


Aldona Domańska*

 <https://orcid.org/0000-0002-9343-6932>

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie własne gminy

Zagadnienia wybrane

Bezpieczeństwo jest egzystencjalną potrzebą każdego człowieka¹, grup społecznych, państwa, całej międzynarodowej społeczności. Jedną zaś z podstawowych funkcji współczesnego państwa jest dążenie do zapewnienia zarówno obywatelom, jak i innym podmiotom przebywającym na jego terytorium bezpieczeństwa, a więc podejmowanie działań w celu usuwania bądź przeciwdziałania ewentualnym zagrożeniom. Nadrzędność bezpieczeństwa nad innymi celami państwa jest niepodważalna, gdyż stanowi wartość elementarną jego współczesnego funkcjonowania. Jest potrzebą narodową oraz celem działania państwa, grup społecznych i jednostek². Ze względu na rozległość regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa niniejsza publikacja poświęcona zostanie problematyce zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego przez organy samorządu gminnego, które realizują owe powinności jako zadania własne.

Próby zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwo publiczne oraz porządek publiczny były wielokrotnie podejmowane w polskiej literaturze naukowej³. Są one ze

* Dr hab. Aldona Domańska, prof. UŁ – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

- 1 T. Jasudowicz, *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka*, [w:] *Potrzeby jako współczesny determinant praw człowieka*, red. E. Ura, B. Sitek, T. Graca, Józefów 2017, s. 9.
- 2 Szerzej por. A. Domańska, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego na szczeblu samorządu*, [opinia nr 43], <https://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/opinie-i-analazy-nr-43,1677.html> (dostęp 4.04.2019).
- 3 A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2; M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009; A. Domańska, K. Skotnicki, *Bezpieczeństwo w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Bień-Kacała i in., Toruń 2016, s. 359–369; L.W. Feler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012; W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek prawny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015; A. Sekciński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „Kwartalik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2013, nr 6, s. 42–80 <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/08/epolitikon-6-2013.pdf> (dostęp 4.04.2019).

sobą powiązane, a ich ochrona jest jednym z najstarszych zadań publicznych⁴, wiążącym się z samym powstawaniem władzy publicznej⁵. Współcześnie funkcjonuje w literaturze wiele definicji bezpieczeństwa⁶. Jednak na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto, że rozumiane jest jako gwarancja niezakłóconego funkcjonowania zarówno obywateli, jak i instytucji⁷.

Inną kategorię stanowi natomiast porządek publiczny, przez który należy rozumieć pewien stan faktyczny wewnątrz państwa regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (obyczajowymi, moralnymi, religijnymi, zasadami współżycia społecznego itp.), których przestrzeganie umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej, w określonym miejscu i czasie⁸. I choć oba pojęcia bardzo często przywoływane są przez przedstawicieli doktryny oraz ustawodawcę, to jednak nie są one definiowane w żadnym akcie prawnym. Zakres obu stanów jest jednak wyznaczany i gwarantowany normami prawnymi, a zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny także innymi społecznie akceptowanymi normami, w tym m.in. moralnymi czy obyczajowymi⁹. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że pomiędzy porządkiem a bezpieczeństwem publicznym zachodzi stosunek

-
- 4 Por. *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006, s. 28; S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 99–104; B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 11; A. Osierda, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania*, red. A. Osierda, Bielsko-Biała 2008, s. 16; M. Małecka-Łyszczek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, tamże, s. 9.
- 5 M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 185.
- 6 J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996; J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998; *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
- 7 S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 101.
- 8 Por. J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura i in., Rzeszów 2008, s. 34; J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983–1984*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1987, nr 47, s. 44; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 39.
- 9 I. Szeląg, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „Kwartalik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2013, nr 6, s. 167–168, <https://www.google.com/search?q=bezpiecze%C5%84stwo+w+samorz%C4%85dzie&oq=bezpiecze%C5%84stwo+w+samorz%C4%85dzie&aqs=chrome..69i57j0l2.6053j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (dostęp 6.04.2019).

krzyżowania¹⁰. Stąd też można wskazać pewne zachowania, które, będąc naruszeniem porządku publicznego, stwarzają jednocześnie zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego¹¹, ale też takie w przypadku wystąpienia których zależność między złamaniem zasad porządku a naruszeniem bezpieczeństwa już nie występuje¹².

Obowiązek ochrony bezpieczeństwa człowieka ustanowiony został w art. 5 Konstytucji RP, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹³.

