

**Krzysztof Gawkowski**Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej  
w Warszawie, Polska**OCHRONA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO  
JAKO ZADANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
– WYBRANE ASPEKTY****Samorząd terytorialny oraz konstytucyjno-prawne umocowanie  
jego kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego**

Jedno z podstawowych osiągnięć polskiej transformacji ustrojowej bez wątpienia stanowi utworzenie samorządu terytorialnego. Po prawie półwieczu scentralizowanego zarządzania sprawami publicznymi oraz obowiązywaniu zasady jednolitości władzy publicznej zdecydowano się na przywrócenie istnienia jednostek samorządu, tak na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym. Początkowo zostały zorganizowane jedynie na poziomie gminnym (1990 r.)<sup>1</sup>, a potem powiatowym i wojewódzkim (1998 r.)<sup>2</sup>. Jednostkom tym powierzono część zadań uprzednio wykonywanych przez administrację rządową. Owo „ustawowe przeniesienie odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne podmioty, władze lub instytucje, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej” określane jest w doktrynie pojęciem decentralizacji<sup>3</sup>. Decentralizacja władzy publicznej stanowi obecnie jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 15 ust. 1 *Konstytucji RP*)<sup>4</sup>.

Konstytucja w sposób niezwykle szeroki, ale równocześnie dość lakoniczny, określa zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego. Nie zawiera nawet przykładowego wyliczenia sfer ich działania. Artykuł 16 ust. 2 zd. 1 stanowi jedynie, że wykrojona samorządom część zadań publicznych ma mieć charakter „istotny”. Poza tym art. 163 konstruuje na rzecz jednostek samorząd domniemanie kompetencyjne, zgodnie z któ-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie terytorialnym*. Tekst pierwotny: Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, obecnie: ustawa *o samorządzie gminnym*; dalej: u.s.g.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.; dalej: u.s.p. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.; dalej: u.s.w. oraz ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.

<sup>3</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 35.

<sup>4</sup> Patrz uwagi: P. Sarnecki, *Uwagi do art. 15 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

rym wykonują one wszystkie zadania publiczne niezastrzeżone przez *Konstytucję* albo ustawy dla organów innych władz publicznych (przede wszystkim – administracji rządowej)<sup>5</sup>.

Jak podkreśla doktryna, założeniem systemu decentralizacji jest „objęcie zakresem działania samorządu wszystkich spraw o charakterze lokalnym, które mogą być rozwiązane na poszczególnych szczeblach tego samorządu”<sup>6</sup> i nie wymagają bezpośredniego angażowania aparatu państwa. Takie założenie stanowi konsekwencję zasad subsydiarności i pomocniczości, potwierdzonych przez Preambulę *Konstytucji*<sup>7</sup>. Podstawową wskazówkę dla dekodowania konstytucyjnego zakresu spraw przypisanych do realizacji samorządowi stanowi art. 166 ustawy zasadniczej, w szczególności jego ust. 1. Definiuje on pojęcie „zadań własnych”, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w sposób w pełni samodzielny oraz w imieniu własnym i na ich własną odpowiedzialność. Zadaniami tymi są wszelkie zadania, które polegają na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>8</sup>. Trudne, a chyba nawet niemożliwe, byłoby wyczerpujące określenie tego kręgu zadań. Jak słusznie zauważa P. Sarnecki: „jego konkretyzowanie następuje bezpośrednio przez mieszkańców (w najrozmaitszych formach), ich organizację, a także przez formalne ciała reprezentacyjne”<sup>9</sup>.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny stanowią jedną z najistotniejszych kwestii dla egzystencji oraz poprawnego funkcjonowania zbiorowości (wspólnoty) ludzkiej. Nie ma potrzeby bliżej omawiać treści pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Trzeba jednak wskazać, iż pojęcia te nie należą do pojęć prawnych i nie znajdują precyzyjnej definicji legalnej. Definicja taka wydaje się jednak zbędna, a nawet niedopuszczalna. W procesie stosowania prawa interpretacja treści wyrażenia „bezpieczeństwo publiczne” oraz „porządek publiczny” możliwa jest bowiem zawsze poprzez analizę semantyczną ich członów. Ponadto treść ta jest niemożliwa do ustalenia raz na zawsze, gdyż podlega zmianie w zależności od dynamiki przemian życia społecznego (a więc i aktualnych potrzeb obywateli) oraz zmieniających się poglądów społecznych i przepisów prawnych<sup>10</sup>. Ogólnie wystarczy stwierdzić, iż termin „bezpieczeństwo”

---

<sup>5</sup> P. Sarnecki, *Uwagi do art. 163 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja*.

<sup>6</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 326.

<sup>7</sup> Por. „ustanawiamy *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* jako prawa podstawowe dla państwa oparte [...] na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

<sup>8</sup> W uchwale z dnia 27 września 1994 r. (sygn. U 10/93, OTK z 1994 r., cz. II, s. 192) Trybunał Konstytucyjny uznał, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, niezależnie od tego, czy służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej czy całego społeczeństwa zorganizowanego w państwo, przy czym zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej Trybunał zaliczył do zadań własnych samorządu, a zaspokajanie potrzeb całego społeczeństwa – do zadań zleconych.

