AUTOR
mgr Emilia Maria Ordyniec
emilia.ordyniec@gmail.com
Wydział Zarządzania i Dowodzenia, ASzWoj

PRAWNO-ORGANIZACYJNE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo lokalne, porządek publiczny, samorząd terytorialny, gmina

Wstęp

Bezpieczeństwo jest jedną z naczelnych potrzeb każdego człowieka i wspólnot ludzkich. Nie bez powodu jeden z najbardziej znanych amerykańskich psychologów XX wieku, Abraham Maslow, umieścił je na drugim miejscu w opracowanej przez siebie teorii potrzeb tuż za potrzebami podstawowymi, tj. fizjologicznymi.

Każdy człowiek pragnie pewnego i stabilnego życia w uporządkowanym świecie, dlatego poszukuje bezpiecznej pracy, ubezpiecza się, inwestuje w programy emerytalno-rentowe lub szuka stabilnego banku. Jest ono czynnikiem niezbędnym do prawidłowej egzystencji ludzkości, zapewniającym zarówno właściwy rozwój życia jednostek, jak i stabilizację oraz rozwój życia społecznego, politycznego i ekonomicznego.

Bezpieczeństwo ma wiele definicji opracowanych w różnych ujęciach i aspektach przez licznych teoretyków i badaczy przedmiotu. Pierwszych prób określenia bezpieczeństwa dokonywano już w starożytności. Do dziś bowiem aktualna pozostaje sentencja wypowiedziana przez Tukidydesa z Aten, że sprawiedliwość będzie w Atenach dopiero wówczas, kiedy każdy obywatel, którego nie dotknęło przestępstwo, będzie podobnie oburzony tym faktem jak ten, który został w wyniku przestępstwa pokrzywdzony[1]. Rozumienie terminu „bezpieczeństwo" wraz z rozwojem cywilizacji ulegało zmianom. Może ono być rozpatrywane zarówno w skali makro do spraw o zasięgu globalnych, jak i w skali mikro, mając na uwadze indywidualne sprawy każdego człowieka lub określonych społeczności lokalnych. Podmiotem bezpieczeństwa mogą być zatem zarówno pojedyncze jednostki, jak i całe grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe. Nawią-

[1] A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 11.

zując do tego można wyróżnić bezpieczeństwo indywidualne, grupowe, narodowe (państwowe), międzynarodowe.

Współcześnie pojawiające się definicje podkreślają przede wszystkim złożoność i wieloznaczność bezpieczeństwa. Jedną z takich definicji sformułował S. Koziej, którego zdaniem bezpieczeństwo to *aktywność, która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów*[2].

Do podstawowych zadań współczesnego państwa należy zapewnienie bezpieczeństwa i wolności jego obywatelom. Polakom gwarantuje to Konstytucja, która w art. 5 zakłada, że państwo stoi na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, strzeże dziedzictwa narodowego, zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli[3].

W sformułowanych wyżej pojęciach bezpieczeństwa mieści się również definicja bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Dla wyjaśnienia pod pojęciem społeczność lokalna autor rozumie zbiorowość zamieszkującą wyodrębnione, niewielkie terytorium, w której występują wspólne interesy i potrzeby wspólnoty, jak również poczucie przynależności do zamieszkiwanego miejsca. Niniejszy artykuł autor pragnie poświęcić społeczności lokalnej określonej przez Konstytucję jako wspólnota samorządowa[4], funkcjonującej w randze gminy, która z mocy prawa powołana jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej, w tym również z zakresu bezpieczeństwa.

Analizując zagadnienia związane z bezpieczeństwem społeczności lokalnych autor określił główny problem badawczy w formie następującego pytania: Jakie prawno-organizacyjne możliwości mają samorządy gminne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa swoim mieszkańcom? Wyszczególniono również problemy szczegółowe:

1. Jakie są zadania samorządu gminy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa?
2. Jakie są formy działania samorządu gminy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa?

