

# Policyjna funkcja samorządu gminnego

## Zarys problematyki

**Michał Kasiński**

Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydziału Prawa i Administracji,  
Zakład Prawa Samorządu Terytorialnego  
<http://dx.doi.org/10.18778/8088-114-3.10>

### 1. Wprowadzenie

Renesans funkcji represyjnej współczesnego państwa, realizowanej między innymi w ramach policji administracyjnej, jest zjawiskiem poddawany krytycznej analizie ze stanowiska nauk prawnych i politycznych. Rozważania dotyczą najczęściej rozwoju funkcji policyjnej systemu władz publicznych jako całości oraz wzrostu znaczenia działań realizowanych w ramach tej funkcji przez centralne organy administracji państwowej i podległy im aparat<sup>1</sup>. Mniej uwagi zwracano dotychczas na analogiczne zjawiska występujące w funkcjonowaniu samorządu lokalnego i regionalnego<sup>2</sup>. Tymczasem w ostatnich kilkunastu latach zauważalna jest narastająca represyjność działań organów samorządowych, wyjaśniana na ogół trudnościami zapewnienia efektywnej ochrony bezpieczeństwa mieszkańców oraz bezpieczeństwa publicznego przed różnego rodzaju tradycyjnymi i nowymi zagrożeniami. Z drugiej jednak strony wyrażany bywa niepokój, że eksponowaniu policyjnej funkcji administracji sa-

---

1 Szerzej M. Kasiński, *Ekspansja represyjnej funkcji administracji publicznej jako zagrożenie demokratycznego państwa prawnego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XXI nr 1, z. 201; idem, *Rozrost funkcji policyjnych administracji publicznej współczesnego państwa*, [w:] *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, red. Stanisław P., Czuryk M., Ostaszewski K., Święcki J., Lublin 2014; Por. Z. Leoński *Istota i rodzaje policji administracyjnej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Niewiadomski Z. et al., Przemyśl 2000; R. Szałowski, *Prawnoadministracyjne kompetencje Policji*, Łódź 2010.

2 Por. M. Kulesza, *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. J. Szreniawski, Rzeszów 1992; S. Pieprzny, *Samorządowa policja administracyjna*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.

morządowej towarzyszy zagrożenie podstawowych wartości samorządu w demokratycznym państwie prawa: ochrony wolności i praw człowieka, pluralistycznej demokracji lokalnej i regionalnej, praworządności, a nawet wypaczenie samej idei samorządu.

Przez funkcję policyjną samorządu gminnego rozumiem w tym miejscu zespół działań władz gminy oraz podległych im jednostek w celu ochrony szczególnie cenionych wartości: życia, zdrowia, mienia obywateli, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony środowiska i przyrody. Chodzi tu przede wszystkim o działania władcze (nakazy, zakazy, zezwolenia oraz sankcje), a pomocniczo także działania inicjatorskie, opiniodawcze, kontrolne oraz różnego rodzaju czynności faktyczne. Działania te podejmowane mogą być w ramach przyznanych poszczególnym podmiotom kompetencji w celu realizacji zadań własnych gminy, określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) i w innych przepisach tej ustawy oraz w przepisach ustaw szczególnych, w celu realizacji zadań administracji rządowej zleconych ustawami i powierzonych w drodze porozumienia z organami tej administracji (art. 8 ust. 1 i 2 u.s.g.), a wreszcie w celu realizacji zadań wykonywanych na podstawie porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

W węższym znaczeniu funkcja policyjna sprowadzana jest do działań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (art. 7 ust. 1p. 14 u.s.g.). Nie jest to ujęcie trafne, tym bardziej, że terminy „porządek publiczny” i „bezpieczeństwo obywateli” bywają różnie rozumiane. Nie wnikając w tym miejscu w spory doktrynalne przyjmuję, że porządek publiczny jest stanem, gdy uporządkowany odpowiednimi przepisami bieg życia zbiorowego (a więc także spokój publiczny) jest wolny od zakłóceń. Bezpieczeństwo obywateli to stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swojego istnienia, ani podstawowych interesów życiowych. Równocześnie ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jest procesem zapewnienia przez organy państwowe i samorządowe oraz podległe im jednostki na każdym poziomie organizacyjnym ochrony życia, zdrowia, mienia obywateli i środowiska w sytuacjach zagrożeń, w szczególności zagrożeń nagłych (pożary, powódzie i inne klęski żywiołowe, katastrofy techniczne, nadzwyczajne zagrożenia środowiska)<sup>3</sup>. Proces ten jest regulowany zarówno ustawami ustrojowymi jak i wieloma ustawami prawa materialnego, m.in. ustawą przeciwpożarową, prawem wodnym, ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawą o pomocy

3 J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 20–21.

społecznej, ustawą Prawo o zgromadzeniach, ustawą o odpadach, ustawą o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, ustawą Prawo ochrony środowiska, ustawą o ochronie przyrody, ustawą o zarządzaniu kryzysowym, ustawą o stanie klęski żywiołowej.

Nieco inny charakter mają sprawy bezpieczeństwa publicznego, to znaczy ochrony porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi, w szczególności godzącymi w instytucje i urządzenia publiczne, życie i zdrowie ludzi, porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne. Sprawy te mogą być zaliczone do zakresu zadań własnych gminy jedynie na podstawie ustawowego przepisu szczególnego, mogą też być gminie zlecone na mocy wyraźnego przepisu ustawy ze względu na uzasadniony interes państwa lub powierzone na mocy porozumienia gminy z właściwym organem<sup>4</sup>.

