

II. HETEROGENICZNE ZAGADNIENIA BEZPIECZEŃSTWA

SAMORZĄD TERYTORIALNY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ WOBEK KWESTII ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA

Krzysztof Tadeusz BIELSKI

Uniwersytet Szczeciński

Streszczenie: Streszczenie: Tematyką poruszoną w artykule jest kwestia zapewnienia bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej oraz możliwości jego kształtowania na różnych poziomach administracyjnych, poczynając od gminy poprzez powiat a skończywszy na województwie, w obszarach zarządzania kryzysowego, obronności oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. W niniejszym artykule omówiono zagadnienia związane z celem i istotą funkcjonowania samorządu terytorialnego w przestrzeni publicznej, charakterystyką bezpieczeństwa oraz udziału służb mundurowych w procesie jego kształtowania wraz ze społeczeństwem, jako przejawem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Słowa kluczowe: Samorząd terytorialny, bezpieczeństwo, społeczeństwo obywatelskie, policja, straż gminna.

WSTĘP

Zapewnienie bezpieczeństwa na poziomie jednostki czy szerszej społeczności, jest niewątpliwie jednym z najważniejszych zadań państwa. Bez odpowiedniego jego zapewnienia, niemożliwe jest sprawne funkcjonowanie i organizacja życia publicznego. W tym celu powoływane są różne instytucje, które chronią życie i zdrowie obywateli. W Polsce podstawowymi służbami, które odpowiedzialne są za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku, są policja oraz straże gminne bądź miejskie. Polski ustawodawca przewidział również uczestnictwo społeczeństwa w tworzeniu instytucji, które ma możliwość zrzeszania się w różnego rodzaju stowarzyszeniach czy organizacjach pozarządowych działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa w środowisku lokalnym.

Zgodnie z podziałem administracyjnym Polski, państwo zostało podzielone na gminy, powiaty oraz województwa. Część zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej bądź ustawy, została przypisana do wykonania samorządowi terytorialnemu, który obejmuje samorządy gminne, powiatowe oraz wojewódzkie. Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jest jednym z podstawowych zadań gmin i powiatu. Wdobie

nasilających się zagrożeń o charakterze lokalnym, regionalnym, istotnym jest przyjrzenie się zakresowi oraz możliwościom kształtowania bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny oraz ewentualnym działaniom zmierzającym do poszerzenia jego kompetencji w tym zakresie. Poszerzanie świadomości zagrożeń bezpieczeństwa wśród społeczeństwa powinno zaczynać się od jak najniższego szczebla, gdyż bez tego obywatele nie będą w pełni świadomi jak mogą je zwiększyć oraz jakimi środkami mogą tego dokonać. Dodatkowo współpraca ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo takimi jak policja czy straże gminne (miejskie) może stanowić punkt wyjścia do kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, w którym mieszkańcy mają realny wpływ na podejmowane przez nie działania prewencyjne.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie istoty i celu samorządu terytorialnego oraz jego funkcji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zarówno podczas stanów nadzwyczajnych jak i normalnego funkcjonowania państwa wraz z przybliżeniem pojęcia bezpieczeństwa oraz jego charakterystyki i podziału na różne kategorie. Omówione zostały również zadania podstawowych instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa na terenie samorządów wraz z ich relacjami z władzą samorządową, a także możliwości udziału obywateli w procesie kształtowania bezpieczeństwa na obszarze ich bezpośredniego zamieszkania. Pytania na które autor starał się odpowiedzieć w toku rozważań to przede wszystkim czy samorządy terytorialne posiadają odpowiednie kompetencje w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa? Jak kształtuje się współpraca samorządu pomiędzy służbami zapewniającymi bezpieczeństwo takimi jak policja, straż miejska i w jakich obszarach jest ona realizowana? Czy należy zwiększyć rolę samorządu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludności i w jaki sposób można to uczynić? W celu odpowiedzi na postawione pytania autor w niniejszym artykule zastosował przede wszystkim metody analizy treści, porównawczą oraz systemową.

1. Definicja, cel i istota, samorządu terytorialnego

Nie istnieje ogólnie przyjęta definicja samorządu terytorialnego ze względu na różnice co do jego roli i relacji między nim a państwem. Grzegorz Herc wymienia trzy nurty, które starają się wyjaśnić stosunek między tymi dwoma uczestnikami i kreatorami życia publicznego. Pierwszym z nich jest nurt, który przeciwstawia się samorząd państwu, jako strukturę od niego niezależną. To państwo jest pochodną gminy, a zakres jej spraw jest nienaruszalny. Sprawy państwa jeżeli nawet wykonywane przez gminę, są traktowane jako obce. Koncepcja ta określana jest mianem naturalistycznej. Kolejna koncepcja tzw. państwowa zakłada, że to państwo jest jedynym suwerenem i dysponentem władzy publicznej. Istota samorządu polega na wykonywaniu praw przekazanych przez państwo, jednostki samorządu posiadają osobowość publicznoprawną i w ustalonym zakresie posiadają prawo do samodzielnego sprawowania administracji. Koncepcja polityczna nie poszukuje istoty

