

# Marta Grzybowska

---

## Administrowanie lokalne jako jeden z kluczowych czynników przeciwdziałających zagrożeniom dla porządku i bezpieczeństwa publicznego RP

---

Zeszyt Naukowy 6, 11-38

---

2011

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.

**Administrowanie lokalne  
jako jeden z kluczowych czynników  
przeciwdziałania zagrożeniom dla porządku  
i bezpieczeństwa publicznego RP**

**Local administration as one of key factors of counteracting threats  
of public order and safety of the Republic of Poland**

**Abstract:** At the beginning of her article on administration impact on the order and structure of the public state, the author explains what “public safety” means. Next to foreign policy, internal policy and monetary policy, this is the domain of the country as sovereign organization of society. In Poland the Council of Ministers is the chief body of state administration, which has to ensure internal security of the country and public order. Both of those terms are explained in this article, but it is also noticed, that we use them mostly intuitively, because the legislator doesn’t clear their determination. It also describes how executive authorization administrate public order and security at local level. Despite decentralization of country administration at three levels, voivode is responsible for safety of his region. In this article you may read about his rights and obligations. The authorities of communes also participate in assurance of local safety, by deciding on the assembly, mass events or public collections. It’s worth to notice, that important role at this level of administrations, fill Local Guard, Town Guard or local police stations. The author in this article also describes the part of county authorities in security area. She claims, that legislator wanted to leave most of these types of tasks to government administration emphasizing the cooperation of local authorities of each level, to ensure better system of protection of citizens’ rights.

**Key Words:** local administration, public order, public safety, the executive authorities

**Abstrakt:** Na początku swojej pracy dotyczącej wpływu administracji na porządek i strukturę państwa publicznego, autorka wyjaśnia czym jest pojęcie bezpieczeństwa publicznego. Obok polityki zagranicznej i wewnętrznej oraz polityki monetarnej, stanowi ono domenę państwa jako suwerennej organizacji społeczeństwa. W Polsce Rada Ministrów to naczelny organ administracji państwowej, na którym spoczął konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego. Oba te pojęcia są w pracy wyjaśnione z zaznaczeniem, że najczęściej stosujemy je intuicyjnie, ponieważ ustawodawca nie przewidział jednoznacznego ich określenia. W pracy opisano jak kształtuje się administrowanie przez władzę wykonawczą porządkiem i bezpieczeństwem publicznym na poziomie regionu. Pomimo decentralizacji administrowania państwem na trzech poziomach, za bezpieczeństwo na poziomie regionu odpowiada wojewoda i w pracy tej ukazano jego obowiązki oraz prawa. Władze gminne również biorą czynny udział w zapewnieniu bezpieczeństwa, między innymi poprzez wydawanie decyzji w sprawie zgromadzeń, imprez masowych czy zbiórek publicznych. Warto tutaj wspomnieć, że ważną rolę na tym szczeblu administracji pełni staż gminna czy miejska czy lokalne posterunki policji. Autorka w swojej pracy opisuje również rolę władz powiatowych w zakresie dbania o bezpieczeństwo. Stwierdza także, że ustawodawca w znacznej mierze chciał pozostawić większość zadań z tego zakresu w gestii administracji rządowej kładąc nacisk na ścisłą współpracę władz znajdujących się na poszczególnych szczeblach, co ma zapewnić zwiększenie szerszego i mocniejszego systemu ochrony praw obywateli w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** administracja lokalna, porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, władza wykonawcza

## Wstęp

Na progu XXI wieku z Nowego Yorku popłynął w świat przerażający w swojej wymowie sygnał powodujący skokowy wzrost globalnego popytu na bezpieczeństwo. Całkiem niezależnie od tragicznych nowojorskich wydarzeń, towarzyszący współczesnemu człowiekowi ogromnych rozmiarów kryzys wartości<sup>1</sup>, powoduje erozję kultury bezpieczeństwa już na poziomach społeczeństw lokalnych i całych państw<sup>2</sup>. Stanowi to o istnieniu codziennych, stwarzanych często przez samego człowieka zagrożeń dla stanu naszego bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo w tym stanie rzeczy staje się jednocześnie coraz bardziej dostrzeganą wartością<sup>3</sup>. Istotnym elementem w tak postawionej problematyce jest bezpieczeństwo publiczne i rola, jaką pełni tu funkcjonalność współczesnych systemów administracyjnych z uwzględnieniem operatywności uzyskanej dzięki szerokiemu stosowaniu zasady subsydiarności<sup>4</sup> i – jednocześnie – realizacji wśród funkcjonariuszy publicznych potrzeby głębokiej etyczności<sup>5</sup>, kompensującej efekty wspo-

---

<sup>1</sup> Por. Z. Bauman, *Szanse etyki w zglobalizowanym świecie*, Znak, Kraków 2007, ISBN 978-83-240087-0-4; S. Kowalczyk, *Współczesny kryzys ideowo-akcyjologiczny*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, ISBN 978-83-770234-0-2.

<sup>2</sup> Por. J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2009, ISBN 978-83-606313-9-3.

<sup>3</sup> Por. L. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008, ISBN 83-91993-28-0; L. Korzeniowski, *Securitologia jako postawa metodologiczna badań nad zagrożeniami*, [w:] *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, A. Szczówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), Wydawnictwo PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2008, ISBN 978-86-607302-3-2, s. 78-97; J. Piwowarski, *Bezpieczeństwo jako stan oraz jako wartość*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, Materiały z II Konferencji Naukowej *Bezpieczeństwo jako wartość* z 18 kwietnia 2008, Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2010, ISBN 978-83-930321-1-2.

<sup>4</sup> Por. A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2009, ISBN 978-83-606313-9-3.

<sup>5</sup> Por. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010, ISBN 978-83-762050-7-6; M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby*

mnianego kryzysu moralnego. Autorka w tej sprawie czuje się jednak w obowiązku zaznaczyć, iż nie zalicza się w swoich opiniach do zwolenników tzw. etyk zawodowych, optując za akcentem na codzienną dbałość o podnoszenie poziomu etyki ogólnej. Etyka ogólna jest bowiem daleka od fasadowości i łączy (a nie dzieli) oczekiwania ogólnospołeczne<sup>6</sup>. Jest to jednak szeroki temat wart odrębnego opracowania, natomiast niniejsze opracowanie koncentruje się głównie na administracji lokalnej RP jako czynnikiem istotnym dla zapewniania bezpieczeństwa publicznego.

### **Bezpieczeństwo w państwie**

Bezpieczeństwo publiczne obok polityki zagranicznej, wewnętrznej, polityki monetarnej stanowi domenę państwa, jako suwerennej organizacji społeczeństwa.

