

# Krzysztof Bojarski

---

## Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego

---

Rocznik Samorządowy 1, 21-33

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krzysztof Bojarski, *Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Rocznik Samorządowy” 2012, tom 1, s. 21-33, ISSN: 2300-2662

**Krzysztof Bojarski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie**

***Pozycja samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego***

***The position of the local government in the sphere of safety and public order***

tekst przesłany do redakcji 2 listopada 2012, zrecenzowany 1 i 13 marca 2013 roku

### **Streszczenie**

Decentralizacja administracji publicznej poprzez upodmiotowienie społeczności lokalnych w drodze utworzenia samorządu terytorialnego, uprawnionego i jednocześnie zobowiązanego do dbania o sprawy tej społeczności, w sferze bezpieczeństwa prowadzi do ukształtowania istotnej pozycji tego samorządu w całym szeroko rozumianym systemie bezpieczeństwa. Potwierdza to krótka analiza przedmiotowego zagadnienia, zarówno w kontekście rozwiązań ustrojowych jak i zadań wynikających z ustaw szczególnych. Samorząd lokalny ma więc nie tylko za zadanie dbanie o rozwój gospodarczy, ale także jest podstawowym czynnikiem kształującym bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny na swoim terenie.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, samorząd lokalny

### **Summary**

The decentralization of public administration facilitates the empowerment of the local community by creation of the local government, which is both entitled and bound to look to the matters of the community, in the sphere of safety leads to the creation of this government's significant position within the whole system of safety. It is confirmed by a brief analysis of the objective problem in the context of institutional solutions as well as obligations that result from specific acts. Therefore, the local government is



not only to secure economic development, but it is also a key factor that shapes public safety and order within its territory.

**Keywords:** Safety, Local government

## 1. Wstęp

Współczesny ustrój państwa polskiego oparty jest między innymi o zasadę decentralizacji władzy publicznej. Ma to decydujące znaczenie dla dalszego charakteryzowania i definiowania roli, oraz zadań poszczególnych elementów składowych administracji publicznej. Niewątpliwie wiąże się to również z demokratycznym charakterem państwa polskiego i kształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się bowiem, że jedynie takie społeczeństwo jest w stanie w pełni wykorzystać potencjał tkwiący w zasobach demokratycznego państwa prawnego, tworząc jednocześnie wartość dodaną wynikającą z świadomej i twórczej aktywności poszczególnych jednostek, składającej się w ostatecznym rozrachunku na ostateczny cel jej funkcjonowania, jakim jest zapewnienie sobie szeroko rozumianego bezpieczeństwa będącego podstawową potrzebą każdego człowieka i każdej organizacji.

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie już definiowano i opisywano zarówno samo pojęcie bezpieczeństwa jak i pojęć z nim związanych, na przykład bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dlatego wystarczy jedynie wspomnieć, iż definiuje się bezpieczeństwo publiczne jako stan, w którym ogółowi obywateli, jak i pojedynczemu obywatelowi indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo bez względu na jego źródło. Podkreśla się również, iż ochrona tego stanu należy do państwa. Porządek publiczny zaś odnosi się do tych zadań organów administracji publicznej oraz podmiotów administrujących, które wiążą się bezpośrednio z utrzymaniem porządku, umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie. Jednak ze względu na to, iż są to pojęcia zbliżone, przyjmuje się ich używanie łącznie, jako "bezpieczeństwo i porządek publiczny". Zatem tak rozumiane bezpieczeństwo wiąże się z koniecznością jego ochrony, a jego zagrożenie uzasadnia podjęcie określonych działań przez uprawnione podmioty w państwie<sup>[1]</sup>.

Kluczowym stwierdzeniem w tym momencie staje się sformułowanie „o podjęciu działań przez uprawnione do tego podmioty”. Zgodnie bowiem z Konstytucją RP główny ciężar odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego spoczywa na administracji rządowej<sup>[2]</sup>. Jaka zatem w tym kontekście jest pozycja i zadania samorządu lokalnego, a przede wszystkim gminnego, w zapewnieniu

bezpieczeństwa i czy w ogóle ma on w tym systemie bezpieczeństwa istotne znaczenie?