samorządu w rozwiązaniach prawnych, a w myśli politycznej oraz udziału czynnika społecznego, oraz udziału ogółu społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej¹. Za reprezentatywną definicję samorządu terytorialnego, autor uznał definicję Marka Chmaja, który stwierdza, że jest on wyodrębnionym związkiem lokalnego społeczeństwa, powstałym z mocy prawa, powołanym do samodzielnego wykonywania administracji publicznej oraz wyposażonym w materialne środki służące realizacji nałożonych na niego zadań. Samorząd według niego powstaje z woli ustawodawcy a nie w drodze swobodnego aktu członków – założycieli. Podmiotem samorządu jest wspólnota samorządowa, czyli społeczność zamieszkała na określonym obszarze. Przedmiotem samorządu jest wykonywanie administracji publicznej czyli realizacja zadań własnych i zleconych przewidzianych przez ustawodawcę².

Istnienie samorządu jest ściśle związane z wolą ustawodawcy, w tym przypadku państwa-suwerena, a przynależność do danej gminy jest odgórnie narzucona obywatelowi i trwa dopóki ją zamieszkuje. Obywatel państwa polskiego jak i cudzoziemiec nie ma możliwości zrzeczenia się członkostwa w samorządzie terytorialnym, może co najwyżej pozostawać biernym uczestnikiem i nie brać udziału w jego rozwoju, nie może też być z tego powodu wykluczonym. Jako że samorząd wykonuje zadania państwa, pozostaje pod jego nadzorem, funkcjonuje w ramach prawa przez państwo ustalone. Nie możemy jednak traktować samorządu jako przedłużenia władztwa rządu. Samorząd i rząd to dwie formy administracji publicznej, różniące się zakresem i skalą wykonywanych obowiązków, gdzie samorząd ogranicza się do spraw lokalnych jak np. oświata, ochrona zdrowia, walka z bezrobociem, a administracja rządowa zajmuje się polityką pieniężną, ochroną granic czy sprawami zagranicznymi³. Na pojęcie gminy, powiatu i województwa składają się cztery elementy konstrukcyjne⁴:

- terytorium,
- mieszkańcy tworzący wspólnotę terytorialną,
- zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej do których wykonywania zostały one powołane,
- możliwości korzystania z władztwa administracyjnego dzięki któremu mogą skutecznie wykonywać przekazane zadania publiczne.

Należy zwrócić uwagę na dwa pojęcia, które dotyczą samorządu, mianowicie zadania oraz kompetencje. Pierwsze pojęcie oznacza ogólne cele i kierunki działania samorządu, natomiast drugie pojęcie oznacza zespół praw i obowiązków, a więc prawne narzędzia realizacji tychże zadań⁵. Katalog zadań na przykład gminy, nie ma

¹ G. Herc, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 15-16.

² M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007, s. 12-14.

³ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 28-29.

⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 59.

⁵ Ibidem, s. 78.

charakteru zamkniętego i nie jest wyczerpujący. Gminy same muszą określić jakie zadania mają charakter publiczny o znaczeniu lokalnym⁶. Konstytucyjny podział zadań jednostek samorządu terytorialnego został wprowadzony tylko w gminie, gdzie dokładnie wyodrębniono zadania własne oraz zlecone. Do zakresu działania powiatu należą ustawowo zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, które są wyrównawcze i uzupełniające w stosunku do zadań gminnych. Zadania o charakterze wojewódzkim, wykonywane przez zarząd województwa są niezależne od zadań gminy i powiatu⁷.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego wiąże się z faktem unitarnego charakteru państwa polskiego. Samorządność w żadnym wypadku nie oznacza suwerenności i możliwości samodzielnego działania. Nadzór instytucjonalny nad jednostkami samorządu terytorialnego sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w sprawach budżetowych Regionalne Izby Obrachunkowe. Dodatkowo Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ma możliwość rozwiązywania organów samorządu jeżeli naruszają one Konstytucję lub ustawy. Ograniczenie samorządności i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego może nastąpić jedynie w ramach obowiązującego prawa⁸.

2. Definicje bezpieczeństwa wewnętrznego, publicznego i porządku publicznego

Pojęcie bezpieczeństwa jak i samo słowo bezpieczeństwo, wywodzi się z łacińskiego określenia *sine cura* oznaczającego – *bez pieczy, bez dostatecznej ochrony*⁹. Kształtowanie poziomu bezpieczeństwa zależy od dwóch czynników, pojmowania bezpieczeństwa w kategorii subiektywnej, gdzie emocje oraz odczucia wpływają na percepcje danych zjawisk i kształtują postrzeganie bezpieczeństwa, oraz kategorii obiektywnej gdzie sfera emocjonalna jest pominięta i odnosi się ona do realnych zagrożeń¹⁰. Bezpieczeństwo można postrzegać zarówno w kategorii stanu rzeczy ale także procesu, który prowadzi do udoskonalenia mechanizmów mających je zapewnić¹¹. Definicji bezpieczeństwa oraz jego podziału w polskiej literaturze jest bardzo wiele, w zależności od przyjętych kryteriów i ram w jakich jest ono rozpatrywane. Ryszard Zięba wyróżnia ich kilka między innymi, podmiotowe, przedmiotowe,

⁶ H. Szczechowicz, *Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Włocławek 2015, s. 61.