Rzeczpospolita Polska, zgodnie z zapisami art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>7</sup>, między innymi „zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli”.

Na mocy art. 126 Konstytucji Prezydent RP otrzymał uprawnienie i obowiązek stania „na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. W razie zagrożenia ustroju państwa oraz bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent RP ma prawo wprowadzenia stanu wyjątkowego (na wniosek

---

*publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, ISBN 978-83-264023-6-4, J. Piwowarski, *Etyka w administracji i jej źródła*, Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2011, ISBN 978-83-930321-3-6.

<sup>6</sup> „Twierdzi się nieraz, że etyka zawodowa nie wprowadza co prawda innych obowiązków, ale inaczej określa hierarchię wśród tych samych obowiązków, które są uznawane również w etyce ogólnej”. W. Galewicz, *Moralność i profesjonalizm. Spór o pozycję etyk zawodowych*, Universitas, Kraków 2010, ISBN 978-83-242128-1-1, s. 24. Profesor Woleński twierdzi, że „etyka zawodowa nie powinna zmieniać hierarchii poszczególnych norm etyki ogólnej. Trzeba pamiętać, że ogólnych moralnych norm nie jest znowu tak wiele”. J. Woleński, *Przeciw etyce zawodowej*, „Etyka”, 1994, nr 27, s. 186.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Rady Ministrów) na okres do 90 dni na terytorium całego kraju lub jego części. Konstytucja powołała Radę Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (art. 135 Konstytucji). Na Radzie Ministrów, jako naczelnym organie administracji państwa spoczął obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego (art. 146 § 4 pkt 7). Przy Radzie Ministrów działa od połowy 2002 r. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działań służb zajmujących się zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa w państwie<sup>8</sup>. W rządzie szczególna rola przypadła ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który realizując zadania zawarte w dziale: „sprawy wewnętrzne”<sup>9</sup> odpowiada za obronę cywilną, obronę przeciwpożarową, ochronę granicy, kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców, koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzanie kryzysowe, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. Nadzoruje on Policję, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Obronę Cywilną, Biuro Ochrony Rządu. Oprócz tego ochrona zdrowia publicznego mieści się w dziale: „zdrowie”, ochrona przeciwpowodziowa w dziale: „gospodarka wodna”, zaś ochrona weterynaryjna w dziale: „rolnictwo”.

### **Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne**

Pojęcia: „porządek publiczny”, „bezpieczeństwo publiczne” są stosowane w aktach normatywnych, jednakże ustawodawca nie przedstawia ich

---

<sup>8</sup> Kolegium zostało powołane na mocy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.).

definicji i właściwie rozumie się je intuicyjnie. Analizy różnych sposobów definiowania tych pojęć podjął się S. Pieprzny<sup>10</sup>.

I tak dla pojęcia „**bezpieczeństwo publiczne**” wskazał on jako element wspólny fakt, iż jest ono pewnym pozytywnym stanem w państwie. Gwarantuje go państwo, jego ustrój oraz służby państwowe, a wartością chronioną jest życie, zdrowie, mienie obywateli oraz środowisko. Bezpieczeństwo publiczne jest kształtowane przez dobre prawo, dobrze działającą administrację publiczną oraz przez społeczeństwo<sup>11</sup>. Należy uznać, iż w dobie społeczeństwa obywatelskiego, uspołecznienia państwa poprzez wspólnoty lokalne zorganizowane społeczeństwo jak i pojedynczy obywatele muszą być elementem składowym systemu ochrony w państwie. Jak pisze Janusz Gierszewski<sup>12</sup> zapewnienie porządku publicznego należy do zadań własnych gminy. Zdaniem Gierszewskiego pojęcie porządku wydaje się być pojęciem niezbyt ostro zarysowanym w prawie administracyjnym<sup>13</sup>. Ma ono jednak umożliwiać prawidłowy rozwój społeczny poprzez przestrzeganie zasad społecznego współżycia.

Pojęcie „**porządek publiczny**” często jest używane łącznie z pojęciem „**bezpieczeństwo publiczne**”, tworząc pewną zbitkę pojęciową obejmującą szerszy zakres ochrony prawnej. Pojęcie to używane zamiennie z pojęciami: ład publiczny, ład społeczny, czy porządek społeczny, oznacza pozytywny stan rzeczy akceptowany przez większość ludzi na obszarze

---

<sup>10</sup> Zob. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, ISBN 83-73383-82-4, s. 15-21; por. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, zagadnienia prawnoustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, ISBN 978-83-605018-8-7; A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, ISBN 978-83-608077-2-9.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>12</sup> J. Gierszewski, *Kompetencje samorządu gminnego w zakresie porządku publicznego*, [w:] *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), „Zeszyt Naukowy” PWSH „Pomerania” w Chojnicach, Kraków 2010, nr 2/1a, ISBN 978-83-620971-1-1.

<sup>13</sup> Por. J. Widacki, *Konieczny drugi etap reformy policji*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, J. Widacki, J. Czapska, Wydawnictwo KUL, Lublin 1998, ISBN 82-22805-83-7, s. 167.

publicznym szerszym lub węższym (wieś, gmina, powiat, województwo czy państwo)<sup>14</sup>. Porządek to czystość, prawidłowy stan sanitarny, dbałość o wspólne urządzenia techniczne, ład w miejscach gromadzenia się ludzi, dbanie o obyczajowość, obejmuje on więc szerokie spektrum sytuacji i działań publicznych. Są to pewne przyjęte reguły zachowania w miejscach publicznych dające, według podmiotów sprawujących władzę, podstawę do uporządkowania życia publicznego. Należy podnieść, iż zasady i reguły prawidłowego zachowania społecznego, tj. gwarantującego przestrzeganie porządku ewoluują wraz ze zmianami postaw społecznych i nie są stałe w danym czasie i miejscu. Ustawodawca spenalizował działania niezgodne z przyjętymi regułami „zachowania porządku” zarówno w kodeksie karnym („przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu”) jak i te – o mniejszym ciężarze gatunkowym – w kodeksie wykroczeń. Istotnym elementem zapewnienia porządku publicznego jest penalizacja zachowań zagrażających porządkowi na drogach publicznych i w środkach transportu. Zakres przedmiotowy ochrony porządku publicznego stale się poszerza, wraz z uznawaniem przez państwo potrzeby regulacji ochronnej działania w nowych obszarach aktywności publicznej.

Oba pojęcia, co wcześniej podkreślono, są używane przez ustawodawcę bez jednoznacznego ich określenia i stąd rozumiemy je i stosujemy intuicyjnie. Ich wzajemne powiązanie jest też pojmowane intuicyjnie: bez porządku publicznego nie ma bezpieczeństwa, a bez bezpieczeństwa nie ma stanu porządku społecznego, publicznego.