## 2. Kształtowanie podstaw prawnych funkcji policyjnej przez władze gminy

Kompetencje władz gminy do podejmowania działań w ramach funkcji policyjnej określają ustawy, przede wszystkim ustrojowa u.s.g. oraz liczne ustawy prawa materialnego i akty wykonawcze do tych ustaw. Podstawy prawne realizacji niektórych aspektów funkcji policyjnej gminy współkształtują także same władze gminy, wydając akty prawa miejscowego. Na podstawie u.s.g. uprawnienia prawotwórcze mają w tym zakresie przede wszystkim mieszkańcy – najwyższa władza gminy – mogą bowiem rozstrzygać m.in. sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli w drodze referendum lokalnego (art. 11 ust. 1 u.s.g.) Wymogiem ustawowym jest, aby były to sprawy mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy lub inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę mieszkańców gminy<sup>5</sup>. Niektóre sprawy nie nadają się jednak do rozstrzygnięcia w drodze referendum ( np. sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej). Zasadnicza odpowiedzialność za realizację zadań w omawianej dziedzinie spoczywa na organach gminy. Z tej racji przysługują im kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego. Przedewszystkim

---

4 Podobnie M. Mączyński, *Teza 26 do art. 7 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 224.

5 Art. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym ( Dz.U. z 2013 r., poz. 706).

rada gminy, a w przypadku niecierpiącym zwłoki także wójt, ma kompetencję do wydawania przepisów porządkowych w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 i art 41 ust. 2 u.s.g.). Konstrukcja przepisów porządkowych ma długą tradycję. Od dawna za pomocą tych przepisów organy terenowe mogą regulować stany faktyczne nieuregulowane w przepisach prawa krajowego, wydając powszechnie obowiązujące na terytorium swojej właściwości lub jego części nakazy i zakazy określonego zachowania się, pod rygorem ustawowo określonych sankcji (kary grzywny orzekane na zasadach i w trybie kar za wykroczenia).

W warunkach decentralizacji administracji publicznej występują niewątpliwie silne motywacje do szerokiego posługiwania się tą formą stanowienia prawa miejscowego, gdyż – jak zauważono w literaturze – umacnia się w ten sposób samodzielność organów samorządowych<sup>6</sup>. Tym bardziej, że stanowienie przepisów porządkowych przez organ gminy opiera się na przesłankach nieostro określonych w ustawie. Na pozór do samego organu gminy należy ustalenie, czy w konkretnej sytuacji zamierzona regulacja mieścić się będzie „w zakresie nieuregulowanym” oraz czy zachodzi „niezbędność” ochrony któregoś z dóbr wymienionych w art. 40 ust. 3 u.s.g. Nieprecyzyjność ustawowego oznaczenia granic regulacji stwarza jednak realne ryzyko wydania przez organ gminy przepisów porządkowych w materii, którą według oceny organu nadzoru, a następnie sądu administracyjnego obejmuje zakres uregulowany przez przepisy powszechnie obowiązujące. To właśnie stało się przyczyną stwierdzenia nieważności przepisów porządkowych wprowadzających zakaz sprzedaży alkoholu w miejscach publicznych czy też zakaz poruszania się osób po drodze publicznej w mieście z użyciem wrotek, deskorolek lub łyżworolek<sup>7</sup>.

Istotne problemy wywołuje założony przez ustawodawcę subiektywizm oceny rady gminy lub wójta, że zachodzi niezbędność wydania przepisów porządkowych w celu ochrony życia, zdrowia obywateli lub dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Nie budzi raczej kontrowersji teza judykatury, że wyliczenie tych dóbr w art. 40 ust. 3 u.s.g. ma charakter wyczerpujący, to znaczy przepisy porządkowe nie mogą być wydane w żadnym innym celu i np. nie jest dozwolone wydanie w tym trybie przez radę gminy zakazu prowadzenia handlu ulicznego<sup>8</sup>.

6 E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 39.

7 Por. m.in. Uchwała NSA z 16.12.1996r. OPS 8/96 ONSA 1997 nr 2, poz. 50; Wyrok NSA z 18.03.1999 II SA/Po 1399/98, ONSA 2000 nr 1, poz. 39. Szerzej D. Dąbek *Teza 26 do art. 40 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 619–620.

8 Wyrok NSA z 14.03.1997 II SA 576/96, „Prawo Gospodarcze” 1997, nr 8, poz. 34.

Wszelako zakwestionowane bywają przez organy nadzoru także uchwały rad gmin, w których wskazano na jedno z dóbr wymienionych w ustawie, jeśli niezbędność wprowadzenia ograniczeń (nakazów i zakazów) w niej przewidzianych nie została dostatecznie uzasadniona. W tych okolicznościach ocena organu gminy, że został zagrożony np. porządek publiczny i to w stopniu czyniącym niezbędnym wydanie przepisów porządkowych zostaje skonfrontowana z kryteriami oceny przyjmowanymi przez organ nadzoru, a następnie sąd (WSA i ewentualnie NSA), do którego należy ostatnie słowo w tej sprawie. W orzecznictwie występuje wyraźna tendencja do zawężającej interpretacji przesłanek stanowienia przepisów porządkowych. Także w doktrynie przeważa pogląd, że przepisy porządkowe mają charakter wyjątkowy, powinny regulować sytuacje nietypowe, wymagające natychmiastowej reakcji, a upoważnienie do ich stanowienia nie powinno być interpretowane rozszerzająco<sup>9</sup>.