⁷ J. Niczyporuk, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), op. cit., s. 92-94.

⁸ W. Lis, *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Rocznik Nauk Prawnych”, nr 1, T. XXII, 2012, s. 165-167.

⁹ W. Kopaliński, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1983, t. I, s. 147.

¹⁰ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 28.

¹¹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

przestrzenne, sposobu organizowania i czasowe¹². Dwa pierwsze kryteria stanowią podstawę w określaniu wymiarów oraz rodzajów bezpieczeństwa, gdzie trzy pozostałe kryteria stanowią ich uzupełnienie. Podobny podział bezpieczeństwa przedstawia Michał Brzeziński dzieląc je na sześć kryteriów¹³:

- podmiotowego – bezpieczeństwo jednostkowe, lokalne, narodowe, międzynarodowe, globalne;
- przedmiotowego – bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, społeczne;
- przestrzennego – bezpieczeństwo lokalne, subregionalne, regionalne;
- znaczenia – bezpieczeństwo jako stan, poczucie, proces, cel wartość, potrzeba, struktura, organizacja;
- składników – bezpieczeństwo negatywne dotyczące wyłącznie przetrwania, pozytywne przetrwanie i rozwój;
- obszaru organizacji – bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne;

Bezpieczeństwo wewnętrzne stanowi element składowy szerszego pojęcia jakim jest bezpieczeństwo narodowe¹⁴. Warto nadmienić, że Konstytucja RP nie wymienia wprost i nie określa czym jest bezpieczeństwo narodowe jak i państwa, jednak można domniemywać, że chodzi tutaj o ochronę trzech podstawowych cech jakimi są terytorium, ludność i władza¹⁵. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego można rozpatrywać w dwóch ujęciach, szerokim oraz wąskim, gdzie klasyczne definicje odnoszą się zazwyczaj do zachowania ciągłości państwa. W ujęciu podmiotowym dotyczy to przede wszystkim człowieka, grup ludzi czy sformalizowanych struktur jak gmina, powiat, województwo a na samym końcu państwo¹⁶.

Definicja bezpieczeństwa wewnętrznego nie została określona prawnie i należy doszukiwać się jej zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie sądowym¹⁷. System bezpieczeństwa wewnętrznego możemy wyodrębnić z systemu bezpieczeństwa narodowego który jest zbiorem organów władzy i administracji publicznej oraz metod i sposobów działania, które te bezpieczeństwo zapewniają. W polskim ustawodawstwie podział kompetencji w sprawach bezpieczeństwa między administrację rządową a samorządową, plasuje tą pierwszą jako bardziej uprzywilejowaną. Nie należy jednak umniejszać roli tej drugiej administracji, gdyż to ona znajduje się naj-

¹² R. Zięba, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 29.

¹³ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 33.

¹⁴ P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 7, 2012, s. 11.

¹⁵ C.T. Szyjko, *Dekada Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej. Od idei do praktyki konstytucyjnej*. „Studia Prawnicze Ius et Praxis” 03 [04]/07, *Bezpieczeństwo współczesnego świata w teorii i praktyce*; Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji, Warszawa 2007, s. 6-14.

¹⁶ W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie, organizacja, system*, Warszawa 2002, s. 44.

¹⁷ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 15.

bliżej człowieka i to ona powinna jak najlepiej i najsprawniej dążyć do zapewnienia potrzeb jednostki ludzkiej, przy czym bezpieczeństwo jest właśnie jedną z nich.

Bezpieczeństwo wewnętrzne, jako część składowa bezpieczeństwa państwa, jest obok bezpieczeństwa zewnętrznego podstawową klasyfikacją, która oznacza stabilność i harmonijność danego podmiotu lub systemu¹⁸. W zależności od ujęcia może ono przyjąć postać państwowo-centryczną, skupiającą się na bezpieczeństwie organów władzy i administracji, bądź antropocentryczną skupiającą się na bezpieczeństwie jednostki ludzkiej i możliwości jej przetrwania. Do 1989 r. dominowała postawa państwowo-centryczna, która koncentrowała się na zapewnieniu bezpieczeństwa przede wszystkim organom państwowym, ze względu na rywalizację między państwami skupionymi wokół Stanów Zjednoczonych z jednej strony, a państwami skupionymi wokół Związku Radzieckiego z drugiej¹⁹.