### **Administrowanie przez władzę wykonawczą porządkiem i bezpieczeństwem publicznym na poziomie regionu**

Jak wcześniej wskazano – główny ciężar odpowiedzialności za bezpieczeństwo i porządek w państwie spoczywa na władzy wykonawczej. Na poziomie administracji rządowej realizują ją tzw. służby mundurowe (Policja, ABW, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba

---

<sup>14</sup> Zob. *Ibidem*, s. 17-18.



Wywiadu Wojskowego, CBA, Straż Graniczna, BOR, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna). Wśród nich do służb ochrony państwa zalicza się ABW i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, zaś do służby państwowej niemundurowej, chroniącej bezpieczeństwo państwa – wywiad skarbowy.

Określenie zakresu administracji bezpieczeństwa państwa możliwe jest przy pomocy określenia działań administracji rządowej<sup>15</sup>. Dział ustawy zatytułowany „sprawy wewnętrzne” obejmuje takie zadania jak: ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona granicy państwa, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, nadzór nad ratownictwem górskim i wodnym. Przyjęło się używanie określenia „administracja bezpieczeństwa wewnętrznego” czy: „administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego” dla oznaczenia specyficznych zasad organizacji i administrowania zadaniami z tego zakresu. Niektóre podmioty mieszczące się w kategorii służb porządku i bezpieczeństwa publicznego znalazły swoje umiejscowienie w grupie: służb, inspekcji, straży działających na poziomie niższym niż ogólnopaństwowy.

W związku z przeprowadzoną w latach 1990-1998 decentralizacją administrowania państwem na trzech poziomach samorządowych wydawałoby się, iż zadania dotyczące obszaru lokalnego zostaną przez państwo przekazane tym korporacjom terytorialnym w całości. Tak się jednak nie stało. Administrowanie porządkiem i bezpieczeństwem na poziomie regionu (województwa) zostało powierzone wojewodzie, jako terenowemu organowi administracji rządowej. Służby, inspekcje i straże zarządzające porządkiem i bezpieczeństwem na obszarze terytorialnym województwa działają jako terenowe rządowe służby administracji bezpieczeństwa. W myśl ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>16</sup> wojewoda, jako organ terenowej administracji rządowej odpo-

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Zastąpiła ją nowa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, art. 29).

wiada za skutki działania administracji zespolonej w województwie, w tym – służb, inspekcji oraz straży. Wchodzą one w skład rządowej administracji zespolonej w województwie, działającej pod jego zwierzchnictwem. Są to: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Wojewódzka Inspekcja Handlowa, Urząd Ochrony Zabytków, Wojewódzka Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny, Wojewódzka Inspekcja Ochrony Środowiska, Wojewódzki Nadzór Budowlany, Wojewódzka Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzka Inspekcja Weterynaryjna<sup>17</sup>.

Wojewoda, a nie samorząd województwa, ma również uprawnienie do wydawania na obszarze województwa przepisów porządkowych, w formie rozporządzeń porządkowych, w sytuacjach braku ogólnej regulacji prawnej stanu grożącego brakiem ochrony zdrowia, życia lub mienia oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego<sup>18</sup>.

Wojewoda posiada również uprawnienia koordynacyjno-nadzorcze w stosunku do organów administracji nie zespolonej, wynikające z realizowanej funkcji przedstawiciela Rady Ministrów na obszarze województwa, jak również szczególne uprawnienia wynikające z regulacji ustawowej dotyczące zarządzania kryzysowego<sup>19</sup>. Jest to działanie organów administracji publicznej w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, które nie spełniają jeszcze przesłanki do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji RP. Obejmuje ono elementy zapobiegania sytuacjom kryzysowym, podejmowania nad nimi kontroli, reagowania, przywracania stanu pierwotnego. Jest to również kontrolowanie „infrastruktury krytycznej”, tj. obiektów i urządzeń zabezpieczających prawidłowe funkcjonowanie obszaru województwa. Wojewoda odpowiada również za tzw. planowanie cywilne oznaczające<sup>20</sup> całokształt działań pla-

---

<sup>17</sup> Por. A. Misiuk, *op. cit.*, s. 215-236.

<sup>18</sup> Zob. *Ibidem*, Art.60.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).

<sup>20</sup> Zob. *Ibidem*, art. 3 pkt 4.

nistycznych (w tym plany reagowania kryzysowego) i programowych, mających na celu optymalne wykorzystanie sił i środków dostępnych na terenie województwa dla wykorzystania go w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych, a nawet wojny i przygotowania przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych, a także odtwarzania zniszczonej i zużytej infrastruktury. Ma on również za zadanie wykorzystanie Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a także wspomaganie ich w realizacji ich zadań.

Warto wspomnieć iż plany reagowania kryzysowego są tworzone na poziomie krajowym, wojewódzkim ale także powiatowym i gminnym<sup>21</sup>, a więc system zarządzania kryzysowego został podzielony na dwa segmenty: rządowy i samorządowy. W systemie podziału lokalnego na obszarze województwa odpowiedzialny jest za jego realizację wojewoda, na poziomie powiatu – starosta, a na poziomie gminy wójt/burmistrz/prezydent miasta. Realizują oni swoje zadania poprzez właściwe komórki organizacyjne urzędów: wojewódzkiego, starostwa powiatowego, urzędu gminy oraz właściwe zespoły zarządzania kryzysowego i centra zarządzania kryzysowego: wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Administrowanie bezpieczeństwem i porządkiem lokalnym na poziomie regionalnym jest więc realizowane przez wojewodę, jako terenowy organ administracji rządowej, a szczebel regionalny samorządu został pozbawiony szerszej możliwości działania w tym zakresie na rzecz terenowej administracji rządowej. Samorząd województwa realizuje jedynie zadania ochronne, określone zapisami ustawy o samorządzie województwa. Są one określone jako zadania w zakresie gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; obronności; bezpieczeństwa publicznego<sup>22</sup>. Ponadto na podstawie przepisów materialnych realizuje on zadania związane z zapewnieniem porządku w przestrzeni (zagospodarowanie przestrzenne), z ochroną środowiska, transportem zbiorowym i drogami

---

<sup>21</sup> Zob. *Ibidem*, art. 5 ust.