Prawo jednostki do bezpieczeństwa wypływa z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, gdyż godność stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, w tym także prawa do bezpieczeństwa. Jest ona nienaruszalna, a na władzy publicznej ciąży obowiązek jej poszanowania i ochrony¹⁴. Ponadto pojęcie bezpieczeństwa występuje w różnych kontekstach w tekście przepisów konstytucyjnych, co jest następstwem uznania, że zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z najistotniejszych celów państwa¹⁵. Jego obowiązkiem jest chronienie stanu „w którym członkowie wspólnoty państwowej nie odczuwają zagrożenia lub lęku ze strony organów państwa lub innych państw; stan pewności i zabezpieczenia; stan wolności od niepokoju, zagrożenia, strachu, niebezpieczeństwa, ataku albo poczucia zagrożenia ze strony niestabilnego porządku; swobodę działania, której nie towarzyszy poczucie zagrożenia”¹⁶. Aktywność państwa w tej sferze „powinna być nadzorowana i koordynowana w ramach pewnej sformalizowanej struktury organizacyjnej, posiadającej ustalone procedury, zasady, przepisy – a więc bez wątpienia powinny stanowić system bezpieczeństwa państwa”¹⁷.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest przede wszystkim kompetencją organów administracji publicznej, ale, jak wskazują przedstawiciele doktryny, bezpieczeństwo stanowi także kryterium prawne działania, kompetencji organów administracji państwowej i samorządowej¹⁸. Ustawodawca wskazał, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla or-

10 S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 33; *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP...*, s. 30.

11 Np. nieprzestrzeganie zasad ruchu drogowego.

12 I. Szeląg, *Ochrona porządku...*, s. 169–170.

13 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

14 Art. 30 Konstytucji RP.

15 Szerzej E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 82 i n.

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

17 H. Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 418, <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/46/43> (dostęp 4.04.2019).

18 J. Grzela, *Współpraca Policji z jednostkami samorządu terytorialnego na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, https://www.academia.edu/9678463/Wsp%C3%B3lpraca_Policji_z_jednostkami_samorz%C4%85du_terytorialnego_na_przyk%C5%82adzie_wojew%C3%B3dztwa_%C5%9Bwi%C4%99tokrzyskiego (dostęp 4.05.2019).

ganów innych władz publicznych¹⁹. Ustawy samorządowe²⁰ natomiast określają dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego odpowiednie zadania w zakresie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Realizowane są one w ramach zadań własnych, niezależnie od zadań zleconych, które wynikają z innych ustaw²¹. Zadania podejmowane przez organy samorządu muszą służyć:

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

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

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

20 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512).

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

22 P. Czarny i in., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformacja Policji – część I)*, Warszawa–Kraków 1998, s. 186.

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

24 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

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

Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gmin jest jednym z najistotniejszych zadań, jakie ustawodawca nałożył na samorząd gminny. Wszak poziom bezpieczeństwa w gminie świadczy często o jej rozwoju, ale jest także brany pod uwagę przez ewentualnych inwestorów.

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

W celu realizacji powyższych zadań rada gminy może stanowić akty prawa miejscowego, które mają charakter powszechnie obowiązujący na obszarze danej gminy²⁷. Ponadto ma prawo podejmować uchwały, dotyczące utrzymania porządku publicznego w zakresie gminy. Zgodnie z art. 3 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

W praktyce, co należy podkreślić, gminy pełnią szereg zadań, które składają się na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego swoim mieszkańcom. W tym celu współpracują z właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego instytucjami, w tym m.in. strażą miejską, inspekcją nadzoru budowlanego czy strażą pożarną. Bardzo ważne miejsce zajmuje tu współpraca z policją. Przejawia się to choćby w prawie do domagania się od organów policji przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także wnioskowanie o wspólne podjęcie działań na rzecz ochrony bezpieczeństwa

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

27 S. Bułajewski, *Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP*, „Studia Prawnoustrojowe” 2005, nr 5, s. 75–98; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 30 i n.; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003; M. Konarski, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego jako źródła prawa stanowionego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2010, nr 1, s. 89–114; E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 21–35.

i porządku publicznego²⁸, czy też kompetencjach jednostek samorządowych względem ich udziału w obsadzaniu stanowisk w policji²⁹.

Jedną z najbardziej kontrowersyjnie ocenianych przez społeczeństwo instytucji współuczestniczących w realizacji opisywanych zadań gminy jest straż gminna/miejska. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że funkcjonariusze straży utożsamiani są z organem nakładającym mandaty tytułem wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji³⁰. Formacja ta spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli.

Zgodnie z art. 11.1. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych³¹ do zadań straży należy w szczególności:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
 - 2a) kontrola publicznego transportu zbiorowego³²;
- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- 4) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- 5) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;

28 Art. 3 i 10.1. ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 161, 125, 1091, 1556, 1608, 1635, 1726, 2020).

29 Szerzej por. M. Siwek, *Organy samorządu terytorialnego a działalność Policji*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270, s. 171–179.