Mimo iż pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego nie zostało w sposób dostateczny wyjaśnione przez ustawodawcę, to zostało ono dookreślone innymi pojęciami takimi jak bezpieczeństwo publiczne oraz porządek publiczny. W prawodawstwie polskim zagadnienie bezpieczeństwa wewnętrznego zostało poruszone w Konstytucji w artykułach 135, 146 ust. 4 pkt 7, gdzie kolejno wymieniono Radę Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego oraz Radę Ministrów, która ma zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny. Niestety pojęcia te nie zostały szerzej omówione ani rozwinięte ani w Konstytucji ani w ustawach o zarządzaniu kryzysowym czy stanie wyjątkowym²⁰. Pojęcie bezpieczeństwa publicznego podobnie jak pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego, nie jest do końca sprecyzowane. Podkreślane i utożsamiane wartości wraz z tym pojęciem to przede wszystkim sprawne funkcjonowanie administracji publicznej, która skutecznie chroni interesy państwa a następnie obywatela, gwarantując jego niezakłócony rozwój²¹. Pojęcie porządku publicznego bardzo często występuje wraz z pojęciem bezpieczeństwa publicznego i niekiedy są one łączone w jedną całość, gdzie drugie stoi w hierarchii wyżej. Mimo tego, mogą one być rozróżniane jako dwie osobne kategorie. Należy przy tym zaznaczyć, że nie są to pojęcia równoważne ani równoznaczne, gdyż nie każdy czyn naruszający bezpieczeństwo publiczne narusza porządek publiczny i vice versa²². Porządek publiczny można określić jako stan, w którym jednostki ludzkie (obywatele) współżyją zgodnie z porządkiem prawnym, nie zakłócając funkcjonowania innych jednostek. Społeczeństwo powszechnie akceptuje pewien zbiór

¹⁸ R. Zięba, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 27.

¹⁹ K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 74-75.

²⁰ M. Zdyb, *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 72.

²¹ Ibidem, s. 78.

²² Ibidem, s. 80.

wartości charakteryzujący pojęcie porządku publicznego, często nieuregulowanych prawnie a bardziej zwyczajowo.

Jak już wcześniej wspomniano, podział bezpieczeństwa wewnętrznego na dwa ujęcia, szerokie oraz wąskie, wiąże się z przedmiotem zagrożeń oraz obszaru ich oddziaływania. W ujęciu wąskim wymienia się takie kategorie jak porządek konstytucyjny, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo powszechne. W ujęciu szerokim dodatkowo wymienia się ochronę życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego oraz działania zmierzające do zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych i katastrof technicznych²³. Wyjaśnienia wymagają wyżej przytoczone pojęcia, gdzie bezpieczeństwo powszechne nie jest równoznaczne bezpieczeństwu publicznemu, jednak może ono wchodzić w jego skład. Bezpieczeństwo publiczne wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony przed działaniami zabronionymi, natomiast bezpieczeństwo powszechne jest terminem o szerszym znaczeniu gdzie działania zmierzają do ochrony ludności cywilnej w różnych dziedzinach na przykład zdrowotnej, ekologicznej, edukacyjnej, społecznej czy sanitarnej. Warto również wskazać, że ustawodawca nakłada obowiązek na samorząd powiatowy realizację zadań z zakresu obronności²⁴.

3. Organizacja i możliwości kształtowania bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny

Bezpieczeństwo państwa, publiczne oraz porządek publiczny są wartościami które chroni Konstytucja RP (art. 5, art. 26 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45, art. 53 ust 5, art. 63 ust. 3, art. 126 ust 2, art. 130, art. 146 ust. 4 pkt. 7 i 8, art. 230). W świetle zasady decentralizacji i zasady pomocniczości, również samorząd wyposażony został w zadania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa. Jednym z takich przejawów jest możliwość finansowania działań zarówno policji jak i straży pożarnej, które mimo podległości administracji rządowej i finansowania z budżetu państwa, są zobowiązane do współpracy z administracją samorządową²⁵. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, rodzi potrzeby dokładnego podziału kompetencji zarówno w czasie kryzysu jak i normalnego funkcjonowania państwa. Samorząd powinien stanowić punkt wyjścia do rozważań na temat bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz możliwości w jego kształtowaniu. Dzięki temu możliwy jest rozwój społeczeństwa

²³ A. Sekciński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie nauk politycznych*, „e-politikon” nr 6, 2013, s. 71.

²⁴ Art. 4 ust. 1, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578.

²⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys Problemu*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 533-535.

obywatelskiego, które jest świadome zagrożeń jakie występują na terenie które zamieszkuje. Daje to również możliwość nadzoru obywatelskiego nad instytucjami, które w założeniach mają chronić i służyć obywatelom oraz, które są odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z ustaw.

Zakres zadań które zmierzają do zapewnienia bezpieczeństwa można podzielić na trzy obszary tj. zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności cywilnej i obronność oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny. Z racji trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego w Polsce, zakres tych zadań jest jak i możliwości ich realizacji są różne, zależą one również od wprowadzenia na danym obszarze jednego ze stanów nadzwyczajnych.