Intensywna ingerencja nadzorcza bywa uważana za niepokojący symptom tendencji do osłabiania aktywności samorządu gminnego w tych aspektach jego misji społecznej, które polegają na ochronie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Uzasadnieniem restrykcyjnego podejścia organów nadzoru i sądów do wydawania przepisów porządkowych jest jednak rzeczywista potrzeba ochrony wolności i praw obywateli przed nadużywaniem kompetencji władczych przez organy gmin. Tymczasem nie spotyka się raczej z negatywną reakcją nadzorczą faktyczna monopolizacja funkcji stanowienia przepisów porządkowych przez organ wykonawczy gminy, nadużywający kompetencji do wydawania tych aktów rzekomo „w przypadkach niecierpiących zwłoki”, gdy w rzeczywistości chodzi o sytuacje nie aż tak bardzo naglące, by niemożliwe było podjęcie uchwały przez radę gminy. Nadużyciom takim nie zapobiega w pełni wymóg zatwierdzenia przez radę gminy aktu prawa miejscowego wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organ wykonawczy w debacie na sesji występuje bowiem wówczas z pozycji kreatora „faktów dokonanych”, zdecydowanie silniejszej niż wówczas, gdy jako projektodawca zabiega o wydanie przepisów porządkowych przez radę gminy. Podzielam pogląd, że kompetencja wójta z art 41 ust. 2 i 3 u.s.g. powinna być wykorzystywana wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych, naprawdę wyjątkowych<sup>10</sup>.

Rady gmin uzyskały ponadto kompetencje, które polegają na tworzeniu podstaw prawnych realizacji funkcji policyjnej poprzez uchwalanie przepisów w zakresie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń uży-

---

9 D. Dąbek, *op. cit.*, s. 621.

10 B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 385 i wskazana tam literatura.

teczności publicznej(art. 40 ust. 2 p. 4 u.s.g.) oraz przepisów wykonawczych do ustaw prawa materialnego (art. 40 ust. 1 u.s.g.). Na szczególną uwagę zasługują przepisy wprowadzające ograniczenia dostępności napojów alkoholowych w gminie, wydane z upoważnienia ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>11</sup>. W wyniku kolejnych nowelizacji tej ustawy rady gmin otrzymywały coraz szersze kompetencje do stanowienia przepisów prawa miejscowego w celu przeciwdziałania alkoholizmowi: określają na terenie gminy maksymalną liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz do spożycia w miejscu sprzedaży. W orzecnictwie sądowym nie uzyskała aprobaty tendencja do radykalnego ograniczania liczby miejsc sprzedaży alkoholu, choć niewątpliwie sprzyja ona zapewnieniu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Co więcej, za niedopuszczalną uznano praktykę wprowadzania zerowej liczby punktów sprzedaży jako równoznacznej z całkowitym zakazem sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy<sup>12</sup>. Mniej rygorystycznie oceniane jest natomiast zwiększanie przez rady gmin limitów placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych, mimo że praktyka ta jest trudna do pogodzenia z celami ustawy<sup>13</sup>. W latach 1996–2006 rady gmin dysponowały ponadto prawem określania warunków sprzedaży napojów alkoholowych. Uprawnienie to zostało jednak cofnięte z uwagi na liczne nadużycia władz lokalnych, w szczególności stwierdzony przez organy nadzoru brak związku stanowionych w tym zakresie przepisów miejscowych z celami ustawy<sup>14</sup>.

Rady gmin mają obowiązek określania w drodze uchwały reguł rozmieszczenia miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Respektowanie tych reguł jest warunkiem wydania przez wójta zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Naruszenie tych reguł (oraz przekroczenie limitu punktów sprzedaży) jest natomiast przesłanką odmowy wydania zezwolenia. Ponadto rada gminy jest upoważniona do wprowadzenia w drodze uchwały czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, gdzie nie obowiązują ustawowe zakazy, ze względu na ich charakter. W praktyce z możliwości wprowadzania stałych zakazów dotyczących innych niż w określone w ustawie miejsc

11 Dz.U. z 2016 poz. 487 dalej „ustawa antyalkoholowa”.

12 Wyrok NSA z 21.05.1997 SA/Rz 145/97, „Prawo Gospodarcze” 1998, nr 5, s. 22.

13 Wyrok WSA z dnia 22.03. 2004 r. II SA/Wr 2964/01 OwSS 2004 nr 3, poz. 66.

14 A. Krakata, I. Wąsowska *Ograniczenie dostępności napojów alkoholowych jako przykład legislacji administracyjnej w gminach*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecnictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 506–509.

publicznych korzystają przede wszystkim rady dużych miast. Niekiedy czynią to w sposób wywołujący negatywną reakcję organów nadzoru i sądów. W świetle orzecznictwa sądowego poszerzenie przez radę gminy ustawowego katalogu miejsc publicznych w których obowiązywać będą wymienione zakazy nie powinno mieć charakteru generalnego lecz zindywidualizowany i nie może prowadzić do ograniczenia swobód obywatelskich<sup>15</sup>.

Z interesującą nas problematyką wiążą się niektóre elementy wieloletnich lub rocznych programów uchwalanych przez rady gmin. Najsilniej związki te występują w uchwalanych przez rady miast na prawach powiatu miejskich programach zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Są jednak obecne również w treści m.in. gminnych programów pomocy społecznej, gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Akty te nie mogą stanowić podstawy prawnej działań władczych wobec obywateli. Są adresowane do organu wykonawczego i podległych mu jednostek. Kształtują linię polityki administracyjnej w poszczególnych dziedzinach życia wspólnoty mieszkańców gminy jako części uchwalanej przez radę strategii rozwiązywania problemów społecznych. W myśl ustaw, gminne programy powinny zawierać regulacje określające np. zadania w zakresie podejmowania interwencji kryzysowych i innych środków przeciwdziałania przemocy w rodzinie czy też podejmowania interwencji i występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego w związku z naruszeniem zakazów określonych w ustawie antyalkoholowej. Treść wielu programów nie realizuje jednak celów ustawowych, jest zbyt ogólnikowa, niedostosowana do lokalnych problemów i potrzeb mieszkańców, powiela programy ogólnopolskie i wojewódzkie<sup>16</sup>.

### **3. Kompetencje władcze organów gminy w zakresie funkcji policyjnej**

Proces rozszerzania podstaw prawnych działania gminy doprowadził do rozwoju kompetencji władczych organów gminy w dziedzinie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Wyróżnić należy dwie grupy takich kompetencji. Do pierwszej należą kompetencje organów gminy do władczego oddziaływania na podmioty administrujące.