[2] S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy*), Warszawa 2010, s. 2, www.koziej.pl [dostęp: 03.01.2017].

[3] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5.

[4] Tamże, art. 16, ust. 1.

Zadania gminy z zakresu bezpieczeństwa

Konstytucja RP w art. 16 ust. 2 powierza istotną część zadań publicznych samorządowi terytorialnemu, który realizuje je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przy podziale zadań między administracją rządową a samorządem terytorialnym kieruje się zasadą pomocniczości, w myśl której wszelkie sprawy należy powierzyć organom, które usytuowane są najbliżej obywatela. W Polsce wspólnotą lokalną odpowiedzialną za zaspokajanie potrzeb mieszkańców jest gmina, która korzysta z zasady domniemania kompetencji, co oznacza, że jest właściwa we wszystkich sprawach, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów[5]. Podstawową rolą każdej gminy jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej. Staje się to możliwe dzięki realizacji zarówno zadań własnych, jak i zleconych z zakresu administracji rządowej, co następuje w drodze upoważnień zawartych w ustawach szczegółowych.

Kompetencje administracji samorządowej w sferze ochrony bezpieczeństwa pozwalają zauważyć, że jej rola na tej płaszczyźnie jest bardzo ważna, bowiem to właśnie administracja samorządowa ma zdecydowany wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa lokalnego. Szczegółowy zakres zadań precyzuje ustawa o samorządzie gminnym. Zgodnie z nią do zadań gminy należą w szczególności sprawy porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego[6] (rys. 1).

Źródło: opracowanie na podstawie *Ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,* Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm., art. 7.

Rys. 1. Zadania własne gminy w zakresie bezpieczeństwa

[5] Tamże, art. 164, ust. 3.

[6] *Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm., art. 7.

O ile dwie ostatnie kwestie nie powinny budzić żadnych wątpliwości o tyle, zdaniem autora, warto dokładniej sprecyzować pojęcia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Zdaniem A. Misiuka *przez bezpieczeństwo ludzi należy rozumieć taki stan braku zagrożenia dla jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka, który umożliwia normalne funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie, a w szczególności zachowanie życia, zdrowia, mienia, swobodę korzystania z wszelkich przysługujących jednostce praw podmiotowych, który jest zagwarantowany konstytucją i innymi przepisami prawa, nad którego utrzymaniem i zachowaniem czuwają organy państwa wyposażone we właściwe kompetencje*[7].

Natomiast porządek publiczny to *faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowany przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie*[8]. Porządek publiczny obejmuje zatem wszystkie stosunki społeczne, które kształtują się w miejscach publicznych. Może oczywiście wiązać się również z tymi powstającymi w miejscach niepublicznych, ale wyłącznie wtedy, gdy ich naruszenie zakłóca działalność instytucji państwowych, społecznych i prywatnych lub jeśli obraża moralność społeczną, jeśli ta obraza stanowi przestępstwo lub wykroczenie przewidziane przez polskie prawo[9].

Porządek publiczny gwarantują nie tylko normy prawne, lecz także inne powszechnie akceptowane w danej społeczności normy moralne, religijne czy obyczajowe. Z normami prawnymi łączy je przede wszystkim fakt, iż umożliwiają one zachowanie harmonii w życiu zbiorowym. Głównym celem istnienia porządku publicznego jest zapewnienie ładu i spokoju publicznego, czyli normalnego, zharmonizowanego współżycia społeczności, a tym samym pośrednio zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i bezpieczeństwa publicznego, rozumianego jako *stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój*[10]. Wśród celów szczegółowych istnienia porządku publicznego można z kolei wymienić ochronę życia, zdrowia, mienia, dóbr osobistych, zapewnienie właściwych warunków działania organów państwowych i organizacji prywatnych, a także zapewnienie warunków niezbędnych do współżycia ludzi na różnych płaszczyznach.

Pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego choć z reguły występują łącznie, w żadnym razie nie mogą być ze sobą utożsamiane. Są sytuacje, w których terminy te mogą nakładać się na siebie, kie-

[7] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 16.