By odpowiedzieć na to pytanie ponownie warto odnieść się w pierwszej kolejności do pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego i jego roli w państwie. Samorząd bowiem w znaczeniu prawniczym rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które w zakresie wykonywania swych zadań nie są poddane ingerencji państwa, a samorządność ta dotyczy obszaru zewnętrznego oraz obszaru wewnętrznego. Oczywiście, samorząd terytorialny tworzą osoby powiązane ze sobą miejscem zamieszkania na określonym terytorium. Wskazuje to na fakt, że jednostki samorządu terytorialnego mają korporacyjną budowę, to znaczy, że są organizacyjnie uporządkowanymi zrzeszeniami osób, które z mocy prawa są zdolne do objawiania woli i podejmowania czynności prawnych, i które (niezależnie od zmiany poszczególnych członków) tworzą prawną jednostkę<sup>[3]</sup>.

Zgodnie natomiast z Konstytucją RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych; a zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Z tym, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może także zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych<sup>[4]</sup>. Zatem - nie wdając się w dalsze rozważania doktrynalne - można jednoznacznie stwierdzić, iż pozycja samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej jest zasadnicza i w związku z tym również jego rola w sferze zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, przede wszystkim społeczności lokalnej, powinna być kluczowa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ochrona bezpieczeństwa należy do kategorii zadań własnych samorządu lokalnego. Wniosek taki można wysnuć analizując w tym zakresie ustawy ustrojowe o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym.

Podstawową wspólnotą terytorialną na szczeblu lokalnym odpowiedzialną za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w polskim porządku prawnym jest gmina. Do zakresu jej działania należy bowiem większość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Natomiast sprawami o charakterze ponadgminnym zajmuje się powiat. Trzeba tu zaznaczyć, iż powiat obok zadań własnych (ustawodawca posłużył się w tym przypadku wyliczeniem przedmiotowym bez konstrukcji klauzuli generalnej)<sup>[5]</sup>, realizuje także zadania z zakresu administracji rządowej. Pamiętając, że samorządowi terytorialnemu przysługuje domniemanie odpowiedzialności za sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (także regionalnym)<sup>[6]</sup>, należy podkreślić zasadę domniemania odpowiedzialności gminy jako wspólnoty pierwotnej.

Zasada ta odnosi się do obu układów kompetencyjnych, w których działa gmina; to znaczy zarówno porządku lokalnego<sup>[7]</sup>, gdzie pozycja gminy spotyka się przede wszystkim z uprawnieniami powiatu, jak i całego systemu samorządu terytorialnego<sup>[8]</sup>. Jak już było wyżej wspomniane jest to konsekwencją faktu, iż gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego<sup>[9]</sup>.

## **2. Gmina**

Podstawowy zakres działania gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, obejmuje zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, to znaczy między innymi sprawy dotyczące: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego<sup>[10]</sup>. Gminna wspólnota samorządowa realizuje te zadania za pośrednictwem swoich organów: rady gminy i wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Rada gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym, jest kompetentna we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. 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 (artykuł 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Posiada również kompetencje do stanowienia o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności<sup>[11]</sup>. Natomiast organem wykonawczym jest wójt, który realizuje uchwały rady gminy i zadania gminy (w tym również ze sfery bezpieczeństwa). Wójt opracowuje między innymi plan operacyjny ochrony przed powodzią; ogłasza, odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zaś jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku niecierpiącym zwłoki może też wydać przepisy porządkowe, w formie zarządzenia (artykuł 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy, a wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu<sup>[12]</sup>.

Samorząd gminny może również, w celu realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, powołać odrębną jednostkę organizacyjną jaką jest straż gminna. Rada gminy tworzy straż (gminną, miejską) po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnego komendanta wojewódzkiego (Stołecznego)

Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W przypadku nieotrzymania opinii, rada gminy może utworzyć straż po upływie czternastu dni od dnia przedstawienia wniosku. Nie wchodząc w szczegóły jej działalności można stwierdzić, iż zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>[13]</sup>, straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli.