30 Do 2015 r. łącznie 12 polskich miast zlikwidowało straż miejską, m.in. Chrzanów, Trzebinia, Szczyrk, Zakroczym, Żory, Stalowa Wola, Jarocin. Podstawowym zarzutem było wykazanie, że zadania straży dublują się w wielu przypadkach z zadaniami policji, zwłaszcza w sferze stosowania przepisów o ruchu drogowym.

31 Dz. U. z 2019 r., poz. 1795.

32 W zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 i 2435 oraz z 2019 r. poz. 730 i 1495).

- 8) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych na potrzeby gminy.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 13 sierpnia do 30 listopada 2015 roku czynności kontrolne straży miejskich działających w miastach wojewódzkich. W ocenie NIK wskazała, że jednostki „właściwie realizowały zadania, zarówno ustawowe, jak i wskazane przez organy samorządu terytorialnego, przy czym efektywność ich realizacji była zróżnicowana. Przy realizacji zadań kierowano się dobrze rozpoznanymi potrzebami i oczekiwaniami społeczności lokalnych oraz skutecznie współpracowano z innymi służbami, w tym z Policją³³. Wśród niedomagań funkcjonowania niektórych kontrolowanych straży wskazano na przypadki „braku procesów monitorowania i pomiaru stopnia realizacji dokonań, w tym m.in. szczególnie istotnego z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli czasu reakcji Straży na zgłoszenia naruszeń porządku”³⁴. Podkreślono, że brak rozwiązań w tym zakresie osłabia skuteczność nadzoru organów gmin, a w konsekwencji możliwość skutecznej reakcji na negatywne zjawiska i ich eliminowanie. NIK zwróciła także uwagę na przypadki działań niegospodarnych, polegających na ponoszeniu kosztów na utrzymanie zbędnych lub nieoptymalnie wykorzystywanych pojazdów.

Wszystkie skontrolowane straże współdziałały z instytucjami realizującymi lokalne programy prewencyjne, mające na celu ochronę porządku oraz ograniczenie patologii społecznych, wspomagały w akcjach i programach prewencyjnych policję³⁵. W opinii właściwych miejscowo komendantów wojewódzkich oraz miejskich policji, prowadzone przez strażników działania pozytywnie wpływały na poprawę porządku publicznego.

W raporcie NIK podkreślono, że prezydenci poszczególnych miast wykonywali wskazane w ustawie o strażach gminnych obowiązki w zakresie nadzoru nad działalnością straży, m.in. opiniując ich plany pracy i przyjmując sprawozdania z wyników ich działania. Nie wszyscy jednak korzystali z możliwości prowadzenia bezpośrednich kontroli jako narzędzia poprawiającego skuteczność nadzoru nad działalnością straży³⁶.

33 Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie straży miejskich*, KAP.430.003.2015, nr ewid. 5/2016/P/15/006/KAP, s. 8, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/P/15/006/> (dostęp 4.04.2019).

34 Tamże.

35 Tamże, s. 22–27.

36 Tamże, s. 27–29.

Ponadto gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej³⁷. Określone uprawnienia odnoszą się do ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, planowania przestrzennego czy polityki społecznej.

Gmina pełni także ważną rolę podczas organizacji imprez masowych oraz w związku z ochroną informacji niejawnych i danych poufnych, przez co realizuje także zadania w ramach gwarancji bezpieczeństwa prawnego.

Ponadto w szerokim spektrum działań gminy znajduje się ratownictwo medyczne, które realizuje zadania w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Szereg kompetencji organów gminy związanych jest z zarządzaniem kryzysowym, uprawnieniami podczas stanów wyjątkowych, a także obroną cywilną, które bez wątpienia służą ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Szczególną rolę pełni wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jako organ wykonawczy gminy realizuje uchwały rady, ale także bezpośrednio zadania gminy. Kieruje on bieżącymi sprawami gminy (art. 31), co zdaniem przedstawicieli doktryny daje mu legitymacje do wydawania zarządzeń jednostkom samorządu terytorialnego w sferze dotyczącej bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁸. W celu realizacji owych zadań wójt (burmistrz, prezydent miasta) uprawniony jest do wydawania przepisów porządkowych (w określonym trybie)³⁹, opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego (art. 31a). Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych (art. 31b). Wójt (burmistrz, prezydent miasta), sprawując władzę w gminie, ponosi odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, spokoju i porządku publicznego, przestrzegania prawa, a także w stanach nadzwyczajnych, takich jak np. klęska żywiołowa.

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

38 B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Administracja” 2012, t. 2, nr 1, s. 233.

39 Następuje to w formie zarządzenia, art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Szczególna rola organów samorządowych zauważalna jest w czasie wystąpienia stanu nadzwyczajnego, np. stanu klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej⁴⁰. Pierwszy z wymienionych stanów oznacza wystąpienie katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Przez awarię techniczną rozumie się natomiast gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Ustawodawca wskazał, że katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym⁴¹.

