



prof. dr hab. Mirosław Karpiuk

ORCID: 0000-0001-7012-8999

e-mail: miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Właściwość samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom

Local-government competence to prevent extraordinary threats and their consequences

Abstract

Local government, as the structure closest to citizens, is obliged to perform public tasks, including those related to environmental protection, security and public order. These tasks also include preventing extraordinary threats and their consequences. Matters related to the security of the local-government community are an extremely important aspect in the activities of local-government bodies. Local and regional government policies not only have to take into account issues related to combating threats, in particular those that strongly affect residents, but they should also be a priority for local and regional authorities.

Keywords: threats, crisis management, natural disaster.

Streszczenie

Samorząd terytorialny jako struktura usytuowana najbliżej obywateli został zobligowany do wykonywania zadań publicznych, w tym związanych z zapewnieniem ochrony środowiska, bezpieczeństwa czy też porządku publicznego. Zadania te obejmują również zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom, a także ich skutkom. Sprawy związane z bezpieczeństwem wspólnoty samorządowej stanowią dla władz samorządu terytorialnego niezwykle ważny aspekt działalności. Samorządowa polityka lokalna i regionalna nie tylko musi uwzględniać kwestie związane z walką z zagrożeniami, a w szczególności tymi, które są bardzo dolegliwe dla mieszkańców, ale też powinno to stanowić priorytet działalności władz lokalnych i regionalnych.

Słowa kluczowe: zagrożenia, zarządzanie kryzysowe, klęska żywiołowa.

1. Wstęp

Ustawodawca nie definiuje nadzwyczajnego zagrożenia, jednak można wskazać na sytuacje, które będą miały taki status. Nadzwyczajnymi zagrożeniami będą zagrożenia życia, zdrowia, mienia, środowiska, bezpieczeństwa, godzące w porządek publiczny, zagrożenia determinujące wprowadzenie stanów nadzwyczajnych czy też sytuacje kryzysowe.

Ustrojodawca wyraźnie zastrzega, że ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej¹. Organy zdecentralizowane cechuje samodzielność, która powinna być rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w określonych granicach, oraz niezawisłość oznaczająca wolność od ingerencji organów wyższych w zakresie szerszym, niż to dopuszczają ustawy. Decentralizacja to proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Nie jest ona jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, a trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju RP. Granice decentralizacji wyznacza przede wszystkim zasada jednolitości RP. Urzeczywistnienie tej zasady jest do pogodzenia z zapewnieniem decentralizacji władzy publicznej przez ustroj terytorialny państwa pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją RP relacji pomiędzy zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy. Granice decentralizacji wyznaczone są także przez konsekwencje ustrojowe zasady, w świetle której RP jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Oznacza to konieczność utrzymania równowagi pomiędzy potrzebami oraz interesami o charakterze lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym². W treść zasady dobra wspólnego wpisana została równowaga pomiędzy identyfikacją oraz artykulacją potrzeb miejscowych a interesem ogólnopaństwowym³.

Podstawową formą decentralizacji jest samorząd terytorialny. Według art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

¹ Art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

³ J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017, s. 13.

Zadania publiczne przyznane samorządowi terytorialnemu obejmują zapobieganie zagrożeniom (w tym nadzwyczajnym) i ich skutkom. Są zatem związane z zaspokajaniem potrzeby bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej.

Sprawnie działający samorząd terytorialny jest podstawą systemu demokratycznego⁴. Sprawność ta musi również dotyczyć przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym, zagrażającym funkcjonowaniu samej instytucji samorządu, jak też wspólnocie. Jest ona szczególnie ważna w przypadku sytuacji nadzwyczajnych.

