

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.02.21>

Justyna JÓŹWIAK
Uniwersytet Łódzki

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki

Streszczenie

Artykuł przedstawia problematykę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadań jednostek samorządu terytorialnego. Opracowanie ma na celu przybliżenie pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego w oparciu o analizę doktryny z zakresu prawa administracyjnego z różnych okresów. Celem publikacji jest również ukazanie działań, jakie jednostki samorządu terytorialnego podejmują w zakresie utrzymania oraz zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, w odwołaniu do doktryny z zakresu prawa administracyjnego materialnego, jak również materiału normatywnego. Artykuł przedstawia ponadto rolę starosty oraz jego zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Słowa kluczowe: ochrona, bezpieczeństwo, porządek publiczny, jednostki samorządu terytorialnego, starosta.

1. Zagadnienia wprowadzające

Pojęcie bezpieczeństwa wiąże się bezpośrednio z pojęciem porządku publicznego. „Bezpieczeństwo i porządek publiczny, jakkolwiek są dobrami prawem chronionymi, są jednocześnie pojęciami abstrakcyjnymi, gdyż prawo pozytywne tych pojęć nie określa. Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, iż utrzymanie (ochrona) porządku i bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych, jeżeli nie najstarszym, zadaniem publicznym, wiążącym się ściśle z samym powstawaniem władzy publicznej”¹.

¹ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 185.

Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i zbiorowości, zapewniającą człowiekowi nie tylko przetrwanie w danym miejscu oraz czasie, ale również ma na celu zapewnienie wszechstronnego rozwoju. „Będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia”².

Pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” oraz „porządek publiczny” trudno w sposób generalny ustalić, bowiem są one zmienne w zależności od występujących czynników, a na ustalenie zakresu tych pojęć mają wpływ m.in. regulacje prawne, zmieniające się warunki życia, czy też wyznaczane normy zachowań w danej grupie społecznej³.

Administracyjnoprawna analiza pojęcia bezpieczeństwa może być prowadzona w dwóch płaszczyznach: podmiotowej oraz przedmiotowej. Wówczas bezpieczeństwo będzie rozumiane jako zapewnienie ochrony określonych wartości poprzez uprawnione lub zobowiązane do tego podmioty. W nauce prawa pojęcie bezpieczeństwa najczęściej wiąże się z obywatelem oraz państwem. Dokonując analizy pojęcia bezpieczeństwa, trzeba odnosić się zawsze do państwa, bowiem posiada ono środki, które zabezpieczają i kształtują optymalny poziom bezpieczeństwa. Jednostka ma prawo do bezpieczeństwa. Wiąże się to z koniecznością ochrony bezpieczeństwa oraz w przypadku jego zagrożenia podjęcia działań przez zobowiązane do tego podmioty. W demokratycznym państwie prawnym, które chroni prawo do bezpieczeństwa, znajduje ono swój wyraz w przepisach konstytucyjnych jako element podstawowych praw oraz wolności obywatelskich⁴.

Konstytucja RP w art. 5 stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli. W konstytucji pojęcie bezpieczeństwa używane jest jeszcze w wielu innych postanowieniach i tak np.:

- a) art. 31 ust. 3 stanowi, że – ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia,
- b) art. 53 ust. 5 stanowi, że – wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności,
- c) art. 126 ust. 2 stanowi, że – Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa,

² R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 50.

³ M. Kotulski, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 17.

⁴ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 16–18.

- d) art. 146 ust. 4 stanowi, że – Rada Ministrów w szczególności zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,
- e) art. 229 stanowi, że – w razie zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny,
- f) art. 230 stanowi, że – w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy.

2. Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Według definicji słownikowych bezpieczeństwo określane jest jako stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym⁵.