---

15 Uchwała NSA z dnia 16.12. 1996 r. OPS 8/96 ONSA 1997 nr 2, poz. 50.

16 A. Krakata, I. Wąsowska, *op. cit.*, s. 508–509.

W szczególności rada gminy ma prawo wskazywania niezbędnych kierunków działania Policji, inspekcji ochrony środowiska i inspekcji sanitarnej. Wójt w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym bezpieczeństwa sanitarnego, sanitarno-weterynaryjnego i pożarowego ma uprawnienie do wydawania poleceń odpowiednim podmiotom do podjęcia działań w celu usunięcia tych zagrożeń. Problemy relacji między organami gminy a Policją rozważam szerzej w części 5 niniejszego opracowania.

Następstwa przyznania organowi wykonawczemu gminy kompetencji umożliwiających uzyskanie przez jego piastuna władczego wpływu na podmioty wykonujące zadania ochronne na obszarze gminy są widoczne zwłaszcza w dziedzinach ochrony przed szczególnymi zagrożeniami: pożarem, powodzią oraz innymi sytuacjami kryzysowymi, a także w stanie klęski żywiołowej. Trudno nie dostrzec władczych aspektów kompetencji wójta polegających na koordynowaniu działania systemu ratowniczo-gaśniczego, opracowaniu i wprowadzaniu w drodze zarządzenia planu operacyjnego ochrony przed powodzią, ogłaszaniu i odwoływaniu pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, zarządzania ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego zagrożenia dla życia ludzi lub dla mienia. Niewątpliwie cechy władcze mają kompetencje wójta w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem systemów wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności. W stanie klęski żywiołowej wójt ma rozległe kompetencje do kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W tym zakresie może wydawać wiążące polecenia nie tylko organom jednostek pomocniczych gminy oraz kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych, ale także kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych do jego dyspozycji przez właściwe organy. Z efektywnego i roztropnego realizowania przez wójta tego rodzaju kompetencji wyrosnąć może jego autorytet jako lokalnego przywódcy, ale ich nadużywanie prowadzić może do zbudowania w świadomości mieszkańców obrazu lokalnego despoty, wykorzystującego trudne i niebezpieczne sytuacje dla umacniania swojej władzy osobistej.

Druga grupa kompetencji organów gminy dotyczy jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów spoza administracji publicznej. Kompetencje takie przewiduje m.in. prawo o zgromadzeniach<sup>17</sup>. Rada gminy ma tu możliwość wprowadzenia wyjątków od ustawowego obowiązku notyfikacji zgromadzenia określając miejsca, w których organizowanie zgromadzenia publicznego nie wymaga zawiadomienia. Organ wykonawczy gminy jest natomiast właściwy do podjęcia decyzji o zakazie zgromadzenia jeżeli cel zgromadzenia narusza wolność

---

17 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Dz.U. z 2015 r., poz. 1485.

pokojuowego zgromadzenia się, jego odbycie narusza art.4 ustawy lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne oraz gdy odbycie zgromadzenia publicznego może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Do niedawna obowiązywał ponadto przepisy wówczas obowiązującej ustawy z 5 lipca 1990 r. przewidywały wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia w przypadku zawiadomienia o zamiarze odbycia dwóch lub więcej zgromadzeń w czasie i miejscu lub na trasie przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają. W myśl art. 7a ust. 1, jeśli nie jest możliwe odbycie zgromadzeń w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organ gminy niezwłocznie wzywa organizatora zgromadzenia zgłoszonego później do dokonania zmiany czasu lub miejsca zgromadzenia albo trasy przejścia uczestników. Art. 8 ust. 2 stanowił, że organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego zgłoszonego później, jeśli organizator nie dokonał we właściwym terminie zmian, których domagał się organ gminy. Trybunał Konstytucyjny uchylił ten przepis w całości, a w części także art. 7a ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 jako niezgodne z art. 2 Konstytucji z powodu użycia nieprecyzyjnych wyrażen „zgromadzenie zgłoszone później”, „zgromadzenie zgłoszone wcześniej”. Trybunał stwierdził, że ustalenie znaczenia tych pojęć, użytych przez ustawodawcę, pozostawiłoby zbyt dużą swobodę oceny organom stosującym prawo, co implikowałoby niejasność sytuacji prawnej adresatów kontrolowanych norm. Z tej racji stwierdził niezgodność omawianych przepisów z art. 2 Konstytucji<sup>18</sup>. Niekonstytucyjny przepis art. 8 ust. 2 ustawy został wyeliminowany z obrotu. Problem kolizyjnych zgromadzeń publicznych doczekał się w pewnym stopniu legislacyjnego rozwiązania w nowej ustawie z 24 lipca 2015, w szczególności umożliwiającej przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, jeżeli usprawni to uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń.

## 4. Sankcje administracyjne organów gminy w zakresie funkcji policyjnej

Sankcje administracyjne są sankcjami prawnymi (za naruszenie prawa) o cechach swoistych, różnie w doktrynie określanych<sup>19</sup>. Najogólniej ujmując, są to sankcje wymierzane (nakładane) przez podmioty administrujące,

<sup>18</sup> Wyrok TK z 18.09.2014 K 44/12 Dz.U. 2014 r., poz. 1327.