W przypadku zarządzania kryzysowego istotną rolę odgrywa układ terytorialny, ukształtowany na bazie istniejącego podziału administracyjnego. Administracja lokalna jako pierwsza odpowiada na nadzwyczajne zagrożenia z którymi jest w stanie sobie poradzić. Zobowiązana jest do opracowywania powiatowych oraz gminnych planów zarządzania kryzysowego w których scharakteryzowane są główne zagrożenia oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych czy procedury odtwarzania infrastruktury krytycznej²⁶. Organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na szczeblu powiatu jest starosta, na szczeblu gminy wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Organami pomocniczymi w zapewnieniu wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego są kolejno powiatowy zespół zarządzania kryzysowego oraz gminny zespół zarządzania kryzysowego, z czego gminne centrum zarządzania kryzysowego może aczkolwiek nie musi być tworzone przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, natomiast powiatowe oraz wojewódzkie centrum musi być tworzone obligatoryjnie z racji obowiązujących przepisów. W przypadku wystąpienia stanów nadzwyczajnych zwłaszcza stanu wyjątkowego, administracja rządowa może istotnie wpływać na działanie organów samorządowych. Gdy nie mogą one wykonywać zadań publicznych w sposób dostateczny, Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego wojewody może zawiesić działalność tych organów i powołać w ich miejsce zarząd komisaryczny kierowany przez komisarza rządowego. Posługując się nie do końca sprecyzowanym pojęciem „dostatecznej skuteczności” wykonywania zadań publicznych, można znaczący sposób ograniczać zakres władzy samorządu terytorialnego przez organy centralne, a tym samym prowadzić do nadużywania tego prawa. Podczas stanu klęski żywiołowej, w zależności od skali wystąpienia zdarzenia, na obszarze gminy działaniami zmierzającymi do usunięcia skutków klęski kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, natomiast jeżeli zdarzenie ma charakter ponadgminny ale w ramach danego powiatu, to działaniami kieruje starosta. Samorząd województwa nie ma możliwości i uprawnień do kierowania działaniami

²⁶ M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 168-169.

w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej gdyż posiada je tylko wojewoda w sytuacji kiedy stan klęski żywiołowej obejmuje obszar więcej niż jeden powiat.

Zadania samorządu podczas stanu wojennego nie podlegają ograniczeniu z racji jego wprowadzania. Jeżeli nie zachodzi większa potrzeba przekształcenia porządku prawnego w państwie, to działalność samorządu pozostaje niezmienna. Dopiero w sytuacji kiedy samorządy nie mogą wykonywać swoich obowiązków w sposób dostateczny, to Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego wojewody może zawiesić ich działalność na czas trwania stanu wojennego²⁷.

Obronność organizowana jest na wszystkich szczeblach zarządzania w terenie, samorząd odgrywa tutaj istotną rolę w celu wspierania zaplecza militarnego. Planowanie i realizację zadań obronnych koordynuje wojewoda, obejmuje ona między innymi podział zadań obronnych, określenie procedur wykonywania zadań obronnych, uzgadnianie i akceptowanie planów obronnych, bilansowanie potrzeb, inicjowanie współdziałania przy wykonywaniu zadań obronnych oraz określanie priorytetów²⁸.

Zadania samorządu gminnego z zakresu obronności polegają głównie na prowadzeniu rejestru osób zdolnych do odbycia służby wojskowej po ukończeniu 18. roku życia. W tym celu organ wykonawczy gminy ogłasza za pomocą obwieszczenia o obowiązku rejestracji. Jeżeli osoby nie stawiają się przed organami wykonawczymi, mogą zostać doprowadzone przy użyciu siły przez policję bądź ukarane karą grzywny. Dodatkowo organ wykonawczy gminy ma możliwość wydania decyzji administracyjnej nakładając obowiązek świadczeń rzeczowych w postaci nieruchomości czy rzeczy ruchomych w celu realizacji potrzeb obronnych państwa bądź obrony cywilnej. Do wójta, burmistrza, prezydenta miasta z wnioskiem o przeznaczenie nieruchomości bądź rzeczy ruchomych w czasie pokoju mają prawo występować wojskowy komendant uzupełnień, właściwy organ obrony cywilnej, kierownik jednostki organizacyjnej stanowiącej bazę formowania specjalnej tworzonej jednostki zmilitaryzowanej oraz kierownik jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa²⁹. Właściwości samorządu powiatowego ograniczają się do sprawnego przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz niezakłóconego działania komisji lekarskich, a samorządu wojewódzkiego do opracowania planów operacyjnych, które tworzone są przez marszałków województw w porozumieniu z wojewodami³⁰.

Samorząd terytorialny ma możliwość kształtowania obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego, których zapewnienie ma największe znaczenie dla harmonijnego i niezakłóconego funkcjonowania społeczności lokalnej. Za ich zapewnienie

²⁷ Ibidem, s. 239-240.

²⁸ Ibidem, s. 241.

²⁹ Ibidem, s. 255-256.