W demokratycznym państwie prawnym rozważania na temat pojęcia bezpieczeństwa należy prowadzić w płaszczyźnie prawnej. Pojęcie „bezpieczeństwo” nie zostało zdefiniowane w przepisach obowiązującego prawa, choć podjęto próbę konstrukcji definicji legalnej bezpieczeństwa w projekcie ustawy z 1 sierpnia 2003 r. o bezpieczeństwie obywatelskim, ale projekt ostatecznie nie wszedł pod obrady sejmu. Zgodnie z definicją zawartą w projekcie ustawy, bezpieczeństwo obywatelskie to stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia ani podstawowych interesów życiowych ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka. Można zauważyć, że pojęcie bezpieczeństwa nie występuje samodzielnie, tylko zazwyczaj dookreślone jest rzeczownikiem lub przymiotnikiem, np.: bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo ludzi, bezpieczeństwo i higiena pracy. Kwestia bezpieczeństwa, jako przedmiotu prawa, znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu gałęziach prawa. Najczęściej odnoszone jest ono do konkretnych podmiotów tudzież zakresu przedmiotowego. Rodzajowość pojęcia bezpieczeństwo, która używana jest przez ustawodawcę w przepisach prawa, związana jest z chronionymi wartościami. Mogą mieć one charakter przedmiotowy i wtedy można mówić np. o bezpieczeństwie sanitarnym, tudzież podmiotowy i tutaj zawierać się będzie m.in. bezpieczeństwo ludzi. Innym kryterium klasyfikacji pojęcia bezpieczeństwa będzie obszar lub przestrzeń. W takim przypadku można mówić o bezpieczeństwie lokalnym, państwa czy też bezpieczeństwie międzynarodowym⁶.

⁵ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesny języka polskiego*, Warszawa 1998, s. 51.

⁶ S. Pieprzny, op. cit., s. 19–24; E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 162.

Generalnie rzecz ujmując, bezpieczeństwo publiczne może być rozumiane jako stan, w którym ogółowi obywateli, żyjących w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo. Chodzi tu o takie wartości, jak życie, zdrowie, mienie, prawa i wolności obywatelskie, normalne funkcjonowanie organizacji państwowej itp. Ochrona tego bezpieczeństwa należy do państwa, które powołane jest, by chronić obywateli, zakreślać granice bezpieczeństwa oraz określać, co narusza normalne funkcjonowanie państwa⁷.

Brak definicji legalnej w przepisach prawa pojęcia bezpieczeństwa sprawia, że wykładnia pojęcia bezpieczeństwa dokonywana jest na podstawie doktryny prawa administracyjnego (w różnych okresach, szczególnie w okresie międzywojennym) oraz judykatury.

W. Kawka uznawał bezpieczeństwo jako wymóg konieczny do współżycia oraz rozwoju grup społecznych, podkreślając że bezpieczeństwo „jest to stan, w który ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze swymi celami mają zapewnioną ochronę od szkód, zagrażających im z jakiegokolwiek źródła”⁸. Ochrona bezpieczeństwa jest jednym z zadań państwa i to państwo powinno określać co jest zgodne, a co niezgodne z bezpieczeństwem oraz co może zakłócać bezpieczeństwo. Niebezpieczeństwa zagrażające życiu, zdrowiu obywateli są zmienne i zależą od wielu czynników. Uwagi autora są trafne we współczesnym świecie. Oczywiście z upływem czasu oraz postępowaniem cywilizacyjnym katalog źródeł zagrożenia bezpieczeństwa nadal ulega rozszerzeniu⁹.

Kolejnym poglądem prezentowanym w doktrynie dotyczącej pojęcia bezpieczeństwa publicznego jest definicja J. Litwina, który podkreślał, że bezpieczeństwo publiczne ma na celu przede wszystkim ochronę podstaw politycznego ustroju państwa, jak również społeczno-gospodarczego¹⁰. Oznacza to, że pojęcia bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa publicznego są ze sobą integralnie związane.

Zdaniem J. Zaborowskiego, bezpieczeństwo to „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia – bez narażania na szkody z jakiegokolwiek źródła – normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizacji jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa”¹¹.

Próbie konkretyzacji oraz uściślenia zakresu pojęcia bezpieczeństwa podjął również S. Bolesta, traktując bezpieczeństwo jako system urządzeń prawnych

⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja administracyjna*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014, s. 656; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 346.

⁸ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46.

⁹ E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, op. cit., s. 162.

¹⁰ J. Litwin, *Prawo administracyjne*, cz. 4, Warszawa 1953, s. 16.

¹¹ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 11.

oraz określonych stosunków społecznych, który jest regulowany przez prawo, i którego celem jest odwracanie niebezpieczeństwa grożącego życiu, zdrowiu, a także mieniu obywateli oraz usuwanie skutków tych zagrożeń¹².

Na ochronę wartości zwracał również uwagę E. Smoktunowicz, konstatując, że bezpieczeństwo publiczne obejmuje „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz ustroj państwowy i majątek ogólnonarodowy”¹³.