<sup>9</sup> Por. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 166 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja*, s. 1.

<sup>10</sup> M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolat, Opole 1998, s. 186.

odnosi się do poczucia pewności, spokoju, zabezpieczenia. Oznacza brak zagrożenia (w tym fizycznego) oraz ochronę przed niebezpieczeństwami. Wszelkie działania ochronne w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego muszą być ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb generalnych, takich jak:

- ochrona porządku prawnego i trybu życia zbiorowego ustalonego we wspólnocie przez zapobieganie i zwalczanie zjawisk przeszkadzających lub utrudniających osiągnięcie celów wspólnoty;
- ochrona członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz – zarówno naturalnymi (wszelkiego rodzaju żywioły, kataklizmy), jak i spowodowanymi przez inne jednostki lub zbiorowości ludzkie;
- ochrona członków wspólnoty przed samymi sobą przez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, skuteczną kontrolę dewiacji społecznych, działania prewencyjno-informacyjne itp.;
- ochrona dóbr materialnych i intelektualnych, głównie przez wymuszanie poszanowania praw własności<sup>11</sup>.

Innymi słowy realizacja zadań w dziedzinie „bezpieczeństwa publicznego” ma zaspokoić takie potrzeby, jak: istnienie, przetrwanie, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie oraz pewność rozwoju. Z kolei „porządek publiczny”, jako pojęcie nie tak silne jak „bezpieczeństwo”, będzie oznaczać sumę działań (przede wszystkim o charakterze reglamentacyjnym) koncentrujących się na wymuszeniu od członka wspólnoty takiego postępowania, które czyni współzycie międzyludzkie możliwie bezkonfliktowym<sup>12</sup>. Porządek publiczny oznacza więc stan przestrzegania ustalonych norm (reguł) postępowania, standardów życia w zbiorowości, zasad współzycia społecznego.

Ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa zawsze należała do podstawowych funkcji państwa<sup>13</sup>. Zdawał sobie z tego sprawę ustrojodawca, wyraźnie zaliczając do obowiązków Rzeczypospolitej dbałość o bezpieczeństwo obywateli (art. 5 *Konstytucji*). Realizacja przedmiotowych zadań w imieniu państwa spoczywa przede wszystkim na rządzie i podległej jej administracji rządowej (centralnej i terenowej)<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7–8 i 11 to do Rady Ministrów należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego kraju, porządku publicznego oraz ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. W świetle powyższych spostrzeżeń rodzi się pytanie, czy aby z punktu widzenia *Konstytucji RP* w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jeszcze miejsce na kompetencje organów administracji samorządowej?

Odpowiedź jest oczywiście afirmatywna. Po pierwsze, ustęp 4 art. 146 nie dość, że ma charakter jedynie przykładowego wyliczenia zadań Rady Ministrów, to jednocześnie nie można go traktować jako enumeracji dziedzin, które w sposób zupełny (całościowy) i wyłączny zostały przypisane do realizacji przez rząd i administrację rządową. Po drugie, przepis ten musi być interpretowany łącznie z art. 146 ust. 2, zgodnie

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 187.

<sup>13</sup> Por. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Spoleczeństwo i polityka*, Warszawa 2003, s. 233-234.

<sup>14</sup> Zob. art. 146 ust. 3 w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 *Konstytucji RP*.

z którym sprawy polityki państwa należą do Rady Ministrów tylko wtedy, gdy nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych albo samorządu terytorialnego. *Konstytucja RP* wyraźnie więc wskazuje, że wyznaczenie zakresu zadań rządu i administracji rządowej musi uwzględniać zakres zadań przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego. Po trzecie w końcu, nie można zapomnieć o domniemaniu kompetencji samorządu w wykonywaniu zadań publicznych (art. 163 ustawy zasadniczej) oraz definicji zadań własnych (art. 166 ust. 1).

Przy łącznym odczytywaniu art. 146 oraz art. 166 ust. 1 w zw. z art. 163 nasuwa się reguła, w myśl której tam, gdzie sprawa dotyczy zaspokajania potrzeb danej wspólnoty samorządowej (ma charakter lokalny albo regionalny), właściwość do jej podejmowania przypisać trzeba odpowiedniej jednostce samorządu terytorialnego. Z kolei tam, gdzie sprawa wykracza poza ramy lokalne (regionalne) i zaczyna przybierać charakter ogólnopolskiej, jej załatwienie należy do rządu i podległej mu administracji. Powyższy sposób wykładni przepisów wydaje się w pełni logiczny, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę, że potrzeby „ustandaryzowane” na poziomie państwa mogą zdecydowanie odbiegać od potrzeb poszczególnych wspólnot lokalnych ze względu na znaczne zróżnicowanie tych ostatnich (pod względem terytorium, liczebności populacji, warunków topograficznych, odrębności poglądów, itd.). W konsekwencji owego zróżnicowania konieczna jest decentralizacja systemu realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ta z kolei musi być połączona z niemniej silnym mechanizmem koordynacji i integracji sił różnych podmiotów administracji publicznej (rządowej i samorządowej)<sup>15</sup>. Rozdział zadań oraz wyznaczenie konkretnych kompetencji należy do ustawodawcy<sup>16</sup>. Nie rozwijając szerzej tego zagadnienia, wystarczy wskazać, iż przy konstruowaniu modelu ustrojowo-organizacyjnego administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego powinien on kierować się kilkoma fundamentalnymi zasadami:

- prymatu układu terytorialnego;
- jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za podejmowane decyzje;
- kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej;
- zespolenia<sup>17</sup>.