<sup>22</sup> Art. 14, ust.1, pkt 9, 13 i 14 ustawy z dnia 9 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

publicznymi, które to działania również zapewniają szeroko pojęty porządek i bezpieczeństwo funkcjonowania na obszarze województwa samorządowego. W związku z tym samorząd województwa musi zapewnić w swoim budżecie określoną pulę środków na realizację tych zadań. Sprawami z zakresu zarządzania porządkiem i bezpieczeństwem zajmują się na bieżąco odpowiednie komórki urzędu marszałkowskiego jak i powołane resortowe komisje sejmiku województwa.

### **Administrowanie porządkiem i bezpieczeństwem publicznym przez gminę**

W 1990 r. utworzono podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i wspólnotę lokalną – gminę. Została ona wyposażona ustawą ustrojową<sup>23</sup> w bardzo szeroki zakres zadań własnych. Wśród nich znalazły się sprawy: „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania magazynu przeciwpowodziowego” (art. 7, ust. 1, pkt 14). W zakresie administrowania porządkiem i bezpieczeństwem publicznym została przypisana gminie rola pomocnicza w stosunku do działań podejmowanych przez organy administracji rządowej<sup>24</sup>. Nie posiada ona bowiem środków władczych umożliwiających zwalczanie powstałych zagrożeń na takim poziomie jak administracja rządowa. Dlatego działania podejmowane przez gminę mają charakter ochronny. Pomocna dla podejmowania działań z tego zakresu jest możliwość zajmowania się przez organ stanowiący – radę gminy problematyką bezpieczeństwa w granicach upoważnienia ustawowego, poprzez pracę jej właściwych rzeczowo komisji. Musi ona, podobnie jak województwo samorządowe, zapewnić środki budżetowe w dziale dotyczącym administrowania porządkiem i bezpieczeństwem.

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, od połowy 1998 r, kiedy to powołano kolejne szczeble samorządu: powiatowy i województwa: o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

<sup>24</sup> Por. J. Gierszewski, *Kompetencje samorządu...*, *op. cit.*

Należy wskazać na uprawnienie rady gminy do uchwalania przepisów porządkowych w sytuacji potrzeby ochrony życia, zdrowia obywateli czy „zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego” oraz braku ogólnych regulacji państwowych w tym zakresie<sup>25</sup>. W sytuacjach nie cierpiących zwłoki, prawo do ich wydania w formie zarządzenia posiada organ wykonawczy – wójt/burmistrz/prezydent miasta, z zastrzeżeniem konieczności ich zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Uprawnienia tego nie ma samorząd województwa.

W realizacji zadań zleconych gmina także wykonuje zadania z zakresu administrowania porządkiem i bezpieczeństwem. Ustawa Prawo o zgromadzeniach<sup>26</sup> nakazuje wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta wydanie decyzji zakazującej zgromadzenia, jeśli jego cel narusza zapisy ustaw karnych albo zagraża ono życiu, zdrowiu ludzi lub mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8). Gmina może również delegować przedstawiciela – obserwatora przebiegu zgromadzenia, uprawnionego do jego rozwiązania, gdy po wezwaniu przewodniczący nie rozwiązuje go, a jego przebieg zagraża wskazanym wcześniej dobrom (art. 11 i 12 ustawy).

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>27</sup> wskazuje jako organ właściwy udzielający zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej wójta/burmistrza/prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy (art. 24). Możliwa jest odmowa zezwolenia w przypadku nie dołączenia przez organizatora do wniosku wymaganej dokumentacji lub nie wykonania ciążących na nim obowiązków z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa imprezy (art. 29). Do negatywnej oceny może dołączyć się wojewoda, wprowadzając zakaz przeprowadzenia imprezy na terenie całego województwa lub jego części (art. 34.1).

---

<sup>25</sup> Por. *Ibidem*, art. 40, ust. 3 i 4 oraz art. 41.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504).

Ustawa o zbiórkach publicznych<sup>28</sup> daje wójtowi (także staroście i wojewodzie) uprawnienie do wydawania pozwoleń na zbiórkę publiczną na obszarze gminy (powiatu, województwa). Może być ono cofnięte w każdym czasie, jeżeli prowadzenie zbiórki może zagrażać porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu.

Specjalistyczną instytucją gminną, uprawnioną do realizowania zadań z zakresu ochrony porządku i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego jest straż gminna. Ustawa o strażach gminnych<sup>29</sup> wskazuje na możliwość tworzenia „samorządowej służby umundurowanej”, straży gminnej, powołanej do „ochrony porządku publicznego”<sup>30</sup>. Terenem działania danej straży jest obszar gminy, choć przewidziano także możliwość powoływania jednej straży działającej na obszarach sąsiadujących gmin położonych w jednym województwie na podstawie zawartego porozumienia gmin (art.3 ustawy). Chociaż utworzenie straży stanowi suwerenną decyzję organu stanowiącego gminy, to jednak jej powstanie jest obwarowane obowiązkiem zasięgnięcia opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji (służby państwowej) oraz zawiadomienia wojewody (organu administracji rządowej). Tak więc pomimo posiadania podmiotowości publiczno-prawnej gmina nie jest władna w pełni samodzielnie zdecydować o powołaniu tej służby, gdyż jest uzależniona od rezultatu oceny jej inicjatywy przez administrację i służby rządowe. Również decyzja rady gminy o rozwiązaniu tej służby wymaga dopełnienia tej samej procedury uzgodnień jak przy powołaniu, choć przy niedotrzymaniu terminu opiniowania (14 dni) ustawodawca zezwala na suwerenne podjęcie decyzji przez samorząd gminy (art. 4 ustawy). Straż gminna stanowi jednostkę organizacyjną gminy i jest przez nią utrzymywana z budżetu gminy. Dlatego też ostatnio, z uwagi na konieczność obniżania kosztów funkcjonowania, niektóre gminy uznały, że

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz. U. z 1933 r. Nr 22, poz. 161, z późn. zm.).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.). Por. A. Urban, *op. cit.*, s. 41-42.

<sup>30</sup> Por. *Ibidem*, art. 1. ust. 1.

działalność straży nie jest niezbędna do zapewnienia porządku na ich terenie i dokonały ich likwidacji (np. Chrzanów).

Straż jest jednostką organizacyjną gminy, jednakże wójt/burmistrz/prezydent miasta zatrudniając komendanta straży na podstawie swojej decyzji (i będąc jego przełożonym) jest zobligowany do uprzedniego zasięgnięcia o nim opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji, co także wskazuje na pewne uzależnienie od służb państwowych organu samodzielnego podmiotu samorządowego.

Również nadzór nad działalnością straży został podzielony. I tak nadzór ogólny sprawuje wójt/burmistrz/prezydent miasta, ale już nad czynnościami określonymi w art. 12 ustawy, tj. dotyczącymi postępowań upominawczych i represyjnych, także z użyciem przymusu, użycia broni palnej oraz ewidencji etatów, wyposażenia i wyników działań nadzór został przekazany wojewodzie przy udziale wojewódzkiego komendanta Policji (art. 9 ust. 2 art. 9a, art. 12).