Interesujące rozważania w zakresie określenia pojęcia bezpieczeństwa publicznego prezentuje także E. Ura. Stwierdza on, że bezpieczeństwo publiczne to stan, w którym ogółowi obywateli, indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo, i to niezależnie od tego, jakie byłyby źródła tego niebezpieczeństwa, a ochrona bezpieczeństwa należy do państwa, które określa jego granice oraz to, co narusza lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa¹⁴.

Według R. Zięby, „w znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia”¹⁵. Na poczucie bezpieczeństwa jednostki ma wpływ sfera określona przez normy prawne oraz pozaprawne. Jednostka będzie czuć się bezpiecznie, kiedy będzie miała poczucie, że jest chroniona przed zagrożeniami przepisami prawa oraz że organy państwa związane z zapewnieniem bezpieczeństwa przyjdą jej z pomocą w przypadku wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia¹⁶.

Nieco inne podejście do określenia bezpieczeństwa publicznego prezentuje B. Jastrzębski, który przyjmuje, że bezpieczeństwo publiczne jest to stan prawny, w którym człowiek ma poczucie pewności oparte na sprawnie i praworządnie działającym systemie organów władzy publicznej, a także instytucji powołanych do kontroli i egzekwowania norm prawnych z zakresu bezpieczeństwa oraz porządku publicznego¹⁷.

Warto zwrócić uwagę na ustalenia, których w przedmiocie bezpieczeństwa publicznego dokonał S. Pikulski. Autor ten uznał, że bezpieczeństwo publiczne „jest to pewien pożądany stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędów publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli obejmujące ochronę ich życia, zdrowia oraz mienia. Z uwagi na to, że bezpieczeństwo publiczne może być zakłócone w rozmiarach obejmujących cały sys-

¹² S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, s. 243.

¹³ E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Ossolineum, Wrocław 1980, s. 80.

¹⁴ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 120.

¹⁵ R. Zięba, op. cit., s. 50.

¹⁶ S. Pieprzny, op. it., s. 15.

¹⁷ B. Jastrzębski, *O problemie prawa obywateli do bezpieczeństwa publicznego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 16.

tem, w pewnych sytuacjach może występować w kategoriach niebezpieczeństwa państwa. W innych sytuacjach może występować w kategoriach niebezpieczeństwa powszechnego. Bezpieczeństwo publiczne może być zakłócone przez człowieka umyślnie lub nieumyślnie i czyn taki może nosić znamiona przestępstwa lub wykroczenia, ale może być również zakłócone niezależnie od woli człowieka, czyli przez siły przyrody: powódzie, pożary, zaważenia budowli, zanieczyszczenia środowiska itp.¹⁸ Wydaje się, że definicja bezpieczeństwa publicznego prezentowana przez S. Pikulskiego w sposób stosunkowo pełny określa elementy, które wpływają na bezpieczeństwo publiczne, jak i bezpieczeństwo państwa. Autor uwzględnia poglądy prezentowane w doktrynie prawa administracyjnego we wcześniejszych okresach. Autor eksponuje zarówno wartości chronione, jak również czynniki, które zagrażają tym wartościom.

Trafny jest pogląd S. Pieprznego, że definicje przedstawione wskazują, że bezpieczeństwo publiczne, niezależnie od ustroju państwa i stopnia rozwoju, od zawsze było elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Można powiedzieć, że poglądy wymienionych autorów stały się nieformalnym źródłem prawa administracyjnego w zakresie ustalenia pojęcia bezpieczeństwa publicznego. Należyta interpretacja pojęcia bezpieczeństwa przez organy stosujące prawo jest istotna, bowiem ocena istnienia ewentualnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego wiąże się z konkretnymi sankcjami administracyjnymi oraz ograniczeniami praw i wolności jednostki (zakazy, nakazy, kary administracyjne)¹⁹.

Z pojęciem bezpieczeństwa publicznego łączy się ściśle pojęcie porządku publicznego.

Z reguły pojęcie „porządku publicznego” dotyczy tych zadań organów administracji, które wprost wiążą się z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie, jak np. zapewnienie właściwego stanu sanitarnego urzędów użyteczności publicznej, przestrzeganie przepisów o stowarzyszeniach, stosowanie się do zakazów oraz nakazów określonych przepisami obowiązującego prawa, zwalczanie alkoholizmu i narkomanii, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych i epidemii. Na pojęcie porządku publicznego składają się normy nie tylko prawne, ale również społeczne czy etyczne. Termin ten związany jest z przestrzeganiem ustalonego porządku prawnego²⁰.