### **Rozdział zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w świetle ustaw samorządowych**

Jak już zostało to wspomniane, obecny kształt ustroju samorządu terytorialnego, ustalony został ostatecznie w 1998 r. Warto w tym miejscu zauważyć, iż między po-

<sup>15</sup> M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego*, s. 188.

<sup>16</sup> Problem rozgraniczenia kompetencji administracji rządowej i samorządowej w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego nie mieści się jednak w ramach niniejszego opracowania.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: M. Kotulski, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, 2001, s. 18 i n.

szczególnymi szczeblami nie zachodzą żadne relacje hierarchicznego podporządkowania (podległości). Każdy szczebel samorządu ma przypisane zadania własne, realizuje je samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>18</sup>. Instrumenty nadzoru, mocno zredukowane z uwagi na zasadę autonomii samorządu terytorialnego, pozostają w rękach rządu i jego terenowych przedstawicieli – wojewodów. Niezależność poszczególnych szczebli względem siebie nie oznacza oczywiście, że między nimi nie mogą zaistnieć więzi współpracy (stowarzyszenia, porozumienia, związki jednostek samorządowych) celem rozwiązywania wspólnych problemów o specyfice lokalnej (regionalnej)<sup>19</sup>.

Zakres zadań gminy w sposób najbardziej ogólny określa *Konstytucja RP*. Statuuje ona w art. 164 ust. 3 domniemanie kompetencyjne, zgodnie z którym gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządowych. Wszystkie te sprawy, których ustawa wyraźnie nie przekazuje do załatwienia na szczebel powiatowy albo wojewódzki, będą musiały być załatwione przez gminy. Kolejne domniemanie ustanawia art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego brzmieniem do zakresu zadań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów<sup>20</sup>. Domniemanie to nie rozciąga się już na sprawy „regionalne”. Sprawy „lokalne” polegają na zaspokajaniu najbardziej podstawowych, codziennych potrzeb danej zbiorowości lokalnej i nie wykraczają poza te ramy.

Dwa wyżej przedstawione domniemanie świadczą o woli ustawodawcy nałożenia na gminy głównego ciężaru działań, a jednocześnie odpowiedzialności, związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej. Nie należy się temu dziwić, choćby z tego względu, że gminy, jako jednostki „najbliższe” danej społeczności, najlepiej powinny orientować się w bieżących problemach. Zgodnie z art. 4 ust. 3 zd. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego: „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”. Dotyczy to także spraw związanych z porządkiem i bezpieczeństwem obywateli. Obowiązki gmin w tym zakresie (jako „zadania własne”) wynikają z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., który wspomina również o ochronie przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej. Jednostki samorządu gminnego powinny zapewnić stały monitoring problemów i zagrożeń, następnie załatwianych bądź samodzielnie, bądź we

---

<sup>18</sup> Na temat podziału zadań pomiędzy szczeble samorządu terytorialnego; zob. w szczególności: M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 1998; zob. również: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, s. 117-121 oraz Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, s. 79-92.

<sup>19</sup> Por. art. 10 u.s.g., art. 7a u.s.p. oraz art. 8 – 8b u.s.w. Prawo do zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego gwarantują: art. 172 *Konstytucji* oraz art. 10 *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

<sup>20</sup> P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 97-100.

współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego albo organami administracji rządowej. W razie, gdyby kwestia wykraczała poza możliwości lub obszar jednej gminy, pozostaje jej stymulować działania jednostek wyższego szczebla samorządu albo administracji rządowej.

Pewna pula zadań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli została wykrojona również dla powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 15 u.s.p.). Trzeba jednak wyjaśnić, iż powiat staje się właściwy dopiero wtedy, gdy dana sprawa nabiera charakteru „ponadgminnego”<sup>21</sup>. Mogą to być jedynie te problemy, które wykraczają poza bieżące, codzienne zaspokajanie najbardziej podstawowych potrzeb danej wspólnoty terytorialnej. Należy bowiem pamiętać, iż relacje między gminami a powiatem oparte są na zasadzie uzupełniania (komplementarności)<sup>22</sup>, z tym wszakże, że to powiat „uzupełnia” gminy, a nie odwrotnie. Sprawa przejdzie na poziom powiatowy dopiero wtedy, gdy przekroczy ona zakres terytorialny danej gminy i będzie wymagała zsynchronizowanych działań na ponadgminnym poziomie. Jak wskazuje doktryna, w sferze ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa w ujęciu systemowym rola powiatu polega przede wszystkim na zapewnianiu koordynacji działań prewencyjnych i reaktywnych, jako węzeł odpowiedzialny za organizację kooperacji różnych podmiotów (gmin, ale także podmiotów administracji rządowej)<sup>23</sup>. Ustawodawca zdecydował się na poziomie powiatu na niezwykle ciekawe rozwiązania ustrojowe, polegające na powiązaniu (w osobie starosty) administracji samorządowej z systemem zespolonych powiatowych służb, straży i inspekcji<sup>24</sup>. Niewątpliwie sprzyja to koordynacji działań.