³⁰ Ibidem, s. 259-261.

i utrzymanie odpowiedzialne są dwie główne instytucje tj. policja oraz straże gminne bądź miejskie. Mimo że policja jest uzbrojoną formacją rządową, współpraca między nią a samorządem ma bardzo duże znaczenie np. przy opracowywaniu programów prewencyjnych. Tomasz Serafin oraz Sergiusz Parszowski wymieniają trzy płaszczyzny współpracy policji z samorządem gminnym: informacyjna, rzeczowa (rzeczowa i finansowa) oraz fizyczna³¹. Na mocy porozumienia pomiędzy organem wykonawczym a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) rada gminy może przekazać środki finansowe, które pochodzą z budżetu gminy, dla miejscowych policjantów którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej. Jednostki samorządu gminnego mogą wspierać działania policji poprzez Fundusz Wsparcia Policji, dzięki któremu pokrywane są wydatki inwestycyjne, rekompensaty pieniężne oraz nagrody za osiągnięcia w służbie. Samorząd powiatowy posiada część kompetencji przypisanych samorządowi gminnemu i tak oto może on również pokrywać wydatki inwestycyjne, remontowe, modernizacyjne czy zakupić niezbędny sprzęt w celu sprawniejszego wykonywania obowiązków przez policję, finansować dodatkowe etaty, otrzymywać coroczne sprawozdania od komendantów policji na temat ich działalności oraz o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istotnym organem pomocniczym, w zakresie nadzoru nad służbami, inspekcjami oraz strażami jest komisja bezpieczeństwa i porządku. Do jej zadań należy przede wszystkim³²:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- opiniowanie pracy policji i innych służb inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowanie projektów innych programów współdziałania policji i innych powiatowych służb, inspekcji straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowanie projektu budżetu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli
- opiniowanie projektów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z oceną zagrożeń
- opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli

³¹ S. Parszowski, T. Serafin, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 47.

³² Art. 38a, ustawy o samorządzie powiatowym.

Z powyższego opisu zadań komisji, możemy zauważyć że pełni ona głównie funkcję opiniodawczą, której zalecania mogą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie policji na terenie powiatu. Organy samorządu biorą udział w powoływaniu i odwoływaniu komendantów powiatowych (miejskich) i komisariatów, gdzie przed ich powołaniem na stanowisko należy zasięgnąć opinii starostów, wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast³³. Opinie te niestety nie są wiążące i nie muszą być brane pod uwagę. Samorząd powinien mieć większy wpływ i możliwości w powoływaniu osób, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo lokalne, zwłaszcza spośród tych związanych z regionem który zamieszkują i znają problemy miejscowej społeczności. W taki sposób można budować podstawy wzajemnego zaufania między lokalną władzą a umundurowanymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Kolejną instytucją odpowiedzialną za bezpieczeństwo i porządek publiczny jest straż gminna (w miastach na prawach powiatu – straż miejska). Ustawodawca nie nakłada obowiązku ich tworzenia, zależy to jedynie od potrzeby danej gminy, po zasięgnięciu opinii danego komendanta wojewódzkiego, a następnie poinformowaniu wojewody. Jeżeli opinia nie zostanie wydana, rada gminy, po upływie czternastu dni o przedstawienie opinii, może powołać straż³⁴. Niestety ustawodawca nie przewidział możliwości powoływania straży na szczeblu powiatu oraz województwa, tym samym samorządy powiatowe i wojewódzkie nie mają możliwości ich powoływania ani tworzenia. Do zadań straży gminnych należy w szczególności: 1) ochrona spokoju i porządku publicznego w miejscach publicznych; 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego; 3) kontrola publicznego transportu; 4) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych; 5) zabezpieczenie miejsca przestępstwa; 6) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej; 7) ochrona porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych; 8) doprowadzanie do izb osób nietrzeźwych; 9) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń; 10) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych³⁵. W związku z wykonywaniem swoich zadań, straż gminna współpracuje także z policją. Wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem policji, porozumienie o współpracy straży i policji³⁶. Tak samo jak policja, pracownicy straży gminnych mają możliwości użycia broni palnej, przy czym korzystają oni z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Istnienie i funkcjonowanie straży gminnych (miejskich) jest sprawą kontrowersyjną. Głównym zarzutem jest powielanie zadań policji gdyż strażnicy

³³ M. Leszczyński (red.), *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa 2013, s. 141-142.

³⁴ Art. 2, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., o strażach gminnych, Dz.U. 1997 Nr 123, poz. 779.

³⁵ Art. 11, ibidem.

³⁶ Art. 9, ibidem.

posiadają podobny zakres kompetencji i uprawnień. Trzeba jednak zauważyć, że podlega ona bezpośrednio wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta) i powinna mieć lepsze, przynajmniej w teorii, rozeznanie co do problemów w danym rejonie działania. Istotnym problemem jest finansowanie zadań straży, bezpośrednio z budżetu gminnego (miejskiego). Często gminy nie są w stanie utrzymać ich w należytym stanie przez co narażona jest jakość wykonywanych zadań. Poprawa kondycji finansowej gmin oraz miast jest jedyną możliwością, która pozwoli zwiększyć skuteczność działania straży. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w 2016 r. wykazała że straże w miastach wojewódzkich, działały z różną efektywnością, gdzie w Szczecinie była ona najwyższa. NIK nie stwierdził żadnych przypadków niewykonania obowiązków przez straże, zadbane także o należyty stan kadr oraz jakość ich wykształcenia. Dodatkowo wskazano na zróżnicowane koszty utrzymania straży, a także ilość przypadających mieszkańców na jednego strażnika. Niestety Szczecin znalazł się w grupie tych miast, których koszty utrzymania straży były wysokie³⁷.