Podobnie jak w przypadku pojęcia bezpieczeństwa publicznego, już w okresie międzywojennym zwracano uwagę na znaczenie pojęcia porządek publiczny.

¹⁸ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 99.

¹⁹ S. Pieprzny, op. cit., s. 31; E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, op. cit., s. 162.

¹⁹ J. Litwin, op. cit., s. 165.

²⁰ E. Ura, *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny, historia, teoria, praktyka*, Handle Szklarskie 2003, s. 222–223; E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, op. cit., s. 165.

W. Czapliński uznawał porządek publiczny jako „stan zewnętrzny, polegający na przestrzeganiu przez ludność w swym postępowaniu pewnych zasad, form, zakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi naraziłoby ich na niebezpieczeństwa i uciążliwości pomimo braku złych zamiarów u osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały”²¹.

W. Kawka podnosi, że na zmienność norm kształtujących porządek publiczny mają wpływ normy prawne oraz pozaprawne. Szczególny wpływ na tworzenie się norm porządku publicznego mają „momenty polityczne, religijne, etyczne, obyczajowości zewnętrznej, przyzwoitości itp., są to poglądy wyrosłe na tle życia zbiorowego, które różnie się przedstawia zależnie od czasu, miejsca i środowiska; zatem pojęcie porządku publicznego nosi na sobie piętno przeobrażeń, jakim uległo życie zbiorowe [...] właściwa treść pojęcia porządku publicznego daje się wykryć, częściowo wskazują na nią przepisy prawne, a częściowo znajomość życia ułatwia poznanie pewnych zasad, będących bezwzględными warunkami możliwości koegzystencji ludzi, a które znaczeniowo można podciągnąć pod pojęcie porządku publicznego”²². Tak więc na treść pojęcia porządek publiczny wpływ mają miejsce, środowisko, a także poglądy opinii publicznej.

Nawiązując do dorobku W. Kawki, J. Zaborowski postrzega porządek publiczny jako stan faktyczny wewnątrz państwa, który daje możliwość normalnego rozwoju życia społecznego. Niezbędnym elementem dla realizowania zadań zmierzających do osiągnięcia określonego celu przez społeczeństwo jest zachowanie wewnętrznej spójności poprzez ustalenie określonych zasad postępowania dla swoich członków. Co do zasady normy te regulowane są poprzez obyczaje, normy religijne, moralne, zasady współżycia społecznego, ale również w przypadku organizacji państwowej poprzez normy prawne²³.

E. Ura przy wyjaśnianiu pojęcia porządku publicznego podkreśla, że dotyczy ono faktycznie istniejącego stanu w zakresie sprawności urzędów oraz instytucji państwowych i zachowania się obywateli w miejscach publicznych, a tak rozumiany porządek publiczny umożliwia normalny rozwój życia w państwie. Związane jest to bezpośrednio z bezpieczeństwem publicznym. Do zakresu tego pojęcia autor zalicza m.in. prawidłowy stan urzędów użyteczności publicznej, zwalczanie alkoholizmu i narkomanii, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych oraz epidemii, przestrzeganie przepisów o stowarzyszeniach²⁴.

Z kolei E. Ochendowski twierdził, że porządek publiczny jest to ogół niezapisanych reguł zachowania się obywateli w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest nieodzownym elementem uporządkowanego życia jednostki

²¹ W. Czapliński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 19, s. 678.

²² W. Kawka, *Policja...*, op. cit., s. 71–72.

²³ J. Zaborowski, op. cit., s. 11–12.

²⁴ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 124–125.

we współczesnym świecie oraz że poglądy te ulegają ciągłym zmianom i są zależne od czasu czy też miejsca²⁵.