<sup>19</sup> Por. M.Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M.Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 17 i n. oraz propozycje definicyjne autorów innych opracowań zamieszczonych w tej monografii.

na podstawie przepisów prawa administracyjnego, w formie aktu administracyjnego, za naruszenie norm prawa administracyjnego. Ich wymierzanie odbywa się w postępowaniu administracyjnym, w którym ten sam organ ustala stan faktyczny, ocenia go jako naruszenie prawa, stawia zarzuty określonym podmiotom, ocenia zasadność tych zarzutów, wymierza karę (dolegliwość), a wreszcie egzekwuje jej wykonanie<sup>20</sup>. Sankcjami administracyjnymi mogą być zarówno akty cofnięcia, ograniczenia lub stwierdzenia wygaśnięcia uprawnień, jak i akty nałożenia obowiązków, w szczególności sankcje pieniężne (kary administracyjne, sankcje porządkowe, opłaty dodatkowe). Nie należą do tej kategorii sankcje karne wymierzane na podstawie prawa o wykroczeniach przez sądy, a nie organy administracji publicznej<sup>21</sup>. Nie ma przeto charakteru sankcji administracyjnej orzeczenie kary grzywny za wykroczenie polegające na naruszeniu nakazów i zakazów określonych w wydanych przez radę gminy przepisach porządkowych, naruszeniu zakazów sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych określonych przez radę gminy w uchwale wykonawczej do ustawy antyalkoholowej, czy też naruszenie obowiązków właścicieli nieruchomości określonych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku publicznego w gminie oraz w regulaminach uchwalonych przez radę z upoważnienia tej ustawy<sup>22</sup>. We wszystkich tych przypadkach wymierzenie sankcji sądowej jest przejawem realizacji zadań publicznych gminy, wiąże się np. z działalnością kontrolną jej organów, a nawet następuje z ich inicjatywy. Jednakże rozstrzygnięcie w tej sprawie należy do organu niezawisłego, w toku postępowania obowiązuje zasada „równości broni”, stworzone są szanse na orzeczenie sprawiedliwe i bezstronne.

W przypadku sankcji administracyjnych priorytet przyznawany jest interesowi publicznemu, reprezentowanemu przez podmiot administracji. Gwarancje procesowe dla podmiotu karanego są tu znacznie uboższe niż w postępowaniu sądowym: sprawca naruszenia prawa ponosi karę lub inną dolegliwość swojego działania lub zaniechania, w zasadzie niezależnie od winy oraz okoliczności, które wyłączają odpowiedzialność karną. Współcześnie zauważalna jest tendencja do dynamicznego rozwoju podstaw prawnych wymierzania właśnie takich sankcji, nie zawsze zresztą

---

20 M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 147.

21 M. Kasiński, *Sankcje administracyjne...*, s. 148. Z tej racji z pojęcia sankcji administracyjnych nie wyłączam kar nakładanych przez podmioty administrujące w postępowaniu mandatowym.

22 Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm. Tworzenie podstaw wymierzania kar grzywny w regulaminach uchwalanych przez rady gmin na podstawie art. 10 ust. 2a tej ustawy zostało zaakceptowane przez Trybunał Konstytucyjny, por. Wyrok TK z 28.07.2009 r. 65/07 Z.U. OTK 114/7/A 2009, Dz.U. z 2009 r., Nr 123, poz. 1026.

spotykająca się z akceptacją Trybunału Konstytucyjnego<sup>23</sup>. Przejawy tej tendencji występują również w interesującej nas dziedzinie działalności samorządu gminnego. Wyodrębnić tu można dwie grupy rozwiązań prawnych przewidujących wymierzanie sankcji przez organ wykonawczy gminy. Pierwsza obejmuje regulacje, gdy sankcja polega na cofnięciu lub stwierdzeniu wygaśnięcia uprawnień przez organ, który te uprawnienia wydał. Taki charakter ma decyzja wójta o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z powodu niewłaściwego (tj. niezgodnego z prawem) wykonywania zezwolenia przez przedsiębiorcę lub osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy. Przesłanki tej decyzji są ściśle określone w ustawie, np. sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw. Wzmocnieniem sankcji cofnięcia zezwolenia jest zakaz występowania z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o jego cofnięciu. Cechy sankcji administracyjnej wykazuje również stwierdzenie przez wójta wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, gdy przesłanką tej decyzji jest naruszenie prawa, np. niezłożenie do 31 stycznia pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych lub niedokonanie opłaty za korzystanie z zezwolenia w wysokości prawem przewidzianej w ustawowo określonych terminach. Taki też charakter ma sankcja cofnięcia przez wójta zezwolenia na uprawę maku lub konopi włóknistych w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków prowadzenia działalności określonych w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii lub uprzednio wydanym zezwoleniu. Wymierzenie tej sankcji w przypadku stwierdzenia prowadzenia upraw w sposób niezgodny z art. 46 i 47 ustawy połączone zostało z zastosowaniem środków nadzoru przewidzianych w ustawie, w szczególności z obligatoryjnym nakazem zniszczenia upraw, któremu nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Do omawianej kategorii sankcji należy także decyzja wójta o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej, jeśli po wydaniu zezwolenia stwierdzi, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa dające podstawę do jego wydania oraz decyzja (z rygiorem natychmiastowej wykonalności) o przerwaniu imprezy, jeśli stwierdzi niewypełnienie przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu<sup>24</sup>. Funkcje podobne do tej drugiej decyzji spełnia decyzja przedstawiciela wójta o rozwiązaniu zgromadzenia (innego niż impreza masowa), jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach oraz gdy narusza przepisy prawa o zgromadzeniach lub ustaw karnych. Także ta decyzja

23 Wyrok TK z 14.10.2009 r. Kp 4/09 OTK-A 2009 nr 9, poz. 134.

24 Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.

ma rygor natychmiastowej wykonalności. Jej podjęcie wymaga jednak zachowania szczególnej procedury: uprzedniego dwukrotnego ostrzeżenia uczestników o możliwości rozwiązania zgromadzenia, jeżeli przewodniczący zgromadzenia wzbrania się to uczynić, oraz ustnego ogłoszenia przewodniczącemu zgromadzenia w obecności zgromadzonych. W literaturze zwrócono uwagę, że tak określony tok postępowania ma przede wszystkim wpłynąć na świadomość uczestników co do celu zgromadzenia i jego charakteru, a także skutków rozwiązania, tj. nielegalności zgromadzenia<sup>25</sup>. Wszystkie omawiane decyzje mają charakter represyjny. Ich podejmowanie jest środkiem ostatecznym, usprawiedliwionym potrzebą ochrony nadrzędnych, podstawowych wartości.