Zarówno zadania gmin, jak i powiatów odnoszą się do sfery „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli”. Rozciągają się więc na wszelkie te sprawy, które wiążą się z zapewnieniem poczucia braku zagrożenia i spokoju, wykluczeniem obaw o życie i zdrowie, zagwarantowaniem niezakłóconego rozwoju oraz posiadania. Polegają jednocześnie na utrzymaniu stanu przestrzegania reguł postępowania oraz zasad współżycia w danej zbiorowości. Wśród konkretnych problemów, jakie pozostawiono do rozwiązania gminom i powiatom, można dla przykładu wymienić likwidację przestępczości i chuligaństwa, ochrona mienia przed wandalizmem i kradzieżą, zapewnienie zdrowych relacji międzysąsiedzkich, łagodzenie antagonizmów między poszczególnymi grupami lokalnymi. Ustawy *o samorządzie gminnym* i *o samorządzie powiatowym* wskazują także na pewne szczególne aspekty, jak: ochrona przeciwpożarowa, ochrona przeciwpowodziowa oraz utrzymanie gminnych (powiatowych) magazynów

---

<sup>21</sup> Przy czym niejasność pojęcia „ponadgminny” polega na tym, że oznacza ono zarówno „powiatowy”, jak i „wojewódzki”; por. P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s. 81.

<sup>22</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, s. 252. Jak wskazuje M. Stec: „Zakres zadań i kompetencji powiatu [...] stanowi dopełnienie [względem gmin – przyp. wł.] jako druga część lokalnego segmentu ustrojowego”; por. M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i normatywna realizacja)*, s. 8.

<sup>23</sup> Por. P. Chmielnicki (red.), *Komentarz*, s. 84.

<sup>24</sup> M. Kotulski, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego*, s. 16, 19 i 20.

przeciwpowodziowych<sup>25</sup>. W przypadku powiatów u.s.p. mówi także o „innych nadzwyczajnych zagrożeniach dla życia i zdrowia ludzi” oraz o „obronności”<sup>26</sup>, co dodatkowo podkreśla komplementarną rolę przedmiotowych jednostek samorządu w sprawach o szczególnej doniosłości i skomplikowaniu.

Na ponadlokalnym – regionalnym – szczeblu zostały wykreowane wojewódzkie jednostki samorządowe. Ich zadania nie polegają już na bieżącym zaspokajaniu codziennych potrzeb wspólnot, a raczej na prognozowaniu, planowaniu oraz stymulowaniu rozwoju regionalnych kompleksów terytorialnych. „Celem działania samorządu wojewódzkiego jest bowiem rozwój cywilizacyjny regionu, na co składa się przede wszystkim rozwój ekonomiczny i gospodarczy, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców”<sup>27</sup>. Zwraca na to uwagę art. 11 ustawy o *samorządzie województwa* – umiejscowiony zaraz na początku rozdziału 2 o zakresie działania. Nakłada on obowiązek opracowywania strategii rozwoju województwa oraz określa ramy tzw. polityki rozwoju województwa. Strategia ta realizowana jest następnie poprzez regionalne plany operacyjne i programy wojewódzkie. Co prawda art. 11 u.s.w. nie wyróżnia kwestii bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako materii stanowiącej przedmiot programowania polityki rozwoju, nie sposób jednak twierdzić, iż nie mogą powstać strategie, dotyczące pewnych aspektów tejże dziedziny. Trzeba ponadto zauważyć, iż art. 11 u.s.w. nie jest jedyną podstawą do dekodowania zakresu zadań jednostek samorządu szczebla wojewódzkiego. Dodatkowe funkcje województwa opisane są bowiem w art. 14. Zgodnie z jego ustępem 1 pkt 13 i 14 zaliczyć do nich trzeba także obronność i bezpieczeństwo publiczne. Nie ma tam wymienionych problemów „porządku publicznego”.

Można z tego wyciągnąć wniosek, iż poza zakresem zainteresowania województwa będą już kwestie zapewnienia przestrzegania norm codziennego współżycia w zbiorowości, a za to znajdują się elementy ochrony życia (zdrowia) obywateli przed zagrożeniami militarnymi, terrorystycznymi czy ze strony szczególnie niebezpiecznej przestępczości zorganizowanej. Trzeba jednak zwrócić uwagę, iż nawet w sferze obronności i bezpieczeństwa publicznego rzeczywiste uprawnienia samorządu województwa są niewielkie. Główny ciężar realizacji tych zadań spada na wojewódzką administrację rządową (reprezentowaną przez wojewodę)<sup>28</sup>.

Zaprezentowane wyżej przepisy ustaw samorządowych jedynie w przybliżeniu mogą stanowić wyznacznik dla określania roli poszczególnych szczebli samorządu

---

<sup>25</sup> Por. art. 7 u.s.t. 1 pkt 14 *in fine* u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 16 u.s.p. Zakres zadań własnych powiatu w kwestii ochrony przeciwpożarowej określa art. 21b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *ochronie przeciwpożarowej*, Dz.U. 2002, nr 147, poz. 1229 ze zm.