Jako przedmiot ochrony prawnej porządek publiczny występuje również w prawie karnym. Kodeks karny²⁶ zawiera oddzielny rozdział zatytułowany „Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu”. Przestępstwami tymi są m.in.:

- a) branie zakładnika (art. 252 k.k.),
- b) udział w zbiegowisku (art. 254 k.k.),
- c) nawoływanie do przestępstwa, publiczne prezentowanie treści mogące ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 255 k.k., art. 255a k.k.),
- d) publiczne znieważenie lub naruszenie nietykalności z powodów narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych (art. 257 k.k.),
- e) wyrób lub posiadanie broni bez wymaganego zezwolenia (art. 263 k.k.)
- f) nielegalne przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej, używając przemocy, groźby lub podstęp (art. 264 k.k.).

Do zakłócenia porządku publicznego może dojść przez pojedyncze osoby, ale również przez grupy osób. Te zakłócenia mogą występować jako wykroczenia lub przestępstwa²⁷.

Podobną regulację jak w Kodeksie karnym znajdujemy w Kodeksie wykroczeń²⁸. Rozdział VII został zatytułowany „Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu”. Wykroczeniami tymi są m.in.:

- a) publiczne lekceważenie Narodu Polskiego, Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów (art. 49 k.w.),
- b) posiadanie w miejscu publicznym niebezpiecznych narzędzi z zamiarem użycia w celu popełnienia przestępstwa (art. 50a k.w.),
- c) zakłócanie wybrykiem spokoju lub porządku publicznego oraz spoczynku nocnego (art. 51 k.w.),
- d) przeprowadzanie publicznej zbiórki ofiar bez wymaganego zezwolenia (art. 56, 57 k.w.),
- e) wykonywanie działalności gospodarczej bez wymaganego zezwolenia lub koncesji, wpisu do rejestru (art. 60¹ k.w.).

W rozważaniach na temat określenia pojęcia porządku publicznego można zgodzić się S. Pieprznym, który określa porządek publiczny jako „pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (normy moralne, zasady współżycia międzyludzkiego) akceptowalne i stosowane przez większość, zapewniający prawidłową koegzystencję i rozwój pojedynczych ludzi i ich zbiorowości przy

²⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1996, s. 81.

²⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm., dalej k.k.

²⁷ S. Pikulski, op. cit., s. 101.

²⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm., dalej k.w.

aktywnym udziale podmiotów publicznych odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego i zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zachowania się w miejscach publicznych [...] Całość dziedzin związanych z zapewnieniem porządku publicznego nie da się wyczerpująco przedstawić. Zaznaczyć należy, że porządek publiczny nie jest kategorią stałą. Ulega zmianie wraz ze zmianą stosunków społecznych”²⁹.

Wymienione przykłady definiowania pojęć porządku publicznego w przepisach prawa oraz w doktrynie prawa administracyjnego jednoznacznie wskazują na abstrakcyjność tego pojęcia. Trudności w jego zdefiniowaniu w prawie wynikają z wieloznaczności.

W demokratycznym państwie prawnym adresatem norm zawierających pojęcie porządku publicznego będzie zawsze jednostka. W szerszym znaczeniu będą to zbiorowości sformalizowane prawnie, ale również niemające charakteru prawnego, jednakże będą one akceptowane przez państwo oraz społeczeństwo. W tej grupie znajdują się osoby fizyczne (obywatele, cudzoziemcy), podmioty zbiorowe, wliczając w to państwo, podmioty samorządu terytorialnego, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne. Naruszenie porządku publicznego zawsze będzie miało negatywne skutki w odniesieniu do podmiotów podlegających ochronie. Naruszenia takie mogą godzić w życie, zdrowie, mienie czy też godność obywateli oraz podmiotów zbiorowych. Zagrożenia porządku publicznego możemy podzielić na dwie grupy: pochodzące od człowieka oraz inne, niezwiązane z działalnością człowieka, np. siły przyrody³⁰.

Między bezpieczeństwem publicznym a porządkiem publicznym oraz ich ochroną istnieją powiązania. Ochrona bezpieczeństwa publicznego ma wpływ na utrzymanie porządku publicznego, natomiast wzmacnianie porządku publicznego warunkuje utrzymanie bezpieczeństwa publicznego³¹.

3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego

„Przemiany ustrojowe związane z utworzeniem samorządu terytorialnego i rozwój demokratyzacji życia społecznego wpłynęły też na zmiany w administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego [...] Przekazanie kompetencji w tej dziedzinie na inne podmioty jest wyrazem realizacji zasady subsydiarności oraz decentralizacji administracji”³².

²⁹ S. Pieprzny, op. cit., s. 39.

³⁰ Ibidem, s. 38–39.

³¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 658.

³² S. Pieprzny, op. cit., s. 196.

Podstawowa płaszczyzna, na której powinny być wykonywane zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, powinna być skupiona na działaniach ochronnych, ponieważ jednostki nie dysponują środkami władczymi (inaczej niż organy administracji rządowej), dzięki którym efektywnie mogłyby zwalczać pozostałe zagrożenia. Płaszczyzna wykonywania tych zadań powinna być skupiona przede wszystkim na działaniach ochronnych, których głównym celem jest członek wspólnoty³³.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa oraz porządku publicznego określił ustawodawca w poszczególnych ustawach samorządowych. Również w ustawie o Policji możemy znaleźć odniesienie dotyczące wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zgodnie z art. 3 ustawy o Policji³⁴, wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego realizowane są w ramach zadań własnych, ale także zleconych, które wynikają z ustaw szczególnych. W ustawie o samorządzie gminnym³⁵, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14, gmina wykonuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. W ustawie o samorządzie powiatowym³⁶, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 15 i 16, powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Natomiast w ustawie o samorządzie wojewódzkim³⁷, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 14, województwo wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Samorząd województwa wykonuje również zadania w zakresie gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych oraz obronności (art. 14 ust. 1 pkt 9 i 13). W odniesieniu do samorządu województwa ustawodawca ograniczył zadania tylko do bezpieczeństwa publicznego, nie uwzględniając sfery porządku publicznego, jak

³³ Ibidem, s. 197.

³⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.

³⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.

³⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm., dalej u.s.p.

³⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.

w przypadku samorządu gminnego oraz powiatowego, a tak wiele zadań możemy rozpatrywać na płaszczyźnie porządku publicznego (jak np. ochrona środowiska, transport zbiorowy).

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania z zakresu bezpieczeństwa oraz porządku publicznego we właściwych dla siebie formach prawnych, jakimi są akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Są one bardzo specyficzną formą miejscowych źródeł prawa. Kompetencje do wydawania przepisów porządkowych są zawarte w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, a także w art. 40 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie, jak również w innych ustawach szczególnych. Przewidziane są one do realizacji tych funkcji administracji publicznej, które polegają na doraźnym, bieżącym oraz szybkim zapobieganiu negatywnym skutkom³⁸.

Przepisy porządkowe wydawane są na podstawie generalnych upoważnień ustawowych, stanowiące są przez organy stanowiące i kontrolne gmin oraz powiatów w formie uchwał, a wyjątkowo w przypadkach niecierpiących zwłoki wydawane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub zarząd powiatu (art. 41 ust. 2 u.s.g., art. 42 ust. 2 u.s.p.) w formie zarządzeń. Takie zarządzenia podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady, a w razie odmowy zatwierdzenia lub nieprzedstawienia do zatwierdzenia tracą one moc (art. 41 ust. 3 i 4 u.s.g., art. 42 ust. 3 i 4 u.s.p.). Natomiast jeżeli chodzi o samorząd województwa, nie posiada on kompetencji do wydawania przepisów porządkowych. Takie kompetencje posiadają organy administracji rządowej. Ustawodawca wprost upoważnia do tego wojewodę. W myśl art. 60 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁹ wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia, a także dla zapewnienia porządku, spokoju oraz bezpieczeństwa publicznego.

W wyroku z dnia 11 lipca 2006 r. Naczelny Sąd administracyjny orzekł, że: „stosunkowo duża swoboda pozostawiona organom stanowiącym przepisy porządkowe nie może oznaczać dowolności ich stanowienia. Na podstawie upoważnienia [...], które nie może być interpretowane rozszerzająco, można ustanawiać jedynie zatem tylko takie zakazy lub nakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych w ustawie przesłanek”⁴⁰.

Przepisy porządkowe jako jedyne spośród aktów prawa miejscowego przewidują możliwość wprowadzania kary grzywny za ich naruszenie. Kara grzywny wymierzana jest na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń⁴¹.

³⁸ J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 73.

³⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 525, ze zm.

⁴⁰ Wyrok NSA z 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06.

⁴¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.

Utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w gminach nakłada na gminę inne obowiązki aniżeli wykonywanie zadań własnych o charakterze gospodarczym. Podstawowym instrumentem realizacji tych zadań jest utworzenie straży gminnych. Straże gminne tworzone są na podstawie ustawy o strażach gminnych⁴². Zgodnie z art. 1 tej ustawy, do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna. Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli⁴³.