[8] Tamże, s. 18.

[9] S. Bolesta, *Prawno-administracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Profi, Warszawa 1997, s. 22.

[10] A. Misiuk, *Administracja porządku*..., s. 17.

dy utrzymanie porządku będzie warunkowało jednocześnie zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, jednak nie sprawdzi się to tam, gdzie żywioły przyrody, czyli zagrożenia bezpieczeństwa, występują niezależnie od woli człowieka. W takich przypadkach współzależność między bezpieczeństwem publicznym i porządkiem może nie występować, bowiem nagły kataklizm w przyrodzie, mimo iż do tej pory na danym terenie utrzymywany był porządek, będzie miał zdecydowany wpływ na zachwianie bezpieczeństwem publicznym.

Warto również nadmienić, iż zarówno stan bezpieczeństwa, jak i porządku publicznego nie jest stały czy niezmienny. Zmienia się zakres treściowy tych pojęć. Pojawiają się bowiem nowe niebezpieczeństwa, zmianom ulegają zasady moralne, zwyczaje, prawo, etyka. To, co było niedopuszczalne jakiś czas temu, obecnie może okazać się kwestią nie mającą większego wpływu na utrzymanie porządku czy bezpieczeństwa publicznego[11].

Formy działania samorządu gminy w zakresie bezpieczeństwa

Samorządy gminne, podobnie jak i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, nie zostały wyposażone w środki, które umożliwiają im skuteczną walkę z istniejącymi zagrożeniami, dlatego w ich sytuacji głównego znaczenia w dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego nabierają środki prewencyjne, które zapobiegają naruszeniom porządku w społeczności lokalnej i dają gwarancję bezpieczeństwa mieszkańcom. Natomiast to z jakich prawnych form działania mogą korzystać gminy zostało określone w ustawie o samorządzie gminnym. Wprowadza ona możliwość działań podejmowanych bezpośrednio przez samych mieszkańców, np. w referendum lokalnym, czy też przez organy gminy, do których należą rada gminy czy miasta będąca organem stanowiącym i kontrolnym oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organy wykonawcze.

Ustawodawca przewidział dla rady gminy wskazane poniżej kompetencje. Po pierwsze, ma możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego, czyli powszechnie obowiązującego na obszarze danej gminy. Zawierają się w nich zarówno przepisy wykonawcze, jak i przepisy porządkowe w zakresie nieuregulowanym przez inne powszechnie obowiązujące przepisy, jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, a także konieczne dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, co precyzuje art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Po drugie, rada gminy może stanowić o kierunkach działania wójta, co oznacza, że może

[11] Tamże, s. 19.

uchwalać uchwały dotyczące utrzymania porządku publicznego w zakresie wskazanym przez ustawodawcę w art. 18, które następnie są kierowane do wójta.

Z kolei organ wykonawczy gminy, czyli wójt, zajmuje się realizacją uchwał rady i bezpośrednio zadań gminy. Otrzymał on również upoważnienie do kierowania bieżącymi sprawami gminy, w tym również dotyczącymi zapewnienia jej mieszkańcom bezpieczeństwa i porządku publicznego, co przejawia się m.in. w możliwości wydawania zarządzeń jednostkom samorządu gminnego.

Formy realizacji zadań przez wójta są następujące[12]:

- wydawanie decyzji administracyjnych,
- wydawanie przepisów porządkowych w zastępstwie rady gminy, choć dotyczy to jedynie sytuacji wyjątkowych i niecierpiących zwłoki, a przepisy te muszą być przedstawione radzie do zatwierdzenia podczas najbliższej sesji rady,
- opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią,
- ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego;
- w przypadku braku możliwości usunięcia bezpośredniego zagrożenia ogłaszanie ewakuacji z obszarów objętych zagrożeniem.