Przechodząc teraz do przedstawienia wybranych kompetencji i zadań samorządu gminnego w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego, a wynikających z ustaw odrębnych, na początek warto zwrócić uwagę na to, iż na przykład: wójt jest organem nadzoru nad zgromadzeniami publicznymi organizowanymi na terenie gminy. W ramach tego nadzoru w stosownych okolicznościach może wydać decyzję o zakazie zgromadzenia, czy o rozwiązaniu zgromadzenia<sup>[14]</sup>. Wójt wydaje zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej lub odmawia jego wydania<sup>[15]</sup>; udziela pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej na terenie danej gminy, a także może to pozwolenie w określonych okolicznościach cofnąć<sup>[16]</sup>. Ponadto - zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>[17]</sup> - wójt jest organem wyrażającym opinię w sprawie powołania i odwołania komendanta komisariatu Policji na terenie danej gminy, choć opinia ta ma charakter niewiążący, a ponadto jeżeli wójt nie przedstawi tej opinii w terminie czternastu dni to komendant powiatowy (miejski) może powołać (odwołać) komendanta komisariatu bez opinii wójta. Rada gminy i wójt otrzymują od Policji roczne sprawozdanie z działalności oraz informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Poza tym wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma prawo żądania od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż żądanie to może dotyczyć czynności operacyjnych-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń, natomiast żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określonego sposobu wykonania zadania przez Policję. Istotnym również uprawnieniem rady gminy jest możliwość pokrywania części kosztów finansowych Policji np. za czas służby ponad normę określoną w ustawie.

Natomiast w sytuacjach szczególnych zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>[18]</sup> w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Polecenie to nie może dotyczyć wykonania

konkretnej czynności służbowej, ani określać sposobu wykonania zadania przez Państwową Straż Pożarną. Poza tym wójt (burmistrz, prezydent miasta) ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść i skutki polecenia, a polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu. Polecenie przekazane ustnie wymaga potwierdzenia na piśmie. Komendant (miejski) Państwowej Straży Pożarnej niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej, jeżeli nie jest w stanie wykonać polecenia, a polecenie naruszające prawo jest nieważne (o nieważności polecenia stwierdza wojewoda). Poza tym na podstawie zawiadomienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o stwierdzeniu zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska, o którym mowa w art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>[19]</sup>, jednostki Państwowej Straży Pożarnej są zobowiązane do podjęcia czynności kontrolno-rozpoznawczych. Warto jednak zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego, w tym gmina, mogą partycypować w pokryciu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej<sup>[20]</sup>.

Kolejne uprawnienia przysługują wójtowi na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>[21]</sup>, a mianowicie wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych.

Szczególną uwagę należy także zwrócić na stany odnoszące się do zarządzania kryzysowego. Przez zarządzanie kryzysowe<sup>[22]</sup> należy rozumieć działalność organów administracji publicznej będącą 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 oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru. Zarządzanie kryzysowe dotyczy więc stanów „szczególnych” nieuznanych jednak jeszcze za stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej)<sup>[23]</sup>, ale wymagających użycia specjalnych narzędzi, adekwatnych do sytuacji<sup>[24]</sup>.

Zatem, w zakresie zarządzania kryzysowego, organem właściwym na terenie miasta lub gminy jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). W związku z tym do zadań wójta, należy<sup>[25]</sup>: 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, 2) realizacja zadań z zakresu planowania

cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego, opracowanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego, 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia, 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, 5) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym, 6) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Oczywiście zadania te wykonywane są przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy. Ponadto organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który jednocześnie określa jego skład. Oprócz osób zatrudnionych w urzędzie gminy czy w gminnych jednostkach organizacyjnych w skład wchodzi pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, a także inne osoby. Określając zadania gminnego zespołu zarządzania kryzysowego ustawa odsyła do zadań wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, które obejmują na przykład: ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, czy przekazywanie do publicznej wiadomości informacji związanych z zagrożeniami. Ponadto ważnym elementem gminnego systemu zarządzania kryzysowego może być (ponieważ ustawa nie wprowadza takiego obowiązku, a jedynie dopuszcza taką możliwość) gminne centrum zarządzania kryzysowego. Do zadań centrum - zgodnie z art. 20 wspomnianej już ustawy o zarządzaniu kryzysowym - należy między innymi: pełnienie całodobowego dyżuru, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego innych organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współdziałanie z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Jak wspomniano wyżej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wykonywać te zadania także bez powołania takiego centrum.

