sup>. Ponadto jednym z elementów polityki rozwoju województwa (obok strategii podstawowe zadanie samorządowego województwa) powinno być racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>59</sup>. Należy także zwrócić uwagę, że wśród zadań samorządu województwa, ustawodawca wymienił odrębnie zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym, ochroną środowiska oraz gospodarką wodną<sup>60</sup>.

Bezpieczeństwo ekologiczne wiąże się z zapewnianiem podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami, związanymi z występowaniem klęsk żywiołowych, zdarzeń powodowanych siłami natury i działalnością człowieka. Służą temu lokalne i krajowe systemy bezpieczeństwa powszechnego, składające się z jednostek i instytucji wykonawczych, połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań, których celem jest podejmowanie działań i uzyskiwanie efektów obronnych przed różnorodnymi zagrożeniami. Część powszechnego systemu bezpieczeństwa stanowi system bezpieczeństwa ekologicznego (środowiskowego)<sup>61</sup>.

System bezpieczeństwa ekologicznego, traktowany jako system obronno-ochronny, rozpatruje się zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Podmioty stanowią organy, instytucje, służby i osoby fizyczne, zobowiązane przepisami prawa do określonych działań w zakresie bezpieczeństwa. System w znaczeniu przedmiotowym tworzy zespół przepisów prawnych i norm technicznych, określających warunki techniczno-organizacyjne i wymagania, które muszą być spełnione przez organy, instytucje, służby i osoby fizyczne w ich działaniach, w szczególności w zakresie kontroli i nadzoru<sup>62</sup>.

Istotą istnienia i działania systemu bezpieczeństwa ekologicznego jest tworzenie warunków do zapobiegania lub przeciwdziałania potencjalnym i rzeczywistym sytuacjom, powodującym zagrożenia środowiska przyrodniczego (naturalnego) kraju. Jego pierwszoplanowym celem działania zarówno w wymiarze krajowym, jak i regionalnym, jest obrona i ochrona ludności, dóbr materialnych oraz elementów środowiska przed zagrożeniami rodzajowymi i ich skutkami. Innym celem

<sup>57</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.

<sup>58</sup> Art. 11 ust. 1 pkt 4 u.s.w.

<sup>59</sup> Art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.w.

<sup>60</sup> Art. 14 ust. 1 pkt. 7-9 u.s.w. Więcej zob. A. Barezak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*, Warszawa 2015, tekst monografii dostępny w Systemie Informacji Prawnej LEX.

<sup>61</sup> S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 58.

<sup>62</sup> Tamże, s. 62-63.



jest określenie ustaleń o charakterze normatywnym, regulacyjno-prewencyjnym, a nawet represyjnym (korzystanie ze środowiska, nakazy i ograniczenia, obowiązki, zakazy), przy czym świadome jest wyróżnienie motywu zachowawczego (prawo do nieskażonego środowiska), prewencyjnego (tworzenie stref ochronnych, w których obowiązują określone normy ochronne) i kształtującego (nakazy lub zakazy określonego zachowania się podmiotu). Naczelnym zadaniem systemu bezpieczeństwa ekologicznego (środowiskowego) Polski jest stworzenie warunków do zorganizowanej działalności, służącej zapobieganiu albo przeciwdziałaniu skutkom zdarzeń, powodującym zagrożenia ekologiczne, prowadzeniu akcji ratowniczych lub innych działań w wypadkach zaistnienia zagrożeń oraz odbudowie zdegradowanego środowiska naturalnego. System ten opiera się o istniejącą strukturę organizacyjną w postaci Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz systemu administracji państwowej i samorządowej<sup>63</sup>.

Struktura organizacyjna systemu bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce posiada poziomy ogólnokrajowy i lokalny (regionalny). Opiera się na istniejących organach władzy i administracji państwowej, instytucjach państwowych, samorządzie terytorialnym, zakładach pracy, organizacjach społecznych i obywatelach. Utworzenie opisywanego systemu polegało na nałożeniu na istniejące szczeble administracyjnego podziału kraju (centralny, wojewódzki, powiatowy, gminny), segmentów funkcjonalnych systemu, stanowiących podsystemy: 1) kierowania, 2) ostrzegania i pomiarów - w jego skład wchodzi podsystemy: obrony i ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, chemicznymi i pożarowymi 3) prewencji i ratownictwa - oparty przede wszystkim na elementach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, do którego włączają swe siły i środki współdziałające resorty<sup>64</sup>.

Funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa ekologicznego szczebla wojewódzkiego koordynuje wojewoda znajdujący się w strukturze organów administracji rządowej. Na szczeblu samorządu terytorialnego zapobieganiu negatywnym skutkom dla bezpieczeństwa ekologicznego służą systemy bezpieczeństwa ekologicznego, funkcjonujące na poziomie gmin i powiatów. Systemem gminnym kieruje organ wykonawczy gminy, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta<sup>65</sup>, natomiast system

<sup>63</sup> Tamże, s. 58 oraz 60-61.

<sup>64</sup> Tamże, s. 63.

<sup>65</sup> Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej – zob. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 209 ze zm.), dalej u.z.k.

powiatowy podlega staroście jako przewodniczącemu zarządu powiatu<sup>66</sup>. Zadania swoje wykonują oni przy pomocy zespołów, odpowiednio – powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego oraz gminnego zespołu zarządzania kryzysowego. Działania podejmowane w ramach opisywanego systemu bezpieczeństwa mają na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, b) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, d) zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej – zob. art. 17 ust. 2 u.z.k.

<sup>67</sup> Art. 2, art. 17 oraz art. 19 u.z.k. Sytuacją kryzysową jest m.in. sytuacja wpływająca negatywnie na poziom środowiska i wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków – zob. art. 3 pkt 1 u.z.k.

## PIOTR SZRENIAWSKI

dr hab. prof. nadzw., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## MATEUSZ TURKO

mgr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

### **Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo socjalne obywateli**

Bezpieczeństwo socjalne może być postrzegane jako dobro publiczne<sup>68</sup>. Dążenie do dobra ogółu często wymaga wspierania jednostek położonych w trudnej sytuacji, przy czym zwykle podkreśla się pierwszeństwo wspierania dobrze rozumianej zaradności jednostek w zakresie jego zapewnienia, a dopiero potem pomaganie tym jednostkom, które nie mają możliwości zaspokojenia swojego bezpieczeństwa socjalnego.

Dla harmonijnego życia społecznego ważne są relacje jednostki ze społeczeństwem, stąd bezpieczeństwo socjalne wymaga odpowiednich relacji między zapewnianiem jednostce swobody działania i rozwijania swoich zainteresowań, a zaspokajaniem potrzeb ogółu. Indywidualizm i dobro społeczne mogą wspierać się nawzajem, kiedy talenty jednostek są wykorzystywane dla dobra społeczeństwa, i kiedy jednocześnie społeczeństwo nagradza jednostki za ich trud i służenie ogółowi. Jednak dostrzec możemy wiele przypadków istnienia rozbieżności między pragnieniami jednostki a oczekiwaniami czy potrzebami społeczeństwa<sup>69</sup>. Przykładowo zagadnienia wyboru kariery zawodowej jednostki mogą być bardziej lub mniej związane z sytuacją rynkową, jak też w różnym stopniu mogą być związane z działaniami władzy państwowej, zachęcającej młodych ludzi do podejmowania wyborów pożądaných przez państwo. Mamy tu do czynienia z zagadnieniami polityki społecznej, której błędy prowadzą niekiedy do frustracji jednostek i do niepokojów społecznych.

Politykę społeczną można analizować jako całościowy system działań obejmujący kwestie społeczne, ale także jako zagadnienie ściśle dotyczące wspierania osób znajdujących się w ciężkim położeniu<sup>70</sup>. Aby polityka społeczna nie generowała niezaradności, konieczne jest unikanie zniechęcania jednostek do pozytywnej aktywności<sup>71</sup>. Rzeczywiste pomaganie wymaga unikania formalizmu, i opierania się na rozsądku i mądrości. Umiejętność przewidywania skutków polityki społecznej dotyczy nie

<sup>68</sup> I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 16, s. 48.

<sup>69</sup> M. Gagacka, *Dywersyfikacja usług społecznych w systemie zapewniania bezpieczeństwa socjalnego*, (w:) M. Molendowska, T. Jarocki (red.), *Bezpieczeństwo społeczne - bezpieczeństwo socjalne. Gospodarka, rynek, społeczeństwo, innowacyjność*, Kielce 2015, s. 40.

<sup>70</sup> A. Chojnacka-Woźniak, *Polska Polityka Społeczna - problemy i wyzwania*, (w:) M. Szreniawska (red.), *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015, s. 105.

<sup>71</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, (w:) L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne*, Katowice 2003, s. 16.

tylko efektów w skali ogólnospołecznej, ale także kwestii związanych z przyszłymi zachowaniami poszczególnych osób, np. mających kontakt z określonymi działaniami w sferze pomocy społecznej. Zauważyć należy, że polityka społeczna może być postrzegana jako działania władzy publicznej, ale jej elementem są także m.in. działania organizacji pozarządowych, pełniących wiele funkcji, w tym usługową, ale także aktywizującą<sup>72</sup>.

Dostrzegać należy powiązanie bezpieczeństwa socjalnego z bezpieczeństwem w ogóle, ale także z wieloma innymi zagadnieniami czy perspektywami, m.in. z ekonomią. Zarówno wolontariat i zbiórki publiczne, jak też ubezpieczenia czy emerytury, mogą być oceniane w perspektywie ekonomicznej, podobnie jak zagadnienia pracy (nie tylko w kontekście wartości tworzonej przez pracę, ale m.in. w kontekście kosztów bezrobocia), zdrowia czy opieki. Z drugiej strony każde z tych zagadnień może być oceniane pod kątem etycznym, zatem dostrzegać należy znaczenie aktywności jednostki, ale także oceniać jej twórczy lub destrukcyjny wpływ na otoczenie. Polityka społeczna obejmuje w tym kontekście szeroko rozumiane nagrody i kary, czyli premiowanie określonych zachowań i zniechęcanie do niektórych aktywności.

Bezpieczeństwo socjalne opiera się na umowie społecznej, która w pewnym wymiarze wymaga od jednostki przezorności i pracowitości, ale z drugiej przewiduje opiekę nad jednostką w wypadku nieszczęść czy niesprzyjających okoliczności. Ważne w tym kontekście jest dostrzeganie wielu czynników, będących podstawami dobrostanu społecznego, takich jak pokój, dbałość o zdrowie, życzliwość i kultura, ale także unikanie dyskryminacji, przeciwdziałanie bezdomności czy dostępność edukacji i dbałość o higienę. Polityka społeczna musi łączyć potęgę z tolerancją, a skuteczność ze zrozumieniem. Rozpatrywanie konkretnych przypadków z pewnością musi obejmować tak konieczność podobnych działań w podobnych sprawach, jak też dostrzeganie specyfiki indywidualnej sprawy.

Przynależność do społeczeństwa łączy się z prawami i obowiązkami. Jednostka powinna w miarę swoich możliwości wspierać bezpieczeństwo socjalne ogółu, w tym również poprzez działania na poziomie samorządowym. Samorządność wymaga postawy odpowiedzialnej, ale także może być jednym ze źródeł godności konkretnej społeczności. Poczucie własnej wartości nie powinno być oparte na niechęci do innych jednostek czy zbiorowości, ale także nie powinno prowadzić do odrzucania pomocy, kiedy taka pomoc jest wymagana. Samorząd terytorialny może być ukazany jako połączenie wolności i jej ograniczenia, czy też jako podmiot posiadający częściową samodzielność. Przynależność do wspólnoty samorządowej wymaga od jednostki określonych postaw i zachowań, przede wszystkim związanych z dbaniem o dobro społeczności, w tym również w postaci przewidywania i unikania tworzenia zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa socjalnego. Dbanie o bezpieczeństwo socjalne we własnym otoczeniu polega przede wszystkim na pomaganiu i tworzeniu atmosfery zaufania.

<sup>72</sup> M. Huczek, *Rola organizacji pozarządowych w rozwoju gospodarczym regionu*, (w:) M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne*, Kraków 2014, s. 499.

Podział pracy w ramach społeczeństwa może dopuszczać istnienie grup osób uczących się, emerytów, osób chorych i bezrobotnych, jednak musi istnieć określony zasób wykonywanej w ramach społeczeństwa pracy. O ile w starożytności przeciwieństwem obywatela mógł być niewolnik, o tyle dziś wskazuje się na rosnącą rolę maszyn i robotów, wykonujących ciężkie i powtarzalne prace. Społeczeństwo egalitarne wymaga jednoczesnego służenia i udziału we władzy, a członkowie społeczeństwa, będąc elitą w swojej dziedzinie, polegają na wiedzy eksperckiej i na wykonanych pracach dotyczących innych pól działania. Sprawiedliwość podziału pracy i podziału dóbr może być postrzegana jako zagadnienie subiektywne, kiedy jednostka zadowolona ze swojego losu uznaje całość spraw społecznych za ułożone w sposób właściwy, ale także może być analizowane przy mniejszym zaangażowaniu bezpośrednim, przy przyjęciu postawy badacza zdolnego do obiektywnych ocen. W tym ostatnim przypadku dostrzeżemy niejednokrotnie niesprawiedliwości i nierówności wynikające np. z urodzenia czy z istnienia patologicznych powiązań między jednostkami uprzywilejowanymi i mającymi wpływ na podział dóbr. Rolą dobrego państwa jest znajdowanie stanu harmonii i tępienie zachowań prowadzących do niepotrzebnych niebezpieczeństw. W tym kontekście bezpieczeństwo socjalne jawi się jako zadanie ogólne państwa, którego zadania szczegółowe – dotyczące m.in. pomocy jednostkom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej – zostają uregulowane w jego prawie stanowionym.

Samorząd terytorialny wykonuje określone zadania, które zapewniają bezpieczeństwo socjalne obywateli w ramach zadań własnych oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Do podstawowych aktów rangi ustawowej regulujących funkcje organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach pomocy socjalnej, należą: ustawa o świadczeniach rodzinnych<sup>73</sup>, ustawa o pomocy społecznej<sup>74</sup> oraz ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>75</sup>.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych (dalej: u.ś.r.) wskazuje, że podmiotem realizującym zadania w zakresie świadczeń rodzinnych jest jako właściwy organ – wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne (art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 11 u.ś.r.), a także marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne w sprawach wydawania decyzji w przedmiocie świadczeń rodzinnych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego (art. 21 ust. 1 i 2 u.ś.r.)<sup>76</sup>. Takie same uregulowania znajdują się w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dalej: u.p.p.w.d.), również przywoływany jest organ właściwy, ale w sprawach świadczeń wychowawczych (art. 20 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 11 u.p.p.w.d.). W sprawach świadczeń wychowawczych należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące marszałka województwa (art. 11 ust. 1 pkt 2 u.p.p.w.d.).

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.).

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.).

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.).

<sup>76</sup> M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw o świadczenia rodzinne*, (w:) I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, J. Ignaczewski (red.), *Komentarz do spraw administracyjnych: wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, s. 325.

Postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, który może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, do prowadzenia tego postępowania, a także do wydawania w tych sprawach decyzji (art. 20 ust. 2-3 u.ś.r.). Ponadto marszałek województwa może upoważnić dyrektora, jego zastępcę lub innego pracownika regionalnego ośrodka polityki społecznej albo innego pracownika urzędu marszałkowskiego, do załatwiania w jego imieniu spraw dotyczących realizacji świadczeń rodzinnych, w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i wydawania w tych sprawach decyzji. Świadczenia rodzinne przyznane decyzją, wydaną przez marszałka województwa, wypłaca organ właściwy (art. 21 ust. 2-3 u.ś.r.). Odpowiednio w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, ale w sprawach świadczeń wychowawczych, postępowanie prowadzi organ właściwy, który może w formie pisemnej upoważnić określone podmioty (art. 10 ust. 1-2 u.p.p.w.d.). Również analogiczne uregulowanie dotyczące marszałka województwa oraz wypłacania przez organ właściwy świadczeń wychowawczych przyznanych decyzją wydaną przez marszałka województwa (art. 11 ust. 2-3 u.p.p.w.d.).

Na podstawie art. 22a i art. 22b u.ś.r. rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka, jak również biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, może w drodze uchwały, ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny. Wpłaty zapomóg i świadczeń, finansowane są ze środków własnych gminy.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.) organizowanie pomocy społecznej należy do zadań organów administracji publicznej (rządowej oraz samorządowej). Wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej przez samorząd terytorialny należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa, jak również do rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa. Stosowne kompetencje z zakresu pomocy społecznej w imieniu tych podmiotów wykonują upoważnione podmioty (np. kierownik ośrodka pomocy społecznej). Wyznaczone zadania realizuje aparat wykonawczy oraz pomocniczy, czyli: urzędy gmin, starostwa powiatowe oraz urzędy marszałkowskie<sup>77</sup>. W świetle obowiązującego prawa zadania związane z pomocą społeczną należą w szczególności do administracji samorządu terytorialnego, gdzie potrzeby obywateli są największe. Organy administracji publicznej wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej przy współpracy z podmiotami niepublicznymi (np. stowarzyszenia i fundacje) na zasadzie partnerstwa. Zadania z obszaru pomocy społecznej, wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty), są podzielone na zadania własne oraz zlecone. Podział zadań, które realizują poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, oparty jest na zasadzie subsydiarności, według której jednostki wyższego szczebla wykonują te zadania, których nie jest w stanie wykonać niższy szczebel samorządu terytorialnego<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 34.

<sup>78</sup> A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 54-55.



Obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej, w zakresie ustalonym ustawą. Gmina i powiat, obowiązane zgodnie z przepisami ustawy do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych (art. 16 ust. 1-2 u.p.s.).

Jednostki samorządu terytorialnego przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej (art. 16a ust. 1 u.p.s.). Gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej. Wskazana strategia zawiera w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań (art. 16b u.p.s.).

Strategia pełni funkcję aktu kierownictwa wewnętrznego i jest skierowana do pomiotów podporządkowywanych organom, które ten akt uchwały. Strategia wyznacza kierunki działań dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w ramach pomocy społecznej. Na podstawie tego dokumentu mogą być podjęte odpowiednie działania, mające na celu utworzenie jednostki organizacyjnej pomocy społecznej bądź jej prywatyzacji. Również w ramach strategii mogą zostać uruchomione adekwatne programy pomocowe albo mogą zapaść decyzje o wspólnych działaniach z podmiotami niepublicznymi<sup>79</sup>.

Zadania gminy w sprawach pomocy społecznej są dzielone na zadania własne, w tym zadania obowiązkowe i zadania zlecone. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy np.: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych celowych czy stałych, praca socjalna, prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych, dożywianie dzieci i inne zadania wskazane w art. 17 ust. 1 u.p.s. Do zadań własnych gminy należy np.: przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze, opracowanie i realizacja projektów socjalnych i inne zadania wskazane w art. 17 ust. 2 u.p.s. Do przykładowych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę, należy zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.s.: organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiołową lub ekologiczną, prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki.

<sup>79</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 349-350.

Zakres zadań realizowanych przez gminę w sprawach pomocy społecznej nie jest stały. Zauważalna jest tendencja przekazywania gminom coraz większej liczby zadań. Rozwiązanie to jest zgodne z zasadą pomocniczości, która przewiduje umiejscowienie zadań, służących zaspokojeniu potrzeb obywateli przez jednostkę na najniższym poziomie organizacyjnym<sup>80</sup>.

Zadania powiatu zostały podzielone na zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej. Do zadań własnych powiatu należy np. opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób, prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej, udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu, podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych i inne zadania wskazane w art. 19 u.p.s. Do przykładowych zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat, należy zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.s.: prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Katalog zadań samorządu województwa ukształtowany został inaczej niż w przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku województwa nie wyodrębniono zadań obligatoryjnych oraz fakultatywnych. Samorząd województwa stał się szczeblem koordynowania, a także dynamizowania zjawisk o charakterze gospodarczym oraz społecznym o niewielkiej roli administracji świadczącej. Realizowanie zadań województw w zakresie pomocy społecznej sprowadza się głównie do działalności promocyjnej, programowej oraz inspiratorskiej, a także utrzymywania regionalnych jednostek pomocy społecznej. Samorząd województwa nie wykonuje zadań zleconych z zakresu administracji rządowej<sup>81</sup>.

Realizowanie zadania przez organy samorządu terytorialnego, przekazane przez administrację rządową na podstawie ustaw, są przejawem zasady decentralizacji w ramach bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Samorząd gminy jako podmiot umiejscowiony najbliżej obywateli daje gwarancje wykonania zadań z zakresu: świadczeń rodzinnych, pomocy społecznej oraz pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

Zadania na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci są wykonywane w imieniu administracji rządowej i na jej odpowiedzialność oraz finansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowej wraz z uwzględnieniem kosztów obsługi. Zadania wykonywane zgodnie z ustawą o pomocy społecznej można podzielić w przypadku gminy na zadania własne, w tym obowiązkowe oraz zadania zlecone, w przypadku powiatów na zadania własne i zlecone, a zadania samorządu terytorialnego nie mają takiego podziału.

<sup>80</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 302.

<sup>81</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 159-162.

## **Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego**

Zarządzanie kryzysowe jest instytucją publiczną, która jest zdefiniowana ustawowo. Według definicji legalnej zarządzanie kryzysowe jest postrzegane jako działalność organów administracji publicznej, która jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, a polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej<sup>82</sup>. Zarządzanie kryzysowe jest zatem wyodrębnioną przestrzenią administracji publicznej, związaną z bezpieczeństwem narodowym.

Ustawodawca w ramach definicji ustawowej zarządzania kryzysowego, wynikającej z art. 2 u.z.k., wyróżnia następujące elementy: 1) działalność organów administracji publicznej; 2) kierowanie bezpieczeństwem narodowym; 3) zapobieganie sytuacjom kryzysowym; 4) przygotowanie do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi w drodze zaplanowanych działań; 5) reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; 6) usuwanie skutków sytuacji kryzysowych; 7) odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej. Z definicji tej jednoznacznie wynika, że zarządzanie kryzysowe jest działalnością organów administracji publicznej, będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Samorząd terytorialny należy do kategorii organów administracji publicznej, a ustawodawca nakłada na niego (nie tylko w u.z.k.) obowiązki dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Obowiązki te muszą się jednak mieścić w granicach możliwości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jako podmiotów właściwych m.in. w sprawach zarządzania kryzysowego. W związku z powyższym należy wskazać na ważne

<sup>82</sup> Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 209), dalej u.z.k. Zob. też wyrok WSA z dnia 6 maja 2015 r., II SA/Go 220/15, LEX nr 1760178; wyrok WSA z dnia 10 maja 2013 r., I SA/Kr 256/13, LEX nr 1429154. Zarządzanie kryzysowe, które jest elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów oraz programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe polega również na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na odtwarzaniu infrastruktury krytycznej i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy, wyrok WSA z dnia 28 listopada 2012 r., I SA/Gd 1171/12, LEX nr 1247413. Zarządzanie kryzysowe obejmuje cztery fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa. Faza zapobiegania odnosi się do działań eliminujących lub minimalizujących prawdopodobieństwo powstania sytuacji kryzysowej. Celem fazy przygotowania jest sporządzenie planów reagowania kryzysowego na wypadek sytuacji kryzysowej. Faza reagowania ma miejsce w przypadku wystąpienia realnego zagrożenia i ma przy tym na celu podjęcie działań zapobiegających zniszczeniom, bądź je minimalizujących, a po ich wystąpieniu podjęcie działań ratowniczych. Faza odbudowy obejmuje działania ukierunkowane na przywrócenie wszystkich systemów do stanu sprzed wystąpienia sytuacji kryzysowej, M. Klimek, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego a działania ratownicze*, (w:) M. Ciecierski, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *System ratownictwa w Polsce*, Warszawa 2016, s. 139.

miejsce samorządu terytorialnego, jakie zajmuje w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w której to dziedzinie mieści się również zarządzanie kryzysowe. Zasada decentralizacji administracji publicznej wymaga, aby samorząd terytorialny był aktywnym uczestnikiem życia publicznego, w związku z czym również w zakresie zarządzania kryzysowego wyposażony on został w stosowne kompetencje. Bezpieczeństwo ma być zapewnione na każdym poziomie zarządzania w terenie, zarówno na forum lokalnym, jak też regionalnym i centralnym. Ważną rolę w tym zakresie ma do wypełnienia samorząd terytorialny, jako gospodarz na zawiadywanym przez siebie terenie.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy, jak stanowi art. 19 ust. 1 u.z.k., jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jest on organem wykonawczym gminy<sup>83</sup>. Właściwość w zakresie zarządzania kryzysowego ustawodawca przyznał zatem organowi jednoosobowemu, który może szybciej reagować na zagrożenie, niż organ kolegialny, a szybkość działania w takich sytuacjach jest niezwykle istotna i pozwala zminimalizować skutki zagrożenia. Status wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, pozwala mu na szybką realizację w terenie (na obszarze gminy) kompetencji związanych z sytuacjami negatywnie wpływającymi na bezpieczeństwo.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, co w szczególności obejmuje sprawy porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli, a także ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, co wprost wynika z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. W ramach tak ogólnie określonej właściwości podstawowej jednostki samorządu terytorialnego będzie się również mieściło zarządzanie kryzysowe, jako zadanie własne. Zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej, których zaspokajanie należy do obowiązków organów gminy, obejmują m.in. zarządzanie kryzysowe, z tym że kompetencje w tym zakresie będą regulowały przepisy u.z.k. a nie u.s.g.

Bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, jako zbiorową potrzebę wspólnoty wynikającą z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., należy zaliczyć do kategorii zadań publicznych na wypadek zdarzeń kryzysowych<sup>84</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że realizacja przez gminę zadań określonych w tym przepisie nie przesądza o trybie i formie ich realizacji<sup>85</sup>. Organy gminy działają na podstawie i w granicach prawa, zatem określoną formę działania musi przewidywać przepis prawa powszechnie obowiązującego, zasadniczo powinien być to przepis ustawowy. W przypadku zarządzania kryzysowego będą to przepisy u.z.k.

<sup>83</sup> Art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), dalej u.s.g. Funkcja wykonawcza wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest jego funkcją własną, przydzieloną mu przez ustawę, W. Kisiel, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 319. Fakt, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy oznacza, że posiada własną sferę działania, w której nie wykonuje uchwał rady gminy, a zadania własne, nałożone przez przepisy prawa, A. Szewc, (w:) A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławcki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 290.

<sup>84</sup> Wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2016 r., II SAB/Sz 39/16, LEX nr 2098587.

<sup>85</sup> Postanowienie NSA z dnia 9 maja 2012 r., I OSK 926/12, LEX nr 1166071.

Zarządzanie kryzysowe, jako działalność organów administracji publicznej, w tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), stanowi odpowiedź na powstawanie sytuacji kryzysowych. Zatem kluczowe w zakresie reagowania na zagrożenie jest zdiagnozowanie sytuacji, jako sytuacji kryzysowej. Diagnoza ta musi być przeprowadzona w oparciu o definicję legalną sytuacji kryzysowej, zawartej w art. 3 pkt 1 u.z.k. Przepis ten przez sytuację kryzysową rozumie sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Analiza pojęcia „sytuacja kryzysowa” pozwala na wskazanie potencjalnych rodzajów zagrożeń, które są przedmiotem zarządzania kryzysowego<sup>86</sup>. Nie oznacza to jednak, że zawsze będzie można w sposób niebudzący zastrzeżeń stwierdzić, że mamy do czynienia z sytuacją kryzysową. Ustawodawca posługuje się szeregiem pojęć nieostrych, co powoduje, że pojęcie to staje się niedookreślone.

Do zadań organu wykonawczego gminy w sprawach zarządzania kryzysowego, art. 19 ust. 2 u.z.k. zalicza: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem oraz usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) realizację zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym wykonywanie zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, jak również opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego<sup>87</sup>; 3) zarządzanie, organizowanie oraz prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin, w tym gmin o statusie miasta; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania,

<sup>86</sup> Wyrok WSA z dnia 8 lipca 2014 r., V SA/Wa 1122/14, LEX nr 1562927.

<sup>87</sup> W sposób ogólny zadania z zakresu planowania cywilnego określa art. 4 u.z.k. (uszczegółowienie następuje na poszczególnych szczeblach zarządzania) wskazując, że obejmują one: 1) przygotowanie planów zarządzania kryzysowego; 2) przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych; 3) przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego; 4) utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego; 5) przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 6) zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej. Powyższe zadania powinny uwzględniać: 1) zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej; 2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej; 3) zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń; 4) racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych; 5) pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych. Zadania te na szczeblu gminy uwzględniają wyłącznie lokalną perspektywę bezpieczeństwa.



zapobiegania oraz usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym<sup>88</sup>; 7) organizację oraz realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej<sup>89</sup>. Organ wykonawczy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego pełni w sferze zarządzania kryzysowego nie tylko funkcję kierowniczą, ale też planistyczną i organizatorską.

Zadania z zarządzania kryzysowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta), która jest właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego. Wynika to z art. 19 ust. 3 u.z.k. Obsługę organu wykonawczego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu zarządzania kryzysowego zapewnia zatem specjalnie w tym celu wyodrębniona komórka organizacyjna aparatu pomocniczego, jakim jest urząd gminy (miasta). Zakres merytorycznego i technicznego wsparcia oraz kwestie obsady personalnej tej komórki powinny być uszczegółowione w regulaminie urzędu. Struktura organizacyjna urzędu powinna uwzględniać konieczność istnienia komórki organizacyjnej, właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.