Ponadto wójt bierze odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny w razie ogłoszenia na terenie jego gminy klęski żywiołowej. Kieruje wówczas działaniami, których celem jest zapobieganie i usuwanie jej skutków. Gdy stan klęski żywiołowej zostaje ogłoszony na terenie kilku gmin powiatu, wówczas odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa przechodzi na starostę[13]. W celu realizacji swych zadań wójt może wydawać polecenia organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych, które zostały utworzone przez daną gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej z obszaru gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych skierowanych przez właściwe organy do prac przy zapobieganiu i usuwaniu skutków klęski żywiołowej na terenie danej gminy. W sytuacji gdy za pomocą dostępnych środków walka z klęską żywiołową jest utrudniona, wójt ma możliwość występowania z wnioskiem do władz innych niż wymienione w ustawie jednostek organizacyjnych w celu realizacji zadań związanych z likwidacją zaistniałych zagrożeń.

Ustawodawca przewidział dla wójta także całą gamę uprawnień w zakresie ograniczania wolności i praw człowieka, polegających głównie na zarządzeniu ewakuacji z zagrożonych miejsc, zakazie przemieszczania się, organizowania imprez masowych czy też zarządzeniu obowiązku

[12] *Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*…, art. 31a, art. 31b, art. 41.

[13] *Ustawa z dn. 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558 ze zm., art. 8.

czynnego udziału w udzielaniu pierwszej pomocy i innych działaniach ratowniczych[14].

Wójt został również przez ustawodawcę mianowany organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego. Oczywiście dotyczy to wyłącznie obszaru danej gminy. Ustawa precyzuje szczegółowe zadania wójta w tej materii, a należą do nich przede wszystkim[15]:

- kierowanie działaniami dotyczącymi monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie gminy,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w szczególności realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego,
- organizowanie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego,
- realizowanie przedsięwzięć na podstawie planu operacyjnego funkcjonowania gminy,
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz współpraca z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tym zakresie,
- organizacja i realizacja zadań z zakresu infrastruktury krytycznej.

Zadania te wójt wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. W działaniach wspiera wójta również gminny zespół zarządzania kryzysowego. Wójt kieruje jego pracami i określa jego organizację, siedzibę, tryb pracy oraz skład, który stanowią przedstawiciele pracowników urzędu gminy, gminnych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych oraz pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, a także przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu mogą wchodzić ponadto osoby zaproszone do tego grona przez wójta[16]. Wójt może również tworzyć gminne centra zarządzania kryzysowego.

Ustawodawca określił szczegółowe zadania, które ma do wypełnienia wójt. Zostały one wymienione na rys. 2.

[14] *Ustawa z dn. 18 kwietnia 2002 r. o stanie*…, art. 21-22.

[15] *Ustawa z dn. 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590. ze zm., art. 19.

[16] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 205.

Źródło: opracowanie na podstawie *Ustawy z dn. 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,* Dz. U. z 2007 nr 89, poz. 590. ze zm., art. 20.

Rys. 2. Zadania wójta w zakresie zarządzania kryzysowego

Finansowanie wszelkich zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminy jest planowane w ramach budżetu gminy na dany rok, z kolei na zadania zlecone gminy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa, choć i zadania własne mogą być w szczególnych przypadkach dofinansowywane w postaci dotacji państwowych.

Wójt może również wykonywać zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego zlecone mu ustawami szczególnymi. Na podstawie Ustawy z dn. 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach* wójt jako właściwy organ gminy rozpatruje wnioski o zorganizowanie zgromadzenia, o czym niezwłocznie informuje właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Wójt ma możliwość wydania odmownej decyzji o zorganizowaniu zgromadzenia, jeśli jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzenia, a zasady jego organizacji łamią istniejące przepisy karne, a także w przypadku gdy zgromadzenie będzie zdaniem wójta zagrażało życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Z podobnych przyczyn może rozwiązać także już istniejące zgromadzenie. Kolejnym z uprawnień wójta jest możliwość skierowania na zgromadzenie swojego przedstawiciela. Ustawodawca wprowadza nawet taki nakaz w sytuacji, gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia[17].