<sup>26</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 20 u.s.p. Zadania wykonywane przez powiat w zakresie obronności należą przede wszystkim do kompetencji starosty i w znakomitej większości są przez niego realizowane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej; Zob. ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416 ze zm.; m.in.: art.2, art. 17 ust. 6 i 7, art. 18 ust. 4, art. 25, art. 35 ust. 2 i in.

<sup>27</sup> M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, s. 9.

<sup>28</sup> M. Kotulski, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego*, s. 16.

w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Służą bardziej generalnej charakterystyce poszczególnych struktur, niż dokładnemu określeniu ich właściwości rzeczowej<sup>29</sup>. Brak im bowiem precyzji. Nie istnieją żadne prawne definicje „porządku publicznego” oraz „bezpieczeństwa publicznego”<sup>30</sup>. Niemożliwe jest jasne zdefiniowanie spraw o charakterze „lokalnym”, „ponadgminnym” czy „wojewódzkim”. W efekcie na podstawie samych ustaw samorządowych nie da się wskazać, gdzie przebiega dokładna granica między zadaniami gmin i powiatów w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku obywateli. Nie wiadomo też, czym miałyby się zajmować powiaty i województwa w dziedzinie obronności. Z jednej strony nie można się temu dziwić, gdyż analizowane wyżej przepisy ustaw samorządowych są jedynie ogólnym zarysowaniem roli poszczególnych szczebli w realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>31</sup>. Konkretnie podstawy kompetencyjne znajdują się w poszczególnych ustawach materialno-prawnych. Z drugiej strony trzeba jednak pamiętać, że ustawy samorządowe, jako ustawy ustrojowe, stanowią podstawę interpretacji przepisów kompetencyjnych zawartych w ustawach materialno-prawnych. Niejasność pojęć może utrudniać prawidłowe stosowanie tych ostatnich przez sądy administracyjne (np. w przypadku sporów kompetencyjnych), ale także przez same organy jednostek samorządu terytorialnego.

### **Instrumenty realizacji zadań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego**

W celu realizacji zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostki samorządu terytorialnego korzystają z szeregu kompetencji prawotwórczych, kompetencji do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych<sup>32</sup>, uprawnień egzekucyjnych oraz organizacyjno-kreacyjnych. Ustrojowe ustawy samorządowe nie ustanawiają żadnych szczególnych instrumentów służących rozwiązywaniu problemów zaistniałych w omawianej dziedzinie. W zasadzie zastosowanie znajdują ogólne formy

---

<sup>29</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>30</sup> R. Szałowski mówi nawet o „chaosie pojęciowym” (*Ochrona bezpieczeństwa jako zadanie gminy i Policji z punktu widzenia nauki administracji*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2005, s. 58 i 59). Wskazuje, iż „brak precyzji stosowanej terminologii wręcz uniemożliwia ocenę treści wspomnianych zadań” [tj. zadań gminy w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego – przyp. wł.].

<sup>31</sup> Zob. niezwykle ciekawą propozycję ogólnego scharakteryzowania zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zaprezentowaną przez P. Sarneckiego, *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, Warszawa-Kraków 1999, s. 22-24.

<sup>32</sup> Dla przykładu, do indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych można zaliczyć: wydanie zakazu zgromadzenia publicznego, jeśli zgromadzenie zagraża bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu (art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – *Prawo o zgromadzeniach*, Dz.U. nr 51, poz. 297 ze zm.), a także cofnięcie pozwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jeśli w miejscu sprzedaży dochodzi do naruszenia porządku publicznego (art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Dz.U. 2007, nr 70, poz. 473 ze zm.).



działania, wspólne dla wszystkich dziedzin leżących we właściwości jednostek samorządu terytorialnego<sup>33</sup>. Jedyny wyjątek stanowią mogą regulacje dotyczące uchwalania przepisów porządkowych. Dodatkowe instrumenty wynikają z ustaw materialno-prawnych, odnoszących się do poszczególnych materii tematycznych. Nie sposób ani wyczerpująco wymienić wszystkich dostępnych środków, ani dokładnie ich opisać. Z tego względu niżej przedstawiona analiza będzie miała jedynie charakter wybiórczy. Blżej zaprezentowane zostaną najbardziej charakterystyczne instrumenty rozwiązywania problemów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wszelkie działania jednostek samorządu terytorialnego są zawsze poprzedzone działaniami rozpoznawczymi. Bez dokładnego zdefiniowania zagrożenia nie sposób podjąć adekwatnych środków zaradczych. Rozpoznawanie problemów stanowi zadanie poszczególnych komisji problemowych, stałych bądź doraźnych (przede wszystkim jednak komisji stałej ds. bezpieczeństwa i porządku publicznego). W tym zakresie niezbędna jest współpraca z odpowiednimi służbami oraz organizacjami (podmiotami) społecznymi (stowarzyszeniami, związkami). Jednostka samorządu terytorialnego w szczególności powinna zabiegać o stałą wymianę informacji z Policją. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz.U. 2007 nr 43 poz. 277 ze zm.) komendanci Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności oraz informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin (tzw. sprawozdawczość planowana – statystyczna Policji). W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego oraz zakłócenia porządku publicznego sprawozdanie i informację składa się tym organom niezwłocznie na ich żądanie (sprawozdawczość „dynamiczna”, wynikająca z konieczności analizy stanu aktualnego zagrożenia)<sup>34</sup>.