Tak więc samorząd tworzy i utrzymuje służbę samorządową, która jest w znacznym stopniu uzależniona od zgody i oceny służb państwa.

Straż gminna – jak stanowi ustawa w art. 10 ust. 1 – wykonuje zadania „w zakresie ochrony porządku publicznego” (nie ma tu określenia: bezpieczeństwo publiczne). W rozszerzeniu tego ogólnego postanowienia ustawowego przytoczony został przykładowy katalog zadań głównych (poprzez określenie: „w szczególności”). Wymienionych zostało 9 sfer działania jak: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych; czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego, w zakresie określonym prawem o ruchu drogowym; współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratownictwa medycznego, technicznego usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych zagrożeń miejscowych; zabezpieczenie miejsca katastrofy, przestępstwa i innych miejsc zagrożonych przed dostępem osób postronnych do czasu przybycia służb właściwych; ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej; współdziałanie przy ochronie imprez publicznych; doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania; informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń; podejmowanie działań zapobiegających przestępczo-

ści; konwojowanie dokumentów, pieniędzy, wartościowych przedmiotów dla potrzeb gminy (art. 11 ust. 1 pkt 1-9). Zakres uprawnień strażników gminnych jest więc znaczący. Ustawa zezwoliła na stosowanie przez strażników bardzo różnorodnych i groźnych środków interwencji i odpierania bezpośredniego ataku jak: chwytaki obezwładniające, kajdanki, pałki obronne wielofunkcyjne, psy i konie służbowe, ręczne miotacze gazu, paralizatory elektryczne (art. 14), a nawet broń palną bojową do wykonywania ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych oraz wartości pieniężnych na rzecz gminy<sup>31</sup>.

Pojawia się wątpliwość, czy używanie tego typu środków interwencyjnych odpowiada pojęciu straży pilnującej porządku publicznego, gdyż są to uprawnienia typowo policyjne, zaś straż policją nie jest.

Na marginesie należy przypomnieć próby tworzenia w Polsce po 1989 r. policji lokalnej zajmującej się sprawami porządku i bezpieczeństwa lokalnego (z wyjątkiem spraw kryminalnych), stanowiącej odrębną formę działania policji państwowej i w takiej sytuacji używanie wskazanych powyżej środków represyjnych nie budziłyby wątpliwości prawnych.

Jeżeli mowa o Policji należy wskazać, iż ustawa o strażach gminnych przewidziała konieczność merytorycznego współdziałania straży z Policją („straż współpracuje z Policją” – art. 9 ust. 4). Dalej jednak niekonsekwentnie pozostawiła nawiązanie współpracy do decyzji wójta/burmistrza/prezydenta miasta poprzez możliwość (a nie obowiązek) zawarcia przez niego porozumienia o współpracy straży i Policji („może zawierać porozumienie” – art. 9 ust. 4). Akt wykonawczy do tej ustawy<sup>32</sup> ustanawia w § 1 obowiązek współpracy straży gminnych z Policją, wskazując na moment jego powstania chwilę utworzenia straży oraz przekazania

---

<sup>31</sup> Por. *Ibidem*, art. 15 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 i 9.

<sup>32</sup> 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 (Dz. U. z 2009 r. Nr 220, poz. 1732).



uchwały ją powołującej właściwemu terytorialnie wojewódzkiemu komendantowi Policji.

Formy współpracy obu formacji zostały wskazane w ustawie o strażach gminnych przykładowo („w szczególności”). Są nimi: stała wymiana informacji o zagrożeniach występujących na danym terenie dotyczących bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; stworzenie systemu stałej łączności pomiędzy jednostkami straży i Policji; koordynowanie rozmieszczenia obu służb przy uwzględnieniu zagrożeń występujących na ich obszarze działania; wspólne prowadzenie działań porządkowych w miejscach publicznych i w przypadku odbywania się imprez masowych, zgromadzeń; organizowanie wspólnych szkoleń i ćwiczeń obu służb; wymiana informacji wynikających z obserwacji miejsc publicznych i rejestracji obrazu zdarzeń<sup>33</sup>. Z kolei cytowane rozporządzenie MSWiA ustala jako formy współdziałania: okresowe spotkania obu komendantów lub ich przedstawicieli mające na celu dokonywanie ocen zagrożeń występujących na ich obszarze działania oraz ustalanie zadań wspólnych (nie rzadziej niż raz na kwartał); bieżące konsultowanie się co do wykonywanych zadań; organizowanie wspólnych odpraw w razie podejmowania wspólnych działań; wyznaczenie strażników i policjantów do bieżącego utrzymywania kontaktów<sup>34</sup>.

Zwraca uwagę fakt, iż właściwy terytorialnie komendant Policji zobowiązany jest do wspierania straży w czynnościach, w których jej siły są niewystarczające oraz do zapewnienia, na wniosek komendanta straży lub wójta/burmistrza/prezydenta miasta, kadry do przeprowadzenia szkolenia podstawowego i specjalistycznego strażników (§ 3). Szefowie obu służb muszą do dnia 31 stycznia każdego roku przekazać właściwemu komendantowi wojewódzkiemu Policji wspólną informację o współpracy (§ 4), co zmusza obie służby do realnego współdziałania. W przypadku powszech-

---

<sup>33</sup> Art. 9, ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.).

<sup>34</sup> § 2.1, pkt 1-4 rozporządzenia 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 (Dz. U. z 2009 r. Nr 220, poz.1732).

nego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, katastrofy lub klęski żywiołowej wspólne działania obu służb może zarządzić wójt/burmistrz/prezydent miasta na czas nieokreślony ale na wniosek wojewody (§ 5.1). W razie wystąpienia opisanych wyżej zagrożeń na obszarze województwa lub gminy ale bez określnika „powszechnego”, z wnioskiem o wspólne działania służb może wystąpić właściwy terytorialnie komendant Policji (§ 5.2). W razie wystąpienia obu tych przypadków strażę podlegają dowództwu właściwego terytorialnie komendanta Policji (§ 5.3).