Z kolei na mocy *Ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych* wójt jest organem właściwym również do wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej. Takie zezwolenie lub jego odmowę wydaje w terminie co najmniej 7 dni przed planowaną imprezą.

[17] *Ustawa z dn. 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, Dz. U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm.

Nie tylko na organizatorze, lecz także na wójcie spoczywa obowiązek zabezpieczenia takiej imprezy. W tym celu podejmują oni wzajemną współpracę oraz ustalają działania z Policją, Państwową Strażą Pożarną i innymi właściwymi organami i służbami[18].

Rozważając kwestie dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze gmin, należy obligatoryjnie dodać, iż nie tylko organy ustrojowe gminy są podmiotami właściwymi w tych sprawach, gdyż samorząd może dodatkowo powoływać i finansować jednostki organizacyjne zwane strażami gminnymi (w gminach miejskich – strażami miejskimi)[19]. Nie jest to jednak obowiązek a jedynie uprawnienie dla gmin.

Straż to umundurowana formacja, której celem jest ochrona porządku publicznego. Powołuje ją do życia rada danej gminy po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji. W przypadku gdy straż funkcjonuje w strukturze urzędu gminy, regulamin jej funkcjonowania nadaje wójt. Strażą kieruje komendant zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, który jest jednocześnie jego przełożonym. To również wójt sprawuje nadzór nad działalnością straży. Formację powołuje się zwykle dla obszaru jednej gminy, choć istnieje możliwość, by sąsiadujące ze sobą gminy ustanowiły wspólną straż.

Głównym celem powołania do życia straży gminnej jest ochrona porządku publicznego. Zaś wśród szczegółowych jej zadań ustawodawca wymienia:

- ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego,
- kontrolę publicznego transportu zbiorowego,
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomoc przy usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz pozostałych zagrożeń,
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy czy innego zdarzenia,
- ochronę obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w zakresie ochrony porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeśli swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia lub sytuacja, w której się znajdują zagraża ich życiu lub zdrowiu,
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, jak również inicjowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń,

[18] *Ustawa z dn. 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. z 2009 r., nr 62, poz. 504 ze zm.

[19] *Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*, Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 779 ze zm.

- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych na potrzeby gminy.

Jak wynika z załączonego wyżej wykazu, zakres zadań straży przewidziany przez ustawę jest bardzo szeroki, choć dotyczy jedynie kwestii porządku publicznego[20]. Można jednak założyć, że straż jest jednostką wspomagającą również w zakresie bezpieczeństwa. Tym bardziej, że w realizacji swych zadań współpracuje z Policją, która jest jednym z głównych podmiotów w kraju w zakresie ochrony zarówno porządku, jaki bezpieczeństwa obywateli. Potwierdzeniem udziału również w obowiązkach z zakresu bezpieczeństwa mogą być także słowa przysięgi składanej przez strażnika przed rozpoczęciem pracy, w której ślubuje on *służyć Państwu i wspólnocie lokalnej, chronić porządek publiczny i bezpieczeństwo ludzi*[21].

Współpraca straży gminnej z Policją może być podparta specjalnym porozumieniem zawartym przez wójta z właściwym terytorialnie komendantem. Zaś co do szczegółów tych relacji to mogą one polegać m.in. na stałej wymianie informacji o zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, koordynowaniu rozmieszczenia służb Policji i straży, wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w miejscach zgromadzeń i imprez publicznych, organizowaniu wspólnych szkoleń i ćwiczeń, wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Rozważając kwestie bezpieczeństwa społeczności gminnej, nie sposób nie wspomnieć o wzajemnych relacjach organów gminy z Policją. Zgodnie z *Ustawą o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.* wójt oraz organy gminy wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego[22]. Jak wynika z zawartych w treści ustawy przepisów organy gminy mają również bezpośredni wpływ m.in. na wybór i odwołanie komendanta komisariatu Policji. W takich sytuacjach pomocna bowiem staje się opinia właściwego terytorialnie wójta. Co prawda nie jest ona obligatoryjna, jednak daje wójtowi możliwość aktywnego włączenia się w kwestie dotyczące wyboru władz Policji na trenie danej gminy. Podobnie jeśli chodzi o wybór kierownika rewiru oraz posterunku. Mianuje i zwalnia go komendant powiatowy Policji, ale po zasięgnięciu opinii wójta lub upoważnionego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy[23].