Ustawodawca w art. 19 ust. 4 u.z.k. przewiduje, że organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego, jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez organ wykonawczy gminy, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. To wójt (burmistrz, prezydent miasta) decyduje o kształcie podmiotu, który

<sup>88</sup> Jako zdarzenie o charakterze terrorystycznym należy rozumieć sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa, art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904 ze zm.). Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony, który jest zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszania wielu osób; 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu, art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.), dalej k.k.. Definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym składa się z dwóch elementów. Na podstawie kryterium formalnego ustawodawca wyznaczył katalog czynów zabronionych, a na podstawie kryterium materialnego wymaga stwierdzenia u sprawcy zamiaru podbudowanego dodatkowymi przeżyciami psychicznymi w postaci dążenia do realizacji jednego z trzech celów alternatywnie wymienionych w art. 115 § 20 k.k., K. Wiak, (w:) A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 714. Brak realizacji jednego z trzech celów terrorystycznych nie przesądza o braku charakteru terrorystycznego przestępstwa, ważne jest aby określony cel przyświecał rzeczywiście sprawcy, a nie tylko to, czy został zrealizowany, A. Michalska-Warias, (w:) T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 323. O tym, czy dane zachowanie jest przestępstwem o charakterze terrorystycznym decydują okoliczności konkretnej sprawy w zestawieniu z określonym typem czynu zabronionego, R. Zawłocki (w:), M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. II, Warszawa 2015, s. 789.

<sup>89</sup> Zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, według art. 6 u.z.k., obejmują: 1) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej; 2) opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej; 3) odtwarzanie infrastruktury krytycznej; 4) współpracę pomiędzy administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony. W myśl definicji legalnej, zawartej w art. 3 pkt 2 u.z.k., poprzez infrastrukturę krytyczną należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa, jak też jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: 1) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa; 2) łączności; 3) sieci teleinformatycznych; 4) finansowe; 5) zaopatrzenia w żywność; 6) zaopatrzenia w wodę; 7) ochrony zdrowia; 8) transportowe; 9) ratownicze; 10) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej; 11) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych. Zob. także postanowienie WSA z dnia 17 października 2013 r., IV SA/Wa 2311/13, LEX nr 1421409.



służy mu wsparciem w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego, co wydaje się oczywiste, gdyż to podmiot powołujący będzie współpracował z ciałem pomocniczym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobligowany do powołania gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, zatem nie jest to sfera możliwości, a obowiązków. Ze względu na wagę spraw, jakimi ma się zajmować gminny zespół zarządzania kryzysowego, ustawodawca wpisał go na trwałe w lokalny system zarządzania kryzysowego.

Ustawodawca nie przewidział dowolności działania gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, określił on katalog zadań, nie stosując przy tym klauzuli generalnej. Na podstawie art. 19 ust. 5 w zw. z art. 14 ust. 8 u.z.k. wykonuje on na terenie gminy następujące zadania: 1) ocenia występujące i potencjalne zagrożenia, mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozuje te zagrożenia; 2) przygotowuje propozycje działań i przedstawia wojewodzie wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego; 3) przekazuje do wiadomości publicznej informacje związane z zagrożeniami; 4) opiniuje gminny plan zarządzania kryzysowego.

Pomimo, że na gruncie art. 19 ust. 4 u.z.k. to wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, to jednak w tym zakresie nie ma on pełnej swobody. Pewne ograniczenia dotyczące obsady personalnej wprowadza art. 19 ust. 6 u.z.k. Według tego przepisu w skład zespołu wchodzi osoby powołane spośród: 1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; 2) pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, którym kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinny wchodzić osoby, którym problematyka bezpieczeństwa nie jest obca, w tym powinni to być również specjaliści z określonej dziedziny, związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zespół tworzą osoby reprezentujące następujące podmioty: struktury organizacyjne gminy; zespolone służby, inspekcje i straże; społeczne organizacje ratownicze. Z tych „środków” organ wykonawczy gminy wyłania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego. Fakultatywnie, na co zezwala art. 19 ust. 7 u.z.k., w skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Struktura personalna zespołu ma charakter otwarty w tym sensie, że obok osób reprezentujących podmioty wymienione w art. 19 ust. 6 u.z.k. w jego skład mogą wchodzić również „inne osoby”. Należy jednak podkreślić, że te „inne osoby” powinny również być przydatne z punktu widzenia realizacji zadań postawionych przed zespołem, zatem powinny posiadać określoną wiedzę lub praktykę z zakresu zarządzania kryzysowego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) na gruncie art. 20 ust. 1 u.z.k. ma zapewnić na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań: 1) całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz

dokumentowania prowadzonych czynności; 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; 4) współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; 6) realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Ze względu na zagrożenia, które mogą wynikać z sytuacji kryzysowych, ustawodawca postanowił, że na organ wykonawczy gminy należy nałożyć określone obowiązki. W związku z powyższym z punktu widzenia występowania (lub możliwości wystąpienia) sytuacji, wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma zapewnić na terenie gminy (miasta) realizację zadań wynikających z art. 20 ust. 1 u.z.k. Zadania te może realizować z wykorzystaniem już istniejących w strukturze gminnej podmiotów, które mają go wspierać w sprawach zarządzania kryzysowego – gminny zespół zarządzania kryzysowego oraz komórka organizacyjna urzędu gminy (miasta), która jest właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego, może też powołać odrębny podmiot. W celu realizacji zadań z art. 20 ust. 1 u.z.k., wójt (burmistrz, prezydent miasta) może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego. Uprawnienie to przysługuje na podstawie art. 20 ust. 2 u.z.k. Jeżeli jednak uzna, że nie ma potrzeby dublowania kompetencji, w związku z czym nie ma konieczności tworzenia kolejnej struktury pomocniczej, to nie tworzy takiego centrum zarządzania.

Jeżeli gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego (gdy jest utworzone) otrzymało zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, informuje niezwłocznie właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) policji, a na obszarze m.st. Warszawy – komendanta rejonowego policji, o organizowanym zgromadzeniu, przekazując zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. W przypadku, gdy zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, informuje niezwłocznie ministra właściwego do spraw zagranicznych o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia. Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu, informuje niezwłocznie szefa Biura Ochrony Rządu o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia. Gdy zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Straży Marszałkowskiej, organ gminy informuje niezwłocznie komendanta Straży Marszałkowskiej o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia. Z kolei, jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu jednostki wojskowej, gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego informuje niezwłocznie właściwego komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Art. 20 ust. 2a u.z.k. w zw. z art. 22 ust. 2 oraz z art. 8 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm.).

Na szczeblu powiatu właściwość w zakresie zarządzania kryzysowego została przyznana staroście<sup>91</sup>. Do jego zadań, na podstawie art. 17 ust. 2 u.z.k., należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem oraz usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, jak również zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>92</sup> w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej<sup>93</sup>. Staroście przypisane zostały podobne zadania, jak w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta), niemniej jednak obszar ich wykonywania jest szerszy, rozciąga się na teren powiatu. Powyższe zadania starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej<sup>94</sup> i jednostek organizacyjnych powiatu.

Starosta, co wynika z art. 17 ust. 4 u.z.k., wykonuje zadania zarządzania kryzysowego również przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, przez niego powołanego, który określa jednocześnie skład tego zespołu, jego organizację, siedzibę oraz tryb pracy<sup>95</sup>. Zakres zadań powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego odpowiada zadaniom wykonywanym przez gminny zespół zarządzania kryzysowego, z tym że inny jest ich zasięg terytorialny.

<sup>91</sup> Ustawodawca przyznaje staroście status powiatowego organu zarządzania kryzysowego. Takiej pozycji nie będzie miał zarząd powiatu jako ciało kolegialne. Jest to rozwiązanie właściwe, ponieważ to organ monokratyczny, a nie kolegialny może zdecydowanie szybko reagować na zaistniałe zagrożenie, M. Karpiuk, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie powiatowym*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 75.

<sup>92</sup> Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego, art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1897 ze zm.).

<sup>93</sup> Zob. także K. Prokop, *Zarządzanie kryzysowe*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 235.

<sup>94</sup> Powiatową administrację zespoloną stanowią: 1) starostwo powiatowe; 2) powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu; 3) jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, art. 33b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.). W przepisie tym ustawodawca wyraźnie podkreśla, że wszystkie wymienione w nim podmioty stanowią powiatową administrację zespoloną, C. Martysz, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 288. Ustawodawca nie klasyfikuje powiatowej administracji zespolonej, dzieląc ją na samorządową i rządową, podział taki można jednak przeprowadzić analizując podporządkowanie organizacyjne poszczególnych struktur, zwierzchnictwo personalne czy historyczną przynależność do danej sfery administracji publicznej, M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 368.

<sup>95</sup> Ustawodawca w art. 17 ust. 4 u.z.k. wprost wymienia powoływany przez starostę powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, przy pomocy którego przewodniczący zarządu powiatu wykonuje zadania zarządzania kryzysowego, M. Pawełczyk, P. Sokal, *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 175.

Starosta, powołując członków powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, musi uwzględnić wymagania wynikające z art. 17 ust. 6 u.z.k., w świetle których w jego skład wchodzi osoby powołane spośród: 1) osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; 2) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. Starosta może do zespołu zaprosić również inne osoby.

Jak wskazuje art. 18 u.z.k. tworzy się powiatowe centra zarządzania kryzysowego. Przepis ten zawiera w swej treści zwrot kategorię „tworzy się”, zatem wynika z niego stosowny nakaz, gdy organ wykonawczy gminy może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego. Powiatowe centra zarządzania kryzysowego zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonują następujące zadania: 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; 6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; 7) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Organizację, siedzibę, a także tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego, jak również sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta. To przewodniczący zarządu powiatu został wyposażony w kompetencje, pozwalające mu wpływać na kształt tego centrum zarządzania. W miejscowościach, będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, u.z.k. dopuszcza, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy tymi jednostkami samorządu terytorialnego, utworzenie wspólnego centrum zarządzania kryzysowego, które swoim zasięgiem działania będzie obejmować obszar obu jednostek samorządowych.

Ustawodawca, w przypadku powiatu, nie nałożył obowiązku wyodrębnienia w starostwie powiatowym komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego<sup>96</sup>, jaka jest w urzędzie gminy.

Na obszarze województwa działaniami z zakresu zarządzania kryzysowego kieruje wojewoda. Samorząd województwa w ograniczonym zakresie wykonuje zadania z zarządzania kryzysowego. Na gruncie art. 15 u.z.k. zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji. Ustawodawca nie przypisuje jakichś szczególnych kompetencji, wynikających ze sfery zarządzania kryzysowego, organowi wykonawczemu samorządu województwa, jak czyni to w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty. Samorząd województwa może mieć

<sup>96</sup> M. Karpiuk, *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2014, nr 1, s. 82.

jednak swojego przedstawiciela, wyznaczonego przez marszałka województwa, w składzie wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, o czym rozstrzyga art. 14 ust. 11 u.z.k. Przedstawiciel ten ma jednak, jako jeden z wielu członków, ograniczony wpływ na pracę całego zespołu, który realizuje politykę organu administracji rządowej (wojewody), a nie regionalną politykę samorządową w przestrzeni zarządzania kryzysowego.

W art. 20a u.z.k. wprowadza się prawo do żądania i przetwarzania informacji. W związku z powyższym wójt (burmistrz, prezydent miasta) czy też starosta jako organy zarządzania kryzysowego mają prawo żądania udzielenia informacji, gromadzenia i przetwarzania danych, niezbędnych do realizacji zadań określonych w u.z.k. Informacje stanowią niezwykle ważny instrument, pozwalający skutecznie walczyć z zagrożeniami, w związku z czym ustawodawca z jednej strony organom zarządzania kryzysowego przyznał prawo żądania, gromadzenia i przetwarzania informacji, a z drugiej na podmioty zobowiązane do ich udzielenia, nałożył stosowny obowiązek.

Do podjęcia działań z zakresu zarządzania kryzysowego, na gruncie art. 21 u.z.k., zobowiązany jest ten organ, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji, a także informację o zamierzonych działaniach. Obowiązek podjęcia działania z zakresu zarządzania kryzysowego ciąży również na organach samorządu terytorialnego, które powinny niezwłocznie reagować na zagrożenie, nawet gdy nie posiadają wystarczających sił i środków na jego neutralizację, ponieważ działanie takie, nawet nieadekwatne, może to zagrożenie wyhamować do momentu, aż będzie mogło być użyte adekwatne instrumentarium oraz zmniejszyć jego skutki.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego usytuowana najbliżej obywateli, elementarne ogniwo zarządzania kryzysowego, bardzo często jako pierwsza posiada informacje o zagrożeniu, zatem musi posiadać również odpowiednie instrumenty, pozwalające na optymalizację działań zabezpieczających<sup>97</sup>. Do podjęcia stosownych działań, gminę, a zasadniczo jej organ wykonawczy, zobowiązuje art. 21 u.z.k., zatem powinien on być wyposażony we właściwe narzędzia uruchamiane jako pierwsze i podstawowe w odpowiedzi na zagrożenie.

Istotna z punktu widzenia zarządzania kryzysowego jest działalność planistyczna, zatem stanowienie powiatowych oraz gminnych planów zarządzania kryzysowego. Celem każdego planu zarządzania kryzysowego jest zapewnienie skoordynowanego oraz efektywnego zarządzania kryzysowego. Plan taki powinien ujednolicać procedury działania, a także wskazywać zależności, występujące pomiędzy podmiotami zobowiązanymi do uczestnictwa w reagowaniu na wypadek kryzysu<sup>98</sup>. Samorządowe plany zarządzania kryzysowego składają się z elementów wskazanych w art. 5 ust. 2 u.z.k. Ustawodawca określa w tym przepisie, co wchodzi w skład planów zarządzania

<sup>97</sup> M. Karpiuk, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminnym*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo...*, s. 101.

<sup>98</sup> M. Pomykała, *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2015, s. 344.



kryzysowego: 1) plan główny zawierający: a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, d) zadania określone planami działań krótkoterminowych; 2) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym: a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, b) tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, c) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, d) współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej; 3) załączniki funkcjonalne planu głównego określające: a) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej, b) organizację łączności, c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, f) organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, g) organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań wynikających z planu zarządzania kryzysowego, i) zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód, j) procedury uruchamiania rezerw państwowych, k) wykaz infrastruktury krytycznej, znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego, l) priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

W ramach tych planów określone są przedsięwzięcia organizacyjne, które mają na celu właściwe przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, co ma w efekcie skutkować niezwłocznym podjęciem stosownych działań w przypadku zagrożenia<sup>99</sup>. Organ samorządu terytorialnego konstruując, a następnie stanowiąc plan zarządzania kryzysowego, nie może pominąć elementów, które wyznacza art. 5 ust. 2 u.z.k.

<sup>99</sup> M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 169.



## **Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych**

Tytułowa problematyka wymaga wdrożenia i zastosowania wielu procedur, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa i zapewnienie ochrony uczestników imprezy masowej. Jej zabezpieczenie obejmuje szereg skoordynowanych działań<sup>100</sup>.

Podstawowym aktem prawnym w tym przedmiocie jest ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych (dalej: u.b.i.m.)<sup>101</sup>, która zawiera kryteria kwalifikowania danej imprezy jako masowej (art. 3). Ustawodawca rozróżnia masową imprezę artystyczno-rozrywkową, masową imprezę sportową, mecz piłki nożnej oraz imprezę masową podwyższonego ryzyka.

Zgodnie z definicją legalną przez imprezę masową należy rozumieć imprezę masową artystyczno-rozrywkową; masową imprezę sportową, w tym mecz piłki nożnej z wyjątkiem: imprez organizowanych w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach; imprez organizowanych w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami; imprez organizowanych w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży; imprez sportowych organizowanych dla sportowców niepełnosprawnych; imprez sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowanych na terenie otwartym; imprez zamkniętych organizowanych przez pracodawców dla ich pracowników – jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć<sup>102</sup>.

Imprezą masową artystyczno-rozrywkową jest, zgodnie z przepisami u.b.i.m., impreza o charakterze artystycznym lub rozrywkowym albo zorganizowane publiczne oglądanie przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach umożliwiających uzyskanie obrazu o przekątnej przekraczającej 3 m, która ma się odbyć: na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000 lub też ma się ona odbyć w hali sportowej albo w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500.

<sup>100</sup> A. Popławski, *Bezpieczeństwo imprez masowych – wybrane zagadnienia*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni” 2016, nr 3, s. 133.

<sup>101</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 799).

<sup>102</sup> Art. 3 pkt 1 u.b.i.m.

Masowa impreza sportowa oznacza w rozumieniu ustawy imprezę masową, mającą na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, organizowaną na stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300 lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000<sup>103</sup>.

Mecz piłki nożnej jest to masowa impreza sportowa, mająca na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej, organizowana na stadionie lub w innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000.

Impreza masowa podwyższonego ryzyka została zdefiniowana przez ustawę jako impreza masowa, w czasie której, zgodnie z informacją o przewidywanych zagrożeniach lub dotychczasowymi doświadczeniami dotyczącymi zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji<sup>104</sup>.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 u.b.i.m. obowiązek zabezpieczenia imprezy masowej spoczywa na organizatorze, a w zakresie określonym w tej ustawie i innych przepisach także m.in. na: wójcie, burmistrzu i prezydencie miasta. Przedstawiciele organów administracji samorządowej mogą być również włączeni przez wojewodę w skład wojewódzkiego zespołu interdyscyplinarnego do spraw bezpieczeństwa imprez masowych, który jest organem pomocniczym wojewody w przedmiotowym zakresie.

Stosownie do art. 24 u.b.i.m. organem wydającym zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia tej imprezy. Zgodnie z art. 27 u.b.i.m. może on zażądać od organizatora przedstawienia dodatkowej dokumentacji. Organ samorządowy wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania w terminie co najmniej 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej<sup>105</sup>. Zezwolenie zawiera: nazwę organizatora; określenie rodzaju imprezy masowej; nazwę imprezy; warunki przeprowadzenia imprezy masowej, w tym: miejsce jej przeprowadzenia, czas jej rozpoczęcia i zakończenia, maksymalną liczbę osób, które mogą w niej uczestniczyć, liczbę członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, informację o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Organ stwierdza w zezwoleniu, że jest to impreza masowa podwyższonego ryzyka, w przypadku gdy wynika to z informacji o przewidywanych zagrożeniach, opinii komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) policji lub też z wniosku podmiotu zarządzającego rozgrywkami. Na wniosek organizatora organ samorządowy może, biorąc pod uwagę przewidywane zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, po konsultacji

<sup>103</sup> Art. 3 pkt 2-3 u.b.i.m.

<sup>104</sup> Art. 3 pkt 4 u.b.i.m.

<sup>105</sup> Art. 29 ust. 1 u.b.i.m.

z właściwym miejscowo komendantem policji, zezwolić organizatorowi na zapewnienie mniejszej liczebności służby porządkowej i informacyjnej<sup>106</sup>.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta odmawia wydania zezwolenia w przypadku nieprzedłożenia dokumentacji wymaganej przez ustawę lub niespełnienia przez organizatora obowiązków i wymogów zawartych w tymże akcie prawnym. W tym miejscu warto dopowiedzieć, że należy do nich między innymi: spełnienie wymogów wyrażonych w przepisach prawa budowlanego, w przepisach sanitarnych i ochrony przeciwpożarowej; zapewnienie udziału służb informacyjnych i porządkowych oraz kierownika ds. bezpieczeństwa; zapewnienie pomocy medycznej; zapewnienie zaplecza higieniczno-sanitarnego; wyznaczenie dróg ewakuacyjnych; zapewnienie łączności; zapewnienie odpowiedniego sprzętu ratowniczego oraz gaśniczego; wyznaczenie miejsca dla służb kierujących zabezpieczeniem<sup>107</sup>.

Wydanie zezwolenia lub odmowa jego wydania następuje w drodze decyzji administracyjnej. Jej kopie organ samorządowy przekazuje niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od jej wydania wojewodzie, komendantowi powiatowemu (rejonowemu, miejskiemu) policji, komendantowi powiatowemu (miejskiemu) państwowej straży pożarnej, dysponentowi zespołów ratownictwa medycznego oraz państwowemu inspektorowi sanitarnemu. Odwołanie organizatora od powyższej decyzji składane jest do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) i nie wstrzymuje jej wykonania. SKO ma obowiązek rozpoznać odwołanie w terminie 4 dni od dnia jego wniesienia.

Jeżeli imprezy masowe są przeprowadzane przez tego samego organizatora w tych samych obiektach (terenach) umożliwiających przeprowadzenie imprezy masowej, co najmniej 2 razy w roku lub są to imprezy, dla których opracowano terminarz imprez masowych organizowanych cyklicznie, organ samorządowy wydaje zezwolenie na przeprowadzenie wskazanej przez organizatora liczby imprez masowych lub ich przeprowadzenie w okresie jednego roku<sup>108</sup>. Jeżeli powyższe zezwolenie dotyczy meczu piłki nożnej, jest ono wydawane na okres wskazany w terminarzu rozgrywek meczów piłki nożnej.

W przypadku zmiany terminu imprezy masowej, organizator ma obowiązek powiadomić o tym fakcie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na 7 dni przed terminem jej rozpoczęcia.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta posiada kompetencje kontrolne, dotyczące zgodności przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu. W przypadku imprez podwyższonego ryzyka jest to obowiązek organu, w pozostałych przypadkach uprawnienie fakultatywne. Wykonując czynności kontrolne organ może korzystać z sił i środków właściwego miejscowo komendanta policji, komendanta państwowej straży pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego oraz państwowego inspektora sanitarnego.

Uprawnienia organu w związku z przeprowadzaną kontrolą obejmują prawo do: 1) żądania od organizatora informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do

<sup>106</sup> Art. 29 ust. 3a u.b.i.m.

<sup>107</sup> S. Parszowski, A. Kruczyński, *Imprezy masowe, organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>108</sup> Art. 30 ust. 1 u.b.i.m.

sprawowania kontroli; 2) swobodnego wstępu do miejsca przeprowadzania imprezy masowej i innych pomieszczeń związanych bezpośrednio z jej przeprowadzaniem; 3) dokonywania lustracji powyższych miejsc; 4) żądania od osób działających w imieniu i na rzecz organizatora udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli<sup>109</sup>.

W przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu, organ może wydać decyzję o przerwaniu imprezy masowej, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności, o czym niezwłocznie powiadamia właściwego wojewodę. Decyzję doręcza się organizatorowi w terminie 7 dni od dnia przerwania imprezy. Wydając decyzję, organ bierze również pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa, które może spowodować przerwanie imprezy masowej.

Organ wydaje decyzję o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej, jeżeli po wydaniu zezwolenia stwierdzi, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa, dające podstawę do jego wydania. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do SKO, rozpatrywane w terminie 4 dni.

Zgodnie z ustawą o strażach gminnych<sup>110</sup> do zadań straży należy m.in. współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych (art. 11 ust. 1 pkt 7). W związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje z policją. W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem policji porozumienie o współpracy straży i policji. Polega ona w szczególności m.in. na wspólnym prowadzeniu działań porządkowych, w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych<sup>111</sup>.

W przypadku zaistnienia szkód w mieniu użytym w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej, poniesionych przez jednostkę organizacyjną straży gminnej (miejskiej), znajduje zastosowanie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego trybu ustalania szkód powstałych w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej oraz trybu występowania o wypłatę odszkodowań<sup>112</sup>. Stosownie do postanowień tegoż rozporządzenia kierownik jednostki organizacyjnej wyznacza przedstawiciela upoważnionego do ustalenia wykazu szkód powstałych w mieniu tej jednostki, w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej. Przedstawiciel jednostki organizacyjnej wraz z przedstawicielem organizatora imprezy sporządzają wykaz zniszczonego lub uszkodzonego mienia. Wykaz sporządza się niezwłocznie po zakończeniu imprezy masowej, a jeżeli jest to niemożliwe, ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia – niezwłocznie po ustaniu tego zagrożenia<sup>113</sup>. W przypadku nieuzgodnienia zawartości wykazu przez przedstawicieli, kierownik jednostki or-

<sup>109</sup> Art. 31 ust. 3 u.b.i.m.

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 706).

<sup>111</sup> Art. 9 ust. 4 i 5 u.b.i.m.

<sup>112</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu ustalania szkód powstałych w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej oraz trybu występowania o wypłatę odszkodowań (Dz.U. Nr 121, poz. 1006).

<sup>113</sup> Tamże, § 3 ust. 3.

organizacyjnej oraz organizator imprezy masowej mogą wspólnie zlecić wykonanie ekspertyzy przez niezależnego eksperta, posiadającego właściwe doświadczenie i przygotowanie techniczne w zakresie szacowania rozmiarów szkód, które mogą wystąpić wskutek zdarzeń losowych.

Wysokość poniesionej szkody, w przypadku zniszczenia mienia jednostki organizacyjnej, jej kierownik ustala w kwocie stanowiącej cenę zakupu zniszczonego mienia, ustalonej na dzień powstania szkody, z uwzględnieniem stopnia zużycia zniszczonego mienia przed powstaniem szkody<sup>114</sup>. Natomiast w przypadku uszkodzenia mienia, kierownik jednostki organizacyjnej ustala wysokość szkody, w kwocie stanowiącej równowartość przywrócenia uszkodzonego mienia do stanu sprzed powstania szkody, ustalonej według cen obowiązujących w dniu jej powstania. Jeżeli jednak koszt przywrócenia uszkodzonego mienia do stanu sprzed powstania szkody przekracza wartość tego mienia przed jej powstaniem, uznaje się, że mienie uległo zniszczeniu.

Kierownik jednostki organizacyjnej straży gminnej (miejskiej) przekazuje powyższy wykaz organizatorowi imprezy masowej, wraz z ustaloną wysokością poniesionej szkody oraz informacją o terminie i sposobie wypłaty odszkodowania<sup>115</sup>. Termin ten ma być nie krótszy niż 7 dni oraz nie dłuższy niż 14 dni, licząc od dnia otrzymania przez organizatora imprezy masowej wspomnianych wyżej dokumentów.

Jeżeli mienie straży zostało uszkodzone poza terenem imprezy masowej, organizator nie ma obowiązku pokrycia wyrządzonych szkód. Odpowiedzialność nie dotyczy również szkód, które zostały wyrządzone po zakończeniu imprezy masowej. Podmioty poszkodowane mogą dochodzić odszkodowania na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym<sup>116</sup>. Warto wszakże w tym miejscu nadmienić, że ustawowe rozumienie czasu trwania imprezy masowej jest znacznie szersze, niż znaczenie potoczne<sup>117</sup>. Obejmuje on bowiem okres od chwili udostępnienia obiektu lub terenu uczestnikom imprezy masowej, do chwili opuszczenia przez nich tego obiektu lub terenu<sup>118</sup>. Momentem początkowym jest więc rozpoczęcie wpuszczania uczestników do miejsca odbywania imprezy masowej, zaś momentem końcowym jest opuszczenie tego miejsca przez ostatniego uczestnika imprezy. Czas ten nie obejmuje więc samego tylko współzawodnictwa sportowego czy występu artystycznego<sup>119</sup>.

Analizując zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie imprez masowych, nie sposób pominąć ustawy o stanie klęski żywiołowej<sup>120</sup>, zgodnie z którą w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia<sup>121</sup>. W stanie klęski żywiołowej możliwe jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela, które stosuje się do osób

<sup>114</sup> Tamże, § 6.

<sup>115</sup> Tamże, § 8 ust. 1.

<sup>116</sup> G. Gozdór, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa, 2008, s. 197.

<sup>117</sup> C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 77.

<sup>118</sup> Art. 3 pkt 6 u.b.i.m.

<sup>119</sup> C. Kąkol, *Bezpieczeństwo...*, s. 77.

<sup>120</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1954).

<sup>121</sup> Tamże, art. 9 ust. 1.

fizycznych, zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na tym obszarze. Ograniczenia te mogą polegać m.in. na zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych<sup>122</sup>. Złamanie tego zakazu grozi karą aresztu lub grzywną, a rozpatrzenie sprawy następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia w postępowaniu przyspieszonym<sup>123</sup>. Ograniczenia powyższe są wprowadzane na podstawie zarządzenia albo decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>124</sup>, jednak decyzje te podlegają natychmiastowemu wykonaniu, z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. Co więcej decyzje te mogą być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie<sup>125</sup>. Odwołanie od nich wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie, zostaje ono przekazane organowi odwoławczemu również w terminie 3 dni, po czym podlega rozpatrzeniu w terminie 7 dni od dnia doręczenia odwołania organowi odwoławczemu. Tym zaś organem w sprawach decyzji wydanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wojewoda. Może on uchylić w całości lub w części decyzję albo zarządzenie organu pierwszej instancji<sup>126</sup>.

Problematyka obowiązków organizatora imprez masowych w kontekście działalności organów samorządu terytorialnego była także przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. W sprawie rozpatrywanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) we Wrocławiu, Wojewoda Dolnośląski zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Miliczu w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy<sup>127</sup>. Organ stanowiący gminy uchwalił następujący przepis: „Organizatorzy imprez masowych, zgromadzeń i innych spotkań o charakterze publicznym są zobowiązani do utrzymania porządku i czystości na obszarze, gdzie się one odbywają poprzez: wyposażenie miejsca organizacji imprezy lub spotkania w odpowiednią liczbę pojemników na odpady komunalne oraz nieczystości ciekłe, uprzątnięcie miejsca organizacji imprezy lub spotkania bezpośrednio po ich zakończeniu lub po każdym dniu, jeżeli impreza będzie trwała dłużej niż jeden dzień, zagospodarowanie zebranych odpadów zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”.

Jak zauważył Wojewoda, przepis ten nie jest skierowany do ustawowych adresatów tych norm. Organizatora imprezy masowej nie można bowiem uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>128</sup>, będącego adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Przez właściciela nieruchomości rozumie się na gruncie teże ustawy także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz

<sup>122</sup> Tamże, art. 21 pkt 14.

<sup>123</sup> Tamże, art. 27 ust. 1 pkt 14 oraz ust. 2.

<sup>124</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).

<sup>125</sup> M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 220.

<sup>126</sup> Tamże, s. 221.

<sup>127</sup> Wyrok WSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 289/13.

<sup>128</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 250).



jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Tym samym organizatorzy imprez masowych nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 u.b.i.m., na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie zakwestionowany przepis skutkuje ingerencją w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej<sup>129</sup>. Zdaniem Wojewody obowiązki organizatora imprez masowych określa u.b.i.m. i nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego.