Z przedstawionych rozwiązań wynika, iż na poziomie gminy straż gminna pełni rolę subsydiarną w stosunku do Policji, która jest zobowiązana ustawowo do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na obszarze całego państwa. Art. 1 ustawy o Policji<sup>35</sup> wskazuje, iż jest to formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona „do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Warto zwrócić uwagę, iż na pierwszym miejscu ustawodawca wskazał na bezpieczeństwo zaś na drugim dbałość o porządek (w ustawie o strażach pojęcie „bezpieczeństwo” nie zostało użyte). Niemniej jednak zadania nałożone na Policję konsumują zadania przypisane do realizacji straży gminnej. Istnieje dość powszechna, niezbyt pochlebna ocena słabej skuteczności i jednostronności działań straży gminnych (słynne blokady na kołach aut). Rodzi się więc pytanie, czy lepszym rozwiązaniem poprawiającym skuteczność administrowania bezpieczeństwem lokalnym nie byłoby wspieranie finansowe i organizacyjne przez samorząd lokalny działań funkcjonującej od dziesięcioleci i lepiej wyszkolonej formacji policyjnej (co czynią niektóre samorządy) zamiast dublowania tych działań na jednym obszarze, a następnie ich koordynowania przez dwie służby oraz ponoszenia znacznie większych kosztów związanych z organizacją i utrzymaniem straży gminnej.

Policja działa na całym obszarze państwa, a więc także na obszarze działania straży gminnej. Jej zadaniami są także, oprócz działalności związanej z zapobieganiem przestępstwom i ich ściganiem: ochrona życia, zdrowia i mienia, bezpieczeństwa i porządku publicznego; wykrywanie

---

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

wykroczeń oraz „kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych” (art. 1 ust. 2 pkt 6) ustawy o Policji. Struktura terenowa Policji obejmuje komendę wojewódzką, komendę powiatową (miejską) oraz komisariaty działające na obszarze gmin (art. 6.1). Powołanie komendanta komisariatu podlega władztwu komendanta powiatowego (miejskiego) Policji przy zaopiniowaniu właściwego terytorialnie wójta/burmistrza/prezydenta miasta (art. 6d.1). Warto zwrócić uwagę na fakt, iż komendant powiatowy (miejski) może tworzyć rewiry dzielnicowych oraz posterunki Policji (art. 8a.1.), a więc jednostki organizacyjne obejmujące bardzo niewielki obszar działania. Dodatkowo kierownika rewiru bądź posterunku mianuje i zwalnia ze stanowiska komendant powiatowy Policji, po zasięgnięciu opinii wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Policja nie działa więc poza wiedzą i wolą władz lokalnych i realizuje zadania na rzecz nawet najmniejszych obszarów lokalnych.

Powiązanie Policji z administrowaniem lokalnym i jego władzami przejawia się także w obowiązku składania, przez odpowiednich miejscowo komendantów Policji, rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego wojewodom, starostom, wójtom/burmistrzom/prezydentom miasta oraz radom powiatów i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego obowiązek składania sprawozdań i informacji musi być realizowany niezwłocznie na żądanie tych władz lokalnych (art. 10). Policja ma również obowiązek „przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym”, podjęcia działań zapobiegających naruszeniom prawa a także usuwających zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 11). Tak więc, niezależnie od powołania i działalności straży gminnej (miejskiej), Policja jest zobowiązana do realizacji zadań ochronno-prewencyjnych na obszarze gminy (miasta). Za brakiem konieczności działania straży gminnej może przemawiać także możliwość powiększenia, na wniosek rady gminy lub rady powiatu, liczby etatów ponad ustaloną normę w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji, pod warunkiem pokrywania przez gminę/powiat kosztów utrzymania dodatkowych etatów

przez okres 5 lat. Szczegóły współpracy określa porozumienie zawarte pomiędzy organem gminy lub powiatu oraz właściwym komendantem Policji (art. 13 ust. 4). Również te jednostki samorządowe mogą, na podstawie porozumienia, przekazywać Policji na rzecz policjantów z komend: powiatowej/miejskiej oraz komisariatów środki finansowe, stanowiące dochody własne. Mogą być one przeznaczone na rekompensatę pieniężną dla policjantów za ponadnormatywny okres służby oraz na nagrody za osiągnięcia w służbie, jeżeli wykonują oni zadania z zakresu służby prewencyjnej (art. ust. 4a). Przypomnieć wypada, iż służba prewencyjna stanowi domenę działania straży gminnej/miejskiej.

Warto wskazać także na typologię zadań Policji dotyczących rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, ale i wykroczeń, obejmującą trzy rodzaje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz administracyjno-porządkowe (art. 14 ust. 1). W zakresie tych ostatnich, jak i wykrywania wykroczeń występuje niewątpliwa analogia w stosunku do roli straży gminnej.

Podsumowując rolę sił policyjnych w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa publicznego w wymiarze lokalnym, profesor Hołyst w swojej pracy *Kryminologia*, stwierdza, że „zakres współdziałania policji z samorządem powinien zamykać się w sześciu aspektach:

1. Rozpoznania stanu zagrożenia i sytuacji w danym regionie;
2. Ścisłego współdziałania z administracją samorządową;
3. Informowania o faktycznym stanie zagrożenia i porównywania go odczuciami społecznymi;
4. Doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa;
5. Organizowania działań zapobiegawczych zarówno w sferze technicznej i organizacyjnej, jak i budowa klimatu oraz zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa;

6. Współdziałania ze środkami masowego przekazu, na rzecz kształtowania polityki informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa sytuacyjnego<sup>36</sup>.

### **Powiat jako ponadgminna jednostka zarządzająca porządkiem i bezpieczeństwem publicznym**

Jednostką samorządu lokalnego subsydiarną w stosunku do gminy jest utworzony w 1998 r. powiat. Jego zadania w zakresie administrowania porządkiem i bezpieczeństwem określa ustawa o samorządzie powiatowym stanowiąc, iż samorząd powiatowy wykonuje w tym zakresie zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; obronności<sup>37</sup>.

Na poziomie powiatu (miasta na prawach powiatu) został utworzony system powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>38</sup> zespolonych pod zwierzchnictwem osobowym (ale nie służbowym) starosty<sup>39</sup>, których zadaniem jest ochrona szeroko rozumianego porządku i bezpieczeństwa danego obszaru<sup>40</sup>. W skład służb wchodzi: komenda powiatowa Policji, komenda powiatowa Straży Pożarnej, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego, powiatowy inspektorat weterynaryjny, powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna. Starosta ma wpływ na sposób ich działania poprzez powoły-

---

<sup>36</sup> B. Hołyst, *Kryminologia*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007, ISBN 83-73345-59-0, s. 1472-1473.

<sup>37</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 15, 16, 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

<sup>38</sup> Por. *Ibidem*, art. 4 ust. 2.

<sup>39</sup> *Ibidem*, art. 35.