Ponadto na mocy *Ustawy o Policji* organy gminy otrzymały szereg uprawnień kontrolnych, wśród których można wymienić:[24]

[20] Tamże, art. 10.

[21] Tamże, art. 26.

[22] *Ustawa z dn. 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.

[23] Tamże, art. 6d, art. 8a.

[24] Tamże, art. 10.

- obowiązek składania przez komendantów Policji rocznych sprawozdań ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wójtom oraz radom gmin,
- obowiązek składania przez komendantów sprawozdań na każde żądanie wójta lub rady gminy w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku,
- możliwość określania przez radę gminy na podstawie wskazanych wyżej sprawozdań istotnych dla społeczności lokalnej zagrożeń bezpieczeństwa, co następuje w drodze uchwały,
- obowiązek udostępniania przez komendantów powiatowych (miejskich) Policji komisji bezpieczeństwa i porządku wszelkich dokumentów i informacji z zachowaniem wyłączeń przewidzianych w ustawie,
- możliwość żądania przez wójta od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, jak również zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Gmina może mieć również swój udział w finansowaniu działalności Policji[25]. Rada gminy może np. wnioskować o zwiększenie liczby etatów na terenie gminy. Oczywiście warunkiem jest zapewnienie pokrycia kosztów utrzymania dodatkowych etatów przez okres co najmniej 5 lat. Szczegółowe zasady i warunki opisują porozumienia zawarte między organem gminy a właściwym komendantem wojewódzkim Policji. Ponadto rada gminy może przekazać Policji środki finansowe stanowiące dochody własne gminy z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną za czas służby przekraczający normę, a także na nagrody za osiągnięcia w służbie dla policjantów realizujących zadania z zakresu służby prewencyjnej.

Wśród zadań własnych gmin z zakresu bezpieczeństwa, o których autor wspomniał już wcześniej, oprócz bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego znalazły się jeszcze ochrona przeciwpożarowa oraz przeciwpowodziowa. W celu realizacji tych zadań gmina podejmuje współpracę nie tylko z omawianymi już w artykule podmiotami, ale również z Państwową Strażą Pożarną, co regulują ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz o ochronie przeciwpożarowej[26].

Na ich podstawie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, zwłaszcza życia lub zdrowia, wójt może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia z zaznaczeniem, iż nie może ono dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej, jak również określać sposobu wykonania zadania

[25] Tamże, art. 13.

[26] *Ustawa z dn. 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz. U. z 1991 r., nr 88, poz. 400 ze zm.; *Ustawa z dn. 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r., nr 81, poz. 351 ze zm.

przez Państwową Straż Pożarną. Nie może także naruszać prawa. Wójt ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść i skutki wydanego polecenia. Polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu, a w razie braku możliwości jego wykonania komendant powiatowy (miejski) straży pożarnej niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi wojewódzkiemu.

Na podstawie zawiadomienia od wójta o stwierdzeniu zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszeniu środowiska straż pożarna podejmuje czynności kontrolno-rozpoznawcze w celu rozpoznania zagrożeń oraz przygotowania do działań ratowniczych[27].