Rada Miejska w odpowiedzi na skargę Wojewody uznała, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach za właściciela uznaje również inne podmioty władające nieruchomością. W tej kategorii można więc ujmować także posiadaczy tymczasowych, np. organizujących na nieruchomości imprezy masowe lub podobne inicjatywy zgromadzeń publicznych<sup>130</sup>. Skoro organizator imprezy masowej przejmuje nad nią faktyczne władztwo w celu i na czas takiej imprezy, to w tym zakresie jest adresatem norm ustawy, a co za tym idzie, również regulaminu gminnego. Organ uznał ponadto, że skoro u.b.i.m. nie formułuje analogicznych obowiązków organizatora imprezy, to zarzut skargi co do rzekomego powtarzania nadrzędnych norm ustawowych jest nieuzasadniony.

Sąd uznał jednak, że zaskarżona regulacja narusza zasadę swobody zawierania umów pomiędzy właścicielem nieruchomości i organizatorem imprezy masowej. Ponadto nałożone obowiązki mogą być skierowane tylko do właścicieli nieruchomości, przez których należy rozumieć także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. WSA nie podzielił stanowiska Rady Miejskiej, że skoro organizator imprezy masowej przejmuje nad nią faktyczne władztwo w celu i na czas takiej imprezy, to tym samym jest podmiotem władającym nieruchomością, gdyż posiadanie jest stanem faktycznym a nie prawnym. Tym samym, zdaniem sądu, organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni są adresatami przedmiotowych obowiązków. WSA uznał również, że obowiązki organizatora imprez masowych określone zostały w ustawie, a organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu<sup>131</sup>.

Podobna sprawa rozpatrywana przez WSA w Olsztynie dotyczyła wcześniej uchwały Rady Miejskiej w Elblągu, w której, uchwalając analogiczny regulamin, zobowiązano organizatorów imprez masowych do wyposażenia miejsca imprezy w odpowiednią do charakteru imprezy ilość toalet i pojemników na odpady oraz uporządkowania miejsca imprezy po jej zakończeniu, nie później niż w ciągu 10 godzin, a także oczyszczenia terenów przyległych do terenu imprezy, jeśli zostały zanieczyszczone w związku z organizacją imprezy<sup>132</sup>. Sąd sformułował wówczas te same argumenty, które powtórzył kilka lat później sąd we Wrocławiu.

<sup>129</sup> Wyrok WSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 289/13.

<sup>130</sup> Tamże.

<sup>131</sup> Tamże.

<sup>132</sup> Wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2010 r., II SA/Ol 963/10.

Powyższa linia orzecznicza spowodowała jednak praktykę ingerencji organów nadzoru, która nie zawsze pozostawała słuszną. Przykładem może być uchylenie przez WSA w Gliwicach, a następnie przez NSA rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego, który stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Knurowa w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W ocenie wojewody rada gminy w sposób nieuprawniony ingeruje w stosunki cywilnoprawne, nakładając obowiązek wyposażania miejsc imprez masowych w pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów, z oznaczeniem minimalnej pojemności pojemników oraz częstotliwości pozbywania się odpadów<sup>133</sup>. Organ nadzoru przytoczył przy tym argumentację znaną z wyżej opisanych spraw. Jak jednak zauważył sąd pierwszej instancji, z żadnej z przywołanych regulacji uchwały nie wynika, aby dotyczyła ona jakiegokolwiek innego podmiotu poza właścicielem nieruchomości. Stąd też niezrozumiałym jest odwołanie się przez organ nadzoru do u.b.i.m. i na tej podstawie uznanie, że określenie w zakwestionowanej uchwale częstotliwości pozbywania się odpadów w czasie imprez masowych, w jakikolwiek sposób obciąża ich organizatora a nie właściciela. Stanowisko to w pełni podzielił NSA<sup>134</sup>.

Praktyka administracyjna w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych była również przedmiotem kontroli, w tym wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK, Izba). Jako przykład posłużyć może informacja o wynikach kontroli dotycząca województwa łódzkiego z 2012 r.<sup>135</sup> Izba sformułowała zasadniczo pozytywną ocenę realizacji przez urzędy miast zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych. Dostrzeżono jednak szereg nieprawidłowości, takich jak: wydawanie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych po terminie wynikającym z art.29 ust. 1 u.b.i.m., a więc na krócej niż 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej; wydawanie zezwoleń na podstawie dokumentacji niezawierającej części wymaganych prawem informacji; nieuwzględnienie przy wydawaniu zezwoleń na przeprowadzenie meczów piłki nożnej zastrzeżeń państwowej straży pożarnej i policji do stanu technicznego stadionów; niezamieszczanie w wydanych zezwoleniach informacji określonych w art. 29 ust. 2 u.b.i.m., w tym m.in. informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk; nierzetelne przeprowadzanie niektórych kontroli zgodności przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w decyzji zezwalającej poprzez brak odnotowania w protokole kontroli zdarzeń, które zagrażały bezpieczeństwu imprezy, pomimo tego, że niewątpliwie miały one miejsce<sup>136</sup>. Nieprawidłowości lub uchybienia przy wydawaniu zezwoleń wystąpiły we wszystkich kontrolowanych urzędach miast.

Jak zauważył NIK, w przypadku wniosków składanych zaledwie kilka dni przed terminem następuje oczywiste ograniczenie możliwości rzetelnego zbadania stanu bezpieczeństwa, a organ działa pod ciśnieniem oczekiwań organizatora, wskazującego ważne względy społeczne przemawiające za organizacją imprezy. Ustawa nie

<sup>133</sup> Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., II OSK 577/16.

<sup>134</sup> Tamże.

<sup>135</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego zadań w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych*, Łódź 2012.

<sup>136</sup> Tamże, s. 6.

przewiduje jednak możliwości nienadania biegu wnioskowi złożonemu z naruszeniem terminu określonego w art. 25 ust. 1 u.b.i.m. (30 dni), nie ma też podstaw do odmowy wydania zezwolenia na tej podstawie. Pożądane byłoby zatem według Izby dodanie przepisu, z którego wprost wynikałoby, że wniosek złożony po terminie pozostawia się bez rozpoznania. Jedynie w przypadkach wyjątkowych, w szczególności, gdy potrzeba organizacji imprezy masowej wyniknie z przyczyn nagłych, niemożliwych wcześniej do przewidzenia, właściwy organ mógłby mieć możliwość merytorycznego rozpatrzenia tego wniosku<sup>137</sup>. Ustawodawca zdecydował jednak o innego rodzaju dostosowaniu obowiązującego prawa do realiów, a mianowicie poprzez dodanie przepisu, iż termin z art. 25 ust. 1 ustawy może zostać skrócony do 14 dni w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy potrzeba organizacji imprezy masowej wynika z przyczyn nagłych oraz jeżeli charakter imprezy masowej odpowiada przeznaczeniu obiektu określonego w projekcie budowlanym tego obiektu<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Tamże, s. 10.

<sup>138</sup> Art. 25 ust. 1a u.b.i.m.

## NORBERT SZCZĘCH

dr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

### **Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w zakresie ochrony porządku publicznego**

Gmina, stanowiąc podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, została wyposażona przez ustawę ustrojową<sup>139</sup> w określony katalog zadań własnych, do których należą także sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli<sup>140</sup>. Podejmuje ona w tym zakresie działania o charakterze ochronnym, sprawując rolę pomocniczą względem administracji rządowej i czyniąc to w granicach upoważnienia ustawowego, jak również wydając przepisy porządkowe za pośrednictwem rady gminy, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego<sup>141</sup>.

Wypełnianie zadań ochrony porządku publicznego na terenie gminy powierzono specjalistycznej, umundurowanej formacji w postaci straży gminnej. Podstawą prawną jej istnienia jest ustawa z 1997 r. o strażach gminnych. (dalej: u.st.g.)<sup>142</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.st.g., straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swoje zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Może ona zostać utworzona przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji. Jego uprawnienia mają przy tym jedynie charakter konsultacyjny i w związku z tym nie są dla władz samorządowych wiążące<sup>143</sup>. Brak opinii komendanta w oznaczonym terminie, w przypadku przedstawienia projektu uchwały w sprawie utworzenia straży gminnej właściwemu organowi policji, uznaje się jako akceptację projektu. Negatywna opinia właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji nie blokuje jednak możliwości utworzenia straży gminnej. Rada gminy może też zrezygnować z powoływania straży, pomimo uprzedniego zwrócenia się do komendanta w tej sprawie i uzyskania odeń pozytywnej opinii<sup>144</sup>.

Straż gminna jest finansowana wyłącznie ze środków budżetowych gminy<sup>145</sup>, co posiada istotne znaczenie dla praktyki funkcjonowania tych formacji w Polsce. Oznacza to bowiem, że na jej funkcjonowanie mogą sobie pozwolić wyłącznie duże i bogate gminy<sup>146</sup>.

<sup>139</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446), w brzmieniu sprzed 29 grudnia 1998 r. Ustawa o samorządzie terytorialnym, dalej u.s.g.

<sup>140</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.

<sup>141</sup> Art. 40 ust. 3 u.s.g.

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 706).

<sup>143</sup> M. Filar, *Prawne podstawy funkcjonowania straży komunalnych*, (w:) K. Rajchel (red.), *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 9.

<sup>144</sup> P. Górnik, *Podstawy prawne funkcjonowania oraz zadania straży gminnych*, Katowice 2009, s. 10.

<sup>145</sup> Art. 5 u.st.g.

<sup>146</sup> R. Kamiński, *Zadania organów samorządu gminnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2015, nr 4, s. 131.

W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta, straż gminna nosi nazwę „straż miejska”<sup>147</sup>. Zasięg terytorialny straży obejmuje co do zasady obszar danej gminy, jednakże gminy sąsiadujące ze sobą na obszarze województwa mogą, pod pewnymi warunkami, utworzyć wspólną formację<sup>148</sup>.

Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego<sup>149</sup>. Do zadań straży gminnej określonych w u.st.g. należy: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych; czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego; kontrola publicznego transportu zbiorowego<sup>150</sup>; współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń miejscowych; zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia przed dostępem osób postronnych; ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej; współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych; doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania; informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń; podejmowanie działań zapobiegających przestępczości; konwojowanie dokumentów, pieniędzy, przedmiotów wartościowych dla potrzeb gminy<sup>151</sup>.

W realizacji tychże zadań straż gminna (miejska) może posługiwać się licznymi środkami przymusu, takimi jak przymus fizyczny, kajdanki, pałki, ręczne miotacze gazu, paralizatory elektryczne, psy służbowe, a nawet broń palna<sup>152</sup>.

Uprawnienia strażnika obejmują: 1) udzielanie pouczeń, zwracanie uwagi, ostrzeganie lub stosowanie innych środków oddziaływania wychowawczego; 2) legitymowanie osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości; 3) ujęcie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki policji; 4) dokonywanie kontroli osobistej, przeglądanie zawartości podręcznych bagaży osoby; 5) nakładanie grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia; 6) dokonywanie czynności wyjaśniających, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu; oskarżanie przed sądem i wnoszenie środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia; 7) usuwanie pojazdów i ich unieruchamianie przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym; 8) wydawanie poleceń; 9) żądanie niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych; 10) zwracanie się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz

<sup>147</sup> Art. 2 ust. 3 u.st.g.

<sup>148</sup> Art. 3 ust. 1 u.st.g.

<sup>149</sup> Art. 10 ust. 1 u.st.g.

<sup>150</sup> Kontrola ruchu drogowego oraz transportu zbiorowego tylko w zakresie określonym przepisami ustaw.

<sup>151</sup> Art. 11 ust. 1 u.st.g.

<sup>152</sup> Art. 14 u.st.g. z odesłaniem do ustawy z dnia 24 maja 2013 r.

o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1120).

organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, na zasadach określonych w ustawie o Policji<sup>153</sup>.

Zgodnie z u.st.g. do obowiązków strażnika należy: 1). przestrzeganie prawa, rzetelne, bezstronne i terminowe wykonywanie poleceń przełożonych; 2) poszanowanie powagi, honoru, godności obywateli i własnej; 3) zachowanie tajemnicy prawnie chronionej; 4) podejmowanie interwencji w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, a także w przypadku naruszenia dóbr osobistych ludzi; 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, przełożonymi, podwładnymi oraz współpracownikami; 6) stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych; 7) zachowanie się z godnością w czasie pracy i poza nią<sup>154</sup>.

Strażnikiem może być osoba, która: 1) posiada obywatelstwo polskie; 2) ukończyła 21 lat; 3) korzysta z pełni praw publicznych; 4) posiada co najmniej wykształcenie średnie; 5) cieszy się nienaganną opinią; 6) jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym; 7) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; 8) ma uregulowany stosunek do służby wojskowej<sup>155</sup>.

Pojęcie porządku publicznego pojawia się ponownie w u.st.g. w przepisie normującym treść ślubowania składanego przez strażników gminnych (miejskich). Zgodnie bowiem z art. 26 u.st.g., z dniem zatrudnienia strażnik składa pisemne ślubowanie następującej treści: „Ślubuję uroczyście służyć Państwu i wspólnocie lokalnej, chronić porządek publiczny i bezpieczeństwo ludzi, przestrzegać porządku prawnego i dyscypliny służbowej, dbać o etykę i dobre imię służby”.

Jak zauważył W. Kotowski, w sytuacji kiedy strażnik nie interweniuje, ma on obowiązek dostrzeżenia i odpowiedniego zareagowania na każdą nieprawidłowość, znajdującą się w polu jego widzenia. Nie chodzi więc o nieprawidłowość, którą dostrzeże, lecz tę, która mogła i powinna być przez niego dostrzeżona. Jeżeli nie dostrzeże, a co za tym idzie – nie zareaguje, wówczas oznacza to, że albo brak mu należytego wykszolenia, albo też – co gorsza – zaangażowania<sup>156</sup>. Niestety, na gruncie obecnych rozwiązań ustawowych strażnicy nie ponoszą odpowiedzialności dyscyplinarnej, a dodatkowo ich odpowiedzialność porządkowa posiada ograniczony charakter<sup>157</sup>.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.st.g. szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez radę gminy. Rada może jednak postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy. W takim przypadku szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta)<sup>158</sup>.

<sup>153</sup> Art. 12 ust. 1 u.st.g.

<sup>154</sup> Art. 27 u.st.g.

<sup>155</sup> Art. 24 u.st.g.

<sup>156</sup> W. Kotowski, *Straże gminne. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 29.

<sup>157</sup> Zob. N. Szczęch, *Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz dyscyplina pracy funkcjonariuszy Straży Gminnej*, (w:) A. Pieczywok, M. Karpiuk (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy formacji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2016, s. 197-210.

<sup>158</sup> Art. 6 ust. 2 u.st.g.



Nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta) oraz w zakresie określonym w u.st.g. wojewoda, który wykonuje go przy pomocy komendanta wojewódzkiego policji, działającego w jego imieniu<sup>159</sup>. Wojewoda sprawuje nadzór przez: 1) okresowe lub doraźne kontrole, obejmujące całokształt lub część spraw poddanych nadzorowi; 2) wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrolę prawidłowości i terminowości ich realizacji; 3) podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu<sup>160</sup>.

Przepisy dotyczące straży gminnych (miejskich) znajdują się nie tylko w u.s.t.g., ale również w licznych aktach wykonawczych. Są to: 1) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 1998 r. w sprawie umundurowania, legitymacji, dystynkcji i znaków identyfikacyjnych strażników gminnych (miejskich)<sup>161</sup>; 2) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>162</sup>; 3) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży<sup>163</sup>; 4) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską)<sup>164</sup>; 5) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich)<sup>165</sup>; 6) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) niektórych czynności<sup>166</sup>; 7) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy<sup>167</sup>; 8) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)<sup>168</sup>; 9) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 sierpnia 2010 r. w sprawie badań psychologicznych strażników gminnych (miejskich)<sup>169</sup>; 10) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie sposobu przechowywania i ewidencjonowania środków przymusu bezpośredniego przez strażników gminnych (miejskich)<sup>170</sup>.

<sup>159</sup> Art. 9 ust. 1 i 2 u.st.g.

<sup>160</sup> Art. 9 ust. 3 u.st.g.

<sup>161</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 713 ze zm.

<sup>162</sup> Dz.U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

<sup>163</sup> t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 639.

<sup>164</sup> Dz.U. Nr 220, poz. 1720.

<sup>165</sup> t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 353.

<sup>166</sup> Dz.U. Nr 220, poz. 1722 ze zm.

<sup>167</sup> Dz.U. Nr 220, poz. 1732.

<sup>168</sup> Dz.U. Nr 220, poz. 1733 ze zm.

<sup>169</sup> Dz.U. Nr 150 poz. 1012.

<sup>170</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 777.

Z uwagi na ramy niniejszego opracowania nie sposób odnieść się do treści wymienionych powyżej aktów prawnych, należy jednak zwrócić uwagę na sprzeczność § 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy z art. 9 ust. 4 u.st.g. Wspomniany przepis rozporządzenia stanowi, że obowiązek współpracy straży z policją powstaje w chwili utworzenia straży i przekazania uchwały powołującej straż właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu (stołecznemu) policji. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 4 u.st.g. wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem policji porozumienie o współpracy straży i policji. Fakultatywne ujęcie kwestii porozumień w ustawie oraz obligatoryjne w rozporządzeniu zdaje się wskazywać na niekonstytucyjność przepisu wykonawczego.

Zagrożenia bezpieczeństwa, w których mogą zostać użyte siły straży gminnych (miejskich) są wyszczególnione pośrednio w art. 29a ust. 4 u.st.g. Stosownie do niego, unormowania dotyczące czasu pracy strażnika nie stosują się bowiem do sytuacji, które wymagają podjęcia środków do ochrony życia lub zdrowia obywateli, a także bezpieczeństwa zbiorowości, w szczególności w związku z powszechnym zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego, katastrofą, klęską żywiołową lub przestępstwem o charakterze terrorystycznym.

Omawiając rolę straży jako formacji właściwej w zakresie ochrony porządku publicznego, trzeba zauważyć, że samo pojęcie porządku publicznego nie jest jednoznaczne. Jest ono kategorią nader szeroką<sup>171</sup>. Zdaniem S. Pieprznego porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego, przestrzeganie określonych zasad współżycia społecznego, norm moralnych, zachowania się w miejscach publicznych, przestrzeganie czystości urządzeń użyteczności publicznej oraz obejmuje szereg innych dziedzin<sup>172</sup>. W wąskim znaczeniu porządek publiczny jest utożsamiany z zachowaniem się ludzi w miejscach publicznych, ogólnie dostępnych<sup>173</sup>, natomiast w znaczeniu szerokim jest to zespół norm, którym przyświeca konkretny cel, niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie<sup>174</sup>.

Pojęciu porządku publicznego towarzyszy zazwyczaj „bezpieczeństwo publiczne”, które to określenia są często używane przez ustawodawcę łącznie i zestawiane w jeden termin „bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Zostało to zauważone i zaakceptowane w doktrynie ze względu na zbliżony charakter obu tych pojęć<sup>175</sup>. W literaturze są one także zestawiane razem w odniesieniu do funkcjonariuszy służb,

<sup>171</sup> M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 43.

<sup>172</sup> S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 30; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2007, s. 18 i 39.

<sup>173</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu (w:) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 532-533.

<sup>174</sup> I. Szelaąg, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „c-Politikon” 2013, nr VI, s. 169.

<sup>175</sup> K. Bojarski, *Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Rocznik Samorządowy” 2012, nr 1, s. 22.

które są nazywane formacjami bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>176</sup>. Spotkać się można również z określeniem „organy porządku i bezpieczeństwa publicznego”<sup>177</sup>. Pojęcie bezpieczeństwa publicznego, podobnie jak i porządku publicznego, nie posiada definicji legalnej<sup>178</sup>. Są one stanowione i stosowane jako pojęcia niedookreślone, nieostre, wieloznaczne, prawnie niezdefiniowane i oceniające<sup>179</sup>, co pozwala na elastyczne stosowanie prawa, dostosowanie jego treści do zmieniającej się sytuacji, a tym samym na względną stabilność tegoż prawa<sup>180</sup>. Według E. Ochendowskiego zachowanie bezpieczeństwa publicznego jest to utrzymanie nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego i podstawowych urządzeń państwa, a ponadto wspólnych dóbr, jak na przykład publiczne urządzenia do zaopatrzenia w wodę. Porządek publiczny obejmuje natomiast ogół niepisanych reguł zachowania się jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest według panujących poglądów niezbędną przesłanką uporządkowanego współżycia obywateli<sup>181</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, znamionnym wydaje się pominięcie wartości bezpieczeństwa publicznego w u.st.g. Nie jest to przypadkowe i znajduje swoje odzwierciedlenie w doktrynie<sup>182</sup>. Istotnym zagadnieniem w kontekście statusu straży gminnych (miejskich) jest bowiem kwestia braku wyposażenia ich przez ustawodawcę w charakter policji lokalnej. Dlatego też ochrona bezpieczeństwa publicznego nie należy do zadań tejże straży. Nieistnienie policji lokalnej w Polsce sytuuje nasz kraj w gronie mniejszości państw europejskich i świadczy o niskim poziomie decentralizacji zarządzania bezpieczeństwem i porządkiem publicznym<sup>183</sup>. Przekształcenie straży gminnych (miejskich) w kierunku formacji spełniających funkcje policji lokalnych wymaga zdaniem I. Szelaży zwiększenia ich niezależności oraz ograniczenia nadzoru do kryterium legalności. Jak zauważa autorka, pozytywnym elementem w odniesieniu do działań straży jest stały wzrost udziału tej formacji w sferze życia publicznego. Przeprowadzone analizy danych statystycznych, pochodzących z raportów o stanie miasta oraz z okresowych raportów z działań straży miejskich, a także wyniki badań opinii społecznej, skłaniają do postawienia tezy o kształtowaniu się stałych relacji pomiędzy strażami a policją, poprzez wzrost udziału straży gminnych (miejskich) w działaniach na rzecz bezpieczeństwa, mierzony ilością podejmowanych interwen-

<sup>176</sup> Zob. np. A. Pieczywok, M. Karpiuk (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy formacji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2016.

<sup>177</sup> A. Żywicka, *Administracyjnoprawna regulacja związana ze stanami nadzwyczajnymi*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 717.

<sup>178</sup> J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiiana Wratislaviensis” 2009, nr 2, s. 261.

<sup>179</sup> J. Dobkowski, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec integracji europejskiej (wybrane uwagi)*, (w:) E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 159-160.

<sup>180</sup> A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23, s. 91.

<sup>181</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 131.

<sup>182</sup> Zob. np. T. Góra, *Bezpieczeństwo publiczne w samorządzie gminnym – wybrane zagadnienia*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2015, nr 2.

<sup>183</sup> I. Szelaż, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr VI, s. 183.

cji, ujawnianych wykroczeń czy ciągle wzrastającą liczbą etatów i przekazywanych środków finansowych na ich działalność<sup>184</sup>.

Pojawia się w niej natomiast, we wspomnianym już artykule 26 u.st.g., pojęcie „bezpieczeństwa ludzi”. Bezpieczeństwo personalne, czy też bezpieczeństwo ludzkie to ochrona podstawowych wolności, które są istotą życia każdego człowieka, i oznacza zabezpieczenie ludzi w sytuacjach kryzysowych i zagrożeń unicestwienia lub uszczerbku fizycznego, dobrobytu ekonomicznego, godności i wartości człowieka jako istoty ludzkiej<sup>185</sup>. Straż gminna pełni zatem funkcję wykonawczą w zakresie bezpieczeństwa obywateli<sup>186</sup>, przy czym należy zauważyć, że pojęcie „bezpieczeństwo ludzi” odnosi się do szerszej kategorii podmiotów, niż obywatele. W doktrynie można napotkać stanowisko, iż pojęcie bezpieczeństwa ludzi zawiera się w pojęciu bezpieczeństwa publicznego, przez które należy rozumieć sprawy związane z ochroną państwa i jego interesów, a także z ochroną życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra<sup>187</sup>. W tym ujęciu, straż gminna (miejska) wykonuje zatem na co dzień niektóre zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, takie jak bezpieczeństwo ludzi czy też ochrona mienia publicznego. Ponadto w przypadku powszechnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego (wspomniany wyżej art. 29a ust. 4 u.st.g.) straż może zostać użyta także do innych zadań z zakresu ochrony tegoż bezpieczeństwa.

W literaturze wymienia się szereg funkcji spełnianych przez straż gminną (miejską), realizującą swoje zadania ustawowe: 1) funkcja ochronna polega na utrzymywaniu porządku na terenie gminy; 2) funkcja porządkowa, która jest realizowana poprzez egzekwowanie przestrzegania przez społeczność lokalną przepisów prawa w zakresie porządku publicznego; 3) funkcja prewencyjna spełniana poprzez stałe patrolowanie ulic i osiedli gminy oraz podejmowanie zgłaszanych do straży interwencji w zakresie ochrony porządku publicznego; 4) funkcja profilaktyczna realizowana poprzez zapobieganie przestępstwom, wykroczeniom i zjawiskom kryminogennym oraz prowadzenie profilaktyki wychowawczej wśród dzieci i młodzieży; 5) funkcja informacyjna, która polega na informowaniu służb i instytucji o zaobserwowanych zagrożeniach, a także na informowaniu społeczności lokalnej o stanie i rodzajach występujących zagrożeń oraz sposobach ich eliminacji; 6) funkcja społeczno-administracyjna realizowana poprzez współdziałanie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego z zainteresowanymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; 7) funkcja integrująca społeczności lokalne, spełniana poprzez udział w imprezach sportowych, kulturalnych, charytatywnych, organizowanych przez gminę, organizacje społeczne, szkoły, jak również poprzez organizowanie własnych tego rodzaju wydarzeń<sup>188</sup>.

<sup>184</sup> Tamże.

<sup>185</sup> Z. Trejnis, *Nauki o bezpieczeństwie nową dyscypliną w dziedzinie nauk społecznych?*, (w:) B. Jagusiak (red.), *Studia bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 23-24.

<sup>186</sup> M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009, s. 127-133.

<sup>187</sup> K. Drolński, *Prawo policyjne. Międzynarodowe prawo policyjne*, Szczepiński 1996, s. 7.

<sup>188</sup> P. Górnik, *Podstawy prawne funkcjonowania oraz zadania straży gminnych*, Katowice 2009, s. 14-15; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 208.

Funkcja informacyjna jest także rozumiana szerzej, jako obejmująca nie tylko powiadamianie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, ale także inicjowanie i uczestniczenie 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. Do priorytetowych działań tej formacji należą również zadania związane z estetyką miasta czy ochroną środowiska<sup>189</sup>.

Straż gminna (miejska) współpracuje w ramach swoich obowiązków z policją. Podstawą tej współpracy są porozumienia zawierane pomiędzy właściwym terytorialnie komendantem policji a wójtem, (burmistrzem, prezydentem miasta). W literaturze zwraca się uwagę na znaczenie dobrej koordynacji we współdziałaniu straży i policji, co uwidacznia się głównie w rozmieszczeniu służb tych formacji, a więc poprzez tzw. patrole mieszane. Powinny one być uzależnione przede wszystkim od wielkości zagrożenia porządku publicznego, występującego na terenie danej gminy<sup>190</sup>. Wsparcie służb policyjnych przez straże gminne (miejskie) i odciążenie ich od szeregu czynności porządkowych, ma istotne znaczenie w przypadku bardzo ograniczonych etatowo jednostek policyjnych. B. Bronisławska wskazuje przy tym na pewne pozytywne zjawiska we współpracy policji i straży, jak tworzenie lokalnych mechanizmów współdziałania dotyczących profilaktyki i przeciwdziałania patologiom społecznym. Aby ta współpraca mogła właściwie funkcjonować i przynosić rezultaty korzystne dla społeczności lokalnej, szczególnie ważne jest wsparcie udzielone przez organy samorządowe, zwłaszcza w zakresie propagowania wśród obywateli informacji dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak też unikania zagrożeń. Wsparcie to może dotyczyć na przykład przygotowywania i powielania materiałów informacyjno-edukacyjnych, takich jak ulotki i broszury<sup>191</sup>.

Wnikliwe i krytyczne spojrzenie na działalność straży gminnych (miejskich) zawierają stosowne raporty Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK, Izba) z lat 2011 oraz 2016. Ich lektura pozwala również prześledzić ewolucję funkcjonowania tych formacji. W pierwszym z omawianych raportów Izba pozytywnie oceniła działania i zaangażowanie straży na rzecz ochrony porządku publicznego. Dotyczyło to m.in. współdziałania z instytucjami realizującymi lokalne programy ograniczania patologii społecznych oraz wspomagania przez straże policji w akcjach i programach prewencyjnych. Zasadniczo pozytywnej ocenie reakcji strażników na występujące zakłócenia porządku publicznego towarzyszyło jednak ujawnienie licznych nieprawidłowości, polegających na braku reakcji lub też nieskutecznej reakcji na występowanie tych zakłóceń.

Kontrola ujawniła narastającą koncentrację straży na wykrywaniu wykroczeń w komunikacji, przy ograniczaniu, a nawet braku realizacji, innych zadań ustawowych tej formacji<sup>192</sup>. Niektóre ze straży miejskich nakładały w kontrolowanym okre-

<sup>189</sup> B. Bronisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty naukowe WSEI, seria Administracja” 2012, nr 1, s. 245.

<sup>190</sup> Tamże.

<sup>191</sup> Tamże, s. 246.

<sup>192</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, Szczecin 2011, s. 18-22.



sie niemal wyłącznie mandaty za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, a nie nałożyły w ogóle żadnego mandatu za jakiegokolwiek inne wykroczenia, co, biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo wystąpienia takich wykroczeń w dużym mieście w dłuższym okresie czasu, oznaczało *de facto* całkowite porzucenie przez straż miejską realizacji wielu swoich obowiązków ustawowych.