<sup>40</sup> Por. J. Gierszewski, *Kompetencje i zadania samorządu powiatowego w działaniach na rzecz lokalnego państwa*, [w:] *Acta Pomerania*, T. Meciejewski, T. Biernat, J. Gierszewski (red), „Zeszyt Naukowy” PWSH „Pomerania” w Chojnicach, Chojnice 2011, nr 3, ISBN 978-83-620972-6-5.

wanie i odwoływanie kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, zatwierdzanie programów ich działania, uzgadnianie wspólnych działań na obszarze powiatu, a także kierowanie wspólnymi działaniami w sytuacjach szczególnych. Każda z tych służb, inspekcji i straży ma swoich merytorycznych przełożonych, jest zorganizowana i realizuje zadania na podstawie odrębnych ustaw, a jednocześnie dostosowuje je do potrzeb i specyfiki działania powiatu jako wspólnoty lokalnej.

Powiatowa wspólnota lokalna, w trosce o zapewnienie porządku i bezpieczeństwa może wydawać przepisy porządkowe na podobnej zasadzie jak gmina. Uchwałę podejmuje rada powiatu, a w sytuacjach nagłych zarząd powiatu (rada zatwierdza następnie treść uchwały).

Istotną różnicą w stosunku do działań gminy jest ustawowe ustanowienie komisji bezpieczeństwa i porządku w powiecie (w mieście na prawach powiatu), organu opiniodawczego powoływanego na kadencję 3 letnią (kadencja organów samorządowych trwa 4 lata). Ustawodawca określił skład komisji tak, aby zawierała ona w sobie przedstawicieli wszystkich służb i organizacji mogących przysłużyć się do tworzenia warunków bezpiecznego życia na obszarze powiatu. Komisję tworzą: przewodniczący – starosta oraz członkowie: dwaj przedstawiciele komendanta powiatowego Policji; dwóch delegowanych radnych powiatu; trzy osoby posiadające dużą wiedzę o problemach wiążących się z pracą komisji oraz autorytet w społeczeństwie lokalnym, wyłonione spośród przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, instytucji zajmujących się zwalczaniem patologii i zapobieganiu bezrobociu, powołane przez starostę, prokurator wskazany przez prokuratora okręgowego<sup>41</sup>. Skład komisji może być fakultatywnie poszerzony przez przewodniczącego o funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów publicznych działających w obszarze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego na obszarze powiatu.

---

<sup>41</sup> Zob. *Ibidem*, art. 38a ust. 5, 6, 9.

Komisji tej powierzono szeroki zakres zadań do wykonania. Zajmuje się ona bowiem: oceną zagrożeń porządku i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu; opiniowaniem pracy Policji, innych powiatowych służb, inspekcji i straży, jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z tego zakresu na obszarze powiatu; przygotowuje projekt powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniuje projekty innych programów współdziałania służb oraz jednostek organizacyjnych w tym zakresie; opiniuje projekt budżetu powiatu w części dotyczącej zarządzania porządkiem i bezpieczeństwem; opiniuje projekty aktów prawa miejscowego z tego zakresu; opiniuje dodatkowe zagadnienia zlecone przez starostę, wiążące się z zakresem jej działania<sup>42</sup>.

W przypadku sąsiedowania ze sobą powiatu i miasta na prawach powiatu prezydent miasta i starosta mogą podjąć decyzję o powołaniu wspólnej komisji bezpieczeństwa i porządku (art. 38a ust. 3 u.s.p.). Ułatwieniem i urealnieniem efektywności pracy komisji jest ustawowe zapewnienie możliwości żądania przez jej przewodniczącego – starostę od Policji oraz pozostałych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego informacji o ich pracy, z wyjątkiem materiałów zastrzeżonych lub tajnych (art. 38b.1). Dopuszcza się podejmowanie przez komisję współpracy z samorządami gmin z obszaru powiatu, ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi, czyli ze sferą organizacji pozarządowych, a także z bliżej nieokreślonymi („innymi”) instytucjami i organizacjami (art. 38b.2). Tak więc spektrum potencjalnych doradców i informatorów komisji jest bardzo obszerne. Powiat, podobnie jak i gmina, pełni rolę uzupełniającą (subsidiarną) w stosunku do struktur bezpieczeństwa państwowego w sferze zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na swoim obszarze.

---

<sup>42</sup> Zob. *Ibidem*, art. 38a ust. 2.

## Konkluzje

Przedstawiony system organów ochrony porządku i bezpieczeństwa w Polsce wskazuje na intencję jego twórców pozostawienia większości zadań z tego zakresu w gestii administracji rządowej. Formacje wyspecjalizowane, a wśród nich Policja, stanowią struktury podległe organom wykonawczym państwa. Przewidziano obowiązek współdziałania formacji o charakterze „generalnym” (Policja) z formacjami i instytucjami o charakterze lokalnym, co niewątpliwie sprzyja tworzeniu szerszego i mocniejszego systemu ochrony praw obywateli w tym zakresie. Niewątpliwie w strukturze organów zapewniających bezpieczeństwo i porządek widoczna jest, jak i w pozostałych sferach administrowania, zasada tworzenia bardzo specjalistycznych formacji, wyszkolonych do realizacji specjalistycznych zadań z omawianego zakresu. Jednostkom samorządu terytorialnego, lokalnego przypadła tu rola uzupełniająca, polegająca głównie na zadaniach porządkowych i opiniodawczych. Wśród nich, zgodnie z zasadą subsydiarności najwięcej zadań wykonuje gmina, mogąca działać przy pomocy umundurowanej służby – straży gminnej. Należałoby się zastanowić nad przejrzeniem zakresu zadań przez straż realizowanych (zwłaszcza, gdy jest to dublowanie działań Policji w zakresie ruchu drogowego kosztem innych działań prewencyjnych) lub też nad utworzeniem lokalnej policji opłacanej wspólnie przez państwo i samorząd, włączonej w struktury policji państwowej, o pełnym zakresie uprawnień władczych. Pomimo 13 lat istnienia, straż gminna jest często bowiem postrzegana jako formacja „gorsza”, czy też „mniej poważna” formacja w stosunku do Policji i nierzadkie są postulaty nie wydawania pieniędzy na jej istnienie w tym kształcie.