### **3. Powiat**

Wracając do rozważań początkowych wskazujących, iż to gmina jest podstawową wspólnotą samorządową i to na niej spoczywa główny ciężar odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb jej członków, należy wyjaśnić, że z tego właśnie powodu przedstawiono w pierwszej kolejności i szerzej zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa, a zadania powiatu jako drugiego elementu



samorządu lokalnego, będą przedstawione w następnej kolejności i w skróconej formie. Jest to również zgodne z zasadą pomocniczości oraz charakterem zadań powiatu wskazującym, że mają one zakres ponadgminny i uzupełniający. Innymi słowy oznacza to, że przedstawione niżej zadania znajdują się w gestii powiatu, gdy będą one miały już charakter ponadgminny, a nie będą miały jeszcze charakteru wojewódzkiego (regionalnego).

Mając powyższe wskazania na uwadze należy stwierdzić, że podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, powiat realizuje zadania własne, do których zaliczane są także sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska<sup>[26]</sup>. Zatem, opierając się o ustawę z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, w odniesieniu do organów powiatu należy wskazać, iż rada powiatu między innymi: uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony i bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego, a w określonych sytuacjach może wydawać przepisy porządkowe obowiązujące na terenie powiatu<sup>[27]</sup>. Zarząd może wydawać uchwały kierowane do powiatowych jednostek organizacyjnych, a w wypadkach niecierpiących zwłoki uprawniony jest do uchwalania (w zastępstwie rady powiatu) przepisów porządkowych<sup>[28]</sup>.

W tym miejscu należy także podkreślić szczególną pozycję ustrojową starosty będącego członkiem zarządu. Zostały mu bowiem przyznane także własne kompetencje w omawianym zakresie. Na przykład starosta: opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu<sup>[29]</sup>.

Szereg uprawnień przypisanych jest również staroście w oparciu o ustawy szczególne, z uwagi na to że pełni on funkcję organu sprawującego władzę administracji ogólnej w powiecie i ponosi tym samym odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa, w tym również w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zatem, nie wymieniając wszystkich kompetencji, przykładowo należy wskazać iż: starosta ma prawo żądać od komendanta powiatowego Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia i porządku publicznego<sup>[30]</sup>; w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa

wspólnoty samorządowej - w szczególności życia lub zdrowia - starosta może wydać komendantowi powiatowemu Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia<sup>[31]</sup>. Trzeba także wspomnieć, iż w strukturze organizacyjnej powiatu działa komisja bezpieczeństwa i porządku utworzona 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, na czele której stoi starosta<sup>[32]</sup>.

Również w przypadkach "szczególnych" na obszarze powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta. Katalog uprawnień starosty w tym zakresie został ukształtowany analogicznie do uprawnień wójta wyżej już przedstawionych, dlatego warto jedynie podkreślić fakt, iż realizacja zadań starosty z zakresu planowania cywilnego pozwala mu na wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego oraz zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego. Starosta podobnie jak wójt, burmistrz czy prezydent miast wykonuje zadania w sprawach zarządzania kryzysowego przy pomocy właściwej komórki organizacyjnej starostwa powiatowego. Ponadto organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego ukształtowany analogicznie do zespołu gminnego. Natomiast w przypadku centrum zarządzania kryzysowego, analizowana ustawa wprowadza obowiązek ich utworzenia (inaczej niż przy centrum gminnym). Zadania powiatowego centrum zarządzania kryzysowego odpowiadają zadaniom wojewódzkiego centrum<sup>[33]</sup>.

#### **4. Zakończenie**

Samorząd, w tym oczywiście również samorząd lokalny, jest elementem składowym ogólnego systemu bezpieczeństwa państwa jako część składowa zarówno podsystemu kierowania jak i podsystemu wykonawczego<sup>[34]</sup>. Natomiast administracja publiczna jako całość jest systemem niezmiernie rozbudowanym, w którym zachodzi niemożliwa do określenia liczba wzajemnych oddziaływań pomiędzy systemem jako całością, podsystemami administracji i otoczeniem zewnętrznym<sup>[35]</sup>. Dlatego też odpowiadając na postawione na wstępie pytanie o pozycję i znaczenie samorządu lokalnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego należy stwierdzić, iż pozycja ta w znacznym stopniu określona jest przepisami ustrojowymi uzupełnionymi przez przepisy odrębnych ustaw, odnoszących się do powyższego zagadnienia. Krótka charakterystyka przedstawionych zadań samorządu lokalnego dowodzi niezbicie, iż jego rola w sferze bezpieczeństwa