Co więcej, zgodnie z ustępem 5 ww. artykułu, komendanci powiatowi (miejscy) Policji są obowiązani udostępnić komisji bezpieczeństwa i porządku, na żądanie jej przewodniczącego, dokumenty i informacje dotyczące pracy Policji na terenie powiatu<sup>35</sup>. Na podstawie zgromadzonych w powyższy sposób danych jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie podjąć pewne czynności planistyczne (uchwalanie tzw. strategii poprawy bezpieczeństwa). Jak wskazuje art. 10 ust. 3 ustawy *o Policji* rady powiatów (miast) oraz rady gmin mogą określić, w drodze uchwały, istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nowelizacja ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz.U. nr 45 poz. 497) nałożyła

---

<sup>33</sup> Np. ustalanie przez gminę kierunków działania wójta (art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.), działalność prawotwórcza (o czym dalej), preliminowanie wydatków w budżecie, powoływanie związków komunalnych, zawieranie porozumień międzygminnych lub stowarzyszeń gmin, możliwość rozstrzygania spraw z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w drodze referendum (art. 11 ust. 1 u.s.g.).

<sup>34</sup> W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 223.

<sup>35</sup> Obowiązek ten nie dotyczy jednak akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt indywidualnych w sprawach administracyjnych.

na radę powiatu obowiązek uchwalania powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Podobne rozwiązania (choć wyłącznie na poziomie powiatu) występują w materii ochrony przeciwpożarowej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2006 nr 96 poz. 667 ze zm.) rada powiatu (miasta) przynajmniej raz w roku rozpatruje informację komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o stanie bezpieczeństwa powiatu (miasta) w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Za polecenie starosty informację taką właściwy komendant obowiązany jest składać w każdym czasie. Rada powiatu (miasta) może następnie określić, w drodze uchwały, kierunki działań zmierzających do usunięcia istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń w przedmiotowej dziedzinie.

Rozpoznanie problemów stanowi podstawę dla wprowadzenia efektywnych rozwiązań normatywnych. Aktywność prawodawcza jednostek samorządu terytorialnego polega na uchwalaniu aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 *Konstytucji* stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego. O możliwości stanowienia tego typu aktów mówią ogólnie art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 40 ust. 1 u.s.p. oraz art. 9 u.s.w. Warto jednak przypomnieć, że przedmiotowe przepisy nie stanowią samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały. Niezbędne jest dodatkowe, wyraźne upoważnienie ustawowe do uregulowania poszczególnej problematyki. W niektórych sprawach dekodować je można bezpośrednio z ustrojowych ustaw samorządowych<sup>36</sup>, ale najczęściej podstawa prawna znajduje się w odrębnych ustawach materialno-prawnych<sup>37</sup>. W ramach niniejszego opracowania brak miejsca na dokładne omówienie problematyki aktów prawa miejscowego. Zagadnienie to zostało dokładnie przeanalizowane przez doktrynę<sup>38</sup>.

Szczególnym upoważnieniem do wydawania aktów normatywnych w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego, wynikającym bezpośrednio z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych, jest upoważnienie do uchwalania przepisów porządkowych<sup>39</sup>. Uprawnienia te nie przysługują jednak jednostkom stopnia wojewódz-

---

<sup>36</sup> Np. art. 40 ust. 2 u.s.g. oraz art. 40 ust. 2 u.s.p. upoważniają jednostki samorządu terytorialnego do określania zasad i trybu korzystania z urządzeń użyteczności publicznej. Na tej podstawie jednostki te mogą bezpośrednio określić zasady utrzymania porządku w środkach komunikacji miejskiej.

<sup>37</sup> Np. ustalanie regulaminów porządkowych targów i targowisk (art. 5 dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach, Dz.U. nr 41, poz. 312).

<sup>38</sup> Zob. m.in.: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz*, s. 357-385; B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2004; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2001; M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, nr 2, 1998; E.C. Malisz, *Samorządowe prawo miejscowe*, Zielona Góra 2001; A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 2, 2000.

<sup>39</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, s. 118 i 119.

kiego<sup>40</sup>, co wydaje się być logicznym następstwem niepowierzenia im zadań w zakresie „porządku publicznego”. Jeśli chodzi zaś o gminy i powiaty, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących<sup>41</sup>, rada gminy (powiatu) może, w formie uchwały, wydać przepisy porządkowe, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli albo zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 u.s.g. oraz art. 41 ust. 1 u.s.p.).