Proces ten doprowadził, w latach następujących po omawianej kontroli NIK, do kryzysu wizerunkowego straży gminnych i miejskich, poprzez masowe nakładanie mandatów za przekroczenia prędkości, wymierzanych na podstawie wskazań fotoradarów i zasilanie w ten sposób budżetów samorządowych. Tenże kryzys nie znalazł jednak swojego odzwierciedlenia w pogłębionej refleksji po stronie środowisk samorządowych oraz związanych ze strażami. Wręcz przeciwnie, broniąc istniejącego *status quo* wskazywano, że w celu poprawy bezpieczeństwa w zakresie przekroczenia dopuszczalnej prędkości w obszarze zabudowanym, na drogach należących do miast i gmin, jest wyłącznie właściwa straż gminna lub straż miejska<sup>193</sup>. Skuteczne zwalczanie negatywnych zjawisk społecznych, związanych z ruchem drogowym, upatrywano w nieuchronności kary, podwyższeniu wysokości mandatów oraz konsekwencji w działaniu, czyli systematyczności i długotrwałości działań, która prowadzi do skutecznego zniechęcenia do popełniania wykroczeń i wyrabiania w kierujących prawidłowych nawyków. Nasilające się krytyczne nastawienie opinii publicznej przypisywano tendencyjności autorów i rozpowszechnianiu stereotypów, zupełnie pomijając przy tym finansowy aspekt całego proceduru<sup>194</sup>. Ustawodawca nie podzielił jednak tego punktu widzenia i w 2015 r., ku zadowoleniu większości obywateli, pozbawił strażę możliwości korzystania z fotoradarów<sup>195</sup>.

Zasadniczy wpływ na tę nowelizację wywarł inny raport NIK, z 2014 r., dotyczący bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>196</sup>. Jak stwierdzono w ramach wniosków pokontrolnych, brak jest podstaw do stwierdzenia, że użycie fotoradarów przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Strażnicy gminni dokonywali często kontroli w miejscach niezgodnionych z policją lub rozpoczynali służbę w miejscach uzgodnionych, by przenieść się w miejsce inne niż uzgodnione, niezagrożone wypadkami. Po zainstalowaniu fotoradarów nie prowadzono analiz porównawczych, w ramach których możliwe byłoby zweryfikowanie osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa, co pozwalałoby na ocenę zasadności ich wykorzystania w wytypowanych miejscach. Ewidencja księgowa przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>197</sup>.

Kontrola NIK z 2011 r. wykazała ponadto nielegalne zlecanie strażom przez prezydentów miast wykonywania dodatkowych zadań, które przypisane były innym podmiotom i wykraczały poza ustawowe kompetencje strażników miejskich z za-

<sup>193</sup> P. Simiński, *Funkcjonowanie Straży Miejskiej w systemie bezpieczeństwa w Koszalinie*, (w:) M. Górka (red.) *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Koszalin 2013, s. 34.

<sup>194</sup> Tamże, s. 31-16.

<sup>195</sup> 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).

<sup>196</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Bezpieczeństwo ruchu drogowego*, Warszawa 2014.

<sup>197</sup> Tamże, s. 22.



kresu ochrony porządku publicznego<sup>198</sup>. Było to m.in. wyłapywanie bezdomnych zwierząt, pobieranie opłat targowych, przygotowywanie windykacji, przewożenie osób skazanych. Wiele nieprawidłowości wynikało z porozumień zawartych przez władze samorządowe z policją, które skutkowały nałożeniem na strażników dodatkowych obowiązków, takich jak doprowadzanie osób zatrzymanych czy doręczanie pism urzędowych.

Drugi z raportów, dotyczący wyłącznie straży miejskich, analizując codzienność funkcjonowania straży odnotowuje, że w wielu miastach nie pojawiła się w ogóle potrzeba podjęcia przez strażników ustawowych zadań, dotyczących kontroli publicznego transportu zbiorowego, ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych, lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy. Było to związane z faktem, że do straży nie wpływały żadne zgłoszenia lub zapotrzebowania w tym przedmiocie<sup>199</sup>. Z kolei inne straże realizowały dodatkowe zadania zlecone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich m.in.: kontroli spalania odpadów w domowych urządzeniach grzewczych; prowadzenia biura rzeczy znalezionych; kontroli posesji pod kątem gospodarki odpadami; współudziału przy organizowaniu i przeprowadzaniu wyborów; kontroli zanieczyszczenia rzek poprzez nielegalne odprowadzanie ścieków; transportu i asysty dla pracowników gminnego ośrodka pomocy społecznej podczas kontroli domowych<sup>200</sup>. Odnotowano również ponadstandardowe działania straży miejskich, służące poprawie bezpieczeństwa społeczności lokalnych, takie jak bezpłatne znakowanie rowerów w celu ograniczenia ryzyka kradzieży, czy też pomoc kierowcom w uruchamianiu samochodów w okresie zimowym<sup>201</sup>, a także szkolenia dla mieszkańców w zakresie samoobrony<sup>202</sup>.

Ogólna ocena raportu w zakresie wypełniania swoich obowiązków przez straże miejskie była pozytywna, z konkluzją, że straże we właściwy sposób realizowały swoje zadania ustawowe oraz zlecone, aczkolwiek efektywność ich realizacji była zróżnicowana.

Podsumowując, praktyka funkcjonowania straży gminnych (miejskich) jako formacji właściwych w zakresie ochrony porządku publicznego, naświetlona w szczególności przez kontrole NIK, dowiodła przydatności i potrzeby istnienia tej formacji. Główny problem, jaki wynikał z nadużywania przez samorządy i straże kontroli bezpieczeństwa w komunikacji przy pomocy fotoradarów i traktowania tych kontroli jako źródło wpływów do lokalnego budżetu, został usunięty wraz z wdrożeniem zdecydowanego rozwiązania ustawowego w postaci pozbawienia straży prawa do korzystania z tych urządzeń. Otwarta pozostaje kwestia, czy należałoby w przyszłości zwiększyć uprawnienia straży w kierunku statusu policji lokalnej, współodpowiedzialnej za bezpieczeństwo publiczne, czy też pozostawić obecny stan rzeczy jako formacji skoncentrowanej na ochronie porządku publicznego.

<sup>198</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, Szczecin 2011, s. 22-26.

<sup>199</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie straży miejskich*, Warszawa 2016, s. 18.

<sup>200</sup> Tamże, s. 18-19.

<sup>201</sup> Tamże, s. 29.

<sup>202</sup> Tamże, s. 46.

IWONA WIECZOREK

dr, Uniwersytet Łódzki

## **Ocena funkcjonowania straży gminnej (miejskiej) w oparciu o konsultacje społeczne w samorządzie. Przykład Zgierza**

Współczesna straż gminna (miejska) powstała w Polsce w 1991 roku, na mocy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Podstawa prawna tworzenia straży gminnych wynikała z ustawy o Policji<sup>203</sup>, gdzie wskazano, że „burmistrzowie i prezydenci miast mogą w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych tworzyć umundurowane straże miejskie”. Straż miejska (gminna) to samorządowa umundurowana formacja, w całości finansowana z budżetu gminy, której celem jest zapewnienie ochrony porządku publicznego na jej terenie. Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 706) utworzenie, jak i rozwiązanie straży, nie ma charakteru obligatoryjnego, lecz leży w wyłącznej kompetencji rady gminy (po zasięgnięciu w tej sprawie opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego /stołecznego policji) i wynikać powinno z obiektywnej oceny istniejącego poziomu ochrony porządku publicznego na terenie gminy. W 2016 roku na terenie Polski funkcjonowały 433 oddziały straży miejskich oraz 97 oddziałów straży gminnych, w sumie łącznie 530 oddziałów, czyli o 43 jednostki mniej niż w 2015 roku. Najwięcej oddziałów zlikwidowano w województwach: wielkopolskim – 7 oraz pomorskim i mazowieckim – 6. Utrzymała się również tendencja spadkowa w zakresie liczby zatrudnionych w strażach gminnych. W 2016 roku pracowało w nich łącznie 10 482 osób, czyli mniej o 640 w stosunku do roku poprzedniego<sup>204</sup>.

Artykuł podejmuje ważną problematykę oceny funkcjonowania straży miejskiej przez mieszkańców gminy i został oparty na wynikach konsultacji społecznych przeprowadzonych w Zgierzu w 2014 roku po to, aby poziom realizacji służebnej roli straży miejskiej mógł zostać zweryfikowany. Konsultacje w swym zamyśle prowadzą do poznania i lepszego zrozumienia oczekiwań mieszkańców, co z kolei przyczynia się do spełnienia misji instytucji, jaką jest służenie i odpowiadanie na potrzeby mieszkańców. Niniejszym problematyka opracowania koncentruje się przede wszystkim na analizie przeprowadzonych konsultacji społecznych, dotyczących funkcjonowania Straży Miejskiej w Zgierzu. Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła obowiązek konsultowania nie tylko programów współpracy, ale także aktów prawa miejscowego. Domeną konsultacji społecznych jest dwukierunkowa komunikacja administracji publicznej

<sup>203</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30 poz. 179 ze zm.).

<sup>204</sup> Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2017 r.

z partnerami społecznymi, prowadzona w celu uzyskania opinii na określony temat. Włączenie mieszkańców w procesy decyzyjne inicjuje ich aktywność i interakcję obywatela z urzędem oraz buduje demokratyczne i zaangażowane społeczeństwo. Dlatego też, między innymi, konsultacje służą w szczególności uspołecznieniu procesu podejmowania ważnych dla społeczeństwa, często nieodwracalnych decyzji. Działania straży miejskiej oceniane były również przez lokalne społeczności innych polskich miast, np. w Krakowie w 2008 roku przeprowadzono badanie opinii jego mieszkańców na temat straży miejskiej. Uzyskane w ten sposób wyniki pozwoliły na dostosowanie pracy straży miejskiej do oczekiwań respondentów, a tym samym przyczyniły się do poprawy poczucia bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego w miejskiej przestrzeni.

Zgodnie z artykułem 15 Konstytucji ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej<sup>205</sup>. Jej podstawową formą jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Artykuł 16 precyzuje, że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej<sup>206</sup>. Wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego: gmin, powiatów i województw. Podstawą wyodrębnienia jednostek samorządu terytorialnego jest odrębność tzw. interesu lokalnego (interesów społeczności lokalnych) w interesie ogólnopaństwowym (ogólnonarodowym). Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w tym celu mogą także tworzyć jednostki organizacyjne lub zawierać umowy z innymi podmiotami. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina<sup>207</sup>. Wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego, niezastrzeżone dla innych jednostek. Zadaniem gminy są wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Gminie zostało powierzzone zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, zaś ustawa o samorządzie gminy zalicza do nich liczne zadania własne<sup>208</sup>. Podstawowym podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie i podejmowanie działań na rzecz rozwoju gminy są organy władz samorządowych. Funkcjonujące w literaturze definicje samorządu terytorialnego wciąż jeszcze uwypuklają jedynie prawno-ustrojowe aspekty tego pojęcia, a jako główny cel funkcjonowania samorządu wskazują realizację zadań państwowych<sup>209</sup>. Taka charakterystyka i interpretacja nie przystaje do wymagań współczesnego modelu zarządzania gospodarką lokalną. Nie wskazuje ona bowiem na wysoką aktywność władz gminy, a raczej przypisuje im rolę biernego realizatora zadań publicznych, przyznanych samorządom terytorialnym w drodze ustawy. Najbardziej adekwatną i aktualną wydaje się być interpretacja samorządu terytorialnego,

<sup>205</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>206</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 32.

<sup>207</sup> Art. 16 Konstytucji RP.

<sup>208</sup> Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

<sup>209</sup> Więcej na ten temat: Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 5-6; E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 299; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 31-33; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 349-350

zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Źródło to definiuje samorząd terytorialny jako prawo i zdolność lokalnych społeczności, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców<sup>210</sup>. Można zatem przyjąć, iż obecnie samorząd terytorialny postrzegany jest jako samodzielny, wyposażony w osobowość prawną podmiot „gospodarujący”<sup>211</sup>. Przestał on być jedynie realizatorem przypisanych mu zadań i tym samym przyjął aktywną rolę w lokalnej gospodarce, koncentrując swą działalność na kształtowaniu warunków sprzyjających szeroko rozumianemu rozwojowi lokalnemu.

Autentyczny samorząd stwarza warunki dla pełnego zaangażowania obywateli w rozwiązywanie problemów, tworzy motywację do aktywności społecznej mieszkańców. Nie można jednoznacznie rozstrzygnąć jakie czynniki wpływają na procesy mobilizacji i aktywności społecznej, jednakże istotne znaczenie dla rozwoju gminy ma zaangażowanie, kreatywność czy inicjatywy jej mieszkańców<sup>212</sup>. Położenie przez władze gminne nacisku na zaangażowanie wspólnoty lokalnej, wywołuje poczucie przynależności do danej społeczności i miejsca. Jednakże kryzys wartości może wpływać na brak aktywności społecznej. Wyzwaniem jest więc wprowadzenie w życie mechanizmów zarządzania zmianą oraz wzmacnianie kompetencji kadr menedżerskich średniego i wyższego szczebla w tym zakresie<sup>213</sup>. Od ich wiedzy, sprawności i postawy zależy także stwarzanie warunków i przestrzeni do wyzwalania inicjatyw społecznych i postaw obywatelskich.

O tym, że konsultacje społeczne mają olbrzymie znaczenie mówi się od lat, również na poziomie lokalnym. Konsultacje społeczne to zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii oraz stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań<sup>214</sup>. Samorządy coraz częściej włączają się w szereg działań, pozwalających na wzrost świadomości i edukowanie społeczeństwa w tym zakresie. Ważną rolę w tej kwestii odgrywa lokalna polityka informacyjna, polegająca na komunikowaniu się z mieszkańcami. Jej podstawowe cele to: 1) budowanie zintegrowanej społeczności lokalnej; 2) rozwój społeczeństwa obywatelskiego; 3) włączenie mieszkańców w proces podejmowania decyzji; 4) budowanie pozytywnego wizerunku jednostki samorządu terytorialnego.

Dostęp do informacji mieszkańcom gwarantuje szereg aktów prawnych<sup>215</sup>. Zwiększenie udziału obywateli w realizacji polityk publicznych jest jednym z aspektów poprawienia jakości demokracji<sup>216</sup>. Angażowanie obywateli jako kategoria partycypacji

<sup>210</sup> Art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 Nr 124, poz. 607).

<sup>211</sup> Por.: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 26-29.

<sup>212</sup> W. Siemiński, *Relacje organów i urzędu gminy z lokalnymi środowiskami opiniotwórczymi w ujęciu marketingowym*, „Człowiek i Środowisko” 1997, nr 2, s. 152.

<sup>213</sup> J. Sobolewska-Noel, *Rynkowe trendy i koncepcje w dziedzinie zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 1, s. 25-41.

<sup>214</sup> D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

<sup>215</sup> Art. 54 i 61 Konstytucji RP, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa, ustawa o dostępie do informacji publicznej.

<sup>216</sup> T.G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia*, Warszawa 2008, s. 4.

publicznej obejmuje działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne, w toku wypełniania ich statutowych zadań. Podstawowym celem tych działań jest doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości świadczonych usług publicznych, tak aby zapewnić wokół nich możliwy konsensus oraz wsparcie i przychyłność obywateli. Ten typ aktywności określa się terminem konsultacji społecznych<sup>217</sup>. Konsultacje społeczne to dwustronna relacja, w której obywatele wyrażają swoje opinie i nawiązują dialog z władzami samorządowymi.

W Polsce istnieje szereg uregulowań dotyczących procesu konsultacji, przede wszystkim ustawy i rozporządzenia. Podstawą do przeprowadzenia konsultacji na poziomie samorządu są w szczególności ustawy: 1) ustawa o samorządzie gminnym; 2) ustawa o samorządzie powiatowym; 3) ustawa o samorządzie województwa; 4) ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 5) ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; 6) ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 7) ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; 8) ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; 9) ustawa o pomocy społecznej<sup>218</sup>.

Niektóre konsultacje mają charakter obligatoryjny. Każda z ustaw dopuszcza jednak możliwość prowadzenia konsultacji w „sprawach ważnych dla gminy, powiatu, województwa”. Konsultacje mają wtedy charakter fakultatywny. Władze samorządowe decydują o tym, czy dana sprawa wymaga konsultowania z mieszkańcami czy też nie, zgodnie z artykułem 5a ustawy o samorządzie gminnym. W praktyce sposób prowadzenia konsultacji z mieszkańcami określają uchwały rady, które regulują zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Konsultacje społeczne pełnią szereg ważnych funkcji społecznych, m.in: informacyjną, partycypacyjną, identyfikacyjną, kreatywną, korygującą, organizacyjną, edukacyjną, prewencyjną<sup>219</sup>, zaś ich podstawowym celem jest: 1) przekazanie społeczności lokalnej pełnej i rzetelnej informacji na temat spraw poddanych konsultacjom; 2) poznanie opinii mieszkańców o poddanej konsultacjom sprawie; 3) osiągnięcie wyższej efektywności i trafności procesów decyzyjnych; 4) pozyskanie społecznego zrozumienia i akceptacji dla proponowanych rozwiązań; 5) badanie nastrojów społecznych i diagnozę potencjalnych sytuacji konfliktowych; 6) włączenie mieszkańców w proces zarządzania gminą.

Do podstawowych metod i technik zbierania informacji zalicza się między innymi: 1) spotkania otwarte kierowane do szerokiego grona osób zainteresowanych – umożliwiają uzyskanie szerszej informacji i publiczne wyrażenie opinii na temat kwestii podlegających konsultacjom społecznym. Spotkania te są zazwyczaj organizowane w miejscach publicznych, aby wszyscy zainteresowani mogli brać w nich udział. Dlatego tak ważna staje się kwestia dotarcia z informacją o planowanym spotkaniu do wszystkich potencjalnie zainteresowanych. W niektórych przypadkach, czy to ze względu na liczbę uczestników, czy też na charakter omawianych zagad-

<sup>217</sup> A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna, o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 88.

<sup>218</sup> Szerzej w: *Poradnik dobrych praktyk konsultacji społecznych, w ramach projektu „Mój Samorząd”*, Warszawa 2011, s. 9.

<sup>219</sup> Szerzej w: Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011, s. 10.



nień, warto podzielić uczestników na mniejsze grupy, więcej osób ma wtedy szansę na wyrażenie swojej opinii; 2) wykorzystanie grup przedstawicielskich – polega na zaproszeniu do konsultacji organizacji branżowych i wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, reprezentujących poszczególne środowiska. Ich wiedza i doświadczenie, często o charakterze eksperckim, sprawiają, że przedstawiane przez nich opinie są zazwyczaj bardzo wartościowe. Istotna jest staranność w docieraniu do tego typu organizacji, jak również zgromadzenie informacji o grupach, które reprezentują oraz o zakresie ich działalności. Konsultacje mogą przybrać charakter dyskusji, w której udział biorą wszystkie organizacje naraz albo oddzielnie prowadzonych rozmów dwustronnych. Korzyścią płynącą z zastosowania tej metody jest uzyskanie – i to stosunkowo tanio i szybko – konkretnych informacji oraz stworzenie platformy do wymiany poglądów na temat szczegółowych rozwiązań; 3) wywiady indywidualne – pozwalają na zdobycie szczegółowej wiedzy na temat poglądów, postaw, zachowań i motywacji wybranych grup osób. W przypadku konsultacji społecznych wywiady mogą stanowić jedynie wstęp do pogłębionych badań; 4) prowadzenie konsultacji społecznych za pomocą małych grup fokusowych (zogniskowane wywiady grupowe), dyskutujących o wybranych kwestiach w celu uzyskania pogłębionej wiedzy o poglądach specyficznych grup społecznych i ich potrzebach, trudnych do ustalenia w tradycyjnych badaniach na próbie reprezentatywnej (np. potrzeby rodziców wychowujących niepełnosprawne dzieci); 5) badania na próbie reprezentatywnej – pozwalają na poznanie poglądów reprezentatywnej grupy obywateli. Mogą być prowadzone różnymi technikami (pocztowymi, wywiadu bezpośredniego, badania telefonicznego, etc.). Zaprojektowanie badania i jego realizacja wymaga w każdym wypadku nadzoru metodologicznego ze strony specjalisty; 6) konsultacje pisemne – polegają na przygotowaniu dokumentu konsultacyjnego. Powinien on zawierać zaproszenie do konsultacji, przedstawienie przedmiotu konsultacji oraz metryczkę charakteryzującą istotne cechy podmiotu zgłaszającego opinie, jak i miejsce na adres zwrotny, na który będzie można skierować odpowiedź. W przypadku konsultacji elektronicznych możliwe jest po prostu umieszczenie odpowiedzi na stronach internetowych instytucji prowadzącej konsultację; 7) „zapytaj własnych pracowników” – jedna z najprostszych metod zbierania opinii o proponowanych rozwiązaniach. Oczywiście nie są to konsultacje społeczne we właściwym znaczeniu tego słowa, ale nie dyskwalifikuje to tej metody jako dobrego sposobu na zdobycie danych, szczególnie w pierwszej fazie projektu. Działanie to opiera się na dostarczaniu opinii przez tych pracowników urzędu, którzy mają bezpośredni kontakt z osobami i organizacjami zainteresowanymi kwestiami podlegającymi konsultacjom; 8) analiza informacji zwrotnych – komentarze, opinie i skargi to zachęcanie potencjalnych partnerów do wyrażania swoich opinii i komentarzy do przedłożonych wcześniej propozycji. Opinie te mogą być wyrażane zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Przy zastosowaniu tej metody bardzo istotne jest rozpowszechnienie informacji o możliwości wyrażania tego typu komentarzy oraz wypracowanie sprawnej procedury ich przyjmowania; 9) dni otwarte, pokazy uliczne, wystawy – mogą być wydarzeniami o charakterze formalnym, połączonymi ze specjalistycznymi dyskusjami i prezentacjami.



Mogą jednak, podobnie jak pokazy uliczne, przybrać nieco luźniejszą formułę i w ten sposób stać się doskonałymi okazjami do udzielania informacji i odpowiadania na pytania osób niezainteresowanych oficjalnymi spotkaniami. Bardzo ważny w tym przypadku jest odpowiedni wybór miejsca i czasu tych przedsięwzięć, umożliwiający udział jak największej liczbie obywateli, oraz przygotowanie atrakcyjnych materiałów informacyjnych i promocyjnych. Organizacja tego typu wydarzeń nie ma na celu uzyskania konkretnych opinii zwrotnych na temat zagadnień podlegających konsultacjom, lecz przede wszystkim koncentruje się na wzbudzeniu zainteresowania społecznego; 10) wysłuchania opinii publicznej – umożliwiają każdemu zainteresowanemu zaprezentowanie swojego poglądu bezpośrednio przed tymi, którzy są odpowiedzialni za rozwiązania legislacyjne lub techniczne w tej kwestii. Reguły przesłuchań mogą się różnić w szczegółach, jednak łączy je specyficzna sekwencja działań: ogłoszenie lub zaproszenie do udziału, zgłoszenie udziału, wysłuchanie, sformułowanie i upublicznienie przebiegu i wniosków z przesłuchań. W wysłuchaniu może uczestniczyć każdy, kto wyrazi taką chęć, choć regulowane mogą być: czas wystąpień oraz proporcja poszczególnych grup uczestników (np. osób fizycznych, organizacji, ekspertów). Reguły wypowiedzi są sformalizowane (jawność tożsamości wypowiadających się, równy czas wypowiedzi dla każdego z mówców itd.). W Polsce procedura wysłuchań opinii publicznej należy do rzadkości<sup>220</sup>.

Reasumując, mechanizm konsultacji społecznych jest to całość kontekstu instytucjonalno-społecznego, związanego z funkcjonowaniem zbioru jakichś konkretnych procesów konsultacyjnych. To, co przez administrację może być traktowane jako efektywne, bywa oceniane zgoła przeciwnie przez organizacje i obywateli, bowiem odmienne perspektywy interesariuszy towarzyszą na co dzień zarządzaniu publicznemu.

Po stronie urzędów administracji publicznej zasadniczym powodem dla prowadzenia konsultacji społecznych są wymagania ustawowe. Często jednak pojawiają się inne motywacje, takie jak: diagnoza potrzeb społecznych, budowa dialogu obywatelskiego i współdecydowania wraz z obywatelami, rozpoznanie i wczesne reagowanie w sytuacjach konfliktowych, uzyskanie wsparcia i szersza legitymizacja działań urzędu.

Omawiane konsultacje społeczne dotyczyły funkcjonowania Straży Miejskiej w Zgierzu i nie były wymagane ustawowo. Jednakże w czerwcu 2014 roku Prezydent Zgierza zorganizowała cykl ośmiu otwartych spotkań konsultacyjnych, dotyczących funkcjonowania Straży Miejskiej w Zgierzu, aby mieszkańcy mieli możliwość określenia swoich oczekiwań i wymagań w dzielącej lokalną społeczność trudnej i dyskusyjnej kwestii straży miejskiej. W tamtym okresie wiele miast w Polsce zlikwidowało straż miejską, między innymi sąsiedni Ozorków czy Aleksandrów Łódzki.

Uzasadnieniem do realizacji konsultacji były także rozmowy z pracownikami i niezadowolonymi mieszkańcami, którzy mieli możliwość rozmowy z Prezydentem

<sup>220</sup> D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele...*, s. 39-43.

podczas organizowanych wystaw, koncertów, jarmarków, święta miasta itp. Przemawiały za tym również wyniki zrealizowanych na przełomie listopada i grudnia 2013 roku wywiadów kwestionariuszowych. Badanie wśród 146 losowo dobranych zgierzan realizowało Studenckie Koło Naukowe Desiderium z Uniwersytetu Łódzkiego, natomiast wyniki opracowało Studenckie Koło Naukowe Metoda, również z Uniwersytetu Łódzkiego. Zgierzanie oceniali pracę straży miejskiej w ciągu ostatnich dwóch lat na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało ocenę niedostateczną, zaś 5 – bardzo dobrą. Za egzekwowanie utrzymania porządku na terenie miasta aż 86 osób wystawiło tym służbom najniższe noty. Co piąty respondent oceniał je przeciętnie, a jedynie 18 osób dobrze lub bardzo dobrze. Bardzo podobnie wypadła ocena strażników miejskich w obszarze zapewniania spokoju i bezpieczeństwa w miejscach publicznych, aż 87 osób wystawiło im najniższe noty, co piąty przeciętnie, a tylko 16 osób pozytywnie. W przypadku dbałości o bezpieczeństwo na drodze, respondenci okazali się nieco mniej krytyczni, chociaż nadal blisko połowa zapytanych zgierzan oceniła ten obszar działalności negatywnie. Współpracę z policją i innymi służbami 59 mieszkańców oceniło negatywnie, 32 przeciętnie, a tylko 12 pozytywnie. Respondenci stwierdzili, że patrole uliczne straży miejskiej powinny być zdecydowanie częstsze – 89 osób, a straż miejska realizuje zbyt mało interwencji dotyczących zaśmiecania miejsc publicznych – 93 osoby. Wskazano, że straż miejska powinna skupić większą uwagę na egzekucji przepisów związanych ze spożywaniem alkoholu w miejscach niedozwolonych – 93 osoby. Niepokojąco duża liczba badanych zauważyła, że straż miejska powinna zostać jak najszybciej zlikwidowana – 54 osoby, przeciwnie uważało 46 osób, a 39 nie miało zdania. Tylko 30 zgierzan uważa, że wzrost liczby funkcjonariuszy straży miejskiej byłby z dużą korzyścią dla Zgierza, a przeciwnego zdania było 76 osób. Respondenci na ogół krytycznie ocenili działalność straży miejskiej.

Pierwszym krokiem po podjęciu decyzji o realizowaniu konsultacji społecznych było zaplanowanie całego procesu, przy wzięciu pod uwagę uwarunkowań merytorycznych, organizacyjnych i finansowych. Określono ich cel i zakres. Przygotowano kwestionariusz ankiety, składający się z metryczki i sześciu pytań dotyczących obszarów funkcjonowania straży miejskiej. Wyznaczony został koordynator zajmujący się organizacją konsultacji oraz wskazany wydział merytoryczny (Wydział Zdrowia, Sportu i Spraw Społecznych) o odpowiednich i zróżnicowanych kompetencjach zatrudnionych pracowników, niezbędnych do przeprowadzenia konsultacji. Jego zadaniem było między innymi odniesienie się do kontekstu formalnego: uchwały, regulaminu, oficjalnych wytycznych. W fazie przygotowawczej zadbano również o zapewnienie właściwych środków na przeprowadzenie procesu. Przygotowano się również do zrealizowania odpowiedniej akcji informacyjnej, co nie było zadaniem łatwym, ponieważ znane są zależności, zgodnie z którymi im więcej prowadzi się działań informacyjnych, tym bardziej obywatele narzekają na niedoinformowanie. Celem komunikatu o konsultacjach było dotarcie z informacjami o diskutowanym zagadnieniu do wszystkich interesariuszy, związanych z podejmowaną decyzją. Zatem o konsultacjach w Zgierzu można było dowiedzieć się ze stron internetowych

Urzędu Miasta Zgierza i BIP. Plakaty zamieszczone były również w gablotach urzędowych, rad osiedli, na przystankach autobusowych i słupach ogłoszeniowych. Stworzono każdemu szansę na zapoznanie się z informacją. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że dostępność ta była uzależniona od tego, czy mieszkańcy będą wchodzić na stronę internetową lub odwiedzać siedzibę urzędu. Nie wszyscy również korzystają z komunikacji miejskiej, dlatego metody te były uzupełnione o informowanie za pośrednictwem prasy i telewizji lokalnej oraz wielkopowierzchniowej reklamy mobilnej. Działania te wymagały dużego wysiłku organizacyjnego.