i porządku publicznego jest znacząca. Wynika to przede wszystkim z tego, że samorząd lokalny w „zwykłym” codziennym życiu jest pierwszym i podstawowym elementem administracji publicznej, dbającym o szeroko rozumiane bezpieczeństwo społeczności lokalnych i to zarówno poprzez zapobieganie ewentualnym zagrożeniom (czyli działania prewencyjne) jak i poprzez skuteczne reagowanie w momencie ziszczenia się zagrożeń. Dlatego i z uwagi na to, istotnym jest, by kwestie związane z bezpieczeństwem nie podlegały zwykłym regułom rynkowym (i wynikającym stąd często ograniczeniom budżetowym), a stanowiły priorytet działalności samorządu lokalnego. W ostatecznym rozrachunku bezpieczeństwo jest warunkiem koniecznym nie tylko istnienia, ale przede wszystkim rozwoju zarówno poszczególnych jednostek, jak i w końcu państwa. Jeżeli bowiem będzie zapewnione bezpieczeństwo na szczeblu podstawowym to znacznie łatwiej będzie o to bezpieczeństwo na szczeblu ogólnokrajowym.

[1] Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 367 i nast. oraz S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 9 i nast.

[2] Art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[3] Zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 94 i 107.

[4] Art. 163 i 166 Konstytucji RP.

[5] Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

[6] Art. 163 Konstytucji RP.

[7] Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

[8] Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

[9] Zob. M. Kulesza, L. Węgrzyn, *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Warszawa 2006, s. 33 i nast.

[10] Art. 7 ust. 1 pkt 14 w/w ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

[11] Ibidem, art. 18, art. 40 ust. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2.

[12] Ibidem, art. 31a, art. 31b, art. 41.

[13] Art. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).

[14] Art. 8 i art. 12 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.).

[15] Art. 29 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 z późn. zm.).

- [16] Art. 2 i art. 10 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.).
- [17] Art. 6d, art. 10 ust 1, art. 11 ust. 1 i 2, art. 13 ust 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).
- [18] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 680 z późn. zm.).
- [19] Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.
- [20] Art. 14, art. 19c, art. 23 w/w ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.
- [21] Art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).
- [22] Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
- [23] Należy zauważyć, że w świetle obowiązujących regulacji prawnych wprowadzenie stanów nadzwyczajnych ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny, a zagrożenie powinno mieć charakter obiektywny, a nie subiektywny. Por. art. 228 Konstytucji RP.
- [24] Zob. Z. Andrzejczak, *Koncepcja doskonalenia krajowego systemu zarządzania kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych*, "Myśl Wojskowa" 2005, nr 1, s. 46 i nast.
- [25] Art. 19 w/w ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
- [26] Art. 4 ust. 1 pkt 15 i pkt 16 w/w ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
- [27] Ibidem, Art. 12 pkt 9b, pkt 9d, art. 41.
- [28] Ibidem, Art. 42.
- [29] Ibidem. Nie dotyczy to wydawania przepisów porządkowych w przypadku, o którym mowa w art. 42 ust. 2. Zob. art. 34 ust. 1a i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.
- [30] Art. 11 ust. 1 w/w ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.
- [31] Art. 14 ust. 3 w/w ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.
- [32] Art. 38a w/w ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
- [33] Zob. art. 16 ust. 2, art. 17 i art. 18 w/w ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
- [34] Zob. A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 29.
- [35] Zob. S. Wrzosek, *System: Administracja publiczna, systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 19.

## Bibliografia

### Literatura

- Andrzejczak Z., Koncepcja doskonalenia krajowego systemu zarządzania kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych, "Myśl Wojskowa" 2005, nr 1.
- Fundowicz S., Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005.
- Kulesza M., Węgrzyn L., Vademecum skutecznego działania w samorządzie, Warszawa 2006.
- Pieprzny S., Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego, Rzeszów 2008.
- Szymonik A., Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa, Warszawa 2011.
- Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2010.
- Wrzosek S., System: Administracja publiczna, systemowe determinanty nauki administracji, Lublin 2008.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych (Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 680 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 z późn. zm.).

**dr Krzysztof Bojarski:** pracownik naukowo-dydaktyczny Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie. Przedmiot zainteresowań naukowych autora obejmuje zagadnienia związane z szeroko rozumianym samorządem, prawem administracyjnym i nauką administracji oraz nauką o państwie i prawie.  
E-mail: krzysztofjb@interia.pl

----