Odnosnie powiatu występuje jeszcze dodatkowa przesłanka – jego interwencja jest uprawniona tylko wtedy, gdy przyczyna wystąpi na obszarze więcej niż jednej gminy (art. 41 ust. 1 *in fine* u.s.p.). Niektóre sytuacje mogą wymagać natychmiastowej reakcji, zanim jeszcze uda się zwołać posiedzenie rady gminy (powiatu). Z tego też względu ustawodawca przewidział, że „w przypadkach niecierpiących zwłoki” przepisy porządkowe wydają: wójt (burmistrz, prezydent miasta) – w zakresie właściwości gmin, albo zarząd powiatu – gdy właściwy staje się powiat. Akty organów wykonawczych podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rad gmin (powiatów), a w razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia albo odmowy zatwierdzenia, tracą one moc obowiązującą (por. art. 41 ust. 2–4 u.s.g. oraz art. 42 ust. 2–3 u.s.p.). Przepisy porządkowe, ze względu na dość ogólne określenie przesłanek, stanowią instrument niezwykle elastyczny dla rozwiązywania nagłych sytuacji kryzysowych. Z drugiej jednak strony owa ogólnikowość przesłanek, w połączeniu z możliwością ustanowienia kary grzywny za nieprzestrzeganie przepisów porządkowych (art. 40 ust. 4 u.s.g. oraz art. 41 ust. 2 u.s.p.), może nieść ryzyko nadużyć oraz ekscesywnego ograniczania praw i wolności obywateli. Z tego względu niezwykle istotny jest tryb kontroli tychże przepisów<sup>42</sup>.

W sytuacjach nagłych jednostki samorządu mogą także wezwać do interwencji właściwe służby mundurowe. Zgodnie z art. 11 ustawy o Policji wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo starosta są uprawnieni żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żądanie to nie może jednak dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Nie może również dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani okre-

---

<sup>40</sup> Rozporządzenia porządkowe na poziomie wojewódzkim wydaje wojewoda (art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 31, poz. 206).

<sup>41</sup> Zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 19 czerwca 1991 r. (sygn. SA/Ka 362/91, POP 1993, nr 2, s. 39), gminne przepisy porządkowe niezbędne dla ochrony życia i zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego można wydawać dopiero po stwierdzeniu, że w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących nie ma już takiej regulacji prawnej.

<sup>42</sup> Kontrola przepisów prawnych jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności dokonywana jest przez wojewodę. U.s.g. oraz u.s.p. przewidują skrócony termin na przedstawienie przepisów porządkowych wojewodzie (2 dni). Poza powyższą odrębnością kontrola przebiega na zasadach ogólnych dla wszystkich typów aktów prawa miejscowego, określonych w rozdziale 10 u.s.g. i rozdziale 8 u.s.p.

ślać sposobu wykonania zadania. W razie niemożności wykonania zadania komendant przedkłada je komendantowi wyższemu stopniem. Podobne regulacje zawiera ustawa o Państwowej Straży Pożarnej (art. 14 ust. 3–8). W przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożenia. Treścią owego polecenia również nie może być podjęcie wskazanej czynności służbowej albo określenie sposobu wykonania zadania.

Środkiem zapewnienia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wspólnoty lokalnej jest również utworzenie umundurowanej formacji – straży gminnej<sup>43</sup>. Kompetencja do powoływania tejsze formacji należy do podstawowych kompetencji organizacyjno-kreacyjnych gminy (samorząd powiatowy ani wojewódzki nie mają możliwości powoływania straży). Decyzja w tym zakresie ma charakter fakultatywny. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *strażach gminnych* (Dz.U. nr 123 poz. 779 ze zm.), straż gminna (miejska) tworzona jest w drodze odpowiedniej uchwały rady gminy (miasta) podjętej po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji.

Na koniec warto jeszcze zwrócić uwagę na instrumenty finansowo-budżetowe będące w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te mają dużą swobodę w preliminowaniu wydatków na wskazane cele. Nie sposób drobiazgowo omówić zasad gospodarowania zasobami finansowymi. Nie jest to zresztą celem niniejszego opracowania. W odniesieniu do sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego wystarczy zasygnalizować kilka istotnych rozwiązań. Przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych oraz remontowych, a także kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji oraz zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług (art. 13 ust. 3 ustawy o *Policji*).

Taka partycypacja finansowa mogłaby w znacznym stopniu poprawić skuteczność działalności formacji mundurowej. Co więcej, na wniosek rady gminy lub rady powiatu może zostać określona wyższa (niżby to wynikało z zasad ogólnych) liczba etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji, pod warunkiem wszakże, że organ wnioskujący zapewni pokrycie kosztów utrzymania tychże etatów przez okres co najmniej 5 lat (art. 13 ust. 4 ustawy o *Policji*)<sup>44</sup>. Jednostka samorządu może również postanowić o partycypacji w kosztach funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej (art. 19b pkt 1 ustawy o *Państwowej Straży Pożarnej*).

---

<sup>43</sup> Zob. P. Chmielnicki (red.), *Komentarz*, s. 128-130 oraz M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego*, s. 190 i 192.

<sup>44</sup> Szerzej na temat zakresu zobowiązań finansowych gminy w kwestii pokrywania kosztów etatów zob. W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, s. 246.