Konsultacje były przeprowadzone zgodnie z uchwałą nr XXVIII/267/12 Rady Miasta Zgierza z dnia 28 września 2012 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych. Zostały zaplanowane tak, aby skończyły się w zasadzie przed rozpoczęciem wakacji. Spotkania otwarte miały miejsce w terminach: 18, 23, 24, 25, 26, 27, 30 czerwca i 1 lipca 2014 roku i odbywały się o godzinie 17.30 w salach gimnastycznych lub świetlicach w siedmiu szkołach podstawowych oraz jedno w sali konferencyjnej Urzędu Miasta Zgierza. Spotkania były prowadzone w miejscach łatwo dostępnych dla wszystkich grup (także dla niepełnosprawnych, osób starszych, osób z dziećmi) z możliwością zapewnienia podstawowych potrzeb (toaleta, dostępność wody). Kluczowy był też czas spotkania, który został dostosowany do możliwości uczestników. Wiedząc, że warunkiem udanego spotkania jest między innymi szeroka, publicznie dostępna informacja o spotkaniu, dostępność dla osób niepełnosprawnych, czytelny cel spotkania i jego porządek, przestrzeganie harmonogramu, moderowanie spotkania, troska o to, aby jak najwięcej osób mogło się wypowiedzieć i aby wypowiedzi były zgodne z tematem spotkania oraz rejestrowanie zgłaszanych uwag i sporządzenie sprawozdania ze spotkania, właśnie te czynniki uwzględniono przy jego organizacji. Opracowany został program otwartych spotkań konsultacyjnych (godz. 17.30–17.40 rozpoczęcie spotkania; godz. 17.40–17.55 informacja Prezydenta Miasta Zgierza na temat celowości przedmiotowych konsultacji; godz. 17.55–18.10 informacja straży miejskiej w przedmiotowej sprawie; godz. 18.10–18.50 możliwość zadawania pytań przez mieszkańców i udzielanie odpowiedzi; godz. 18.50–19.10 rozdanie i wypełnienie anonimowych ankiet; godz. 19.10 planowane zakończenie spotkania).

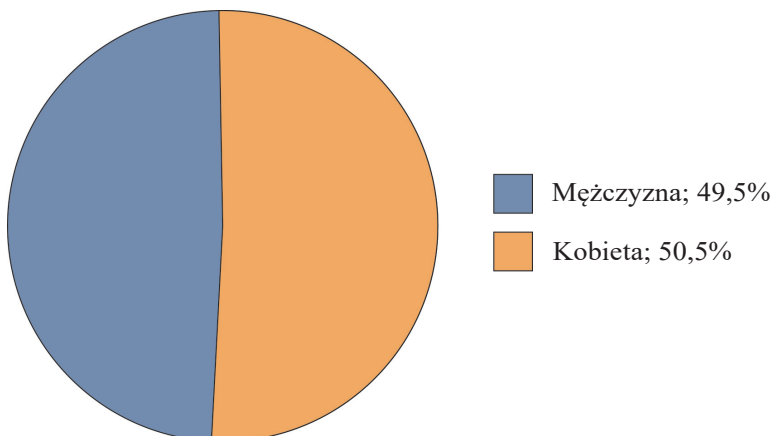
Można stwierdzić, że uczestnictwem w konsultacjach zainteresowane były najbardziej aktywne, zaangażowane osoby, pełniące istotne funkcje w społeczności, zarówno niektórzy radni, jak i przedstawiciele rad osiedli czy osoby związane z lokalnymi organizacjami. Zdecydowanie jednak najbardziej zainteresowani konsultacjami byli pracownicy straży miejskiej i ich rodziny. Podczas trwania konsultacji pojawiały się bardzo często przeciwstawne poglądy, bowiem odmienne były interesy interesariuszy. Bardzo pomocną osobą był moderator, którego rola polegała na sprawnym organizacyjnie przeprowadzeniu procesu konsultacji, z zachowaniem zasad szacunku do uczestników i organizatorów, zasad ogólnej kultury dyskusji oraz przestrzegania reguł specyficznych dla danego spotkania. Niestety organizatorzy nie przewidzieli, że na każde spotkanie będzie przychodziła ta sama grupa osób, popleczników straży

miejskiej (co wynikało z dyskusji). Na każdym ze spotkań widoczne były cały czas te same osoby, jak można przypuszczać były to rodziny i przyjaciele strażników miejskich. Ponieważ spotkania miały charakter otwarty i ankietę wypełniał każdy uczestnik spotkania, po kilku pierwszych konsultacjach oczywistym stało się, że wyniki badań ankietowych nie będą odzwierciedlały rzeczywistej opinii mieszkańców. Pomimo dobrze zaprojektowanych teoretycznie i sprawnie przeprowadzonych konsultacji, w praktyce nie udało się jednak uniknąć błędów. Rekomendować zatem należy zmiany w Regulaminie Konsultacji Społecznych.

Wyniki analizy badań ankietowych na temat funkcjonowania Straży Miejskiej w Zgierzu, zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Zgierza stanowią źródło poniższej analizy.

W Zgierzu w 2014 roku zostały przeprowadzone konsultacje społeczne, które miały na celu poznanie opinii mieszkańców na temat funkcjonowania Straży Miejskiej w Zgierzu. Podczas konsultacji zostały zrealizowane badania ankietowe zgodnie z § 14 Regulaminu Konsultacji Społecznych stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXVIII/267/12 Rady Miasta Zgierza z dnia 28 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Konsultacji Społecznych. Analizie poddano 879 ankiet pod nazwą „Co dalej z funkcjonowaniem Straży Miejskiej w Zgierzu, wypełnionych przez uczestników konsultacji. Rozkład płci respondentów odpowiada rozkładowi populacji generalnej, co daje w przybliżeniu po połowie kobiet i mężczyzn, z minimalną przewagą kobiet (wykres 1).

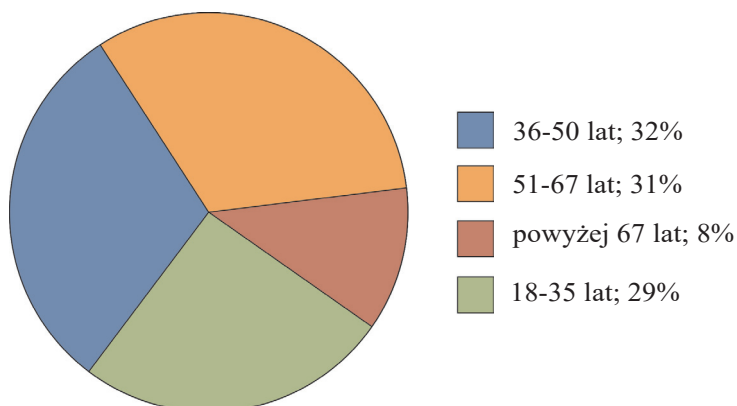
WYKRES 1. Płeć respondenta



Źródło: Opracowanie na podstawie wyników badań

Wiek respondentów dla grup do 67 lat rozkłada się proporcjonalnie w przyjętych przedziałach. Osób w wieku najmłodszym (18-35 lat) było 29%, w wieku średnim (36-50 lat) – 32%, w wieku starszym (51-67 lat) – 31%. W badaniu wzięło udział 8% mieszkańców w wieku powyżej 67 lat (wykres 2).

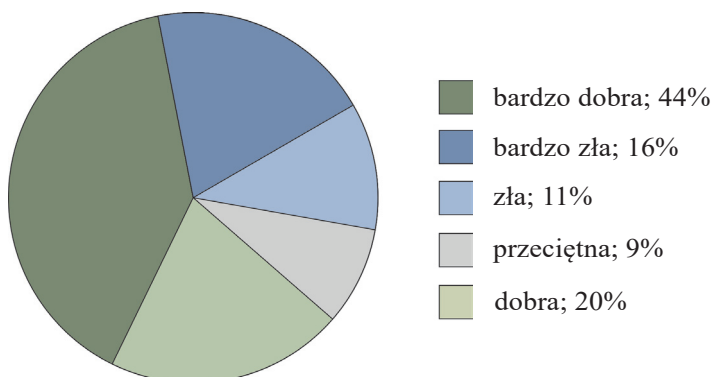
WYKRES 2. Wiek respondentów



Źródło: Opracowanie na podstawie wyników badań

Około 64% badanych pozytywnie ocenia pracę Straży Miejskiej w Zgierzu, ze zdecydowaną przewagą ocen bardzo dobrych (44%). Negatywną ocenę straży miejskiej wystawiło łącznie 27% mieszkańców Zgierza i tu również przeważają opinie skrajne, czyli ocena bardzo zła – 16%. Niemal co dziesiąta osoba uważa, że straż miejska funkcjonuje przeciętnie.

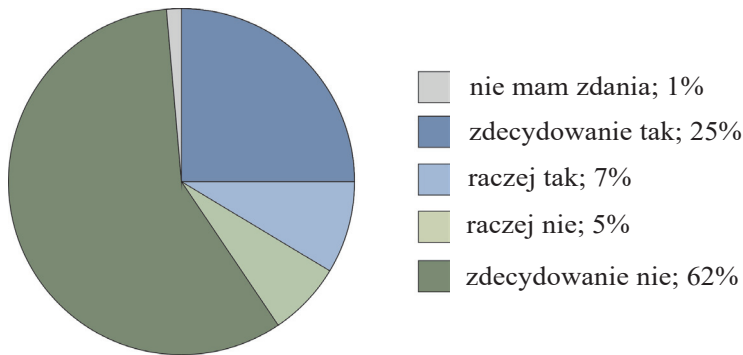
WYKRES 3. Ocena funkcjonowania Straży Miejskiej w Zgierzu



Źródło: Opracowanie na podstawie wyników badań

Większość (68%) respondentów opowiada się za utrzymaniem Straży Miejskiej w Zgierzu. Na pytanie o to, czy należy straż miejską zlikwidować, 62% mieszkańców odpowiedziało „zdecydowanie nie” oraz 5% „raczej nie”. Co czwarta osoba jest jednak zdecydowaną zwolenniczką likwidacji straży miejskiej, a dodatkowo 7% badanych raczej się za tym opowiada. Łącznie za likwidacją straży miejskiej głosowało 32% mieszkańców.

WYKRES 4. Czy należy zlikwidować Straż Miejską w Zgierzu?



Źródło: Opracowanie na podstawie wyników badań

Straż Miejską w Zgierzu nieco krytyczniej oceniają mężczyźni, osoby w wieku 51-67 lat. Generalnie im młodsza osoba, tym lepiej w jej oczach wypada straż miejska. Za likwidacją straży miejskiej opowiedziało się aż 38% osób w wieku powyżej 50 lat (w tym 30% zdecydowanie), wśród osób do 50 lat za likwidacją straży miejskiej (i np. przekazaniem ich obowiązków policji) głosowało ok 28% (21% zdecydowanie). Na pytanie o optymalną liczbę pracowników Straży Miejskiej w Zgierzu, uzyskano dane pozwalające stwierdzić, że powinna się ona kształtować średnio na poziomie 29 osób, zaś najczęściej wskazywaną liczbą było 30 osób.

WYKRES 5. Straż Miejska w Zgierzu zatrudnia obecnie 26 osób. Czy należy tę liczbę:



Źródło: Opracowanie na podstawie wyników badań



Straż Miejska w Zgierzu, zdaniem badanych, zajmuje się przede wszystkim dbaniem o ład i porządek, w tym ochroną środowiska (44% wskazań), dbaniem o bezpieczeństwo, w tym współpracą z policją (31% wskazań) oraz generalnie wszelkimi działaniami wynikającymi z ustawy (25%). Na kolejnych, już mniej znaczących miejscach, znalazły się: dbanie o szeroko pojęty porządek w ruchu drogowym, w tym kontrola parkowania (15% wskazań), interwencjami (domowymi, wobec osób nietrzeźwych, zakłócających porządek itp.) – 12%. Najmniej zauważane działania to wyłapywanie bezdomnych zwierząt (6%) oraz pomoc bezdomnym osobom, w tym kierowanie ich do miejsc noclegowych (3%). 5% osób twierdzi, że straż miejska nie spełnia swoich zadań, czyli „niczym się nie zajmuje”. Oczekiwania mieszkańców Zgierza wobec straży miejskiej to przede wszystkim egzekwowanie porządku i czystości w mieście (80% wskazań) oraz podejmowanie interwencji związanych z zakłócaniem porządku w mieście (77% wskazań). Mniej istotne, ale również ważne, jest czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem w ruchu drogowym (58%). Ponadto 29% mieszkańców oczekuje, że straż miejska zajmie się również wyłapywaniem bezdomnych i bezpańskich zwierząt. Porównanie pomiędzy oczekiwaniami, a oceną działania straży miejskiej pozwala zauważyć, że o ile hierarchia oczekiwań i wykonywanych zadań jest podobna, o tyle pozostają różnice pomiędzy skalą oczekiwań a ich stopniem spełniania. Jeśli chodzi o najważniejsze dla mieszkańców kwestie, czyli dbanie o porządek oraz bezpieczeństwo (interwencje), to przy średnio prawie 80% oczekiwań co do tych kwestii, spełniane są one w połowie, czyli tylko co druga osoba, która wskazała powyższe kwestie jako ważne, jednocześnie dostrzega je w działaniach straży miejskiej. Podobne proporcje między oczekiwaniami a oceną widoczne są również dla pozostałych zadań, szczególnie duża rozpiętość widoczna jest dla działań związanych z wyłapywaniem bezpańskich zwierząt, nie należą one do działań priorytetowych.

Ze względu na to, iż we wszystkich spotkaniach w badaniach ankietowych brała udział ta sama grupa osób, co zapewne miało wpływ na wyniki badań, rozważane było dalsze kontynuowanie konsultacji społecznych w innej formie.

Pierwsze wzmianki o strażach miejskich w Polsce pojawiają się w materiałach historycznych już z okresu średniowiecza, zaś ich współczesna historia rozpoczęła się w latach 80-tych XX wieku. W założeniach miejska służba porządkowa miała wykonywać zadania administracyjno-porządkowe zmierzające do podniesienia estetyki oraz porządku i czystości w mieście<sup>221</sup>.

Straże gminne (miejskie) zostały utworzone przez samorządy gmin lub miast w celu ochrony porządku publicznego, ponieważ jednym z ustawowych zadań gminy jest ochrona porządku oraz bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa. Często bywa współpraca straży miejskiej z policją, która najczęściej zapewnia dodatkowe patrole, nierzadko mieszane – policjanci plus strażnicy miejscy.

<sup>221</sup> P. Kamiński, *Straże gminne (miejskie) w zarządzaniu kryzysowym*, Kalisz 2013, s. 75.

Samorząd stwarza warunki do pełnego zaangażowania obywateli w rozwiązywaniu problemów, tworzy motywację do aktywności społecznej jego mieszkańców. O tym, że konsultacje mają olbrzymie znaczenie mówi się od lat, również na poziomie lokalnym. Samorządy coraz częściej włączają się w szereg działań pozwalających na wzrost świadomości i edukowanie społeczeństwa w tej kwestii. Przybierają one różne formy, dzięki którym można poprawić poziom zaangażowania w życie społeczne. W Zgierzu przeprowadzono konsultacje społeczne, dotyczące powszechnie kontrowersyjnego i dzielącego mieszkańców tematu straży miejskiej. Mieszkańcy mieli stworzoną możliwość wypowiedzenia się na ten temat i zadecydowania o dalszym jej funkcjonowaniu. Na podstawie tych lokalnych doświadczeń warto zadać pytanie, czy oczekiwania społeczeństwa i aktywność w tym zakresie jednoznacznie potwierdza, że konsultacje społeczne wymagają priorytetowego miejsca w polityce lokalnej?

## NORBERT SZCZĘCH

dr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

### **Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego**

Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego należą do aktów prawa miejscowego, jako źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Ze względu na zakres oddziaływania przepisów porządkowych na status podmiotów zewnętrznych muszą one być ustanawiane wyłącznie dla ochrony kwalifikowanego interesu. Ich stopień dolegliwości dla adresata determinuje stosowanie tego rodzaju norm dopiero w ostateczności, gdy inne środki prawne nie są w stanie należycie zabezpieczyć ważnego interesu<sup>222</sup>. Są one pomyślane jako akty regulujące sytuacje nietypowe i mające raczej charakter nadzwyczajny. Nie można jednak pogodzić się z poglądem, że mogą być one wydawane wyłącznie w sytuacjach typu klęska żywiołowa, katastrofa czy epidemia, czyli nadzwyczajnych sytuacjach losowych<sup>223</sup>. Przepisy porządkowe muszą być wydawane na podstawie i w granicach określonych przez ustawodawcę. Organy samorządu terytorialnego muszą zatem posiadać legitymację ustawową do ingerowania w sferę adresata w drodze aktu prawa miejscowego, zawierającego przepisy porządkowe. W tym zakresie nie obowiązuje domniemanie i nie może być stosowana wykładnia rozszerzająca<sup>224</sup>. Przyznanie przez ustawodawcę upoważnienia generalnego do wydawania przepisów porządkowych, jest przejawem pogłębienia samodzielności organów samorządu terytorialnego<sup>225</sup>.

Stosownie do art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>226</sup> w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny (art. 40 ust. 4).

Przepisy porządkowe wydaje rada gminy w formie uchwały. W przypadku niecierpiącym zwłoki może je wydać wójt w trybie zarządzenia. Podlega ono zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy i traci moc w razie odmowy zatwierdzenia przez radę bądź też nieprzedstawienia go do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W obu tych przypadkach rada gminy określa termin utraty mocy obowiązującej zarządzenia. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście

<sup>222</sup> M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, t. 4, s. 21-22.

<sup>223</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 60.

<sup>224</sup> M. Karpiuk, *Przepisy...*, s. 21-22.

<sup>225</sup> H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 37.

<sup>226</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu<sup>227</sup>. Organ wykonawczy gminy może podejmować inicjatywę prawodawczą w zakresie stanowienia przepisów porządkowych w sytuacjach szczególnych, zagrażających określonym dobrom, gdy zachodzi okoliczność zmuszająca do natychmiastowego działania, a rada gminy nie może niezwłocznie ustanowić przepisów porządkowych<sup>228</sup>. Dopuszczalne jest zatwierdzenie przez radę tylko takich przepisów porządkowych, które zarówno w dniu wydania, jak i w dniu zatwierdzania odpowiadają obu przesłankom określonym w ustawach samorządowych<sup>229</sup>.

Powyższe uregulowanie u.s.g. nie stwarza podstawy do podejmowania przez radę gminy lub wójta uchwał o charakterze indywidualnym, mających charakter decyzji administracyjnych<sup>230</sup>. Kompetencje, które przysługują radzie gminy w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom wartości określonych w art. 40 ust. 3 u.s.g.<sup>231</sup>.

Wydanie przepisów porządkowych jest zdeterminowane kumulatywnym zaistnieniem dwóch przesłanek: brakiem stosownej regulacji w przepisach powszechnie obowiązujących oraz koniecznością ochrony szczególnie ważnych wartości, do których należą: życie lub zdrowie obywateli, porządek, spokój, bezpieczeństwo publiczne<sup>232</sup>. W doktrynie podnoszono wątpliwości, czy organy gminy mogą prawotwórczo regulować te sfery stosunków społecznych, które w ogóle nie zostały uregulowane w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących, czy też tylko te sfery, które zostały objęte treścią już obowiązujących aktów normatywnych, ale określony ich zakres pozostał nieuregulowany<sup>233</sup>. P. Dobosz opowiedział się za tym drugim rozwiązaniem, wyróżniając jeszcze trzecią przesłankę wydania przepisów porządkowych, a mianowicie niezbędną (nieodzowną) podjęcia działań na rzecz zagrożonych wartości, rozumianą jako zobiektywizowany, obligatoryjny impuls do wydania przepisów porządkowych i podjęcia działań, których niepodjęcie w stosownym czasie będzie bezpośrednio i w sposób oczywisty godziło w istniejący porządek prawny, a zwłaszcza w jego pryncypia<sup>234</sup>. Powyższe stanowisko przeważało w doktrynie, gdyż jak słusznie zauważono, gdyby stanowienie przepisów porządkowych było niedopuszczalne, gdy dana dziedzina jest objęta przepisami szczególnymi, chociaż nie obejmują one określonych wypadków – prowadziłoby do zupełnego zablokowania możliwości stanowienia przepisów porządkowych, gdyż sprawy ochrony życia, zdrowia czy porządku publicznego mają już bardziej lub mniej szczegółowe regulacje ustawowe<sup>235</sup>.

<sup>227</sup> Art. 41 u.s.g.

<sup>228</sup> M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 44.

<sup>229</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 119.

<sup>230</sup> Wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Ld 2450/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 22.

<sup>231</sup> Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, OSP 2005, nr 9, poz. 109.

<sup>232</sup> M. Karpiuk, *Przepisy...*, s. 29.

<sup>233</sup> P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 472.

<sup>234</sup> Tamże, s. 473.

<sup>235</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 130.

Uprawnienia do stanowienia przepisów porządkowych posiada również samorząd powiatowy. Na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.)<sup>236</sup> w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu 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. Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszanie kary grzywny (art. 41 ust. 2). Przepisy porządkowe są wydawane w formie uchwały. Art. 41 ust. 1 u.s.p. przyznaje radzie powiatu kompetencje prawodawcze w bardzo szerokim zakresie przedmiotowym, zaś wartości uzasadniające stanowienie przepisów porządkowych zostały określone w sposób bardzo ogólny. Tak szeroki zakres upoważnień do stanowienia aktów podstawowych może zdaniem M. Karpiuka<sup>237</sup> budzić wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP<sup>238</sup>.

W przypadkach niecierpiących zwłoki może je wydać zarząd. Podlegają one wówczas zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Przepisy te tracą moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa w takich przypadkach rada powiatu. Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu<sup>239</sup>. Zarząd wydaje przepisy porządkowe wyłącznie w sytuacji, gdy rada powiatu nie może rozstrzygnąć w tym przedmiocie<sup>240</sup>.

Tryb ogłaszania przepisów porządkowych reguluje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych (dalej: u.o.a.n.)<sup>241</sup>, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 42 u.s.g. oraz w art. 44 u.s.p. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.o.a.n. przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Przepisy porządkowe ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu<sup>242</sup>. Redakcje środków masowego przekazu w rozumieniu przepisów Prawa prasowego<sup>243</sup> są zobowiązane publikować przepisy porządkowe,

<sup>236</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).

<sup>237</sup> M. Karpiuk, *Przepisy...*, s. 30.

<sup>238</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>239</sup> Art. 42 u.s.p.

<sup>240</sup> M. Karpiuk, *Status prawny organów samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.) *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 111.

<sup>241</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 296).

<sup>242</sup> Art. 13 pkt 2 oraz art. 14 u.o.a.n.,

<sup>243</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

lub ich uzgodnione omówienia bezpłatnie, w sposób zapewniający ich największą dostępność<sup>244</sup>.

Nadzór nad aktami ustanawiającymi przepisy porządkowe sprawuje wojewoda. Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. akty takie przekazuje organ wykonawczy gminy w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Analogicznie, na mocy art. 78 ust. 1 u.s.p. starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu 2 dni od ich podjęcia.

Przechodząc do analizy przesłanek odnoszących się do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego należy przede wszystkim odnotować, że są one stanowione i stosowane jako pojęcia niedookreślone, nieostre, wieloznaczne, prawnie niezdefiniowane i oceniające<sup>245</sup>. Trzeba zgodzić się z poglądem, że źródłem tych nieostrości jest zamiar regulacji tych stanów faktycznych, które nie dadzą się opisać w sposób dostatecznie precyzyjny, próba zaś takiego opisania powodowałaby utrudnienie operowania tekstami normatywnymi z powodu ich nieczytelności. Dynamika rozwoju stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych powoduje konieczność używania pojęć znaczeniowo nieostrych, otwartych i typologicznych, co pozwala na elastyczne stosowanie prawa, dostosowanie jego treści do zmieniającej się sytuacji, a tym samym na względną stabilność tegoż prawa<sup>246</sup>.

Porządek publiczny winien w ujęciu S. Pieprznego umożliwić normalny rozwój życia społecznego, przestrzeganie określonych zasad współżycia społecznego, norm moralnych, zachowania się w miejscach publicznych, przestrzeganie czystości urządzeń użyteczności publicznej oraz obejmuje szereg innych dziedzin<sup>247</sup>. Zdaniem J. Jagielskiego jest to stan dotyczący nieoznaczonego kręgu podmiotów, który zapewnia normalne i bez nagłych przeszkód funkcjonowanie życia społecznego w różnych dziedzinach<sup>248</sup>. W wąskim znaczeniu porządek publiczny jest utożsamiany z zachowaniem się ludzi w miejscach publicznych, ogólnie dostępnych<sup>249</sup>. Pojęcia porządku i spokoju publicznego określa B. Dolnicki za E. Ochendowskim jako pewien stan zewnętrzny, polegający na przestrzeganiu przez ludność zasad współżycia społecznego. Zasady te zaś nie tworzą kategorii statycznej, nie są niezienne, pozostają zależne od miejsca i czasu<sup>250</sup>.

Jednym z problemów, jaki wyłonił się w trakcie rozważań doktrynalnych, dotyczących przepisów porządkowych wydawanych przez samorząd terytorialny, jest

<sup>244</sup> Tamże, art. 25 ust. 4.

<sup>245</sup> J. Dobkowski, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec integracji europejskiej (wybrane uwagi)*, (w:) E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 159-160.

<sup>246</sup> A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 23, s. 91.

<sup>247</sup> S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 30; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2007, s. 18 i 39.

<sup>248</sup> J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 570.

<sup>249</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, (w:) *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 532-533.

<sup>250</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 311.



kwestia tego, do jakiego stopnia pojęcie porządku publicznego może również chronić wartość, jaką jest mienie, która nie została wymieniona przez ustawodawcę wśród przesłanek umożliwiających wprowadzenie przepisów porządkowych przez organy gminy, została natomiast wprowadzona na szczeblu samorządu powiatowego. Jak zauważył P. Dobosz, u.s.g. w odróżnieniu od u.s.p. nie powołuje wprost mienia jako zagrożonej wartości podlegającej ochronie, jednak godząc w porządek publiczny można uderzać nie tylko w chroniony niematerialny ład, jakim jest ten porządek (np. ochrona miru domowego lub nietykalności cielesnej), lecz także i w mienie, gdy naruszane jest również prawo posiadania i władania rzeczą<sup>251</sup>. Jego zdaniem, pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” oznacza, że chronione jest nie tyle bezpieczeństwo poszczególnej jednostki, ile bezpieczeństwo określonej, znacznej grupy osób. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego jest odnoszone do obywatela i może powstać zarówno ze strony innych osób fizycznych, jak i osób prawnych. Zagrożenie to wymaga wykazania nie tylko odniesienia realnego, ale i terytorialnie powszechnego, nawet gdy w chwili wydania przepisów porządkowych dla danego terenu zagrożenie to będzie miało charakter tylko potencjalny<sup>252</sup>. Z kolei W. Kisiel zauważył, że jeżeli konieczne są nadzwyczajne przepisy porządkowe dla ochrony mienia obywateli, to trzeba sięgnąć do przepisów porządkowych samorządu powiatowego<sup>253</sup>. Innymi słowy „zwykła” ochrona mienia może być realizowana również przez samorząd gminny w ramach przepisów porządkowych nakierowanych na ochronę porządku publicznego, natomiast konieczność wprowadzenia przepisów szczególnie odnoszących się do ochrony mienia, wymaga ich ustanowienia na szczeblu samorządu powiatowego.

Podobna niejednoznaczność, co w zakresie porządku i spokoju publicznego, panuje również w odniesieniu do pojęcia bezpieczeństwa publicznego. El. Ura i Ed. Ura określają bezpieczeństwo publiczne jako stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła<sup>254</sup>. E. Ochendowski za doktryną niemiecką przyjmuje, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego jest to utrzymanie nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego i podstawowych urządzeń państwa, a ponadto wspólnych dóbr, jak na przykład publiczne urządzenia do zaopatrzenia w wodę<sup>255</sup>. M. Kotulski określił bezpieczeństwo publiczne jako stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak też państwo ze swoimi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła<sup>256</sup>. Według B. Jastrzębskiego bezpieczeństwem publicznym jest stan prawny, w którym człowiek ma poczucie pewności oparte na sprawnie i praworządnie działającym systemie organów władzy

<sup>251</sup> P. Dobosz, *Akty...*, s. 473.

<sup>252</sup> Tamże.

<sup>253</sup> W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 62.

<sup>254</sup> El. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1974, s. 76; Ed. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 120.

<sup>255</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 131.

<sup>256</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 36.

publicznej oraz w instytucjach powołanych do kontroli i egzekwowania norm prawnych z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>257</sup>.

W ostatniej części opracowania zostaną zasygnalizowane niektóre wątki z bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych w omawianym przedmiocie. Stosowne uchwały oraz zarządzenia nader często są bowiem przedmiotem działań nadzorczych wojewodów oraz skarg kierowanych do sądów.

Wspomniany wcześniej brak możliwości podejmowania uchwał o charakterze indywidualnym na gruncie art. 40 ust. 3 u.s.g. został zaakcentowany w orzecznictwie administracyjnym w odniesieniu do kwestii ochrony porządku i spokoju publicznego. Jak bowiem stwierdził NSA, okoliczność, że w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej przez konkretne osoby, do czego uprawnia je wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dochodzi do zakłócania porządku i spokoju publicznego, nie może stanowić podstawy do podjęcia przez organ gminy uchwały zobowiązującej właścicieli dyskoteki do jej zamknięcia w określonych dniach<sup>258</sup>.

Szereg przykładów rozumienia granic pojęć porządku publicznego oraz spokoju publicznego przez sądy administracyjne przytaczają M. Chmaj i G. Herc. W kategorii porządku publicznego uznano więc w orzecznictwie takie sytuacje, jak: ograniczenie w korzystaniu z energii elektrycznej dla celów nieoświetleniowych, zakaz formowania konduktów pogrzebowych na ulicach i drogach, uszeregowanie godzin rozpoczęcia pracy ze względu na trudności komunikacyjne, zakaz żebractwa w określonych miejscach. Z kolei do kategorii spokoju publicznego zakwalifikowano zakaz używania syren fabrycznych oraz zakaz używania petard w okresie wielkanocnym<sup>259</sup>. Autorzy dostrzegli w orzecznictwie tendencję do zawężającej interpretacji przesłanek upoważniających do stanowienia przepisów porządkowych.

Omawiając przykłady z najnowszego orzecznictwa, zwraca uwagę casus dotyczący częstej niestety w samorządach praktyki powielania przepisów powszechnie obowiązujących. W 2015 roku wojewoda wielkopolski stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej Leszna w sprawie wprowadzenia zakazu udzielania innej osobie środków zastępczych (potocznie zwanych „dopalaczami”) służących do odurzania człowieka, sugerujących jednocześnie inne ich właściwe przeznaczenie<sup>260</sup>. W przedmiotowym akcie prawnym „w celu ochrony życia i zdrowia mieszkańców Leszna oraz dla zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa publicznego zakazuje się udzielania innej osobie, zwłaszcza pod pozorem prowadzenia działalności gospodarczej środków zastępczych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.) służących do odurzania człowieka, sugerujących jednocześnie inne ich właściwe przeznaczenie.” Zdaniem wojewody uchwała regulowała zagadnienia ujęte już w powyższej ustawie.