Polski ustawodawca przewidział możliwość tworzenia przez obywateli tzw. straży obywatelskich. Ich utworzenie może odbyć się na dwa sposoby. Pierwszym jest powołanie jej na drodze uchwały rady gminy (miasta), drugim zaś utworzenie jej w formie stowarzyszenia, przy czym zakres działalności takiej straży musi być uzgodniona z właściwym ministrem ds. wewnętrznych bądź organami przez niego określonymi. Forma stowarzyszenia umożliwia współpracę z samorządem lokalnym oraz właściwymi służbami porządkowymi. Współpraca z organizacjami pozarządowymi, w tym także stowarzyszeniami jest jednym z podstawowych zadań samorządu gminnego³⁸. Niezbędne do właściwego funkcjonowania straży obywatelskich jest określenie zasad współpracy pomiędzy nimi a strażami gminnymi (miejskimi) a także policją. Umożliwiają to przepisy ustawy o policji, gdzie określono że inicjuje i organizuje ona działania mające na celu zapobieganie przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi³⁹. Jak podkreślił w swojej wypowiedzi z 2007 r. ówczesny minister spraw wewnętrznych i administracji Władysław Stasiak, współpraca między strażami obywatelskimi policją i strażą gminną (miejską) może odbywać się poprzez szkolenia, wspólne patrole, przekazywania informacji i spostrzeżeń o zaistniałych wydarzeniach, określanie zasad kontaktowania się dzielnicowymi. Podkreślił on przy tym, że straże obywatelskie powinny zawsze koordynować swoje działania ze służbami gdzie preferowaną formą działania byłoby powstrzymanie się od interwencji i zawiadamianie policji bądź straży

³⁷ Raport Najwyższej Izby Kontroli, Finansowanie Straży Miejskich, s. 8-12. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10439,vp,12768.pdf> (23.06.2017)

³⁸ Art. 19 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

³⁹ Art. 1, ust. 2, pkt. 3, Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179

miejskiej⁴⁰. Niestety minister poinformował, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w ówczesnym czasie nie prowadziło prac nad utworzeniem regulacji prawnych dotyczących straży obywatelskich⁴¹. Idea straży obywatelskiej jest bardzo ciekawym pomysłem na współpracę i zbliżenie lokalnej społeczności ze służbami bezpośrednio odpowiedzialnymi za jej bezpieczeństwo. Taka forma współpracy bardzo dobrze wpisuje się w założenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez podejmowanie oddolnej inicjatywy przez mieszkańców na rzecz poprawy bezpieczeństwa w bezpośrednim miejscu zamieszkania.

Zakończenie

Podsumowując nasze rozważania i odpowiadając na wcześniej postawione pytania, należy stwierdzić że rola samorządu w kwestii kształtowania i zapewnienia bezpieczeństwa zależy od poziomu jaki będziemy rozpatrywać. Samorządy gminne oraz powiatowe posiadają więcej zadań oraz kompetencji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego aniżeli samorządy wojewódzkie, będąc przy tym jednostkami administracyjnymi najbliższymi społeczeństwa. Mimo, że podstawową instytucją odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa jest policja, która nie podlega bezpośrednio samorządom, współpracuje ona z nią na trzech płaszczyznach informacyjnej, finansowej oraz fizycznej przy czym uzupełnieniem jest współpraca ze strażą gminną bądź miejską, która posiada podobne kompetencje co policja. Ocena straży miejskiej w miastach wojewódzkich w raporcie NIK pokazuje, że jej działania nie wykazywały większych uchybień, jednak koszty związane z jej utrzymaniem różnią się w zależności od rozpatrywanego miasta, co ma duże znaczenie dla miasta borykających się z płynnością finansową oraz zadłużeniem, co wpływa to przede wszystkim na jakość wykonywanych przez straż zadań oraz wyposażenie jakim posługują się strażnicy. Warto również przyrzeć się możliwości udziału społeczeństwa w kształtowaniu bezpieczeństwa na poziomie samorządowym. Polski ustawodawca, mimo że nie stworzył ram prawnych, odnoszących się w sposób bezpośredni co do miejsca straży obywatelskich w systemie bezpieczeństwa, daje możliwość ich współpracy z policją oraz strażami gminnymi na podstawie przepisów, które regulują zagadnienia związane z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych. Dzięki temu mieszkańcy mogą zakładać stowarzyszenia, które zajmują się tematyką bezpieczeństwa i współpracować ze służbami umundurowanymi na rzecz jego poprawy w miejscu zamieszkania. Współpraca z organizacjami trzeciego sektora jest jednym z podstawowych zadań samorządu gminnego i może stanowić podstawę do dalszych działań, nawet ogólnopolskich, do poszerzania świadomości

⁴⁰ Odpowiedź ministra spraw wewnętrznych i administracji na zapytanie nr 3270 w sprawie straży obywatelskiej. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/16F518BA> (23.06.2017).