2. Zasady zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom przez samorząd terytorialny

Zapobieganiu nadzwyczajnym zagrożeniom służy m.in. zarządzanie kryzysowe, które jest definiowane jako działalność organów administracji publicznej, która jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, a polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej⁵. W pojęciu „zarządzanie kryzysowe” mieści się zatem działalność organów administracji publicznej, do której to kategorii zaliczają się także organy samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny będzie zatem podmiotem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego, któremu ustawodawca powierzył szczególne zadania w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom. Czynniki prewencyjne, chroniący zarówno przed samym zagrożeniem, jak i jego skutkami, jest niezwykle istotny w sferze zarządzania kryzysowego, zatem zapobieganie musi stanowić ważny element samorządowej polityki bezpieczeństwa.

Sytuacja kryzysowa, jak stanowi art. 3 pkt 1 u.z.k., to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Ustawodawca nie wymienia przesłanek, które mogą prowadzić do takiej sytuacji, zatem należy przyjąć, że wywoływać ją może każde zagrożenie znacznie wpływające na poziom bezpieczeństwa⁶. Z sytuacją kryzysową mamy zatem do czynienia, gdy wystąpi nadzwyczajne zagrożenie.

⁴ W. Piżło, *Ewolucja roli samorządu – od teorii lokalizacji do umiędzynarodowienia* [w:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020, s. 128.

⁵ Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 122 ze zm.), dalej jako: u.z.k.

⁶ M. Karpiuk, *Crisis management vs. cyber threats*, „Sicurezza, Terrorismo e Società” 2022, no. 2, s. 114.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na szczeblu samorządu realizowane są przede wszystkim przez powiat i gminę. Na obszarze województwa zadania w tym zakresie wykonuje wojewoda.

W powiecie zadania w sprawach zarządzania kryzysowego wykonuje starosta, a określa je art. 17 u.z.k., zaliczając do nich: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem, a także usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; 2) planowanie cywilne; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z obszaru zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) ochronę infrastruktury krytycznej. Zadania te przewodniczący zarządu powiatu wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego w powiecie jest starosta, zatem organ monokratyczny. Ustawodawca słusznie wyszedł z założenia, że taki organ lepiej się sprawdzi w przypadku zagrożenia. Jednoosobowo można szybciej podjąć decyzje niecierpiące zwłoki, pozwalające na podjęcie działań zapobiegawczych, jak też naprawczych.

Starosta w przypadku planowania cywilnego na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c–d u.z.k. został wyposażony w kompetencje władcze w stosunku do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje on organom gminy zalecenia do gminnego planu zarządzania kryzysowego, a także zatwierdza ten plan. Ustawodawca stawia go zatem w tym przypadku w pozycji nadrzędnej nad samorządem gminnym, gdy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie są sobie podporządkowane, niezależnie realizują własną politykę, w tym dotyczącą bezpieczeństwa, w której to sferze mieści się również zarządzanie kryzysowe. Ustawodawcy zapewne chodziło o ujednoczenie rozwiązań zawartych w planach zarządzania kryzysowego obowiązujących na terenie powiatu (gminnych i planie powiatowym), żeby nie dochodziło do nieporozumień, w tym nie uniemożliwiało lub znacznie nie utrudniało zapobiegania sytuacjom kryzysowym, jednak wydawanie zaleceń czy zatwierdzanie jest działaniem zbyt daleko ingerującym w swobodę gminy, zwłaszcza przez organ, który nie sprawuje nad działalnością podstawowej jednostki samorządu terytorialnego nadzoru.

Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawach zarządzania kryzysowego określa art. 19 u.z.k. Są to podobne zadania jak w przypadku zadań starosty, z tym że mniejszy jest ich zasięg oddziaływania, ponieważ dotyczą obszaru gminy, a obejmują: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) planowanie cywilne; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu

zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) ochronę infrastruktury krytycznej. Działania prewencyjne obejmują nie tylko monitorowanie zagrożeń, ale też szkolenia czy przedsięwzięcia wynikające z planu operacyjnego funkcjonowania gmin (w tym przedsięwzięcia dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania w obszarze właściwości organu sporządzającego plan). Zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom w obszarze zarządzania kryzysowego to też zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, definiowanym jako sytuacje, co do których istnieje podejrzenie, że powstały na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa⁷, jak również ochrona infrastruktury krytycznej⁸.