<sup>257</sup> B. Jastrzębski, *O problemie prawa obywateli do bezpieczeństwa publicznego*, (w:) E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo...*, s. 16.

<sup>258</sup> Wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Łd 2450/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 22.

<sup>259</sup> M. Chmaj, G. Herc, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz procedura uchwalodawcza*, (w:) M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007, s. 190.

<sup>260</sup> Wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 1006/15.

Rada miejska w swojej skardze odwołała się do przytoczonych w niniejszym opracowaniu poglądów doktryny, podważających stanowisko, wedle którego stanowienie przepisów porządkowych jest niedopuszczalne, gdy dana dziedzina w ogóle jest objęta zakresem wynikającym z przepisów szczególnych, choćby nawet ten zakres nie obejmował określonych wypadków. Taki sposób rozumienia pojęcia „zakres nieuregulowany” doprowadziłby do zupełnego zablokowania możliwości stanowienia przepisów porządkowych, bowiem sprawy ochrony życia, zdrowia, porządku publicznego, środowiska naturalnego itd. mają już, bardziej lub mniej szczegółowe regulacje ustawowe. W ocenie rady przepisy powyższej ustawy nie stwarzają podstaw do eliminacji dostrzeżonych przez gminę niepożądanych zjawisk na terenie miasta. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują analogicznych regulacji, jak przepisy podjętej uchwały. Nie jest bowiem w ustawodawstwie krajowym zakazane sprzedawanie określonych przedmiotów, na których umieszcza się nieprawdziwe informacje o ich właściwym przeznaczeniu, zwłaszcza gdy nabywca wie, że informacje te nie są prawdziwe<sup>261</sup>.

Sąd administracyjny przyznał rację wojewodzie stwierdzając, że przepisy ustawowe wprowadzają zakaz jakiejkolwiek formy udostępnienia osobom trzecim środków zastępczych, a tym samym w uchwale w sposób jednoznaczny powtórzono regulację ustawową. Co więcej ustawodawca przewidział karę grzywny w wysokości od 20 000 do 1 000 000 zł, którą wymierza państwowy inspektor sanitarny. Tymczasem rada wprowadziła karę grzywny od 20 zł do 5 000 zł, na zasadach Kodeksu wykroczeń, w ten sposób modyfikując treść przepisu ustawowego.

Inny casus dotyczy zaskarżenia przez wojewodę uchwały rady gminy z 2015 r. w przedmiocie zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego. Zobowiązała ona właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością, do likwidacji z terenu swoich posesji rośliny z tego gatunku<sup>262</sup>. Wojewoda powołał się na przytoczony w niniejszym opracowaniu pogląd orzecznictwa, że przysługujące radzie gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych, nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze. Ponadto zdaniem wojewody nie wystąpiło zagrożenie dóbr podlegających ochronie.

Sąd przyznał rację organowi nadzoru, że nie występuje wymieniona w art. 40 ust. 3 ustawy przesłanka niezbędności podjęcia natychmiastowych działań w celu ochrony dóbr w nim wskazanych. Wprawdzie zagrożenia wynikające dla zdrowia, a nawet życia ludzkiego, związane z kontaktem z barszczem Sosnowskiego, będącym rośliną toksyczną, są powszechnie znane i nie mogą być kwestionowane, to jednak konieczność zwalczania tej rośliny nie jest problemem, który pojawił się nagle<sup>263</sup>. Sąd stwierdził też, że z uwagi na niebezpieczeństwa związane z działaniem rośliny gatunku barszcz Sosnowskiego na organizm ludzki, realizacja zaskarżonej uchwały może powodować skutki wręcz odwrotne niż zamierzone przez radę. WSA uznał

<sup>261</sup> Tamże.

<sup>262</sup> Wyrok WSA z dnia 17 marca 2016 r., II SA/Lu 810/15.

<sup>263</sup> Tamże.

jednak, że przedmiot uchwały dotyczy sfery bezpieczeństwa obywateli. W ostatnich latach pojawiło się wiele tego rodzaju rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów administracyjnych dotyczących przepisów porządkowych w zakresie zwalczania tej właśnie rośliny. W argumentacji samorządów pojawiły się jednak akcenty wskazujące na bezproblemowe funkcjonowanie wielu takich przepisów porządkowych w przeszłości. Można zatem zaobserwować zmianę w podejściu organów nadzoru do tego zjawiska.

Praktyka stanowienia przepisów porządkowych z perspektywy organów stanowiących, organów nadzorczych oraz sądów administracyjnych ujawnia zatem pewne węzłowe problemy, które są związane z przesłankami dopuszczalności wydawania tychże przepisów. Niektóre z nich są dosyć jednoznaczne, jak praktyka powtarzania lub modyfikowania przepisów powszechnie obowiązujących, w szczególności ustaw. Inne jednak należą do zagadnień bardziej skomplikowanych, w szczególności rozumienie pojęcia „zakres nieuregulowany”, granice wartości podlegających ochronie oraz postrzeganie problemu „niezbędności” podjęcia działań w formie ustanowienia przepisów porządkowych. Z uwagi na to, że mamy tu do czynienia z szeregiem pojęć nieostrych i klauzul generalnych, ostateczny kształt samorządowej praktyki prawotwórczej w tym zakresie zależy od sądownictwa administracyjnego.

## MIROSŁAW KARPIUK

dr hab. prof. nadzw., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

### **Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych**

Stany nadzwyczajne są instytucją konstytucyjną. Ustrojodawca wyraźnie przewiduje, że odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające<sup>264</sup>. Nie każde zagrożenie determinuje wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, a tylko zagrożenie „szczególne”, zatem o znacznym stopniu intensywności oraz ingerencyjności, z którym organy administracji publicznej nie są w stanie sobie poradzić za pośrednictwem standardowych narzędzi i procedur.

Konstytucja RP w art. 228 ust. 3 stanowi, że zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. Jest to minimum materii, jaką ustawodawca powinien uregulować<sup>265</sup>. To zadaniem ustawodawcy jest zatem wskazanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych.

Jednym ze stanów nadzwyczajnych jest stan klęski żywiołowej. Stan ten może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia<sup>266</sup>. Rada Ministrów, w zakresie wydania rozporządzenia w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, zobligowana jest do uwzględnienia prawnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego. Nie dopuszcza się w tym przedmiocie dowolności.

Podstawową zasadę odnoszącą się do działania organów administracji publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej wprowadza art. 7 u.s.k.ż. Według tego przepisu w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa, jak również w ramach przysługują-

<sup>264</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP. Z punktu widzenia wprowadzenia stanu nadzwyczajnego musi się pojawić szczególne zagrożenie dla państwa i jego obywateli. Chodzi tutaj o zagrożenie nadzwyczajne, przekraczające zwykłe miary. Ocenę stopnia i niezwykłości zagrożenia Konstytucja RP pozostawia organom upoważnionym do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, dając przy tym ogólne wskazówki, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 428. Stany nadzwyczajne wymagają podejmowania wyjątkowych działań, wykraczających poza standardowe metody, które są stosowane w ramach normalnego porządku, W. Gizicki, *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, (w:) W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014, s. 108.

<sup>265</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 971.

<sup>266</sup> Art. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.), dalej u.s.k.ż. Zob. także: K. Prokop, *Zarządzanie kryzysowe w czasie klęski żywiołowej*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 131.

cych im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów u.s.k.ż. W związku z powyższym, jeżeli samorząd terytorialny jest w stanie skutecznie zapobiegać skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz prowadzić działania ratownicze, jak też eliminować skutki zagrożenia za pośrednictwem zwykłych środków, nie może korzystać ze szczególnego instrumentarium. Kompetencje szczególne uruchamiane są tylko wówczas, gdy inaczej nie da się zapewnić bezpieczeństwa.

W przypadku zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w czasie stanu nadzwyczajnego jakim jest stan klęski żywiołowej, zwrócić uwagę należy na właściwość struktur lokalnych (powiatu i gminy). Właściwość samorządu województwa w tym obszarze została znacznie ograniczona na korzyść wojewody, jako organu administracji rządowej, który jest przedstawicielem Rady Ministrów w terenie.

Jak wynika z art. 8 pkt 1-2 u.s.k.ż. w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy. Jeżeli jednak stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, to w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje starosta<sup>267</sup>. Wyznacznikiem właściwości miejscowej organu samorządu terytorialnego w sprawach wynikających ze stanu klęski żywiołowej jest obszar, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, czy też obszar, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Jeżeli obszar ten zamyka się w granicach administracyjnych gminy, i w związku z tym stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na terenie tej gminy będzie to organ wykonawczy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy Rada Ministrów w rozporządzeniu określiła obszar stanu klęski żywiołowej w ramach danego powiatu wykraczający poza jedną gminę, to właściwy będzie starosta. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze wykraczającym poza jeden powiat, choćby to były tylko dwie gminy, każda z innego powiatu, właściwy będzie wojewoda (o ile będzie to w ramach jednego województwa).

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania te obejmują sprawy bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej<sup>268</sup>. W ramach tak określonej właściwości wyróżnić można działania prowadzone w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Jeżeli jednak organem uprawnionym w tym zakresie będzie inny organ niż organ gminy, to ten drugi powinien współdziałać z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) na rzecz minimalizacji negatywnych następstw klęski żywiołowej. Kierowanie działaniami, będącymi reakcją na zagrożenie deter-

<sup>267</sup> Zob. także: M. Czuryk, *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2009, nr 3, s. 407, czy K. Prokop, *Stan klęski żywiołowej*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 217.

<sup>268</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), dalej u.s.g. Wyczerpujące w art. 7 u.s.g. zadania własne gminy ma wyłącznie charakter przykładowy, T. Moll, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 221.



minujące wprowadzenie stanu klęski żywiołowej przez inny organ niż organ gminy, ,nie zwalnia organu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego z zaspokajania potrzeb lokalnej (gminnej) wspólnoty w sferze bezpieczeństwa.

Jak wynika z art. 9 ust. 1-2 u.s.k.ż. w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W ramach tych zadań organ wykonawczy gminy może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej<sup>269</sup> działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy<sup>270</sup>. Aby właściwie wykonywać funkcję kierowniczą, kierujący działaniami, prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, musi posiadać stosowne instrumentarium zobowiązujące podmioty kierowane do podjęcia określonych czynności. Do kategorii takich instrumentów należą polecenia wiążące podmiot do którego są kierowane.

W zakresie działań prowadzonych na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jak wynika z art. 9 ust. 3 u.s.k.ż., wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych niż gminnych oraz czasowo przekazanych jednostek organizacyjnych, a przy tym działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W przypadku odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania, wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim. Organ wykonawczy gminy nie ma instrumentów prawnych, pozwalających na wymuszenie na jednostkach organizacyjnych jemu nie podporządkowanych oraz nie oddelegowanych, a działających na terenie gminy, podjęcia niezbędnych czynności w sprawach związanych z wprowadzeniem klęski żywiołowej. Może on w przypadku odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania zawiadomić organ, któremu podlega kierownik takiego podmiotu lub który sprawuje nadzór nad nim. W takiej sytuacji to organ nadrzędny bądź organ nadzoru będzie uprawniony do nakazania takiej jednostce organizacyjnej podjęcie stosownych działań.

Zasadę podległości organu wykonawczego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego wprowadza art. 9 ust. 4 u.s.k.ż., którego konstytucyjność jest wątpliwa.

<sup>269</sup> Jednostkami ochrony przeciwpożarowej są: 1) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; 2) jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; 3) zakładowa straż pożarna; 4) zakładowa służba ratownicza; 5) gminna zawodowa straż pożarna; 6) powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna; 7) terenowa służba ratownicza; 8) ochotnicza straż pożarna; 9) związek ochotniczych straży pożarnych; 10) inne jednostki ratownicze, art. 15 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 736 ze zm.).

<sup>270</sup> Zob. także: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczególna*, Warszawa 2013, s. 189-190. Na obszarze gminy gospodarzem jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), w związku z czym również w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje stosownymi działaniami, M. Karpiuk, *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 34.

W zakresie działań prowadzonych na terenie gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze większym niż ta gmina, wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście. Regulacja ta przełamuje zasadę braku wzajemnej podległości organów zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego<sup>271</sup>. Samorząd terytorialny cechuje konstytucyjnie gwarantowana samodzielność. Ustawodawca tę zasadę ignoruje, ograniczając samodzielność podstawowej formy decentralizacji, jaką jest gmina oraz wprowadzając zasadę podległości. Stawia tym samym przepis ustawowy ponad przepisem konstytucyjnym, co w demokratycznym państwie prawnym, w którym obowiązuje hierarchia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jest niedopuszczalne.

Ustawodawca w art. 9 ust. 5 u.s.k.ż dopuszcza współadministrowanie, jako instytucję wyjątkową. W jego ramach, w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dotyczące wydawania wiążących poleceń oraz kierowania wniosków o podjęcie niezbędnych czynności do określonych jednostek organizacyjnych oddelegowanych lub działających na terenie gminy oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Zawieszając uprawnienia organu wykonawczego gminy, wojewoda musi jednocześnie wyznaczyć pełnomocnika, aby działania dotyczące zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia miały charakter ciągły.

Powiat wykonuje ustawowo określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie: ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska<sup>272</sup>. Tak określona właściwość powiatu nie pozwala staroście samodzielnie decydować o narzędziach, które mają służyć realizacji takiego zadania. Określają je przepisy szczególne, m.in. u.s.k.ż. Ustawowo mają być określone nie tylko zadania w powyższym zakresie, ale też formy prawne ich realizacji.

Według art.10 ust.1-2 u.s.k.ż. w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W zakresie tych działań przewodniczący zarządu powiatu może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu)<sup>273</sup>, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu, a także kierownikom jednostek organizacyjnych

<sup>271</sup> M. Polinceusz, *Zadania gminy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013, s. 126.

<sup>272</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).

<sup>273</sup> Wiążące polecenia są domeną tych struktur, w ramach których obowiązuje zasada podporządkowania. Zasada ta nie powinna mieć odniesienia do samorządu terytorialnego, M. Karpiuk, *Ograniczanie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa narodowego*, (w:) K. Kułak-Krzyśiak, J. Parchomiuk (red.), *Służąc dobru wspólnemu*, Lublin 2016, s. 174.

czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Jednostki samorządu terytorialnego są względem siebie niezależne. Zasada decentralizacji wyklucza regułę hierarchiczności, w związku z czym organy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nie mogą wzajemnie wydawać sobie wiążących poleceń, nawet w przypadku kwalifikowanych zagrożeń, gdyż prowadzą one własną politykę bezpieczeństwa, odrębną od polityki innych jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to zarówno aspektu horyzontalnego (jednostki tego samego szczebla), jak również wertykalnego (gmina, powiat, województwo). Ustawodawca nie jest zatem uprawniony do przyznawania starostom kompetencji, w zakresie wydawania wiążących poleceń wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu) ponieważ narusza to konstytucyjną istotę samorządu terytorialnego jako struktury niezależnej.

Zasadę podległości starosty wojewodzie wprowadza art. 10 ust. 4 u.s.k.ż.<sup>274</sup> Nie jest to jednak podległość ogólna a szczególna – w zakresie działań prowadzonych na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu. Pomimo że nie występuje tu generalna podległość, to Konstytucja RP nie zezwala na takie kształtowanie relacji samorząd terytorialny – administracja rządowa, w ramach których ten pierwszy będzie podlegał administracji rządowej. Niezależność jest podstawową cechą samorządu terytorialnego, nawet szczególne zagrożenia jej nie niweczą.

Wojewoda na gruncie art. 10 ust. 5 u.s.k.ż., w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami, prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może zawiesić uprawnienia starosty wobec podmiotów wymienionych w art. 10 ust. 2-3 u.s.k.ż., dotyczące wydawania wiążących poleceń oraz występowania z wnioskami o wykonanie niezbędnych czynności w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Zawieszenie uprawnień starosty (podobnie jak wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) stanowi środek nadzoru. Jedynym konstytucyjnym kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest legalność, gdy na gruncie art. 10 ust. 5 u.s.k.ż. oraz art. 9 ust. 5 u.s.k.ż. ustawodawca wprowadza kryterium „niezdolności do kierowania” lub „niewłaściwego kierowania”. Kryteria te są niekonstytucyjne.

Niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, w zakresie swojej właściwości, w drodze decyzji lub zarządzenia, wprowadza wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo starosta. Kompetencje te wynikają z art. 23 ust. 1 u.s.k.ż. Organy te w zakresie ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela nie mogą działać dowolnie, są zobowiązane do przestrzegania nie tylko

<sup>274</sup> W czasie stanu klęski żywiołowej następuje częściowa centralizacja administracji publicznej, która charakteryzuje się hierarchiczną podległością organów kierujących działaniami ratowniczymi, K. Prokop, *Organizacja działań ratowniczych w czasie stanu klęski żywiołowej*, (w:) M. Ciecierski, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *System ratownictwa w Polsce*, Warszawa 2016, s. 144.

reguł ustawowych, ale przede wszystkim konstytucyjnych, uwzględniając przy tym m.in. zasadę niezbędności i proporcjonalności.

W czasie stanu wyjątkowego, co do zasady, organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji<sup>275</sup>. Jednak przepisy u.s.w. mogą tę zasadę wyłączać, zwłaszcza że w przypadku stanu wyjątkowego mamy do czynienia z zagrożeniem kwalifikowanym, gdzie zwykle konstytucyjne środki są niewystarczające dla jego przezwyciężenia, w związku z czym standardowe kompetencje mogą być również niewystarczające.

Ustawodawca w u.s.w. nie reguluje szczegółowo zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w czasie stanu wyjątkowego, niemniej jednak w art. 12 u.s.w. odnosi się do funkcjonowania tej formy decentralizacji podczas tego stanu nadzwyczajnego, wprowadzając na gruncie tego przepisu normy ingerencyjne. W świetle rozwiązań przyjętych w art. 12 u.s.w., jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. W takiej sytuacji komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów samorządu terytorialnego. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego<sup>276</sup>. Jako kryterium nadzoru (zawieszenie organów samorządu terytorialnego stanowi środek nadzoru) u.s.w. wprowadza „dostateczną skuteczność (a raczej jej brak) w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego”. Kryterium to jest sprzeczne z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”.

Podobnie jak w przypadku stanu klęski żywiołowej (art. 7 u.s.k.ż.) oraz stanu wyjątkowego (art. 8 u.s.w.), tak i w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji<sup>277</sup>. Wyjątki od tej zasady w czasie stanu wojennego przewidują jednak przepisy u.s.woj. Jeżeli zagrożenie nie powoduje konieczności

<sup>275</sup> Art. 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 886 ze zm.), dalej u.s.w.

<sup>276</sup> Zob. także: M. Karpiuk, *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 3, s. 8, czy K. Prokop, *Stan wyjątkowy*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo...*, s. 205-206. Zakres ograniczenia wprowadzonego na mocy art. 12 u.s.w. nie jest jasny, ponieważ do końca nie wiadomo, kiedy zaistnieje przesłanka niewykazywania dostatecznej skuteczności oraz jaki jest potrzebny czas, aby działania zmierzające do uzyskania takiej skuteczności wykluczały ingerencję dokonywaną na gruncie tego przepisu, M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 174.

<sup>277</sup> Art. 9 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 2016 r., poz. 851 ze zm.), dalej u.s.woj. Zob. także: B. Danieluk, *Stany nadzwyczajne*, (w:) M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 161.

reorganizacji struktur administracji publicznej, to ta działa w ramach standardowej struktury (zorganizowanej zasadniczo na czas pokoju) oraz w ramach kompetencji, przysługujących sprzed stanu wojennego. Jednak należy podkreślić, że stan nadzwyczajny jest wprowadzany ze względu na szczególne zagrożenia, w związku z czym szczególne, niestandardowe będą również środki stanowiące odpowiedź na to zagrożenie, ponieważ zwykłe środki ochronne i obronne wykorzystywane są w czasie normalnego funkcjonowania państwa, gdy w czasie stanu nadzwyczajnego są one niewystarczające.

Ustawodawca z naruszeniem konstytucyjnie określonych zasad nadzoru nad samorządem terytorialnym, w art. 14 u.s.woj. przyznaje Prezesowi Rady Ministrów instrumentarium ingerencyjne. Według tego przepisu, jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony oraz ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego, który z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa, powołuje oraz odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego<sup>278</sup>. Przyjęte rozwiązanie wskazuje, że organy samorządu terytorialnego w czasie stanu wojennego stają się częścią scentralizowanego układu administracyjnego, realizującego zadania ujęte w szerszą perspektywę, chociaż ograniczone do terytorium gminy, powiatu, bądź też województwa<sup>279</sup>. Bez względu na fakt, czy rozwiązanie zawarte w art. 14 u.s.woj. jest słuszne z punktu widzenia zapewnienia państwu i jego obywatelom bezpieczeństwa, czy też nie, Konstytucja RP nie zezwala na zastępowanie samorządu terytorialnego przez administrację rządową, gdy ta uzna, że nie wykazuje się on dostateczną skutecznością w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego. Pojęcie dostatecznej skuteczności po pierwsze jest nieostre, pozostawiające znaczny luz interpretacyjny, a po drugie nie jest konstytucyjnym kryterium nadzoru uzasadniającym władczą ingerencję w przestrzeń samodzielności samorządu terytorialnego.

Ustawodawca w art. 13 ust. 3 u.s.woj. wprowadza regułę podporządkowania, według której w zakresie kierowania realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji samorządowej, działające na obszarze województwa. Reguła ta godzi w konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej<sup>280</sup>.

<sup>278</sup> Zob. także: K. Prokop, *Stan wojenny*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo...*, s. 190-191.

<sup>279</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 450.

<sup>280</sup> M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 204.



## **Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony**

Zapewnienie bezpieczeństwa było i jest nadal jednym z najważniejszych celów państwa<sup>281</sup>. Dlatego zbudowanie przez organizację państwową odpowiedniego systemu bezpieczeństwa narodowego stanowi istotną jego funkcję. Samorząd terytorialny jest niezwykle ważnym elementem tego systemu, rozumianym jako skoordynowany wewnętrznie zespół sił i środków, z których korzysta państwo dla realizacji zadań w różnych obszarach bezpieczeństwa<sup>282</sup>. Obronność jako jedna z podstawowych jego dziedzin wymaga stworzenia odpowiedniej struktury terytorialnej, w ramach której to właśnie organy jednostek samorządu terytorialnego mogą z powodzeniem realizować szereg ważnych zadań. Samorząd jest bowiem formą władzy publicznej zlokalizowaną najbliżej obywatela, którego konstytucyjnym obowiązkiem jest obrona ojczyzny<sup>283</sup>. Natomiast obowiązek ów, określony w art. 85 ust. 1 Konstytucji RP, aktualizuje się nie tylko w czasie konfliktu zbrojnego, lecz także w czasie pokoju w związku z koniecznością zapewnienia właściwego funkcjonowania sił zbrojnych<sup>284</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest określenie pozycji prawno-ustrojowej samorządu terytorialnego w systemie bezpieczeństwa narodowego, ze względu na zadania i kompetencje jego organów w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>285</sup>. Autor zamierza wykazać, że konieczność zapewnienia ciągłości i komplementarności systemu bezpieczeństwa narodowego uzasadnia włączenie do jego konstrukcji administracji samorządowej na szczeblu gminy i powiatu oraz wyposażenie jej organów przede wszystkim w kompetencje w zakresie przeprowadzania rejestracji i kwalifikacji wojskowej.

<sup>281</sup> Należy podkreślić, że cel i funkcja państwa nie są pojęciami tożsamymi, por. L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 62-63.

<sup>282</sup> Por. M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 28.

<sup>283</sup> Na temat ewolucji zadań samorządu terytorialnego w zakresie powszechnego obowiązku obrony po roku 1989: D. Nowak, *Administracja publiczna w realizacji zadań obronnych w warunkach samodzielności obronnej po 1989 roku*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 105-107.

<sup>284</sup> Obronność to „wartość polegająca na tworzeniu systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa w trakcie pokoju oraz umożliwiającego odparcie jakichkolwiek ataków zbrojnych w trakcie działań o charakterze agresji militarnej”, wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

<sup>285</sup> W świetle art. 23 pkt 1-6 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1534 ze zm.), dalej u.p.o.o., administrowanie rezerwami osobowymi dla celów powszechnego obowiązku obrony obejmuje: 1) przeprowadzanie rejestracji i kwalifikacji wojskowej; 2) określanie zdolności do służby wojskowej; 3) przeznaczanie do: a) służby wojskowej, b) służby w obronie cywilnej, c) służby w jednostkach zmilitaryzowanych; 4) uzupełnianie sił zbrojnych i 5) prowadzenie ewidencji wojskowej.



Organy samorządu terytorialnego zostały zobowiązane przez ustawodawcę do realizacji zadań, polegających na umacnianiu obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowaniu ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywania innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony<sup>286</sup>. Tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych, a także koordynacja planowania i realizacji zadań obronnych, wykonywanych w województwie przez samorząd terytorialny, należy z kolei do wojewody<sup>287</sup>.

Kompetencje samorządu terytorialnego w sferze obronności państwa zostały przyznane organom poszczególnych jednostek zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym. Oprócz wojewody w pierwszym rzędzie to wójt i starosta są właściwi do przeprowadzania czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz do współdziałania z organami wojskowymi w zakresie administrowania rezerwami osobowymi<sup>288</sup>. W związku z powyższym instytucje państwowe, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne czy organizacje społeczne, na podstawie art. 25 ust. 3 u.p.o.o., mają obowiązek współdziałania nie tylko z organami wojskowymi i właściwymi wojewodami, lecz także z organami samorządu terytorialnego<sup>289</sup>.

Ustawodawca wśród zadań i kompetencji organów samorządu gminnego w zakresie powszechnego obowiązku obrony na pierwszy plan wysuwa współdziałanie w administrowaniu rezerwami osobowymi. Należy podkreślić, że dyspozycje norm w tym zakresie mają formę obowiązku, z wyłączeniem sfery uznania administracyjnego<sup>290</sup>.

Administrowanie rezerwami osobowymi dla celów powszechnego obowiązku obrony obejmuje w przypadku samorządu gminnego w pierwszej kolejności czynności przeprowadzania rejestracji. Organem rejestrującym jest wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Właściwość miejscowa organu wykonawczego gminy ustalana jest ze względu na miejsce pobytu stałego osoby objętej rejestracją lub jej pobytu czasowego, trwającego ponad trzy miesiące. Rejestracji podlegają pełnoletni obywatele polscy. Zakres podmiotów może jednak ulec rozszerzeniu w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny<sup>291</sup>. Osoby podlegające rejestracji co do zasady nie mają obowiązku osobistego zgłoszenia się. Nie wymaga się też uzyskania od nich zgody w tym zakresie. Ustawodawca ponadto wyłączył obowiązek po stronie organu powiadomienia o dokonaniu czynności materialno-technicznej, polegającej na wpisie do rejestru<sup>292</sup>.

Rejestracji dokonuje się na potrzeby założenia ewidencji wojskowej i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) podejmuje

<sup>286</sup> Art. 2 u.p.o.o.

<sup>287</sup> § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c i § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz.U. Nr 16, poz. 152).

<sup>288</sup> Art. 25 ust. 1 u.p.o.o.

<sup>289</sup> W świetle § 5 pkt 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz.U. Nr 16, poz. 152), współdziałanie organów administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, w planowaniu i realizacji zadań obronnych obejmuje w szczególności: 1) wymianę doświadczeń i informacji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych; 2) uzgadnianie działań dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych na tym samym poziomie decyzyjnym; 3) inicjowanie i podejmowanie współpracy międzydziałowej lub regionalnej oraz 4) integrowanie wysiłków i współpracę w zakresie wykorzystania bazy materiałowej, usługowej i szkoleniowej.

<sup>290</sup> Por. M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 245.

<sup>291</sup> Art. 31a ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 u.p.o.o.

<sup>292</sup> Art. 31 ust. 1-2 i 7 u.p.o.o.

czynności rejestracyjne corocznie, w terminie do dnia 5 stycznia roku następującego po roku, w którym osoby podlegające rejestracji stały się pełnoletnie<sup>293</sup>, na podstawie danych osobowych określonych przepisami ustawy o ewidencji ludności<sup>294</sup>. W związku z powyższym właściwa w sprawach ewidencji ludności komórka urzędu gminy jest zobowiązana przekazać jednostce rejestrującej w terminie do dnia 30 listopada każdego roku dane osób, które ukończyły lub ukończą do końca roku kalendarzowego 18 lat życia<sup>295</sup>. Rejestr sporządza się oddzielnie odpowiednio dla każdego rocznika mężczyzn i kobiet. Jest to rozwiązanie racjonalne ze względu na walor przejrzystości, a także spójność z przepisami dotyczącymi komisji lekarskich. Dyferencjacja rejestrów na podstawie kryterium płci jest z kolei uzasadniona obowiązującym systemem kwalifikacji wojskowej. Podczas gdy mężczyźni podlegają kwalifikacji wojskowej według rocznika, to w przypadku kobiet stosuje się dodatkowo kryterium wykształcenia zgodnie z art. 48 ust. 1 u.p.o.o. Z tego powodu stanowią one grupę ograniczoną w świetle art. 48 ust. 2 u.p.o.o. do osób posiadających wykształcenie lub kwalifikacje zawodowe, związane z wykonywaniem zawodów medycznych, weterynaryjnych, morskich i lotniczych, jak również: psychologów, rehabilitantów, radiologów, diagnostyków laboratoryjnych, informatyków, teleinformatyków, nawigatorów oraz tłumaczy. W praktyce kwalifikacja wojskowa dotycząca kobiet obejmuje stosunkowo niewielką ich liczbę w porównaniu z mężczyznami<sup>296</sup>.