Druga grupa regulacji polega na nakładaniu przez organ wykonawczy gminy kar pieniężnych za naruszenie określonych w prawie obowiązków. Przepisy stanowiące podstawę do stosowania tego rodzaju sankcji administracyjnych zamieszczone są m.in. w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dotyczą właściwości wójta do wymierzania w drodze decyzji kar pieniężnych za naruszenie określonych w przepisach ustawy wymagań przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz podmioty prowadzące punkt selektywnego zbierania odpadów<sup>26</sup>. Odpowiedzialność z tego tytułu ma w zasadzie charakter obiektywny, jednakże ustawa wymaga, aby przy wymierzaniu kary brać pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia obowiązku oraz dotychczasową działalność podmiotu karanego.

Istotne zastrzeżenia i kontrowersje wywołała regulacja wymierzania kar administracyjnych w art. 88 ust. 1 i 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Przepisy te w dotychczas obowiązującej wersji przewidują obowiązek nałożenia przez wójta kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu. W literaturze podniesiono, że takie rozwiązanie jest oczywistym przypadkiem bezprawia legislacyjnego, w szczególności nie respektuje konstytucyjnej zasady równej dla wszystkich ochrony praw własności i innych praw majątkowych, nie jest także do pogodzenia z zasadą proporcjonalności wartość realizacji celu ochronnego w większości przypadków nie może być uznana za współmierną do przewidzianych w tych przepisach zdecydowanie nadmiernych ciężarów finansowych i dolegliwości dla posiadaczy lub właścicieli nieruchomości<sup>27</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przytoczone przepisy

25 S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjno-prawne*, Rzeszów 2013, s. 144.

26 Art. 9x ust. 1 i 2 oraz 9 xa.

27 M. Kasiński, *Sankcje administracyjne...*, s. 154–155.

są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału ograniczenia prawa własności wynikające z tych przepisów nie są proporcjonalne do potrzeb ochrony przyrody „nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nich odpowiedzialności za naruszenie ustawowego obowiązku jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również ze względu na skalę represyjności w określaniu administracyjnej kary pieniężnej, mającej w dużej części swoje źródło w znacznej wysokości opłat warunkujących w części przypadków uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa (...); bezwzględny obowiązek organu wymierzania kary pieniężnej i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej), bo sięgającej trzykrotności – także wysokiej – opłaty za usunięcie drzewa za zezwoleniem, może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu”<sup>28</sup>.

W zmienionej w wyniku nowelizacji z 25 czerwca 2015 r. ustawie o ochronie przyrody niektóre ze wskazanych przez Trybunał wad regulacji zostały złagodzone, m.in. w nowej wersji art. 89 ust. 1. stanowi, iż administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, bez zgody posiadacza nieruchomości oraz za zniszczenie drzewa lub krzewu ustala się w wysokości dwukrotnej (a nie trzykrotnej, jak dotychczas) opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu. Przewidziane w ustawie maksymalne stawki tych opłat zostały istotnie obniżone, nadal jednak są wysokie. W przypadku usunięcia drzewa lub krzewu obumarłego albo nierokującego szansy na przeżycie, złomu lub wywrotu, karę wprawdzie nadal wymierza się, ale obniżoną o 50% (art. 89 ust. 6). Nie wymierza się natomiast administracyjnej kary pieniężnej w przypadku, gdy usunięcie albo zniszczenie drzewa lub krzewu, albo uszkodzenie drzewa nastąpiło w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności (art. 89 ust. 7). Ponadto organ może umorzyć 50% wymierzonej kary osobom fizycznym, które na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej usunęły lub zniszczyły drzewo lub krzew albo uszkodziły drzewo, jeśli osoby te nie są w stanie uiścić kary w pełnej wysokości bez znacznego uszczerbku koniecznego dla siebie i rodziny, jeżeli dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku (art. 89 ust. 11)<sup>29</sup>.

Nowe elementy ustawowej konstrukcji kary za wycinkę drzew lub krzewów należy powitać jako niewątpliwy krok w kierunku jej uelastyczenia

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r. SK 6/12 Z.U. OTK 2014/7A/68; Dz.U. z 2014 r., poz. 926.

<sup>29</sup> Art 29 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Dz.U. z 2015 r., poz. 1045., tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1651

i „humanizacji”. To jednak za mało, aby uznać, że rozwiązany został problem patologicznej legislacji, umożliwiającej represyjną działalność wójta jako uzbrojonego w różgi sankcji pieniężnych strażnika drzew i krzewów, nawet uschłych, złamanych lub wyróconych. Są zmiany. Obecnie w pewnym stopniu od uznania wójta będzie zależało, czy ograniczy skutki swoich działań doprowadzających sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia prawa własności, zmniejszając o połowę wysokość nałożonej kary. Wszelako taka łaska może być okazana jedynie człowiekowi ubogiemu. Dla nieco mniej ubogich sprawców deliktów przeciw drzewom i krzewom (np. o dochodzie *per capita* 51% minimalnego wynagrodzenia) prawo pozostaje bezlitosne.