## Podsumowanie

Ze względu na ramy niniejszego opracowania powyższa analiza mogła mieć jedynie częściowy charakter. Stanowiła próbę zaprezentowania tylko niektórych zagadnień związanych z rolą jednostek samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jej celem jest zwrócenie uwagi na podstawowe znaczenie tychże jednostek, jako elementów systemu gwarantującego obywatelowi poczucie bezpieczeństwa i spokoju. Pewien zakres obowiązków samorządu w omawianej dziedzinie wynika już bezpośrednio z *Konstytucji*, a uszczegółowienie znalazł w ustawach. Co prawda sposób ujęcia zadań w ustawach ustrojowych (u.s.g., u.s.p. i u.s.w.) prowokuje pewne niejasności co do rozdziału obowiązków pomiędzy poszczególne stopnie samorządowe, niemniej ustawy materialno-prawne pozwalają na dość precyzyjne wskazanie kompetencji. Te ostatnie akty normatywne określają również formy działania jednostek. Bliższa analiza pozwala stwierdzić, iż samorząd (głównie stopnia powiatowego i gminnego) dysponuje niezwykle bogatym instrumentarium. Akty normatywne gwarantują daleko idącą elastyczność systemu zaspokajania potrzeb obywateli w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Statuują także konkretne środki kooperacji (między jednostkami samorządu terytorialnego, ale także między samorządem a administracją rządową) oraz koordynacji (te ostatnie – głównie na szczeblu samorządu powiatowego).

## Summary

### SAFETY AND PUBLIC ORDER PROTECTION AS A TASK FOR LOCAL GOVERNMENTS – SELECTED ASPECT

The formation and development of local government in Poland is undoubtedly one of the fundamental achievements of Polish political transformation. Local government units (jst) are peculiar public law relationships of citizens whose membership is compulsory. Thus they are a basic form of citizens participation in performing public tasks in the field, including those within the scope of safety and public order protection. Public order and safety protection has always been one of the basic functions of the state. However, it has been largely based on the mutual responsibility of citizens for complying with generally applicable norms and laws. In this area, local government units should constantly monitor problems and threats, which are then taken care of either independently or in cooperation with other local government units or government administration bodies. Should an issue go beyond the capabilities or area of one administrative district, this district can stimulate the activities of higher level self-government units or central government bodies. The tasks of administrative districts (gminy), counties (powiaty) and regions (województwa), referring to the sphere of 'public order and citizen safety', extend to all these matters that are connected with providing the sense of peace and the lack of threats, eliminating their fears for their lives and health, and guaranteeing uninterrupted development and

possession. At the same time, they consist in maintaining the state of compliance with the rules of conduct and principles of community life applicable in a given community.

The aim of the thesis is to draw attention to the fundamental meaning of local government units as elements of the system that guarantees their citizens the sense of safety and peace. The analysis of normative acts allows us to state that self-government (mostly at the county and district level) has an extremely rich range of instruments at its disposal, in the discussed subject. Due to the frameworks of this study, the presented analysis could only be partial, but in fact it shows the far-reaching flexibility of the system for meeting the needs of citizens in the sphere of safety and public order.

**Key words:** local government, local government units, citizen safety, public order.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, jednostki samorządu terytorialnego, bezpieczeństwo obywateli, porządek publiczny

### Bibliografia

Opracowania:

- Bukowski Zbigniew, Jędrzejewski Tomasz, Rączka Piotr, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń, Towarzystwo Naukowe Organizacji, 2005.
- Chmielnicki Paweł (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa; Wolters Kluwer, 2005.
- Chmielnicki Paweł (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa: Wolters Kluwer, 2006.
- Dolata Stanisław (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 1998.
- Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Wolters Kluwer 2005.
- Izdebski Hubert, Kulesza Michał, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber, 2004.
- Izdebski Hubert, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: Lexis Nexis, 2006.
- Kotowski Wojciech, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Kotulski Mariusz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2001, s. 28-42.
- Kotulski Mariusz, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, 2001, s. 16-23.
- Kulesza Michał, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, nr 2, 1998, s. 12-19.
- Misiuk Andrzej, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Wojtaszczyk Konstanty Adam, Jakubowski Wojciech, *Spoleczeństwo i polityka*, Warszawa, 2003.

- Niewiadomski Zygmunt, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163–172)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, 2002, s. 3-30.
- Sarnecki Paweł, *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, Warszawa–Kraków: Instytut Spraw Publicznych, 1999.
- Sarnecki Paweł, *Uwagi do art. 15 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 279-338.
- Stec Marcin, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 1998, s. 3-11.
- Szałowski Ryszard., *Ochrona bezpieczeństwa jako zadanie gminy i Policji z punktu widzenia nauki administracji*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 2005, s. 57-64.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer, 2006.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, (obecnie: ustawa o samorządzie gminnym).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1592.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1590.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 2002 nr 147 poz. 1229.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2004 nr 241 poz. 2416.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. 1990 nr 51 poz. 297.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. 2007 nr 70 poz. 473.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. (sygn. U 10/93, OTK z 1994 r., cz. II, s. 192).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 1991 r. (sygn. SA/Ka 362/91, POP 1993, nr 2).

Data przesłania artykułu do Redakcji: 2016.09.12.

Data wstępnej akceptacji artykułu przez Redakcję: 2016.09.26.