Wszystkie podmioty objęte rejestracją ujmują się we właściwym rejestrze w postaci wydruku na nośniku papierowym lub elektronicznym oraz w wykazach osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej<sup>297</sup>. Rejestr podlega bieżącej aktualizacji do czasu stawienia się osób z danego rocznika do kwalifikacji wojskowej<sup>298</sup>. Egzemplarz rejestru osób, które zostały objęte rejestracją, przekazuje się właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień, na potrzeby założenia ewidencji wojskowej. Niezależnie od tego w terminie do dnia 20 stycznia każdego roku wójt (burmistrz, prezydent miasta) przesyła dane o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru wojewodzie, który z kolei zbiorczą informację w tym zakresie z terenu całego województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, do dnia 5 lutego każdego roku.

Opisane wyżej zasady nie zakładają osobistego zgłoszenia się do rejestracji. Stanowią normy *lex generalis*, które podlegają określonym wyjątkom. W szczególnych wypadkach podstawę walidacyjną będą tworzyć przepisy art. 31a u.p.o.o. W sytuacji spełnienia warunków hipotezy normy wynikającej z art. 31a ust. 3 u.p.o.o., osoby podlegające rejestracji mogą zostać zobligowane do osobistego zgłoszenia się do rejestracji w określonym terminie i miejscu. Taki obowiązek może w drodze rozporządzenia wprowadzić Rada Ministrów, w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie

<sup>293</sup> § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 991), dalej: r.r.o.

<sup>294</sup> Art. 8 pkt 1-5, 7, 9-11, 14, 17-21 i 26 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 657).

<sup>295</sup> § 3 ust. 4 r.r.o.

<sup>296</sup> Por. § 2 pkt 1-2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie wskazania grup kobiet poddawanych obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 944).

<sup>297</sup> Art. 31 ust. 5 u.p.o.o.

<sup>298</sup> § 4 ust. 1 r.r.o.

wojny, jak również w sytuacji dużej migracji ludności lub wystąpienia zakłóceń w przekazywaniu danych na potrzeby rejestracji z ewidencji ludności, prowadzonej przez wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast). Podstawą wprowadzenia obowiązku zgłoszenia się do rejestracji w określonym terminie i miejscu może być także potrzeba rozszerzenia zakresu osób objętych obowiązkiem zgłoszenia się do kwalifikacji wojskowej, z jednoczesnym wskazaniem grupy podmiotów objętych rejestracją oraz obowiązkiem zgłoszenia się. Ustawodawca uznał, że z uwagi na wyjątkowość sytuacji warunkującej obowiązek osobistego udziału w czynnościach rejestracyjnych, należy wprowadzić wymóg uprzedniego wydania przez Radę Ministrów stosownego rozporządzenia wykonawczego. Mimo że przepis art. 31a ust. 3 u.p.o.o. nie stanowi typowej delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, to jednak w moim przekonaniu spełnia warunki art. 92 ust. 1 Konstytucji RP<sup>299</sup>.

Wezwania do zgłoszenia się do rejestracji w określonym terminie i miejscu oraz czynności rejestracyjnych dokonuje wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Rejestracja w takich przypadkach przeprowadzana jest niezwłocznie. Z uwagi na szczególne okoliczności, które mogą uzasadniać osobiste zgłoszenie się do rejestracji, prawodawca przewidział dwie formy wezwania. Pierwszą z nich jest obwieszczenie o rejestracji. Jest to podstawowa formuła wezwania, na co wskazuje zarówno wykładnia logiczno-językowa przepisów § 12 ust.1 i 2 r.r.o., jak i systemowa, biorąc pod uwagę regulację § 10 r.r.o. W ten sposób implementowano do porządku prawnego analogiczne rozwiązanie, które przyjęto przy powołaniu do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, o czym stanowi art. 60 ust. 6 u.p.o.o. Obwieszczenia o rejestracji są wywieszane w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze w dniu ogłoszenia rejestracji<sup>300</sup>. Drugą formą wezwania do rejestracji przez organy wykonawcze samorządu gminnego w świetle § 12 ust. 1 r.r.o. są wezwania imienne, które doręcza się za zwrotnym poświadczeniem odbioru. Treść wezwania odpowiada w istocie osnowie obwieszczenia o rejestracji. Nieotrzymanie wezwania imiennego nie sankcjonuje braku zgłoszenia się danej osoby do rejestracji, w terminie i miejscu, które zostało wskazane w obwieszczeniu. Z racji szczególnych okoliczności, które mogą towarzyszyć wydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia na podstawie art. 31a ust. 3 u.p.o.o., prawodawca słusznie założył, iż w szczególności w okresie mobilizacji lub w czasie wojny mogą pojawić się przeszkody natury faktycznej, które mogłyby unicestwić skuteczne doręczanie wezwań imiennych. Z tego powodu – jak może się wydawać – uczynił z doręczenia przez obwieszczenie formę wiążącą.

Organ wykonawczy gminy są zobowiązane do ustalenia liczby osób, które mają obowiązek zgłoszenia się do rejestracji, określając przy tym terminy i miejsca jej przeprowadzenia. Powyższe dane stanowią osnowę wniosków, które wójt lub bur-

<sup>299</sup> Por. M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 96-98.

<sup>300</sup> Obwieszczenie o rejestracji powinno mieć określoną zawartość treściową. W świetle § 10 ust. 2 pkt 1-6 r.r.o. w obwieszczeniu należy wskazać: podstawę prawną rejestracji; osoby obowiązane do osobistego zgłoszenia się do rejestracji; miejsce i termin przeprowadzenia rejestracji; pouczenie o konieczności przedstawienia organowi dokumentu pozwalającego na ustalenie tożsamości; pouczenie o sposobie dopełnienia obowiązku zgłoszenia się do rejestracji w przypadku zmiany miejsca zamieszkania oraz w przypadku nieotrzymania wezwania imiennego; środki egzekucji administracyjnej i sankcje karne w razie niedopełnienia obowiązku zgłoszenia się do rejestracji lub przedstawienia nakazanych dokumentów.

mistrz przesyła wojewodzie dla celów sporządzenia wojewódzkiego planu rejestracji, o czym stanowi § 9 ust. 2 r.r.o.

Organ wykonawczy gminy wydaje osobom zgłaszającym się do rejestracji stosowne zaświadczenia. Niezgłoszenie się w dniu określonym w obwieszczeniu lub w wezwaniu imiennym powoduje przedłużenie terminu do końca roku kalendarzowego, w którym dana osoba kończy 24 lata życia. W tej sytuacji przy braku zawiadomienia o przyczynach absencji, organy wykonawcze gminy ustalają niezwłocznie miejsce pobytu wskazanego podmiotu oraz przyczyny niedopełnienia obowiązku stawiennictwa<sup>301</sup>. Osoby, które nie zgłosiły się w wyznaczonym terminie i miejscu, są obowiązane stawić się niezwłocznie po ustaniu przeszkody. Organ wykonawczy gminy został wyposażony w dwa środki egzekucyjne, w razie niezgłoszenia się do rejestracji bez uzasadnionej przyczyny. W świetle art. 31a ust. 9 u.p.o.o. wójt może nałożyć grzywnę w celu przymuszenia albo zarządzić przymusowe doprowadzenie przez policję do urzędu gminy, na zasadach określonych przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>302</sup>.

Przesłanki wyłączające konieczność zgłoszenia się w określonym terminie i miejscu, zostały określone przez ustawodawcę w sposób wyraźny. Z obowiązku tego *ipso iure* zostały zwolnione osoby, wobec których zgodnie z 31a ust. 5 u.p.o.o. orzeczono stałą albo długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, jak również osoby całkowicie niezdolne do pracy oraz niezdolne do samodzielnej egzystencji. Ponadto ustawodawca wyłączył osoby o znacznym albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Warunkiem zwolnienia z obowiązku zgłoszenia się do rejestracji jest jednak okazanie wójtowi lub burmistrzowi (prezydentowi miasta) dokumentu, który stwierdzałby wskazaną niezdolność lub niepełnosprawność.

Organ wykonawczy gminy przygotowuje sprawozdanie, które przekazuje wojewodzie niezwłocznie po zakończeniu rejestracji. Zbiorcze zestawienie wyników rejestracji w województwie otrzymuje minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>303</sup>. Czynności rejestracyjne, przeprowadzane przez organy samorządu gminnego jako zadanie z zakresu administracji rządowej, podlegają zewnętrznej kontroli ze strony organów tej administracji lub osób przez nie upoważnionych<sup>304</sup>. Do organów kontroli w tym zakresie zgodnie z § 6 r.r.o. należą: Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej, wojewodowie, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień.

Organ wykonawcze gminy, oprócz wykonywania działań rejestracyjnych w ramach powszechnego obowiązku obrony, zostały wyposażone w określonym zakresie także w kompetencje związane z kwalifikacją wojskową, której zasadniczym

<sup>301</sup> §17 ust. 1 i 2 r.o.o.

<sup>302</sup> Por. art. 119 i n. oraz art. 148 i n. ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1201).

<sup>303</sup> § 20 ust. 2 r.r.o.

<sup>304</sup> Przyjęcie takiego rozwiązania odpowiada zasadzie spójności systemu prawnego w tym zakresie, a w szczególności przepisom § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 151 ze zm.). Por. szerzej: J. Kostrubiec, *Kontrola administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013, s. 334.

celem jest określenie zdolności do czynnej służby wojskowej i przeznaczenie do poszczególnych form powszechnego obowiązku obrony państwa<sup>305</sup>. Kwalifikacja jest przeprowadzana przez wojewodów przy współudziale szefów wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowych komendantów uzupełnień i starostów, jak również organów wykonawczych gminy<sup>306</sup>. Wojewodowie ogłaszają kwalifikację wojskową w formie obwieszczenia. Natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta), który ma zapewnić planowe stawiennictwo osób do kwalifikacji wojskowej, wzywa je do stawienia się w formie wezwań imiennych, co najmniej na siedem dni przed wyznaczonym terminem<sup>307</sup>. Brak wezwania – podobnie jak w przypadku rejestracji wojskowej - nie zwalnia danej osoby od obowiązku stawienia się w terminie i miejscu określonym w obwieszczeniu wojewody. Organy wykonawcze gminy prowadzą listę stawiennictwa osób wezwanych do kwalifikacji wojskowej, weryfikując ich tożsamość oraz dokumenty, które określają przyczyny niestawienia się do kwalifikacji wojskowej we właściwym terminie, przekazując wyniki ustaleń przewodniczącemu powiatowej komisji lekarskiej oraz wojskowemu komendantowi uzupełnień<sup>308</sup>. Wójt prowadzi także wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, gdzie ujmuje się osoby, które nie dopełniły obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej. Jest on ponadto zobowiązany udostępnić dokumentację kwalifikacji wojskowej zarówno osobom upoważnionym, jak i działającym w imieniu Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, wojewody oraz szefa wojewódzkiego sztabu wojskowego<sup>309</sup>. W ramach kwalifikacji wojskowej organy wykonawcze gminy przekazują także właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień zestawienie imienne osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata życia oraz tych, które co prawda już stawały do kwalifikacji wojskowej, lecz nie zgłosiły się na wezwanie do powiatowej komisji lekarskiej<sup>310</sup>. Do istotnych kompetencji organów gminy należy także wypłata świadczeń, w postaci zryczałtowanych rekompensat za utracone zarobki za czas opuszczony z powodu wezwania do kwalifikacji wojskowej<sup>311</sup>.

W przypadku niestawienia się do kwalifikacji bez uzasadnionej przyczyny, ustawodawca przyjął analogiczne unormowanie do rozwiązań przyjętych przy rejestracji wojskowej. Wójt został zobowiązany do zastosowania środków egzekucyjnych, w postaci nałożenia na osobę podlegającą kwalifikacji wojskowej grzywny albo przymusowego doprowadzenia przez policję, co może nastąpić z urzędu albo na wniosek przewodniczącego powiatowej komisji lekarskiej lub wojskowego komendanta uzupełnień<sup>312</sup>.

<sup>305</sup> Por. art. 32 ust. 6 pkt 1-7 u.p.o.o.

<sup>306</sup> Art. 35 ust. 1 u.p.o.o.

<sup>307</sup> Por. § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1566 ze zm.), dalej r.k.w.

<sup>308</sup> § 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 r.k.w. oraz § 10 ust. 1 pkt 1-2 r.k.w.

<sup>309</sup> § 7 ust. 1 pkt 4 r.k.w.

<sup>310</sup> § 7 ust. 1 pkt 5 lit. a i b r.k.w.

<sup>311</sup> Por. art. 32 ust. 6 pkt 1 u.p.o.o. w zw. z art. 32 ust. 7 pkt 1 u.p.o.o. oraz art. 32 ust. 9 pkt 1-2 u.p.o.o.

<sup>312</sup> Art. 32 ust. 10 u.p.o.o.



Kompetencje organów gminy w zakresie kwalifikacji wojskowej mają generalnie charakter organizacyjno-techniczny. Środki prawne o charakterze władczym stanowią przede wszystkim kompetencje związane ze stosowaniem narzędzi egzekucji, w przypadku niestawienia się do kwalifikacji wojskowej bez uzasadnionej przyczyny.

Właściwość rzeczowa samorządu gminnego w zakresie powszechnego obowiązku obrony obejmuje także kompetencje w obszarze przesłanek odroczenia zasadniczej służby wojskowej. Odroczenia udziela się m.in. ze względu na konieczność sprawowania bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny, z którym osoba podlegająca obowiązkowi odbycia służby wojskowej wspólnie zamieszkuje. Dodatkowe elementy hipotezy normy, wynikającej z art. 39 ust. 1 pkt 3 u.p.o.o., stanowią warunki dotyczące wieku, niepełnosprawności i stopnia pokrewieństwa<sup>313</sup>. O spełnieniu przesłanki, polegającej na konieczności sprawowania przez osobę podlegającą obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny, orzeka organ wykonawczy gminy w formie decyzji administracyjnej<sup>314</sup>. Stronami tego postępowania są poborowy i wojskowy komendant uzupełnień, którym przysługuje odwołanie od decyzji wójta do wojewody. Ostateczna decyzja w tym zakresie jest wiążąca dla wojskowych komendantów uzupełnień i stanowi zagadnienie wstępne, które po stronie organów wojskowych rodzi obowiązek zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.<sup>315</sup>

Na terenie powiatu za przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej w świetle art. 35 ust. 2 u.p.o.o. odpowiada starosta (prezydent miasta na prawach powiatu). Jednak środki, w które wyposażono ów podmiot, mają w przeciwieństwie do organów samorządu gminnego charakter organizacyjno-techniczny<sup>316</sup>. W dużej mierze polegają one na kreowaniu aparatu pracy oraz tworzeniu warunków, zapewniających sprawną realizację zadań przez organy powołane do przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej. Starosta został zobowiązany do zapewnienia lokalu łącznie z wyposażeniem dla wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), powiatowej komisji lekarskiej i wojskowego komendanta uzupełnień. Dostarcza on nie tylko niezbędne do pracy przedmioty, lecz także pomieszczenia z wyposażeniem, niezbędnym przy wprowadzaniu danych do ewidencji wojskowej. W ramach swoich kompetencji organ może zatrudnić do czterech osób na podstawie umowy o pracę na czas określony lub umowę zlecenia. Przedmiotem wskazanych umów może być wykonywanie prac, związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych. Starosta może także zatrudnić osobę do prowadzenia zajęć z osobami zgłaszającymi się do kwalifikacji wojskowej. Powołany podmiot administrujący

<sup>313</sup> Przesłanką odroczenia może być bowiem jedynie sprawowanie opieki nad osobą poniżej szesnastego roku życia lub uznaną za całkowicie niezdolną do pracy i do samodzielnej egzystencji, albo która ukończyła siedemdziesiąty piąty rok życia, jeżeli nie ma innego pełnoletniego członka rodziny bliźszego lub równego stopniem pokrewieństwa obowiązwanego do sprawowania tej opieki, albo ze względu na obowiązek sprawowania opieki wynikającej z prawomocnego orzeczenia sądu.

<sup>314</sup> Por. § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie orzekania o konieczności sprawowania przez osobę podlegającą obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny (Dz.U. Nr 64, poz. 333).

<sup>315</sup> Por. wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2008 r., III SA/Lu 366/08, LEX nr 541518.

<sup>316</sup> Warto nadmienić, że starosta posiada z kolei istotne kompetencje w zakresie powołania do czynnej służby wojskowej. W świetle art. 61 ust. 2 u.p.o.o. w razie niestawienia się powołanego bez uzasadnionej przyczyny, starosta na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień zarządza przymusowe doprowadzenie przez policję do wskazanej jednostki wojskowej.



jest ponadto odpowiedzialny za porządek i bezpieczeństwo pracy organów, które prowadzą kwalifikację wojskową. Po zakończeniu urzędowania odpowiada za zabezpieczenie pomieszczeń i zgromadzonej dokumentacji<sup>317</sup>. Dokumentacja kwalifikacji wojskowej, obejmująca: księgę orzeczeń lekarskich, listę osób i aktowe egzemplarze orzeczeń komisji lekarskich, jest przechowywana przez starostę. Koszty realizacji zadań pokrywane są z budżetu państwa w ramach dotacji celowej<sup>318</sup>.

Z uwagi na wskazane wyżej kompetencje, do starosty należy przedstawianie wojewodzie propozycji do planu przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej, o których szczegółowo stanowi § 13 pkt 1 lit. a-h r.k.w. Mają one istotne znaczenie z punktu widzenia prakseologii przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej. W szczególności dotyczą składu i warunków funkcjonowania powiatowych komisji lekarskich, którym starosta zapewnia obsługę administracyjną<sup>319</sup>, a także danych liczbowych osób podlegających kwalifikacji. Starosta wskazuje ponadto na sposób zapewnienia i wyposażenia lokali oraz zachowania w nich porządku i bezpieczeństwa pracy organów. Jest zobowiązany do określenia zakładanego ogólnego kosztu kwalifikacji wojskowej na obszarze powiatu.

Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej stanowią kategorię zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Spośród jednostek samorządu lokalnego najszerszym wachlarzem kompetencji w tej dziedzinie dysponuje samorząd gminny. Wydaje się, że skuteczna realizacja środków prawnych, związanych z administracją rezerw osobowych, może mieć miejsce właśnie na poziomie lokalnym, który jest zlokalizowany najbliżej obywateli pod względem geograficznym i politycznym. Do pozytywnych rozwiązań normatywnych należy zdecydowanie zaliczyć brak co do zasady konieczności osobistego uczestniczenia w procesie rejestracji, poza szczególnymi przypadkami określonymi ustawą. Na aprobatę zasługuje także sporządzanie rejestrów osobno dla każdego rocznika, odrębnie dla mężczyzn i kobiet. Jest to dobre rozwiązanie ze względu na oczywisty walor transparentności rejestrów i ich koherentności w kontekście przepisów dotyczących komisji lekarskich. Z drugiej strony kryterium płci znajduje uzasadnienie ze względu na przyjęty w polskim porządku prawnym system kwalifikacji wojskowej. W okresie pokoju kwalifikacja wojskowa obejmuje bowiem stosunkowo niewielką grupę kobiet, określaną głównie na podstawie kryterium wykształcenia. Przyjęte w polskim porządku prawnym regulacje, które dotyczą zadań i kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony, a w szczególności rejestracji i kwalifikacji wojskowej, stanowią rozwiązania optymalne i mogą być przykładem racjonalności administrowania w sferze obronności państwa.

<sup>317</sup> Art. 32a ust. 1 pkt 1-3 u.p.o.o. Por. także: M. Karpiuk, *Status prawny organów samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk, *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 100-101.

<sup>318</sup> Por. art. 129 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).

<sup>319</sup> Por. § 24 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2009 r. w sprawie komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 735).

## **Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej**

Ochrona przeciwpożarowa, która chroni ludzi i ich mienie przed skutkami pożarów i innych nadzwyczajnych zagrożeń, stanowi istotny element systemu bezpieczeństwa państwa. By państwo mogło spokojnie istnieć i realizować swoje funkcje, musi być bezpieczne. Zapewnienie bezpieczeństwa stanowi warunek jego przetrwania i rozwoju, dlatego związane z tym działania traktowane są w sposób szczególnie restrykcyjny. Bezpieczne państwo gwarantuje optymalne warunki dla życia i samo-realizacji swoich obywateli, którzy dzięki temu mogą bardziej efektywnie angażować się w działania na rzecz dobra wspólnego. Działania te mogą być realizowane przez poszczególne jednostki, jak i tworzone przez nie wspólnoty. Jedną z nich jest samorząd terytorialny, realizujący zadania publiczne w imieniu i na rzecz swoich członków. Włączenie samorządu terytorialnego w realizację zadań publicznych leży we wspólnym interesie i stanowi przejaw zaangażowania się społeczności lokalnych w działania podejmowane na rzecz dobra wspólnego, którego częścią niewątpliwie jest ochrona przeciwpożarowa.

Samorząd terytorialny jest elementem systemu władzy i z tego tytułu uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. B. Banaszak podkreśla, że prawodawca, przyznając samorządowi terytorialnemu kompetencje do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej, wyraźnie określa, że uczestniczenie to polega na: wykonywaniu zadań publicznych, których ani Konstytucja RP ani ustawy nie zastrzegły na rzecz administracji rządowej (art. 163); wykonywaniu zadań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych (art. 166 ust. 1) oraz wykonywaniu zadań publicznych zleconych w drodze ustaw, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2)<sup>320</sup>. Katalog zadań publicznych powierzonych samorządowi terytorialnemu określają ustawy.

Należy podkreślić, że samorząd terytorialny koncentruje się na realizacji zadań, które bezpośrednio dotyczą mieszkańców określonego terytorium, przyczyniając się do urzeczywistnienia dobra wspólnego. Działając na rzecz dobra wspólnego w wymiarze lokalnym, samorząd terytorialny działa tym samym na rzecz dobra wspólnego w wymiarze ogólnopaństwowym, z uwagi na to, że wykonuje przecież zadania publiczne w określonej części terytorium państwa oraz ze względu na unitarny charakter państwa. Inaczej mówiąc, dobro wspólne w wymiarze lokalnym, integrujące dobro wspólne całego państwa i jego mieszkańców<sup>321</sup>. W ten sposób urzeczywistnia się zarówno cel publiczny służący ogółowi oraz cel prywatny związany z realizacją interesów partykularnych. Nie dziwi więc, że ochrona przeciwpożarowa została

<sup>320</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 139.

<sup>321</sup> Zob. W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 253-254.

wskazana jako jedno z zadań samorządu terytorialnego. W. Sokolewicz wskazuje, że pojęcie dobra wspólnego zakłada udział obywateli zamieszkujących różne jednostki podziału terytorialnego państwa i tworzących tam wspólnoty samorządowe we władzy państwowej, przy jednoczesnym uwzględnianiu przez władze samorządowe przy realizacji zadań publicznych także interesu ogólnopaństwowego<sup>322</sup>. Członkowie wspólnoty samorządowej, realizując zadania w zakresie ochrony przeciwpożarowej w swoim najbliższym otoczeniu, we własnym środowisku życia, bardziej lub mniej świadomie, działają na rzecz dobra wspólnego. Należy podkreślić, że ochrona przeciwpożarowa nie jest wartością abstrakcyjną, ale konkretną, dotyczącą życia i mienia poszczególnych jednostek i tworzonych przez nich zbiorowości (samorządowej i państwowej).

Należy zgodzić się z W. Fehlerem, że bezpieczeństwo na poziomie lokalnym wiąże się zawsze z kwestią jakości i komfortu życia wolnego od zagrożeń dla wartości preferowanych przez mieszkańców. Poczucie bezpieczeństwa wywiera z kolei wpływ na kształtowanie się szczególnych więzi, które czynią społeczność miejscową organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych dóbr i wartości. Przy czym wysoki poziom bezpieczeństwa, uzyskany w wyniku zaangażowania się wspólnoty mieszkańców, przekłada się na dynamikę rozwoju tak lokalnego, jak krajowego<sup>323</sup>.

Zadania związane z ochroną przeciwpożarową stanowią zadania własne gminy<sup>324</sup> i zadania powiatu<sup>325</sup>. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że art. 7 u.s.g. stanowi wyłączenie normę kompetencyjną, określającą zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań publicznych, wskazując jedynie zadania realizowane na rzecz społeczności lokalnej. Nie stanowi natomiast źródła zobowiązania w stosunkach cywilnoprawnych wobec osób trzecich<sup>326</sup>. Wskazanie na konkretne zadanie nie jest tożsame z wyposażeniem organu gminy w kompetencję do określenia formy jego realizacji. „Tak rozumiane zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami, jedynie kompetencja stwarza potencjalną możliwość ważnego dokonania przez organ czynności konwencjonalnej. W państwie praworządnym nie jest możliwe utożsamianie zadań i kompetencji, a także domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej”<sup>327</sup>. Z powyższego wynika zatem, że aby określone zadanie z zakresu

<sup>322</sup> Zob. W. Sokolewicz, Artykuł 1. Uwaga 28, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.

<sup>323</sup> Zob. W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, (w:) W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009, s. 29.

<sup>324</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), dalej u.s.g.: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”.

<sup>325</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.), „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska”.

<sup>326</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2012 r., I OSK 1096/11, LEX nr 1217247.

<sup>327</sup> Zob. wyrok WSA z dnia 27 lutego 2008 r., II SA/RZ 706/07, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 3, s. 53.

administracji publicznej mogło zostać przez gminę wykonane, musi istnieć norma kompetencyjna, wskazująca prawną formę realizacji takiego zadania. Określenie spraw, jakimi gmina ma się zajmować, nie jest więc równoznaczne z tym, o czym gmina może samodzielnie rozstrzygać. Dla skutecznej realizacji przez gminę zadań publicznych, konieczne jest upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej, wskazujące zadanie, właściwy organ oraz prawną formę realizacji takiego zadania. Każde z zadań wymienionych w art. 7 u.s.g. powinno być zatem potwierdzone i uszczegółowione w odrębnej ustawie, poświęconej tematycznie sprawom stanowiącym konkretne zadania gminy<sup>328</sup>.

Zasady i sposób ich wykonania zostały unormowane m.in. w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>329</sup>. Zgodnie z przepisem art. 1 u.p.poż. ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć, mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Cele te można osiągnąć poprzez: 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; 3) prowadzenie działań ratowniczych. Pożar to ogień o wielkim zasięgu, obejmujący z siłą żywiołową mienie ruchome lub nieruchome i zagrażający życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo mieniu w znacznych rozmiarach, przy czym zagrożenie to nie może być odległe w czasie, zależne od nastąpienia pewnych warunków w przyszłości, lecz musi występować aktualnie i charakteryzować się istotnymi rozmiarami<sup>330</sup>. Klęską żywiołową jest katastrofa naturalna lub awaria techniczna, 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<sup>331</sup>. Z kolei inne miejscowe zagrożenie, które uzasadnia przedsięwzięcie działań ochronnych, oznacza zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody, niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub usunięcie skutków nie wymaga zastosowania środków nadzwyczajnych (art. 2 pkt 3 u.p.poż.). Dzięki temu możliwe jest zapewnienie kompleksowej ochrony przeciwpożarowej przed zagrożeniami o zróżnicowanym charakterze i pochodzącymi z różnych źródeł.

Elementem ochrony przeciwpożarowej jest możliwość tworzenia gminnych zawodowych straży pożarnych, terenowych służb ratowniczych lub innych jednostek ratowniczych. Stosownie do art. 17 ust. 1 u.p.poż. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mogą, w drodze zarządzeń, tworzyć, przekształcać lub likwidować gminną (miejską) albo powiatową (miejską) zawodową straż pożarną, terenowe służby ratownicze lub

<sup>328</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., I OSK 843/10, LEX nr 1218321.

<sup>329</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 736 ze zm.), dalej u.p.poż.

<sup>330</sup> Zob. wyrok SN z dnia 11 grudnia 1978 r., II KR 269/78, OSNKW 1979, nr 5, poz. 55.

<sup>331</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).

inne jednostki ratownicze. Czynią to, uwzględniając częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń oraz mając na uwadze potrzebę zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na danym terenie. Organizację i szczegółowe zasady funkcjonowania zakładowej straży pożarnej, zakładowej służby ratowniczej, gminnej zawodowej straży pożarnej, terenowej służby ratowniczej oraz innych jednostek ratowniczych, określają osoby prawne lub fizyczne, które powołują je do istnienia, w porozumieniu i pod nadzorem komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej właściwego ze względu na teren ich działania (art. 18 u.p.poż.). Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są pokrywać koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej (art. 29 pkt 2 u.p.poż.). Rozwiązanie to jest uzasadnione tym, że jednostki te działają na ich terenie i na ich rzecz. Poza tym jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji (art. 32 ust. 3b u.p.poż.). Chodzi bowiem o to, aby znajdujące się poza strukturami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej jednostki ochrony przeciwpożarowej były należycie zorganizowane, odpowiednio wyposażone, funkcjonowały zgodnie z obowiązującymi przepisami przeciwpożarowymi i pod merytoryczną kontrolą organu, odpowiadającego za realizację polityki państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie danego województwa<sup>332</sup>.

Zgodnie z wolą prawodawcy gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej gminnej (miejskiej) zawodowej straży pożarnej terenowych służb ratowniczych lub innych jednostek ratowniczych, a także ochotniczej straży pożarnej (art. 32 ust. 1-2 u.p.poż.). Poza tym gmina ma również obowiązek: 1) bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej; 2) ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; 3) ponoszenia kosztów przeprowadzania okresowych badań lekarskich członków ochotniczej straży pożarnej biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (art. 32 ust. 3 u.p.poż.). Niezależnie od tego prawodawca zobowiązuje gminy do ponoszenia kosztów utrzymania i wyposażenia budynku, obiektu lub terenu, zajmowanego przez jednostkę ochotniczej straży pożarnej, jeżeli obiekt taki nie jest własnością gminy albo nie jest przez nią użytkowany lub zarządzany (art. 32 ust. 4 u.p.poż.). Wynika stąd obowiązek finansowania przez gminę kosztów szeroko rozumianej działalności jednostek ochotniczych straży pożarnych, które stanowią podstawowy element systemu ochrony przeciwpożarowej. Należy podkreślić, że ochotnicze straże pożarne pełnią w gminie szczególną rolę, która znacznie wykracza poza realizację zasadniczego celu ich istnienia. Zajmują się bowiem nie tylko ochroną przeciwpożarową, ale również działalnością społeczną, kulturalną, oświatową, itd. Są czynnikiem integrującym lokalną społeczność i przejawem istnienia jej świadomości. Z uwagi na to prawodawca nadał im status prawny znacznie wyższy niż każdemu innemu stowarzyszeniu, działającemu na terenie gminy<sup>333</sup>.