W związku z zapobieganiem nadzwyczajnym zagrożeniom, w tym sytuacjom kryzysowym, bardzo ważny jest szybki przepływ informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa. W przypadku zarządzania kryzysowego przepływ informacji, w tym związanych z zapobieganiem powstaniu sytuacji kryzysowych, zapewniają centra zarządzania kryzysowego. Gwarantują one obieg informacji, co pozwala w wielu przypadkach zneutralizować zagrożenie, nie doprowadzając tym samym do sytuacji kryzysowej.

System zarządzania kryzysowego w Polsce w znacznym stopniu opiera się na strukturach administracji rządowej, które są zhierarchizowane, działają w oparciu o polecenia i wytyczne, a podjęcie decyzji bywa że nie jest podyktowane potrzebą odpowiedniego działania, a wyłącznie celami politycznymi. Struktury te są znacznie lepiej finansowane, gdy możliwości samorządu terytorialnego są ograniczone. Ustawodawca w sposób ogólny określił zadania ze sfery zarządzania kryzysowego i niedookreślony uregulował zakres kompetencyjny organów samorządu terytorialnego. Może to rodzić daleko idące konsekwencje, ponieważ brak jasnych norm kompetencyjnych, przy szeroko określonych normach zadaniowych regulujących przedmiotową problematykę, może w określonych sytuacjach

⁷ Art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2632).

⁸ Ochrona infrastruktury krytycznej to według art. 3 pkt 3 u.z.k. wszelkie działania, które zmierzają do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom, jak też zmierzające do ograniczenia i neutralizacji ich skutków, a także szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie. Czynnikiem prewencyjnym w przypadku ochrony krytycznej jest zatem bardzo widoczny – są to działania podejmowane w celu „zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom”.

prowadzić do odpowiedzialności organu z tytułu niedopełnienia obowiązków⁹. Odpowiedzialność ta może nawet skutkować wygaśnięciem mandatu. Nie ma prawa wybieralności w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego¹⁰. Wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje zatem wskutek uraty prawa wybieralności, która może być spowodowana skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu za niedopełnienie obowiązków, w tym z zakresu zarządzania kryzysowego.

Na podstawie art. 7a ust. 1 pkt 3 u.z.k. w sytuacji kryzysowej Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy lub na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy też ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawać polecenia obowiązujące organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Polecenia te, jak stanowi art. 7a ust. 2 u.z.k., są wydawane w celu: 1) zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej; 2) przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie negatywny; 3) usunięcia skutków sytuacji kryzysowej. Polecenia zasadniczo są elementem działania struktur zhierarchizowanych, gdzie kierowane są do podmiotów podległych. Samorząd terytorialny nie jest podporządkowany administracji rządowej, w tym Prezesowi Rady Ministrów, który jest organem nadzoru nad samorządem terytorialnym i sprawuje go pod kątem legalności. Ustawodawca, umożliwiając Prezesowi Rady Ministrów ingerencję w samodzielność samorządu terytorialnego, dodatkowo posługuje się pojęciami nieostrymi, takimi jak np. „zapewnienie właściwego funkcjonowania” czy „wpływ szczególnie negatywny”. Powyższe zwroty niedookreślone mogą powodować, że organ administracji rządowej w celu realizacji własnej polityki będzie ich nadużywał dla wymuszenia podjęcia określonych działań przez samorząd terytorialny.

Polecenia Prezesa Rady Ministrów obowiązujące organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej są wydawane według art. 7a ust. 3 u.z.k. w drodze decyzji administracyjnej, podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia, a przy tym nie wymagają uzasadnienia. Forma polecenia, jaką jest decyzja administracyjna, umożliwić ma uruchomienie trybu kontroli z inicjatywy jej adresata, jakim jest samorząd terytorialny. Trudno jednak będzie stronie odwołującej się odnieść się do argumentacji organu wydającego

⁹ M. Karpiuk, *The Legal Status of Local Government Authorities in the Sphere of Crisis Management. Cross-Border Cooperation* [w:] *Theoretical, Methodological and Practical Support for Crisis Management Processes in Borderland Areas*, red. W. Gizicki, I. Penkevych, Lublin 2021, s. 133.