## 5. Samorząd gminny a Policja

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ze względu na naturę swoich zadań ma strukturę hierarchiczną, a jej funkcjonowanie jest wysoce scentralizowane. Według niekiedy wyrażanego w doktrynie poglądu, wpływ zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego na tę formację osłabia zależności hierarchiczne niezbędne dla skuteczności jej działania, choć jest uzasadniony z uwagi na zadania samorządowych gmin, powiatów i województw w zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego<sup>30</sup>. Pogląd ten nie jest w pełni przekonujący. W świetle obowiązujących ustaw, oddziaływania samorządu gminnego na Policję mają ograniczony zakres i głównie niewładczy oraz kontrolno-interwencyjny charakter. Przy powoływaniu i odwoływaniu komendanta komisariatu Policji, mianowaniu i zwalnianiu kierownika rewiru i kierownika posterunku Policji ma obowiązek zasięgnąć opinii wójta. Nie są to jednak opinie wiążące. Komendant komisariatu Policji ma obowiązek składania wójtowi i radzie gminy rocznych sprawozdań o swojej działalności, a także informacji o stanie bezpieczeństwa publicznego w gminie. Na podstawie sprawozdań komendanta komisariatu Policji rada gminy może podjąć uchwałę określającą istotne zagrożenia i wskazać Policji priorytety prowadzonych działań. Nie może jednak wiążąco wskazywać konkretnych czynności służbowych ani sposobów wykonywania zadań. Wójt ma

---

30 M. Siwek, *Organy samorządu terytorialnego a działalność Policji*, [w:] *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, red. E. Olejniczak-Szałowska, B. Glinkowska, M. Kapusta, Łódź 2012, s. 171 i n.

prawo żądania od komendanta komisariatu Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żądania takie nie mogą dotyczyć jednak czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń, ani też konkretnej czynności służbowej Policji lub sposobu wykonania zadań przez Policję. Decyzja o utworzeniu posterunku Policji winna być poprzedzona analizą stanu bezpieczeństwa na terenie gminy oraz konsultacjami z przedstawicielami samorządu gminnego. Konsultacje te mają dotyczyć nie tyle meritum sprawy, co gotowości udostępnienia nieodpłatnie lub na warunkach preferencyjnych lokalu na siedzibę posterunku, a także gotowości uzupełnienia etatów. Wyniki tych konsultacji nie mają zresztą charakteru wiążącego.

Podzielałam pogląd, że w Polsce przypisanie organom samorządowym funkcji koordynacji działań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego nie zostało związane z przejściem przez władze samorządowe odpowiedzialności za prawidłowe wykonywanie określonych kompetencji od strony profesjonalnej<sup>31</sup>. Uznano, że funkcję tę można realizować za pomocą instrumentów nienaruszających więzi hierarchicznych i funkcjonalnych w służbach, inspekcjach i strażach oraz innych podmiotach bezpieczeństwa. W szczególności *de lege lata* samorząd gminny nie dysponuje żadnymi narzędziami władczej ingerencji w sprawy służbowe i zawodowe Policji. Jego rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie tej formacji opiera się nie tyle na wymienionych wyżej nader skromnych i ograniczonych kompetencjach, co na instrumentach uzależnienia finansowego jednostek organizacyjnych i funkcjonariuszy Policji działających na obszarze gminy. Gmina może uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. Rada gminy może przekazać dla Policji środki finansowe stanowiące dochody własne gminy, z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną za ponadnormatywny czas służby oraz na nagrody za osiągnięcia w służbie dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej. Gmina może też finansować koszty utrzymania dodatkowych etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji przez okres co najmniej 5 lat na warunkach określonych w porozumieniu organu gminy z właściwym komendantem wojewódzkim i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji.

---

31 M. Mączyński, *Teza 33 do art. 7 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 231.

Finansowe uzależnienie Policji od samorządu jest kwestią raczej faktów społecznych niż prawa. Pomoc gminy jest dobrowolna, jej świadczenia na rzecz Policji mają podstawę w porozumieniach zawartych z organami Policji. Zakres i formy tej pomocy zależą od siły finansowej gminy, wysokości niedoboru środków z budżetu państwa dla Policji oraz od woli współdziałania stron. Niemniej można zasadnie twierdzić, że jednym z aspektów funkcjonowania samorządu gminnego stała się funkcja wspierania działającej na obszarze jego właściwości państwowej Policji. Niewątpliwie wypaczeniu sensu tej funkcji sprzyjać może obejmowanie przez policjantów w służbie czynnej mandatów radnych gmin. Tendencja taka ujawniła się w niektórych gminach w wyborach samorządowych 2014 r. i wywołała zastrzeżenia natury etycznej oraz obawy, że osoba występująca w podwójnej roli „radnego-policjanta” nie będzie budziła zaufania co do bezstronności pełnienia każdej z tych ról<sup>32</sup>. Z prawnego punktu widzenia sytuacja taka jest dozwolona, chociaż z ograniczeniami: w myśl art. 41 ust. 2 p. 3 ustawy o Policji można zwolnić ze służby policjanta w przypadku objęcia funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego lub stowarzyszeniach, zaś u.s.g. zakazuje łączenia funkcji wójta i jego zastępcy z zatrudnieniem w administracji rządowej, a więc i w Policji (art. 27 p. 3). Sięganie funkcjonariuszy Policji po władzę publiczną w gminach jest zjawiskiem niepokojącym, nawet jeśli są to na razie przypadki odosobnione.

Samorząd gminny może dysponować ponadto własną formacją policyjną, powołując straż gminną (miejską). W myśl ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>33</sup>, kompetencję do utworzenia straży ma rada gminy, po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji i powiadomieniu wojewody. Wójt zatrudnia komendanta straży gminnej po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji i jest jego przełożonym służbowym, sprawuje też nadzór nad działalnością straży (poza nadzorem fachowym, sprawowanym przez Komendanta Głównego Policji za pośrednictwem komendanta wojewódzkiego). Straż jest jednostką organizacyjną gminy. Zgodnie z ustawą ma wypełniać rolę służebną wobec społeczności lokalnej, wykonując swoje zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Ustawa zawiera obszerny i szczegółowy katalog zadań straży gminnej, związanych z ochroną spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwaniem nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego, kontrolą publicznego transportu zbiorowego, współdziałania z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywa-

32 Por. R. Szkutnik, *Wybory samorządowe 2014: policjanci chcą władzy*, „Gazeta Krakowska” 28.10.2014, <http://www.gazetakrakowska.pl/arttykul/3624592> (dostęp 28.05.2015).