<sup>332</sup> Zob. B. Kurzępa, *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013, s. 234.

<sup>333</sup> Zob. B. Kurzępa, *Ustawa...*, s. 292.



W świetle stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wynika, że pod pojęciem kosztu należy rozumieć sumę pieniędzy wydatkowaną na kupno lub opłacenie czegoś, nakład pieniężny na określony cel, wartość, cenę. Z ekonomicznego punktu widzenia koszt to wyrażone wartościowo zużycie składników majątku trwałego i obrotowego, usług obcych, nakładów pracy oraz niektóre wydatki niestanowiące zużycia (jak podatki i składki na ZUS), związane z prowadzeniem normalnej działalności przez jednostkę gospodarczą w określonej jednostce czasu. W związku z tym nie sposób uznać, że kosztem funkcjonowania ochotniczej straży pożarnej jest spłata pożyczki wraz z odsetkami, nawet jeżeli została ona zaciągnięta na zakup samochodu strażackiego, zapewniającego gotowość bojową związaną z ochroną przeciwpożarową. Inaczej mówiąc, gmina może udzielić dotacji na zakup samochodu strażackiego bądź taki zakup bezpośrednio sfinansować. Nie może jednak przekazać dotacji na cele związane ze spłatą kredytów bądź pożyczek zarówno jednostek sektora finansów publicznych, jak i jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych<sup>334</sup>.

Z pojęciem kosztów wiąże się pojęcie wydatków, związanych z realizowaniem ochrony przeciwpożarowej, którego zakres przybliża uregulowanie zawarte w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej<sup>335</sup>. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia są to wydatki związane z zapewnieniem gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej, tę zaś realizuje się m.in.: przez zakup urządzeń i sprzętu przeciwpożarowego, specjalistycznej odzieży ochronnej oraz chemicznych środków gaśniczych, paliwa, olejów i smarów oraz wydatki na remonty generalne środków transportu, budowę i modernizację obiektów strażnic, badania naukowe i działalność racjonalizatorską w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i innych zagrożeń, a także propagowanie bezpieczeństwa pożarowego.

Należy podkreślić, że gminy nie mogą – a przynajmniej nie w trybie art. 29 i art. 32 u.p.poż. – przekazywać środków budżetowych na inwestycje ochotniczej straży pożarnej, ponieważ ta, jako podmiot funkcjonujący w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>336</sup>, jest podmiotem pozostającym poza sferą podmiotów publicznych. W konsekwencji przekazanie przez gminę środków budżetowych na inwestycje realizowane przez ochotniczą straż pożarną stanowiłoby transfer środków gminnych poza sferę finansów publicznych bez odpowiedniej podstawy prawnej<sup>337</sup>.

Budżet państwa uczestniczy w kosztach funkcjonowania gminnej (miejskiej) zawodowej straży pożarnej, powiatowej (miejskiej) zawodowej straży pożarnej czy ochotniczej straży pożarnej jedynie wówczas, kiedy jednostki te działają w ramach

<sup>334</sup> Zob. uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 3 czerwca 2013 r., KI-411/169/13, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 4, s. 2.

<sup>335</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 53, poz. 564 ze zm.).

<sup>336</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 210).

<sup>337</sup> Zob. wyrok WSA z dnia 8 listopada 2005 r., III SA/Wa 2736/05, LEX nr 198839.



krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (art. 33 ust. 1 u.p.poż.). Z tym, że środki budżetowe mogą zostać wykorzystane wyłącznie dla zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej. Inne koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych i ich związków, związane z ochroną przeciwpożarową, pokrywane są z budżetu państwa, pod warunkiem, że na podstawie odrębnych przepisów zostaną przekazane gminom jako zadania zlecone (art. 34 ust. 1 u.p.poż.).

Na wójcie spoczywa również obowiązek koordynowania funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: KSRG) na obszarze gminy, w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został przez niego zatrudniony albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych (art. 14 ust. 5 u.p.poż.). Na stanowisku komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej może być zatrudniony komendant gminny związku ochotniczych straży pożarnych (art. 32 ust. 3a u.p.poż.).

Z kolei do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej, zgodnie z art. 21b u.p.poż., należy: 1) prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; 2) prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu; 3) budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej, wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu; 4) organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu. Z treści przepisu wynika zatem, że ochrona przeciwpożarowa, realizowana przez powiat w ramach zadań własnych, ogranicza się do działań analitycznych, koordynacyjnych i organizacyjnych wyspecjalizowanych jednostek, wykonujących zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej na obszarze powiatu.

W kontekście zadań jednostek samorządu terytorialnego, związanych z ochroną przeciwpożarową, należy zwrócić uwagę na art. 2 pkt 4 u.p.poż. odnoszący się do KSRG, który stanowi integralną część organizacji systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmujący prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska. KSRG skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych, których celem jest eliminowanie źródeł zagrożenia i zwalczanie ich skutków.

Starosta, będący częścią KSRG, otrzymał prawo określania na obszarze powiatu zadań mieszczących się w ramach tego systemu. Poza tym starosta koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje systemem przy pomocy zespołu zarządzania kryzysowego, działającego na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 14 ust. 3-4 u.p.poż.). KSRG

jest podstawowym narzędziem starosty, służącym do realizacji zadań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu w czasie pożaru, klęski żywiołowej lub innych miejscowych zagrożeń. Wynika stąd, że „Poziom powiatowy KSRG jest podstawowym poziomem wykonawczym działań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu. Na poziomie powiatowym KSRG przyjmowane są wszelkie zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych w oparciu o procedury ujęte w planach ratowniczych oraz realizowane są działania ratownicze, również wówczas, gdy siły i środki gminnych podmiotów ratowniczych są niewystarczające i wymagają wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego”<sup>338</sup>. W przypadku, kiedy siły i środki podmiotów KSRG i innych podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu są niewystarczające, czynności te wspomagają siły i środki podmiotów zadysponowanych do tego z obszaru województwa.

Szczególnym uprawnieniem starosty, związanym z wykonywaniem zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu, jest prawo do informacji. Starosta bowiem ma prawo żądać od związku ochotniczych straży pożarnych, ochotniczej straży pożarnej pozostającej poza strukturami takiego związku, organów jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, które utworzyły jednostki ochrony przeciwpożarowej, informacji związanych z wykonywaniem ich zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu (art. 21 ust. 2 u.p.poż.). Na podstawie art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>339</sup> kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży mają obowiązek przedkładania radzie powiatu i staroście informacji ze swej działalności, jak również informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Rada powiatu przynajmniej raz w roku rozpatruje informację komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Na polecenie starosty taką informację właściwy komendant jest obowiązany złożyć w każdym czasie. Rada powiatu na podstawie uzyskanych informacji może w drodze uchwały określić kierunki działań, zmierzających do usunięcia istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Natomiast w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt lub starosta może wydać komendantowi powiatowemu Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia<sup>340</sup>. Podlega ono niezwłocznemu wykonaniu. Należy podkreślić, że takie uchwały lub polecenia nie mogą dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej. Uchwały lub polecenia nie mogą również określać sposobu wykonania zadania przez Państwową

<sup>338</sup> Zob. B. Kogut, *Organizacja i funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, (w:) B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes (red.), *Zarządzanie kryzysowe*, t. III, *Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, Legnica 2013, s. 97.

<sup>339</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.).

<sup>340</sup> Należy podkreślić, że polecenie wójta lub starosty wydawane komendantowi Państwowej Straży Pożarnej stanowi naruszenie zasady decentralizacji i zaburza funkcjonowanie systemu opartego na zespoleniu służb, inspekcji i straży. Przyjęte rozwiązanie umożliwia organom wykonawczym gminy i powiatu wkraczanie w sferę zastrzeżoną dla organów administracji rządowej i wydawania wiążących poleceń podporządkowanych im służb, inspekcji i straży, co jest rozwiązaniem wątpliwym, jeżeli chodzi o sposób zorganizowania organów administracji publicznej.

Straż Pożarną. Za treść i skutki polecenia wyłączną odpowiedzialność ponosi wójt lub starosta, z tym jednak zastrzeżeniem, że za sposób jego wykonania odpowiada komendant Państwowej Straży Pożarnej. Polecenie naruszające prawo jest nieważne; jego nieważność w trybie nadzoru stwierdza wojewoda. Każde wydane ustnie polecenie wymaga potwierdzenia na piśmie. Komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej, jeżeli nie jest w stanie wykonać polecenia wójta lub starosty, niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej.

Z treści przytoczonych przepisów wynika, że ochrona przeciwpożarowa jest realizowana w sposób permanentny, zapewniający bezpieczeństwo obywateli. W zapewnienie tej ochrony bezpośrednio włączone są jednostki samorządu terytorialnego. Z tym że zasadniczy ciężar, związany z realizacją wynikających stąd zadań, spoczywa na gminie. Przyjęte założenie wynika z przekonania, że w przypadku gwałtownych zdarzeń spowodowanych pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem, najszybciej będą w stanie zareagować struktury lokalne, których zagrożenie bezpośrednio dotyka, i w konsekwencji bezpośrednio zainteresowane ograniczeniem jego negatywnych skutków. W świetle obowiązujących rozwiązań ochrona przeciwpożarowa realizowana jest równolegle przez dwie niezależne od siebie struktury, zintegrowane ze sobą w ramach KSRG, co jest przejawem dywersyfikacji zadań i kompetencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i Państwową Straż Pożarną. W związku z tym można uznać, że system ochrony przeciwpożarowej został prawidłowo zorganizowany z tym jednak zastrzeżeniem, że jego skuteczne funkcjonowanie uzależnione jest od wysokości środków budżetowych przekazywanych przez gminy i powiaty na realizację związanych z tym zadań.

## **Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpowodziowej**

Jedną z najbardziej elementarnych potrzeb każdego człowieka jest poczucie bezpieczeństwa. Z tego względu jego zagwarantowanie w stosunku do swoich obywateli należy do najważniejszych obowiązków państwa i jego organów. Bezpieczeństwo ma charakter wielowymiarowy i obejmuje wiele szczegółowych obszarów funkcjonowania człowieka w życiu zarówno indywidualnym, jak i społecznym. Do najważniejszych zagrożeń, jakie od zarania dziejów zagrażają bezpieczeństwu człowieka, należą te wywoływane przez siły natury, a wśród nich zagrożenie powodziowe.

Zdaniem Karola Mąki „powódź można zdefiniować jako stan zalania doliny rzecznej wywołujący straty gospodarcze i pozagospodarcze”<sup>341</sup>. Z kolei prawna definicja powodzi zawarta została w art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121). Powódź została w niej zdefiniowana jako „czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych”<sup>342</sup>. O skali zagrożenia powodziowego w Polsce świadczą dane Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, opracowane na podstawie analizy katastrofalnych zjawisk przyrodniczych, występujących w naszym kraju w latach 1990-2010. Wynika z nich, że aż 98,5% strat wywołanych tą kategorią zagrożeń w Polsce w tym okresie spowodowały powodzie<sup>343</sup>. Skala tego problemu w dużym stopniu wynika z położenia geograficznego Polski i uwarunkowań klimatycznych – aż 88% powierzchni kraju stanowią obszary dorzeczy Wisły i Odry, a do najbardziej zagrożonych regionów w Polsce należą województwa: małopolskie, podkarpackie, śląskie, dolnośląskie i opolskie<sup>344</sup>. Z danych Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wynika, że łącznie w Polsce zagrożenie powodzią dotyczy terenów i zlokalizowanej na nich infrastruktury na obszarze 1039 gmin. Na tych terenach zagrożenie obejmuje między innymi: ponad 875 tys. ha użytków rolnych, 86 500 budynków mieszkalnych, 2 600 budynków użyteczności publicznej, około 2 tys. mostów i ponad 280 oczyszczalni ścieków<sup>345</sup>. Należy w tym miejscu dodać, że w ciągu ostatnich stu lat mieliśmy w Polsce do czynienia z przynajmniej kilkoma tzw. „powodziąmi stulecia”, tj. w 1934, 1970, 1997 i 2010 roku<sup>346</sup>.

<sup>341</sup> K. Mąka, *System ochrony przeciwpowodziowej w Polsce. Zadania organów administracji publicznej w fazach zapobiegania i reagowania na zagrożenia powodziowe*, „Poliarchia” 2013, nr 2, s. 10.

<sup>342</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121).

<sup>343</sup> Zob. K. Mąka, *System...*, s. 8.

<sup>344</sup> Tamże, s. 8, 10-11; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, 2012, s. 7.

<sup>345</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, 2012, s. 7-8.

<sup>346</sup> K. Mąka, *System...*, s. 8.

Funkcjonowanie całego systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce jest uregulowane przez liczne akty prawne, poczynając od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (zwłaszcza w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej), poprzez ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego, uchwalane przez jednostki samorządu terytorialnego. Szczególne znaczenie w tym systemie mają: ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 209) oraz ustawa z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121)<sup>347</sup>. „Encyklopedia samorządu terytorialnego” ochronę przed powodzią określa jako „system przedsięwzięć prawno-organizacyjnych, planistycznych, budowlanych, technicznych, ekonomicznych i informacyjnych, mających na celu eliminację lub minimalizację skutków zagrożeń powodziowych dla ludzi i mienia”<sup>348</sup>. Zgodnie z art. 88a, ust. 4 ustawy Prawo wodne „ochronę przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków, w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej”<sup>349</sup>.

Powódź jest stanem bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców terenów nią objętych, zwierząt, a także mienia. Z tego względu w państwie szczególne znaczenie przypisuje się budowie skutecznego systemu ochrony przeciwpowodziowej. Wymaga to zaangażowania wielu sfer i podmiotów administracji publicznej, zarówno szczebla centralnego, regionalnego, jak i lokalnego. Zgodnie z art. 88a ust. 1 ustawy Prawo wodne „ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej”<sup>350</sup>. Z tego względu, zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w polskim systemie prawnym, jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli pełnią bardzo ważną rolę w systemie ochrony przeciwpowodziowej.

Jak zauważa K. Mąka, system zarządzania kryzysowego na poziomie regionalnym i lokalnym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej jest dość specyficzny. Wynika to z faktu, iż organy tej administracji pełnią dwojaką rolę, tzn. – jak pisze K. Mąka – „wojewodowie, starostowie czy wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast pełnią funkcję kierowniczą z zakresu zarządzania kryzysowego na danym obszarze; kierują, koordynują i nadzorują działalność wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży, w tym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Jednak w ujęciu całości-

<sup>347</sup> Należy tu ponadto wymienić również inne akty prawne o charakterze ogólnym, które także określają zadania i kompetencje służb i organów administracji publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Są to m.in.: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.); ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.); ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1204); ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.); ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.) i inne.

<sup>348</sup> *Ochrona przed powodzią*, (w:) K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 451.

<sup>349</sup> Art. 88a, ust. 4 ustawy Prawo wodne.

<sup>350</sup> Art. 88a ust. 1 ustawy Prawo wodne.

wym pełnią oni funkcję wykonawczą dla systemu, jako organy poniekąd podległe Prezesowi Rady Ministrów”<sup>351</sup>.

Do zadań własnych gminy należą sprawy „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”<sup>352</sup>. Do zadań organu wykonawczego gminy, tj. wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w omawianym zakresie należy opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego (art. 31a ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei zgodnie z art. 31b ust. 1 ustawy w sytuacji braku możliwości usunięcia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów objętych bezpośrednim zagrożeniem. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 209) wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest także organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w realizacji zadań w tym zakresie jest powołany przez niego gminny zespół zarządzania kryzysowego (art. 19 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Do zadań samorządu powiatowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.), należą m.in. sprawy „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli” (art. 4 ust. 1 pkt 15) oraz „ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska” (art. 4 ust. 1 pkt 16). Należy również zwrócić uwagę na kompetencje rady powiatu jako organu stanowiącego samorządu powiatowego. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 12 pkt 9d wymienia „dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu”. Z kolei do zadań starosty jako przewodniczącego organu wykonawczego jednostki samorządu powiatowego (zarządu powiatu) zgodnie z art. 34 ust. 1a tej ustawy należy opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Zgodnie z art. 38a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym „w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku”. Do zadań tej komisji należy m.in. ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu (art. 38a ust. 2 pkt 1), 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 (art. 38a ust. 2 pkt 2), przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku

<sup>351</sup> K. Mąka, *System...*, s. 13.

<sup>352</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).



publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 38a ust. 2 pkt 3) i in. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym starosta jest także organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie powiatu. Swoje zadania w tym zakresie wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu (art. 17 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego (art. 17 ust. 4).

Samorząd województwa, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, wykonuje zadania w zakresie „gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych”. Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 14 tej ustawy do zadań samorządu województwa należą sprawy bezpieczeństwa publicznego.

Należy również nadmienić, że w systemie ochrony przeciwpowodziowej ważną rolę odgrywają plany zarządzania kryzysowego, tworzone nie tylko przez organy administracji centralnej, ale także przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z o zarządzaniu kryzysowym). Jednak jak zauważa Andrzej Sęk „obszary potencjalnego zagrożenia powodzią powinny być także uwzględniane przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Do tych obszarów trzeba zaliczyć tereny narażone na: przełania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego”<sup>353</sup>.

W kwestii efektywnej realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej niezbędna jest ścisła współpraca jednostek samorządowych ze służbami wojewody (przedstawiciela administracji rządowej w terenie) oraz innymi podmiotami i instytucjami. Koordynacja tej współpracy jest zadaniem wojewody. Zgodnie z art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.) zapewnia on „współdziałanie 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”<sup>354</sup>. Do jego kompetencji należy też dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią, a także ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego (art. 22 pkt 3).

Z systemem ochrony przeciwpowodziowej ściśle wiąże się sfera zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 2 ustawy z o zarządzaniu kryzysowym „zarządzanie

<sup>353</sup> A. Sęk, *Ochrona przeciwpowodziowa jako zadanie organów władzy lokalnej*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 20, s. 216.

<sup>354</sup> Art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

kryzysowe to działalność organów administracji publicznej, będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”<sup>355</sup>. K. Mąka wszystkie czynności z zakresu zarządzania kryzysowego określa „jako pewien komplementarny, wzajemnie uzupełniający się, zamknięty cykl działań zmierzający do zarządzania sytuacjami kryzysowymi”<sup>356</sup>. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce jest wielopłaszczyznowa. Obejmuje ona działalność organów administracji publicznej na poziomie: 1) krajowym – Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Administracji i Cyfryzacji, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, zespoły zarządzania kryzysowego ministerstw i centralnych organów administracji rządowej, centra zarządzania kryzysowego ministerstw i centralnych organów administracji rządowej; 2) wojewódzkim – wojewoda, Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego; 3) powiatowym – starosta, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego; 4) gminnym – wójt, (burmistrz, prezydent miasta), Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego<sup>357</sup>.

Zarządzanie kryzysowe w ramach ochrony przeciwpowodziowej, tak jak w przypadku innych zagrożeń, obejmuje 4 fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Faza zapobiegania obejmuje działania, mające na celu wyeliminowanie lub przynajmniej zminimalizowanie prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi lub ograniczenie jej skutków. Możemy tu zaliczyć m.in. budowę nowych oraz modernizację już istniejących, a także utrzymanie, bieżącą konserwację i eksploatację technicznych środków ochrony przeciwpowodziowej. Bardzo ważne na tym etapie jest również opracowanie map zagrożenia oraz ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym<sup>358</sup>. W fazie przygotowania istotne jest zaplanowanie odpowiednich działań i przygotowanie planów reagowania kryzysowego, na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej (powodzi), a także przeprowadzenie ćwiczeń podmiotów odpowiedzialnych za podejmowanie działań w przypadku wystąpienia powodzi. Faza reagowania rozpoczyna się w przypadku wystąpieniu realnego zagrożenia powodzią. Jej istotą jest podjęcie bezpośrednich działań ukierunkowanych na zapobieganie zniszczeń lub zminimalizowanie ich skutków, a po ich wystąpieniu podjęcie działań ratowniczych, związanych z objęciem niezbędną pomocą poszkodowanych oraz ograniczenie wtórnych szkód i strat<sup>359</sup>. Mamy tu zatem do czynienia z prowadzeniem bezpośredniej akcji przeciwpowodziowej. Faza odbudowy obejmuje działania ukierunkowane na przywrócenie wszystkich systemów do

<sup>355</sup> Art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>356</sup> K. Mąka, *System...*, s. 10.

<sup>357</sup> M. Klimek, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego a działania ratownicze*, (w:) M. Ciecierski, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *System ratownictwa w Polsce*, Warszawa 2016, s. 134.

<sup>358</sup> K. Mąka, *System...*, s. 10, 20.

<sup>359</sup> M. Klimek, *Zarządzanie...*, s. 139.

stanu sprzed wystąpienia powodzi. Jej istotą jest zatem usuwanie skutków powodzi, pomoc poszkodowanym oraz odtwarzanie zniszczonej infrastruktury i zasobów.

Obok organów administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli bardzo ważną rolę w systemie ochrony przeciwpowodziowej pełni wiele różnego rodzaju służb, inspekcji i straży, których działanie jest bardzo ważne w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. Szczególnie istotną rolę w tym zakresie pełni Państwowa Straż Pożarna, która jest centralnym organem w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i ochrony na wypadek klęsk żywiołowych. Ponadto należy tu wymienić m.in.: policję, siły zbrojne, Państwowe Ratownictwo Medyczne, straże miejskie i gminne, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Ochrony Środowiska i wiele innych podmiotów<sup>360</sup>. Skuteczność działań w ramach przeciwdziałania zagrożenia powodziowego w ramach poszczególnych etapów zarządzania kryzysowego w dużym stopniu zależy od ścisłej współpracy i koordynacji działań poszczególnych podmiotów zaangażowanych w te działania. Działania poszczególnych służb, inspekcji i straży powinny wzajemnie się uzupełniać i dopełniać.

---

<sup>360</sup> K. Mąka, *System...*, s. 13.



# BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bar M., Jendrośka J., Tarnacka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002.
- Barczak A., Kowalewska E., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*, Warszawa 2015.
- Bojarski K., *Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Rocznik Samorządowy” 2012, nr 1.
- Bojarski T. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bronisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty naukowe WSEI, seria Administracja” 2012, nr 1.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Chmaj M., Herc G., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz procedura uchwałodawcza*, (w:) M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007.
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
- Chojnacka-Woźniak A., *Polska Polityka Społeczna - problemy i wyzwania*, (w:) M. Szreniawska (red.), *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015.
- Czuryk M., *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2009, nr 3.
- Danieluk B., *Stany nadzwyczajne*, (w:) M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Dobkowski J., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec integracji europejskiej (wybrane uwagi)*, (w:) E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Droliński K., *Prawo policyjne. Międzynarodowe prawo policyjne*, Szczytno 1996.
- Dubel L., Kostrubiec J., Ławnikowicz G., Markwart Z., *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
- Dziewięcka-Bokun L., *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, (w:) L. Frąckiewicz (red.), *Bezpieczeństwo socjalne*, Katowice 2003.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo współczesnej Polski – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
- Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, (w:) W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.
- Filaber J., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmania Wratislaviensis” 2009, nr 2.
- Filar M., *Prawne podstawy funkcjonowania straży komunalnych*, (w:) K. Rajchel (red.), *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008.
- Gagacka M., *Dywersyfikacja usług społecznych w systemie zapewniania bezpieczeństwa socjalnego*, (w:) M. Molendowska, T. Jarocki (red.), *Bezpieczeństwo społeczne - bezpieczeństwo socjalne. Gospodarka, rynek, społeczeństwo, innowacyjność*, Kielce 2015.

- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.
- Gizicki W., *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, (w:) W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014.
- Goeschel A., *Gesellschaftsordnung, Wirtschaftsweise, Raumgliederung und Staatsgewalt: Anmerkungen zur Entwicklungsgeschichte der Polizei in Deutschland*, „Gesamtwirtschaft, Raumordnung und Sozialsicherung” 1977.
- Götz V., *Vor 60 Jahren – Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz*, „Juristische Schulung” 1991.
- Gozdór G., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa, 2008.
- Góra T., *Bezpieczeństwo publiczne w samorządzie gminnym – wybrane zagadnienia*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2015, nr 2.
- Górnik P., *Podstawy prawne funkcjonowania oraz zadania straży gminnych*, Katowice 2009.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Grosse T.G., *Czy Polska potrzebuje dobrego rządu*, Warszawa 2008.
- Grześkowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Huczek M., *Rola organizacji pozarządowych w rozwoju gospodarczym regionu*, (w:) M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne*, Kraków 2014.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jaroszyński M., *Zagadnienie samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6.
- Jeżewski J., *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3.
- Kamiński P., *Straże gminne (miejskie) w zarządzaniu kryzysowym*, Kalisz 2013.
- Kamiński R., *Zadania organów samorządu gminnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2015, nr 4.
- Karpiuk M., *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4.
- Karpiuk M., Kostrubiec J., Paździor M., Popik-Choraży K., Sikora K., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 3.
- Karpiuk M., *Ograniczanie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa narodowego*, (w:) K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk (red.), *Służąc dobru wspólnemu*, Lublin 2016.
- Karpiuk M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, t. 4.
- Karpiuk M., *Status prawny organów samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.) *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2014, nr 1.
- Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminnym*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.
- Karpiuk M., *Zarządzanie kryzysowe na poziomie powiatowym*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.



- Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Klimek M., *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego a działania ratownicze*, (w:) M. Ciecierski, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *System ratownictwa w Polsce*, Warszawa 2016.
- Kogut B., *Organizacja i funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, (w:) B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes (red.), *Zarządzanie kryzysowe*, t. III, *Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, Legnica 2013.
- Kostrubiec J., *Kontrola administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013.
- Kotowski W., *Straże gminne. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. II, Warszawa 2015.
- Kulesza M., Radwan-Röhrenscheft M., *Projekt nowej ustawy o strażach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 1-2.
- Kulesza M., *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, „Materiały szkoleniowe Reformy Administracji Publicznej”, nr 1, Warszawa 1999.
- Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.
- Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7.
- Mąka K., *System ochrony przeciwpowodziowej w Polsce. Zadania organów administracji publicznej w fazach zapobiegania i reagowania na zagrożenia powodziowe*, „Poliarchia” 2013, nr 2.
- Merkel A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Darmstadt 1969.
- Michałow W., *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski*, (w:) A.D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1986.
- Miruć A., *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Nowak A.W., *Responsywność a samorządność – wokół idei „społeczeństwa aktywnego” Amitaia Etzioniego*, (w:) T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007.
- Nowak D., *Administracja publiczna w realizacji zadań obronnych w warunkach samodzielności obronnej po 1989 roku*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014.

- Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego - zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna, o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.
- Olejniczak-Szałowska E., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu (w:) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Osierda A., *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 23.
- Parszowski S., Kruczyński A., *Imprezy masowe, organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Warszawa 2015.
- Pawelczyk M., Sokal P., *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- Polinceusz M., *Zadania gminy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.
- Pomykała M., *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2015.
- Popławski A., *Bezpieczeństwo imprez masowych – wybrane zagadnienia*, „*Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni*” 2016, nr 3.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
- Prokop K., *Organizacja działań ratowniczych w czasie stanu klęski żywiołowej*, (w:) M. Ciecierski, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *System ratownictwa w Polsce*, Warszawa 2016.
- Prokop K., *Stan klęski żywiołowej*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczególna*, Warszawa 2013.
- Prokop K., *Zarządzanie kryzysowe w czasie klęski żywiołowej*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys sytemu*, Olsztyn 2016.
- Prokop K., *Zarządzanie kryzysowe*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.
- Rothman J., *Three Model of Community Organization Practice*, (w:) F. M. Cox (red.) *Strategies of Community Organization*, Illinois 1976.
- Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do spraw o świadczenia rodzinne*, (w:) I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, J. Ignaczewski (red.), *Komentarz do spraw administracyjnych: wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015.
- Schwegel A., *70 Jahre Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz – Anmerkungen zur Genesis und Wirkungsgeschichte der Generalklausel § 14 PVG unter besonderer Berücksichtigung der NS-Zeit*, „*Archiv für Polizeigeschichte*” 2001, nr 3.
- Sęk A., *Ochrona przeciwpowodziowa jako zadanie organów władzy lokalnej*, „*Studia Polilogiczne*” 2011, nr 20.

- Siemiński W., *Relacje organów i urzędu gminy z lokalnymi środowiskami opiniotwórczymi w ujęciu marketingowym*, „Człowiek i Środowisko” 1997, nr 2.
- Sierpowska I., *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 16.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Simiński P., *Funkcjonowanie Straży Miejskiej w systemie bezpieczeństwa w Koszalinie*, (w:) M. Górka (red.) *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Koszalin 2013.
- Sobolewska-Noel J., *Rynkowe trendy i koncepcje w dziedzinie zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 1.
- Szczęch N., *Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz dyscyplina pracy funkcjonariuszy Straży Gminnej*, (w:) A. Pieczywok, M. Karpiuk (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy formacji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2016.
- Szeląg I., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr VI.
- Szewe A., Jyż G., Pławecki Z., *Samorząd Gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
- Trejnis Z., *Nauki o bezpieczeństwie nową dyscypliną w dziedzinie nauk społecznych?*, (w:) B. Jagusiak (red.), *Studia bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
- Twelvetrees A., *Community Work*, Houndmills 2002.
- Ura E., *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1974.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Zaborowski J., *Ustrój Milicji Obywatelskiej. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 1988.
- Zacher L., *Bezpieczeństwo ekologiczne – wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, (w:) *Międzynarodowe bezpieczeństwo ekologiczne*, Lublin 1991.
- Zimmermann M., *Administracyjne akty rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Prawo” 1958, nr 6.
- Zychowicz Z. (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011.
- Żywicka A., *Administracyjnoprawna regulacja związana ze stanami nadzwyczajnymi*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.