W związku z tym, że w wyjątkowych przypadkach konieczna jest błyskawiczna reakcja ze strony władz publicznych, uprawnienia wydawania poleceń, o których wspomniano wyżej, zostały przyznane monokratycznemu organowi wykonawczemu gminy z pominięciem rady gminy. Rozwiązanie takie wydaje się bardzo zasadne, tym bardziej że radzie gminy jako organowi podejmującemu decyzje kolegialnie, trudno byłoby w szybki i jednomyślny sposób reagować w stanie zagrożenia, a także ponosić odpowiedzialność za swoje działania.

Bardzo ważną funkcję przyznaje wójtowi również *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej*, zgodnie z którą wójt pełni rolę koordynatora odpowiedzialnego za funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być realizowane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeśli taki został w gminie zatrudniony, lub przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych[28].

Organy jednostek samorządu terytorialnego, a więc również gminy, mogą za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych tworzyć i likwidować gminne (miejskie) zawodowe straże pożarne, terenowe służby ratownicze lub inne jednostki ratownicze. Ich tworzenie lub likwidacja uzależnione są od częstotliwości występowania określonych zdarzeń (pożarów, klęsk żywiołowych i innych zagrożeń). Ponadto w ramach realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, gminy organizują przeglądy, w których mogą uczestniczyć członkowie ochotniczych straży pożarnych. Istotną kwestią są także koszty utrzymania, wyposażenia, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczych straży pożarnych, które w całości ponosi gmina. Dodatkowo ma ona obowiązek bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej, ubezpieczenia jej członków, ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich. Jedynie niektóre szkolenia członków ochotniczej straży pożarnej prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna[29].

[27] *Ustawa z dn. 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej…*, art. 14, art. 23.

[28] *Ustawa z dn. 24 sierpnia 1991 r. o ochronie…*, art. 14.

[29] Tamże, art. 32, art. 35.

Jeśli natomiast chodzi o ostatnie z zadań własnych gmin dotyczące ochrony przeciwpowodziowej i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, to w tej materii również szerokie uprawnienia przyznano wójtowi. To on bowiem opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, a także ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Może również w przypadku bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi i mienia zarządzić ewakuację z obszarów zagrożonych[30]. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na podstawie odrębnych przepisów, o których była już mowa w artykule.

Podsumowanie

Przegląd regulacji prawnych określających zadania samorządów gminnych i kompetencje ich organów w kwestii ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego pozwala zauważyć ważną rolę administracji samorządowej w tej materii. Organy terenowe realizują istotną część zadań w tym zakresie i mają duży wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa lokalnego.

Warunkiem jednak prawidłowego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym jest szeroka współpraca władz gminy, wszystkich służb oraz obywateli.

Rola jednostek samorządu terytorialnego w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych powinna opierać się na kilku ważnych zasadach. Po pierwsze, organy powinny pełnić rolę koordynatorów działań na swoim terenie, ale przy założeniu, że rola ta nie sprowadza się tylko do pojedynczych akcji, jednostkowych imprez masowych czy festynów, lecz obejmuje całość planowanych przedsięwzięć[31]. Ważną kwestią pozostaje formułowanie dalekosiężnych planów, strategii bezpieczeństwa o charakterze lokalnym, a także monitorowanie wskaźników związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym na terenie gminy, które umożliwią poznanie całości stanu bezpieczeństwa oraz wysunięcie odpowiednich wniosków.

Istotna pozostaje również kwestia właściwej organizacji życia społecznego, która ograniczałaby sytuacje prowokujące zagrożenia. Coraz większego znaczenia nabierają terminy „profilaktyka" i „prewencja". W tej materii warto, by organy samorządowe we współpracy z innymi służbami, np. Policją, kreowały inwestycje na rzecz bezpieczeństwa, np. w zakresie monitorowania miejsc zagrożonych czy też wprowadzania nowych rozwiązań architektonicznych. Warto propagować również takie programy profilaktyczne jak „Bezpieczna Gmina". Istotne jest także podejmowanie dzia-

[30] *Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ...*, art. 31a, art. 31b.

[31] A. Misiuk, *Administracja porządku*…, s. 78.