Straże gminne tworzone są przez rady gminy, na podstawie uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego policji (art. 2 ustawy o strażach gminnych). Gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa mogą zawrzeć, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, porozumienie o utworzeniu wspólnej straży (art. 3 ust. 1). Nadzór na działalnością straży gminnych sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz komendant wojewódzki Policji. Do zadań straży gminnych należy w szczególności:

- a) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- b) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, kontrola publicznego transportu zbiorowego;
- c) ochrona obiektów komunalnych i urzędów użyteczności publicznej;
- d) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- e) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorzenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób (art. 11 ust. 1).

„Uprawnienia straży mają charakter policyjny, co oznacza, że działają nie tylko dla ochrony porządku publicznego na obszarze gminy, pełniąc rolę służebną wobec społeczności lokalnych, ale także służą realizacji zadań publicznych państwa”⁴⁴.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują także kompetencjami, które w sposób pośredni mogą przyczyniać się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jedną z możliwości jest uczestniczenie samorządu gminy, powiatu lub województwa w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji. Kolejna kompetencja, zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy o Policji, polega na zwiększeniu na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczby etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy ponad liczbę ustaloną przez Komendanta Głównego Policji, jeżeli organy te za-

⁴² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 706, ze zm.

⁴³ W. Kotowski, *Straże gminne. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 27 i nn.

⁴⁴ S. Pieprzny, op. cit., s. 203.

pewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez okres co najmniej 5 lat, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim Policji i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji.

Na szczeblu powiatu ustawodawca większość zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego przekazał staroście. Pewne uprawnienia w tym zakresie mają również rada powiatu oraz zarząd.

Zadania rady powiatu dotyczące ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego polegają na: uchwalaniu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (art. 12 pkt 9b u.s.p.); dokonywaniu oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu (art. 12 pkt 9d u.s.p.); rozpatrywanie sprawozdania starosty z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 38b ust. 3 u.s.p.); stanowieniu przepisów porządkowych (art. 41 u.s.p.).

Zarząd powiatu jako organ wykonawczy przygotowuje projekty uchwał, a także realizuje uchwały z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W sprawach niecierpiących zwłoki wydaje zarządzenia porządkowe, które podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu.

Zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie wykonuje przede wszystkim starosta. Powierzono mu zwierzchnictwo nad administracją zespoloną utworzoną w powiecie, w skład której wchodzi: administracja samorządowa, służby, inspekcje i straże.

Starosta, sprawując władze w powiecie, ponosi odpowiedzialność polityczną za działalność tych służb, inspekcji i straży, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale również w stanach nadzwyczajnych (np. klęska żywiołowa). Starosta zatwierdza programy działania służb, inspekcji i straży, uzgadnia ich wspólne działanie. Należy zauważyć, że zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami nie jest zwierzchnictwem służbowym. Posiada on uprawnienia kierownicze, koordynacyjne w stosunku do kierowników tych jednostek⁴⁵.

Starosta, realizując zadania w zakresie zwierzchnictwa nad służbami, inspekcjami oraz strażami w powiecie, działa przy pomocy komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest on przewodniczącym tej komisji, powołuje trzy osoby cieszące się nieposzlakowaną opinią oraz wykazujące się wiedzą na tematy będące przedmiotem prac komisji⁴⁶. Starosta może powołać do udziału

⁴⁵ Ibidem, s. 205; E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] J. Supernat, *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 540; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, I. Skrzydło-Niznik, *Komentarz do ustaw o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s. 206.

⁴⁶ Ibidem.

w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Ponadto w skład komisji wchodzi również radni delegowani przez radę powiatu, dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m.st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji (art. 38a ust. 5, 7 ustawy o samorządzie powiatowym).

Komisja ma charakter opiniodawczy. Starosta jako przewodniczący może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkami określonymi ustawowo. Komisja przy wykonywaniu swoich zadań może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami (art. 38b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Zgodnie z art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym do zadań komisji należy m.in.:

- a) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,
- b) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- c) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- d) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- e) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- f) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Starosta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu⁴⁷. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy w szczególności:

- a) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu,

⁴⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1166, ze zm.