Powracając w konkluzjach od szczegółów – do kompleksowego uogólnienia, zagadnienia poruszane w artykule są wąską częścią polityki administracji, kształtującej jednocześnie obszar polityki naszego państwa<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Zob. K. A. Wojtaszczyk, A. Masterska-Sosonowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, ISBN 978-83-754500-7-1.



dotyczącej bezpieczeństwa publicznego (wynik polityki bezpieczeństwa). „Autonomia administracji jako proces przeciwstawny biurokratycznej patologii prowadzi do tego, że struktury i metody działania zbliżają część administracji publicznej do rozważań stosowanych od dawna w sektorze prywatnym”<sup>44</sup>. Chodzi tu głównie o poziom zaangażowania urzędników oraz powiązany z nim aspekt prakseologiczny (operatywność). Jak zauważa profesor Elżbieta Ura „administracja nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez pracowników. Administracja to przede wszystkim ludzie wykonujący zadania powierzone im przez prawo. Przepisy prawa funkcje organów władzy powierzają ludziom. Również ludzie stanowią aparat pomocniczy tych organów. Dlatego od tego, jak pracownicy wykonują swoje zadania, zależy jakość wykonywania zadań przez administrację”<sup>45</sup>.

Sama z kolei „nauka o polityce administracyjnej skierowana jest na przyszłość, zajmując się takimi zagadnieniami, jak planowanie czy przewidywanie”<sup>46</sup>, co powinno prowadzić do pożytecznych i twórczych rozważań dotyczących bezpieczeństwa<sup>47</sup>, identyfikacji stosowanych do jego realizacji funkcji i w efekcie do sprawnego przeciwdziałania zagrożeniom oraz innym niepożądanym zjawiskom w obszarze porządku i bezpieczeństwa publicznego.

---

<sup>44</sup> M. Janik, *Patologie w administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, ISBN 978-83-760162-8-3, s. 72.

<sup>45</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, ISBN 978-83-762051-8-2, s. 18-19; por. W. Tulibacki, *Etyczne aspekty bezpieczeństwa na tle pewnych „stałych” cech natury ludzkiej*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, R. Rosa (red.), WSRP, Siedlce 1999, ISBN 83-87088-34-X, s. 33.

<sup>46</sup> P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, ISBN 978-83-733840-1-9, s. 12.

<sup>47</sup> Zob. J. Piwowarski, *Rozważania na temat pojęcia bezpieczeństwa*, [w:] *Ponadczasowość idei kształtowania postaw w służbie bliźnim, wprowadzonej w polskim skautingu przez Andrzeja Malkowskiego*, M. Niewiński (red.), Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2010, ISBN 978-83-930321-2-9, s. 31-42.

Artykuł oparto na referacie wygłoszonym na I Sympozjum Naukowym WSBPI „Apeiron” w Krakowie; *Dysfunkcje w administracji i zarządzaniu*, M. Grzybowska, J. Piwowarski (red.), Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2010, ISBN 978-83-930321-4-3, s. 9 -29.

## Bibliografia

1. Z. Bauman, *Szanse etyki w zglobalizowanym świecie*, Znak, Kraków 2007, ISBN 978-83-240087-0-4.
2. J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2009, ISBN 978-83-606313-9-3.
3. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010, ISBN 978-83-762050-7-6.
4. W. Galewicz, *Moralność i profesjonalizm. Spór o pozycję etyk zawodowych*, Universitas, Kraków 2010, ISBN 978-83-242128-1-1.
5. J. Gierszewski, *Kompetencje samorządu gminnego w zakresie porządku publicznego*, [w:] *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), „Zeszyt Naukowy” PWSH „Pomerania” w Chojnicach, Chojnice 2010, nr 2/1a, ISBN 978-83-62097-11-1.
6. J. Gierszewski, *Kompetencje i zadania samorządu powiatowego w działaniach na rzecz lokalnego państwa*, [w:] *Acta Pomerania*, T. Maciejewski, T. Biernat, J. Gierszewski (red.), „Zeszyt Naukowy” PWSH „Pomerania” w Chojnicach, Chojnice 2011, nr 3, ISBN 978-83-620972-6-5.
7. B. Hołyst, *Kryminologia*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007, ISBN 83-73345-59-0, s. 1472-1473.
8. M. Janik, *Patologie w administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, P. J. Suwaj, D. R. Ki-

- jowski (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, ISBN 978-83-760162-8-3.
9. L. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008, ISBN 83-91993-28-0.
  10. L. Korzeniowski, *Securitologia jako postawa metodologiczna badań nad zagrożeniami*, [w:] *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, A. Szecówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), Wydawnictwo PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2008, ISBN 978-86-607302-3-2.
  11. S. Kowalczyk, *Współczesny kryzys ideowo-aksjologiczny*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, ISBN 978-83-770234-0-2.
  12. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, ISBN 978-83-264023-6-4.
  13. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, ISBN 978-83-605018-8-7.
  14. A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2009, ISBN 978-83-606313-9-3.
  15. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, ISBN 83-73383-82-4.
  16. J. Piwowarski, *Bezpieczeństwo jako stan oraz jako wartość*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, Materiały z II Konferencji Naukowej *Bezpieczeństwo jako wartość* z 18 kwietnia 2008, Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2010, ISBN 978-83-930321-1-2.
  17. J. Piwowarski, *Etyka w administracji i jej źródła*, Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2011, ISBN 978-83-930321-3-6;
  18. J. Piwowarski, *Rozważania na temat pojęcia bezpieczeństwo*, [w:] *Ponadczasowość idei kształtowania postaw w służbie bliźnim, prowadzonej w polskim skautingu przez Andrzeja Małkowskiego*,

- M. Niewiński (red.), Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2010, ISBN 978-83-930321-2-9.
19. P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, ISBN 978-83-733840-1-9.
  20. W. Tulibacki, *Etyczne aspekty bezpieczeństwa na tle pewnych „starych” cech natury ludzkiej*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie*, R. Rosa (red.), WSRP, Siedlce 1999, ISBN 83-87088-34-X.
  21. E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, ISBN 978-83-762051-8-2.
  22. A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, ISBN 978-83-608077-2-9.
  23. J. Widacki, *Konieczny drugi etap reformy policji*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, J. Widacki, J. Czapska, Wydawnictwo KUL, Lublin 1998, ISBN 82-22805-83-7.
  24. K. A. Wojtaszczyk, A. Masterska-Sosonowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, ISBN 978-83-754500-7-1.
  25. J. Woleński, *Przeciw etyce zawodowej*, „Etyka”, 1994, nr 27.
  26. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
  27. Ustawa z dnia 15 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297).
  28. Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz. U. z 1933 r. Nr 22, poz. 161, z późn. zm.).
  29. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
  30. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).
  31. Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.)

32. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).
34. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 9 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).
38. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, art. 29).
39. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504).
40. 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 (Dz. U. z 2009 r. Nr 220, poz. 1732).

Recenzent – Reviewer:

**dr Wojciech Mateusz Hrynicki** – pracownik Izby Skarbowej w Katowicach, adiunkt w Wyższej Szkole Zarządzania i Administracji w Opolu.