¹⁰ Art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

decyzję, ponieważ decyzja taka nie wymaga uzasadnienia, sformułowanie zarzutów może być zatem niełatwe. Ustawodawca, jak się wydaje, zbyt daleko uprościł postępowanie dotyczące wydania polecenia samorządowi terytorialnemu w drodze decyzji administracyjnej. Sytuacja może rzeczywiście wymagać natychmiastowego działania, czemu może nie sprzyjać nadmierny formalizm, ale można byłoby też wprowadzić rozwiązanie, według którego Prezes Rady Ministrów mógłby w późniejszym terminie sporządzić uzasadnienie decyzji administracyjnej. Decyzja taka może być wydana zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Ustnie powinna być wydana wtedy, gdy okoliczności wymagają natychmiastowego działania ze względu na status zagrożenia.

Możliwość uchylenia lub zmiany polecenia Prezesa Rady Ministrów (wydanego w drodze decyzji administracyjnej) skierowanego do samorządu terytorialnego jest znacznie ograniczona. Ograniczenia te wynikają z art. 7a ust. 4 u.z.k., według którego decyzje te mogą być uchylone lub zmieniane, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Przepis wskazuje zatem na dwie przesłanki umożliwiające uchylenie lub zmianę decyzji, obie o charakterze nieostrym. Za uchyceniem lub zmianą decyzji przemawiać ma interes społeczny bądź też słuszny interes strony. Tak określone kryteria pozwalają na dużą swobodę interpretacyjną, która może nawet godzić w istotę samorządu terytorialnego, którego cechą jest m.in. samodzielność w zakresie wykonywania zadań, w tym dotyczących zarządzania kryzysowego.

W drodze polecenia Prezes Rady Ministrów może nałożyć na samorząd terytorialny określone zadania, przy czym zadania nałożone w tym trybie są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Status tych zadań określa art. 7a ust. 6 u.z.k. Finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego nałożonych w drodze polecenia Prezesa Rady Ministrów odbywa się z budżetu centralnego, zatem środki z budżetu samorządowego na realizację tego rodzaju zadań nie są wykorzystywane.

W czasie stanu klęski żywiołowej w przypadku samorządu terytorialnego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, lub starosta, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu¹¹. Stan klęski żywiołowej – według art. 2 u.s.k.ż. – może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Element zapobiegawczy jest zatem wyraźnie wyartykułowany przez ustawodawcę.

W czasie stanu klęski żywiołowej, co wynika z art. 9 ust. 1 u.s.k.ż., właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami, które są

¹¹ Art. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.), dalej jako: u.s.k.ż.

prowadzone na obszarze gminy, podejmowanymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Właściwość organu wykonawczego gminy w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej związana jest z jego statusem jako organu realizującego lokalną politykę bezpieczeństwa. To właśnie ten organ jest najlepiej zorientowany w zakresie występowania zagrożeń (w tym ich źródeł) na terenie gminy, którą reprezentuje, i w związku z tym może najszybciej podejmować działania stanowiące reakcję na zagrożenia, jak też działania zaradcze.

W przypadku działań podejmowanych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej na podstawie art. 9 ust. 2 u.s.k.ż. wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Polecenia te pozwalają na minimalizację szkód związanych z klęską żywiołową, pełnią również rolę prewencyjną.