- b) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
- c) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- d) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

Zadania te starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu, do których należy powiatowy zespół zarządzania kryzysowego powołany przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy (art. 17 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Ponadto ma on uprawnienia w czasie stanu klęski żywiołowej⁴⁸, w przypadku wystąpienia zagrożenia na obszarze więcej niż jednej gminy. Wówczas kieruje on działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu usunięcia skutków oraz ich zapobiegania, czy też usunięcia. Zgodnie z art. 10 ustawy o stanie klęski żywiołowej, właściwy miejscowo starosta, w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Starosta może również występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie niezbędnych czynności w celu zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim. W wykonywaniu zadań w tym zakresie starosta podlega wojewodzie.

Starosta ma również kompetencje do ograniczania praw i wolności człowieka (w przypadku niewystarczającej siły pozostałych środków), np. w postaci nakazu lub zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, a decyzje takie podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Starosta ma również uprawnienia w zakresie wykonywania zadań systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (organizuje i zapewnia ciągłość na terenie powiatu) oraz koordynowania i kontroli wykonywania zadań Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego⁴⁹.

⁴⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 333, ze zm.

⁴⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 541–543.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych⁵⁰ w art. 24 stanowi, że organem wydającym zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej⁵¹. Bezpieczeństwo imprezy masowej obejmuje spełnienie przez organizatora wymogów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie, ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym (art. 5 ust. 1).

Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat określania pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego, podkreślić należy wieloaspektowość tych pojęć. W przepisach prawa pojęcia te nie zostały zdefiniowane. Wobec braku ustawowych definicji ich interpretacji dokonać można na podstawie doktryny. Przy określaniu zakresu tych pojęć trzeba kierować się wieloma czynnikami, takimi jak np.: standardy zachowań w danej grupie społecznej, zmieniające się warunki życia, zmieniające się poglądy społeczne, normy moralne. Najlepszym sposobem na zminimalizowane strat, w przypadku powstania jakiegokolwiek zagrożenia, jest szybkie reagowanie oraz podejmowanie działań mających na celu ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego przed owymi zagrożeniami. Jednostkom samorządu terytorialnego powierza się coraz większą część zadań w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wykonują one nie tylko zadania własne w tym zakresie, ale również zadania zleczone, przewidziane ustawami szczególnymi. Niebagatelną rolę w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego ma starosta, który jako zwierzchnik służb inspekcji i straży, posiadając szereg kompetencji, realizuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego opiera się również na współpracy samorządów z organizacjami rządowymi i pozarządowymi, jednostkami ratowniczymi i interwencyjnymi, jak również ze społecznością lokalną.

⁵⁰ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2139, ze zm.

⁵¹ Zob. również: wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2007 r., III SA/Kr 487/06; C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 328 i nn.

Bibliografia

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dąbek D., Dobosz P., Kisiel W., Kotulski M., Kryczko P., Mączyński M., Płażek S., Skrzydło-Niżnik I., *Komentarz do ustaw o samorządzie powiatowym*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1.
- Czapliński W., *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 19.
- Jastrzębski B., *O problemie prawa obywateli do bezpieczeństwa publicznego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kotowski W., *Straże gminne. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kotulski M., *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9.
- Litwin J., *Prawo administracyjne*, cz. 4, Warszawa 1953.
- Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1996.
- Olejniczak-Szałowska E., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] J. Supernat, *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja administracyjna*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek i S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000.
- Słownik współczesny języka polskiego*, Warszawa 1998.
- Smoktunowicz E., *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Ossolineum, Wrocław 1980.
- Ura E., Pieprzny S., Pado T., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.

- Ura E., *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny, historia, teoria, praktyka*, Handle Szklarskie 2003.
- Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977.
- Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10.
- Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137.
- Ustawa dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 706.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 333.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1166, ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 525.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2139, ze zm.

Orzecznictwo sądów administracyjnych:

- Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 487/06.

Ensuring security and public order as a task of local government units

Summary

The article presents the issues of ensuring safety and public order as the tasks of local government units. Development aims to bring the concepts of security and public order based on an analysis of the doctrine of administrative law in different periods. The aim of the publication is also showing the actions that local governments undertake the maintenance and preservation of security and public order based on the doctrine of substantive administrative law, as well as normative material. Article also presents the role of the governor and his task in the protection of security and public order.

Keywords: protection, security, public order, the local government unit.