łań pośrednich, których efektem powinno być ograniczenie przyczyn patologii społecznych. Zadania te muszą być jednak prowadzone na wielu płaszczyznach: edukacji, wychowania, ochrony zdrowia, a także przeciwdziałania bezrobociu, alkoholizmowi czy przemocy w rodzinie.

Szczególnego znaczenia nabierają zwłaszcza programy profilaktyczne skierowane do dzieci i młodzieży, a środki finansowe przekazane przez gminy na organizację tych programów mogą pomóc zwłaszcza dzieciom z patologicznych środowisk w przygotowaniu do dorosłego życia. W tej materii organy gminy powinny pełnić rolę zarówno koordynatora, jak i organizatora wszelkich działań w zakresie wypełniania czasu wolnego młodzieży. Formy działań gminy mogą sprowadzać się m.in. do udostępniania obiektów sportowych, świetlic, a także współfinansowania działalności klubów i domów kultury propagujących idee bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również organizowania na szeroką skalę pomocy zwłaszcza w kontekście wychowawczym dla rodzin tego potrzebujących.

Bardzo ważną zasadą w przypadku wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa jest również właściwa współpraca organów gminy ze środkami masowego przekazu. Powinna ona uwzględniać rzetelną informację o stanie bezpieczeństwa, w szczególności pozbawioną elementów sensacji jako czynnika mogącego dodatkowo podsycać występujące zagrożenia. Istotne jest by społeczeństwo otrzymywało właściwy przekaz oparty na faktach z uwzględnieniem przyczyn zaistniałych sytuacji i zdarzeń oraz odpowiednimi wnioskami i sugestiami dotyczącymi bezpiecznych zachowań.

Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego stanowi zadanie zarówno ustawowo do tego powołanych instytucji, organów gmin, służb, jak i pojedynczych obywateli. W przypadku tych ostatnich może się to przejawiać m.in. w zachęcaniu do wnikliwej obserwacji swojego otoczenia, przekazywaniu odpowiednim służbom informacji, reagowaniu na przestępstwa i pojawiające się patologie społeczne. Wymaga to jednak stałej edukacji i przekonywania ludzi, że tylko ich prawidłowa reakcja może w skuteczny sposób przyczynić się do poprawy lokalnego bezpieczeństwa.

Współpraca między wszystkimi omawianymi podmiotami jest sprawą nadrzędną, gdyż w dzisiejszych czasach pojawiają się coraz nowsze zagrożenia związane z organizacją i funkcjonowaniem przestrzeni publicznej, które naruszają bezpieczeństwo na wielu płaszczyznach życia społecznego.

Bibliografia

1. Bolesta Stefan, *Prawnoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Profi, Warszawa 1997.

2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

3. Misiuk Andrzej, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

4. Sulowski Stanisław, Brzeziński Michał (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

5. Urban Andrzej, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

6. *Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm.

7. *Ustawa z dn. 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.

8. *Ustawa z dn. 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r. , nr 81, poz. 351 ze zm.

9. *Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*, Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 779 ze zm.

10. *Ustawa z dn. 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558 ze zm.

11. *Ustawa z dn. 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590. ze zm.

12. *Ustawa z dn. 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. z 2009 r., nr 62, poz. 504 ze zm.

13. *Ustawa z dn. 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, Dz. U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm.

Źródła internetowe

1. Koziej Stanisław, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa 2010, www.koziej.pl.

ORGANISATIONAL AND LEGAL CONSTRAINTS ON SECURING SUSTAINABLE COMMUNITIES

This aim of the paper is to examine the question of sustainable communities. The author discusses the basic safety terms and public order. Moreover, the article also provides an insight into the current set of legal regulations concerning commune self-government duties and the responsibilities of their local authorities related to the analysed issue.

A wide range of the duties of local authorities, and their responsibilities, imposed by the legislator confirms the importance of the role of commune self-government in the development of sustainable

community. The proper functioning of local government requires mutual cooperation of local authorities as well as all services and citizens.