W zakresie działań podejmowanych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej, jeżeli stan ten wprowadzono na obszarze większym niż jedna gmina, wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście. Podległość taką wprowadza art. 9 ust. 4 u.s.k.ż. Ogranicza to (w sposób nieuprawniony) swobodę samorządu gminnego, który samodzielnie realizuje na własnym obszarze politykę bezpieczeństwa. Jeszcze dalej w tę swobodę ingeruje art. 9 ust. 5 u.s.k.ż. Według tego przepisu w przypadku niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wydawania poleceń czy też występowania do kierowników określonych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Ustawodawca wprowadza tutaj pozakonstytucyjne kryterium nadzoru, jakim jest niezdolność do kierowania działaniami dotyczącymi zapobiegania skutkom klęski żywiołowej czy też niewłaściwe kierowanie takimi działaniami. Są to kryteria nieostre, mogące prowadzić do nieuprawnionej ingerencji w samodzielność gminy, w związku z czym należałoby z nich zrezygnować.

Jeżeli chodzi o powiat, to na jego terenie w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami podejmowanymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej. Właściwość tę określa art. 10 ust. 1 u.s.k.ż. W zakresie tych działań może on na podstawie art. 10 ust. 2 u.s.k.ż. 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

przeciwożarowej 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 nie jest organem nadrzędnym w stosunku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zatem nie powinien być wyposażony w kompetencje do wydawania mu wiążących poleceń.

Ustawodawca w art. 10 ust. 4 u.s.k.ż. ustanowił podległość starosty wojewodzie w zakresie realizacji zadań zapobiegawczych odnośnie do skutków klęski żywiołowej, jeżeli taki stan nadzwyczajny został wprowadzony na obszarze więcej niż jednego powiatu.

W przypadku starosty, tak samo jak w przypadku organu wykonawczego gminy, w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej wojewoda może zawiesić jego uprawnienia dotyczące wydawania poleceń czy też występowania do kierowników określonych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

W celu zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom organy samorządu terytorialnego mogą wydawać przepisy porządkowe. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego¹². Wyjątkowo, jak stanowi art. 41 u.s.g., w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej.

Tylko w związku z zaistnieniem bezpośredniego zagrożenia dóbr, a także potrzebą podjęcia niezwłocznej interwencji prawodawczej właśnie organ wykonawczy jako organ monokratyczny, którego pragmatyka działania, jeżeli chodzi o jego efektywność i szybkość, jest zdecydowanie inna niż w przypadku organu kolegialnego, został wyposażony w kompetencję do stanowienia przepisów porządkowych po to, aby przeciwdziałać temu bezpośredniemu zagrożeniu poprzez szybkie ustanowienie niezbędnej regulacji¹³. Przepisy porządkowe mają charakter samoistny, a ich tworzenie zostało zastrzeżone dla sytuacji szczególnego rodzaju. Nie można pomijać potrzeby ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych, a w tym kontekście faktu, że w związku z zakazem domniemywania kompetencji przeciwnego podejścia nie może

¹² Art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako: u.s.g.

¹³ Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2021 r., II GSK 459/21, LEX nr 3241240.

uzasadniać okoliczność operowania przez ustawodawcę pojęciami oraz zwrotami nieostrymi i niedookreślonymi. Zagrożenie prawnie chronionych dóbr musi mieć charakter bezpośredni. Inny charakter tego zagrożenia nie stanowi przypadku niecierpiącego zwłoki, zatem przypadku, który mógłby uzasadniać podjęcie niezbędnej interwencji prawodawczej¹⁴. W przypadku konieczności podjęcia interwencji prawodawczej dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego to tworzenie przepisów porządkowych może być motywowane tylko bezpośrednim zagrożeniem tych dóbr, zatem stanem, który w sytuacji niecierpiącej zwłoki tworzy podstawę uzasadniająca stanowienie tych przepisów w celu ochrony tychże dóbr przed doznaniem przez nie uszczerbku¹⁵.

W powiecie przepisy porządkowe stanowi rada powiatu. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących w szczególności uzasadnionych przypadkach rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy¹⁶. Powiatowe przepisy porządkowe w sytuacjach niecierpiących zwłoki może wydać zarząd, przy czym podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą moc w przypadku nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu. Właściwość zarządu powiatu w zakresie stanowienia przepisów porządkowych wynika z art. 42 u.s.p.