⁴¹ Z chwilą pisania niniejszego artykułu, w 2017 r. taka regulacja do tej pory się nie ukazała.

społeczeństwa względem zapewnienia bezpieczeństwa w ich miejscu zamieszkania. Może to również służyć kreowaniu postaw proobronnych gdyż samorządy na poziomie powiatu i województwa są zobowiązane na podstawie przepisów do realizacji zadań z zakresu obronności. Niestety w raporcie NIK dotyczącym stanu Obrony Cywilnej w Polsce, możemy wyczytać iż nasze państwo nie jest przygotowane do ochrony ludności podczas zagrożeń⁴². Zwiększenie udziału trzeciego sektora w tym obszarze może istotnie podnieść poziom obronności społeczeństwa, jednak bez konkretnych regulacji działania te mogą być chaotyczne i nieharmonijne. Udział trzeciego sektora może również przyczynić się do liberalizacji przepisów dotyczących posiadania i używania broni przez polskich obywateli, dzięki czemu zwiększy się zainteresowanie udziałem w różnego rodzaju inicjatywach obronnych, a także przygotuje ich na ewentualne działania zbrojne.

Zasadniczą kwestią pozostaje nastawienie państwa oraz służb wobec obywatelskich inicjatyw oraz chęci ich współpracy ze społeczeństwem na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Bez wzajemnego wsparcia oraz zaufania między sektorami rządowym, samorządowym oraz pozarządowym nie można liczyć na skuteczne i skoordynowane działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, każdy z nich powinien uzupełniać się i wymieniać doświadczeniami w celu określenia i zaspokajania wszelkich potrzeb lokalnej społeczności.

Jak już wcześniej wspomniano, samorząd terytorialny działa na podstawie i w ramach przepisów ustalonych przez ustawodawcę. Nie jest on autonomiczny w swoich działaniach, wszelkie podejmowane decyzje muszą być zgodne z polskim prawem, każde naruszenie przepisów naraża na ingerencję i kontrolę ze stron władzy centralnej. Warto podjąć więc kwestię poszerzenia przede wszystkim kompetencji samorządu na wszystkich szczeblach, poczynawszy od samorządu gminy, poprzez samorząd powiatowy a skończywszy na samorządzie wojewódzkim w kwestii kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obronności, w celu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialnego i świadomego zagrożeń regionu swojego zamieszkania, a także całego państwa, mogącego skutecznie reagować na zaistniałe bądź potencjalne niebezpieczeństwa.

BIBLIOGRAFIA

- [1] BRZEZIŃSKI M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- [2] BUKOWSKI Z., JĘDRZEJEWSKI T., RĄCZKA P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- [3] CHMAJ M. (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007.
- [4] GIERSEWSKI J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.

⁴² Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3953,vp,5028.pdf> (23.06.2017).

- [5] HERC G., *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
- [6] KAPIUK M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.
- [7] KITLER W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie, organizacja, system*, Warszawa 2002.
- [8] KOPALIŃSKI W., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1983, t. I.
- [9] LESZCZYŃSKI M. (red.), *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa 2013.
- [10] LIS W., *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Rocznik Nauk Prawnych”, nr 1, T. XXII, 2012.
- [11] MAJER P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 7, 2012.
- [12] MARCZUK K.P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- [13] NICZYPORUK J., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), op. cit.
- [14] Odpowiedź ministra spraw wewnętrznych i administracji na zapytanie nr 3270 w sprawie straży obywatelskiej. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/16F518BA> (23.06.2017).
- [15] OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA E., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- [16] PARZOWSKI S., SERAFIN T., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- [17] Raport Najwyższej Izby Kontroli, Finansowanie Straży Miejskich. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10439,vp,12768.pdf> (23.06.2017).
- [18] Raport Najwyższej Izby Kontroli, Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3953,vp,5028.pdf> (23.06.2017).
- [19] SEKCIŃSKI A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie nauk politycznych*, „e-politikon” nr 6, 2013.
- [20] STAŃCZYK J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- [21] SZCZECHOWICZ H., *Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Włocławek 2015.
- [22] SZYJKO C.T., *Dekada Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej. Od idei do praktyki konstytucyjnej*, „Studia Prawnicze Ius et Praxis” 03 [04]/07, *Bezpieczeństwo współczesnego świata w teorii i praktyce*; Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji, Warszawa 2007.
- [23] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., o strażach gminnych, Dz.U. 1997 Nr 123, poz. 779.
- [24] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578.
- [25] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179.
- [26] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.
- [27] WYKRĘTOWICZ S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008.
- [28] ZDYB M., *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- [29] ZIĘBA R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.

THE ROLE OF THE LOCAL GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF POLAND IN SECURITY SAFEGUARDING

Abstract: The main focus area of the article is concentrated upon the issue of ensuring the security by the local government of the Republic of Poland. This includes the analysis of the structure of its institutional formations at various levels of administration, from the municipality, through the poviat to the voivodeship, in the area of crisis management, defense and public safety and order, as described. This article addresses issues related to the purpose and essence of functioning of the local government in public space, security characteristics and the participation of uniformed services in the process of its improvement, together with society as an aspect of the development of civil society in Poland.

Keywords: local government, security, civil society, police, municipal guard.