33 Dz.U. z 2016 r., poz. 706.

teli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń itd. Strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za niektóre wykroczenia.

Zgodzić się należy z opinią, że straże gminne są istotnym ogniwem systemu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Ich funkcje są jednak tylko pomocniczym lub uzupełniającym elementem tego systemu, w którym podstawowe zadania powierzono organom i instytucjom rządowym, w szczególności Policji. Straże gminne, wykonując czynności administracyjno-porządkowe, odciążają Policję od niektórych zadań, pozwalają jej skoncentrować siły na zadaniach w zakresie prewencji i ściganiu sprawców przestępstw. Są też istotnym instrumentem realizacji zadań własnych gminy w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli<sup>34</sup>.

## 6. Konkluzje

Realizacja funkcji policyjnej władz gminy nie sprowadza się jednak do wpływu na miejscową jednostkę Policji i inne policje administracyjne oraz nadzoru nad działalnością straży gminnych. Obejmuje znacznie szerszy zakres zagadnień ochrony życia i zdrowia ludzi, ochrony mienia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, praw obywateli, ochrony środowiska i przyrody. Jest też przedmiotem normowania w wielu działach prawa administracyjnego. W podjętej próbie zarysowania tej problematyki wskazano na mankamenty obowiązujących przepisów i budzące niepokój tendencje w praktyce działania administracji publicznej oraz kontrendencje ochrony podstawowych wartości demokratycznego państwa prawa i samorządu terytorialnego, widoczne przede wszystkim w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawą wymagającą szczególnej uwagi jest moim zdaniem patologiczny rozrost kompetencji władczych typu policyjnego bezpośrednio wybieranego przez mieszkańców wójta, który został *de facto* uwolniony od zwierzchnictwa i kontroli organu przedstawicielskiego oraz w znacznym stopniu od bezpośredniej odpowiedzialności przed mieszkańcami.

Dobrze, że w świetle prawa policjant nie może być równocześnie wójtem. Źle, że prawo nie stworzyło wystarczająco silnych barier przekształ-

---

34 S. Pieprzny, *Samorządowa policja administracyjna*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 483.

cania roli wójta w „policjanta”, autorytarnie władającego gminnym organizmem społecznym, na przykład w imię ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

## Bibliografia

- Dąbek D., *Teza 26 do art. 40 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Chmielnicki P., Warszawa 2013.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Jaworska-Dębska B., Budzisz R., *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. Stahl M., Duniewska Z., Warszawa 2012.
- Krakąta A, Wąsowska I., *Ograniczenie dostępności napojów alkoholowych jako przykład legislacji administracyjnej w gminach*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. Stahl M., Duniewska Z., Warszawa 2012.
- Kasiński M., *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., Warszawa 2011.
- Kasiński M., *Ekspansja represyjnej funkcji administracji publicznej jako zagrożenie demokratycznego państwa prawnego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XXI, nr 1, z. 201.
- Kasiński M. *Rozrost funkcji policyjnych administracji publicznej w państwie*, [w:] *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, red. Stanisław P., Czuryk M., Ostaszewski K., Święcki J., Lublin 2014.
- Kulesza M., *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. Szreniawski J., Rzeszów 1992.
- Mączyński M., *Teza 26 do art. 7 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Chmielnicki P., Warszawa 2013.
- Mączyński M., *Teza 33 do art. 7 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Chmielnicki P., Warszawa 2013.
- Nowacka E., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Leoński Z., *Istota i rodzaje policji administracyjnej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Niewiadomski Z. et al., Przemysł 2000.
- Pieprzny S., *Samorządowa policja administracyjna*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Niewiadomski Z., Cieślak Z., Warszawa 2003.
- Pieprzny S., *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2013.
- Siwek M., *Organy samorządu terytorialnego a działalność Policji*, [w:] *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, Olejniczak-Szałowska E., Glinkowska B., Kapusta M., Łódź 2012.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. Stahl M.,

- Lewicka R., Lewicki M., Warszawa 2011.
- Szałowski R., *Prawoadministracyjne kompetencje Policji*, Łódź 2010.
- Szkutnik R., *Wybory samorządowe 2014: policjanci chcą władzy*, „Gazeta Krakowska” 28.10.2014 r., <http://www.gazetakrakowska.pl/arttykul/3624592> (dostęp 28.05.2015).

## Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r. K 44/12 Dz.U. 2014, poz. 132.
- Wyrok TK z dnia 28 lipca 2009 r. 65/07 Z.U. OTK 114/7/A 2009, Dz.U. z 2009, nr 123, poz. 1026.
- Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09 OTK-A 2009 nr 9, poz. 134.
- Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r. SK 6/12 Z.U. OTK 2014/7A/68; Dz.U. z 2014 r., poz. 926.

## Wyroki sądów administracyjnych

- Wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, ONSA 2000, nr 1, poz. 39.
- Wyrok NSA z dnia 14 marca 1997 r., II SA 576/96 „Prawo Gospodarcze” 1997, nr 8, poz. 34.
- Wyrok NSA z dnia 21 maja 1997 r., SA/Rz 145/97 „Prawo Gospodarcze” 1998, nr 5, s. 22.
- Wyrok WSA z dnia 22 marca 2004 r., II SA/Wr 2964/01, OwSS 2004, nr 3, poz. 66.
- Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 8/96 ONSA 1997, nr 2, poz. 50.