Ograniczenia, zakazy i nakazy wprowadzane w przepisach porządkowych w normalnych warunkach objęte są materią ustawową, jednak w stanie wyższej konieczności pojawia się nadzwyczajna kompetencja samorządu lokalnego do stanowienia takich przepisów¹⁷.

3. Podsumowanie

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ochrony środowiska i przyrody,

¹⁴ Wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2022 r., III SA/Kr 988/22, LEX nr 3452852.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r., II GSK 874/21, LEX nr 3240668.

¹⁶ Art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), dalej jako: u.s.p. Zob. też: N. Szczęch, *Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017, s. 92.

¹⁷ J. Dobkowski, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego – głos w dyskusji*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 2, s. 64.

porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Właściwość ta wynika z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 14 u.s.g. Powiat według art. 4 ust. 1 pkt 13, 15–16 i 20 u.s.p. wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym w zakresie: ochrony środowiska i przyrody, 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 czy też obronności. Podobnie samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawowo, w szczególności w zakresie: ochrony środowiska, obronności, bezpieczeństwa publicznego¹⁸. W ramach tych zadań mieszczą się zatem sprawy związane z przeciwdziałaniem nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom.

Samorząd terytorialny jest zobowiązany do rzetelnego i sprawnego wykonywania zadań nałożonych przez ustawodawcę¹⁹. Ta sprawność i rzetelność dotyczy również zapewnienia bezpieczeństwa, w tym poprzez zapobieganie zagrożeniom i ich skutkom występującym lokalnie lub regionalnie.

Zgodnie z zasadą praworządności organom władzy publicznej wolno tylko tyle, na ile pozwalają przepisy prawa. Nie mogą one domniemywać swoich kompetencji. Kompetencje organów muszą jednoznacznie wynikać z przepisów ustaw. Zgodnie z zasadą decentralizacji samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Realizacja zadań przez samorząd terytorialny zawsze następuje w ramach ustawowo przypisanych organom tego samorządu kompetencji²⁰. Zakaz domniemywania kompetencji i samodzielnego kreowania zadań dotyczy zatem również samorządu terytorialnego, co obejmuje także działania w zakresie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom. Zakaz ten obowiązuje też wówczas, gdyby ograniczał on znacznie możliwości interwencji w przypadku zagrożenia. Samorząd może zatem podejmować tylko te działania, na jakie pozwala mu ustawodawca, co dotyczy też walki z nadzwyczajnymi zagrożeniami.

Bibliografia

- Dobkowski J., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego – głos w dyskusji*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 2.
- Dobkowski J., *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa*

¹⁸ Art. 14 ust. 1 pkt 8, 13–14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

¹⁹ P. Sobczyk, *Rzetelność i sprawność działania samorządu terytorialnego. Refleksje aksjologiczno-konstytucyjne z okazji 30-lecia samorządu terytorialnego* [w:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020, s. 166.

²⁰ Wyrok WSA z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414.

- obywateli [w:] Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017.
- Karpiuk M., *Crisis management vs. cyber threats*, „Sicurezza, Terrorismo e Societa” 2022, no. 2.
- Karpiuk M., *The Legal Status of Local Government Authorities in the Sphere of Crisis Management. Cross-Border Cooperation [w:] Theoretical, Methodological and Practical Support for Crisis Management Processes in Borderland Areas*, red. W. Gizicki, I. Penkevych, Lublin 2021.
- Pizło W., *Ewolucja roli samorządu – od teorii lokalizacji do umiędzynarodowienia [w:] Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020.
- Sobczyk P., *Rzetelność i sprawność działania samorządu terytorialnego. Refleksje aksjologiczno-konstytucyjne z okazji 30-lecia samorządu terytorialnego [w:] Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020.
- Szczęch N., *Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego [w:] Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 122 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2632).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.
- Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2021 r., II GSK 459/21, LEX nr 3241240.
- Wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r., II GSK 874/21, LEX nr 3240668.
- Wyrok WSA z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414.
- Wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2022 r., III SA/Kr 988/22, LEX nr 3452852.