W następstwie zaistnienia stanów nadzwyczajnych organy kolegialne mogą nie mieć faktycznej możliwości obradowania. Dlatego w sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej⁴², jeżeli stan ten wprowadzono tylko na obszarze gminy działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Może w następstwie wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy, a także występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie niezbędnych czynności. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania

40 M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.

41 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558).

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

tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim⁴³.

Ponadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) w okresie stanu klęski żywiołowej wyposażony został w uprawnienie do wprowadzenia, na właściwym dla siebie obszarze, ograniczeń praw i wolności człowieka w drodze zarządzenia albo decyzji⁴⁴. Mogą one polegać np. na zarządzeniu ewakuacji z zagrożonych miejsc, nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych lub nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się⁴⁵.

Powyższy przegląd pozwala wnioskować, że działania organów gminy w analizowanym zakresie, polegają na zapobieganiu sytuacjom wpływającym negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, a także mienia w znacznych rozmiarach czy środowiska, a ponadto – na przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań. Organy te pełnią także rolę w reagowaniu przy fizycznym wystąpieniu takich sytuacji, następnie przy usuwaniu ich skutków, a co więcej – przy przywracaniu stanu sprzed ich wystąpienia, przejawiającym się w odtwarzaniu zasobów oraz infrastruktury⁴⁶.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006.
- Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
- Boniśławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Administracja” 2012, t. 2, nr 1.
- Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Buławajewski S., *Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2005, nr 5.
- Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.

43 Szerzej K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 101–123.

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

45 Art. 21 tamże.

46 D.P. Mikołajczyk *Zadania gmin w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego” 2013, nr IX, s. 59–73, <http://www.pte.lodz.pl/images/stories/Zeszyty/9.pdf> (dostęp 5.04.2019).

- Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998.
- Czarny P., Mączyński M., Sarnecki P., Widacki J., Wójcikiewicz J., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformacja Policji – część I)*, Warszawa–Kraków 1998.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.
- Domańska A., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego na szczeblu samorządu*, [opinia nr 43], <https://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/opinie-i-analizy-nr-43,1677.html> (dostęp 4.04.2019).
- Domańska A., Skotnicki K., *Bezpieczeństwo w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Bień-Kacała, J. Jirasek, L. Cibulka, T. Drinóczy, Toruń 2016.
- Feler L.W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
- Filaber J., *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008.
- Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu terytorialnego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej z 1989 r.*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015.
- Grzela J., *Współpraca Policji z jednostkami samorządu terytorialnego na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, https://www.academia.edu/9678463/Wsp%C3%B3rc3%9C5%82praca_Policji_z_jednostkami_samorz%C4%85du_terytorialnego_na_przyk%C5%82adzie_wojew%C3%B3dztwa_%C5%9Bwi%C4%99tokrzyskiego (dostęp 4.05.2019).
- Jasudowicz T., *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka*, [w:] *Potrzeby jako współczesny determinant praw człowieka*, red. E. Ura, B. Sitek, T. Graca, Józefów 2017.
- Konarski M., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego jako źródła prawa stanowionego*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2010, nr 1.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek prawny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Małecka-Łyszczek M., *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania*, red. A. Osierda, Bielsko-Biała 2008.
- Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998.
- Mikołajczyk D.P., *Zadania gmin w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego*, „*Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego*” 2013, nr IX, <http://www.pte.lodz.pl/images/stories/Zeszyty/9.pdf> (dostęp 5.04.2019).

- Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2.
- Osierda A., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania*, red. A. Osierda, Bielsko-Biała 2008.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Sekciński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2013, nr 6, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/08/epolitikon-6-2013.pdf> (dostęp 4.04.2019).
- Siwek M., *Organy samorządu terytorialnego a działalność Policji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
- Sprengel B., *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- Sulowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Warszawa 2009.
- Szeląg I., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, <https://www.google.com/search?q=bezpiecze%C5%84stwo+w+samorz%C4%85dzie&oq=bezpiecze%C5%84stwo+w+samorz%C4%85dzie&aqs=chrome..69i57j0l2.6053j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (dostęp 6.04.2019).
- Ura E., *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny. Historia, teoria, praktyka*, red. E. Ura, Rzeszów 2003.
- Ura E., Pieprzny S., Pado T., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Zaborowski J., *Administracyjnoprawne ujęcie pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983–1984*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1987, nr 47.
- Zięba-Zalucka H., *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/46/43> (dostęp 4.04.2019).

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 161, 125, 1091, 1556, 1608, 1635, 1726, 2020).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej (Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 i 2435 oraz z 2019 r. poz. 730 i 1495).

Źródła internetowe

Informacja o wynikach kontroli: *Finansowanie straży miejskich*, KAP.430.003.2015, nr ewid. 5/2016/P/15/006/KAP, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/006/>.