Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Mirosław Karpiuk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-7012-8999
miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

Miejsce samorządu gminnego w przestrzeni bezpieczeństwa i porządku publicznego

STRESZCZENIE

W artykule podjęto problematykę dotyczącą miejsca samorządu gminnego w przestrzeni bezpieczeństwa i porządku publicznego. Gmina wykonuje zadania w tym zakresie obok innych zadań publicznych, przy czym zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do zadań podstawowych, których realizacja wymaga znacznego zaangażowania, w tym znacznych nakładów finansowych. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego najszybciej ma reagować na zagrożenie i za pośrednictwem posiadanych sił i środków ma je neutralizować bądź – jeżeli nie jest to możliwe – powstrzymać jego rozprzestrzenianie się. Jest to główny cel gminy, jaki ma być realizowany w powyższym obszarze wykonywania administracji publicznej.

Słowa kluczowe: gmina; bezpieczeństwo; porządek publiczny

WPROWADZENIE

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego realizowane są przez administrację publiczną różnych szczebli. Kompetencje w tym zakresie ustawodawca przypisał zarówno administracji rządowej terenowej oraz centralnej, jak i samorządowi terytorialnemu działającemu na obszarze gminy, powiatu i województwa. W związku z powyższym można stwierdzić, że właściwość administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego rozciąga się na teren całego państwa, jak również na obszar lokalny i regionalny. Podział ten wynika z konieczności dopasowania zadań i ich zasięgu nie tylko do występujących w państwie form zarządzania publicznego, ale też do potrzeb w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jakości i dostępności świadczonych usług czy optymalizacji kosztów realizacji zadań.

W katalogu potrzeb społecznych zapewnienie bezpieczeństwa zajmuje wysoką pozycję. Można nawet stwierdzić, że jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka, która pozwala mu na niezakłóconą egzystencję. Podobnie porządek publiczny jest instytucją, która gwarantuje prawidłowy rozwój społeczeństwa oraz właściwe funkcjonowanie aparatu państwa i samorządu terytorialnego.

Samorząd gminny zajmuje w przestrzeni bezpieczeństwa i porządku publicznego bardzo ważne miejsce, które rzutuje na społeczne postrzeganie instytucji publicznych, w tym na zaufanie do nich. Od posiadanych zasobów finansowych, polityki bezpieczeństwa, którą przyjmą lokalne władze, oraz od zaangażowania tych władz w zabezpieczanie potrzeb społecznych w tym zakresie zależy, jak samorząd gminny będzie sobie radził z realizacją tych zadań publicznych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ISTOTA SAMORZĄDU GMINNEGO

Samorząd gminny (gmina) jest jedną z trzech (obok powiatu i samorządowego województwa) jednostek samorządu terytorialnego. Gmina została powołana do życia publicznego jako forma decentralizacji zarządzająca na terenie lokalnym sprawami mieszkańców. Wykonuje ona podstawowe zadania, w tym w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, które są dopasowane do jej możliwości jako struktury usytuowanej najbliżej obywateli.

Jak stanowi ustrojodawca, ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a zasadniczy podział terytorialny państwa ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, zapewniając przy tym jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych[1]. W ramach takiego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, dokonanego dla celów administracji publicznej (w tym administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego), wyodrębniono gminę jako jednostkę najlepiej znającą potrzeby mieszkańców.

Zgodnie z fundamentalną zasadą decentralizacji, która została zawarta w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Realizacja zadań gminy zawsze następuje w ramach tych ustawowo przypisanych jej organom[2]. Organy gminy nie mogą zatem swobodnie kształtować statusu podmiotów zewnętrznych, a zwłaszcza stosując narzędzia władcze ingerujące w ich prawa, uruchamiane w związku z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nawet tak ważna sfera jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny nie uzasadnia swobody ingerencji, która musi mieć wyraźną, a nie niedookreśloną czy domniemaną podstawę prawną.

Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność[3]. Można zatem przyjąć, że samorząd terytorialny (w tym gmina) należy do sfery władzy publicznej, a ze względu na fakt, że wykonuje zadania (w tym w zakresie bezpieczeństwa i po-

[1] Art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: Konstytucja RP. Zapewnienie decentralizacji władzy publicznej nie musi oznaczać jej wyłączności we wszystkich przejawach ustroju terytorialnego państwa oraz niedopuszczalności funkcjonowania określonych struktur o charakterze scentralizowanym tam, gdzie wymaga tego specyfika wykonywanych zadań. Zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, LEX/el. 2016. Zob. także: J. Kostrubiec, *Samorząd terytorialny*, [w:] L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 253.

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

[3] Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych. Przepis ten zawiera podstawową gwarancję samodzielności ustrojowej, a także organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym warunkiem ograniczenia tej samodzielności jest możliwość nałożenia określonego obowiązku wyłącznie w ustawie, a zatem tylko przez Sejm i Senat. Skoro zadania publiczne przysługują samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw, to w konsekwencji również wszelkie trwałe zmiany w zakresie powierzonych ustawą zadań publicznych powinny następować w ramach ustaw (zob. wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65). Należy przy tym jednak podkreślić, że zasada samodzielności gminy nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, która jest dokonywana w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa i zasady dobra wspólnego (zob. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

rządku publicznego) zarówno w imieniu własnym, jak i na własną odpowiedzialność został wyposażony także w samodzielność, która dodatkowo jest sądownie chroniona.

Samodzielność jest uznawana za podstawową, immanentną cechę samorządu gminnego. Dotyczy ona prawnopublicznej i prawnoprywatnej sfery jego działalności. Jest też wartością chronioną przez Konstytucję RP jako jeden z fundamentów ustroju terytorialnego państwa. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, który działa na podstawie oraz w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa. W tych granicach gmina podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się przy tym wyłącznie przepisami prawa i własną wolą wyrażoną w ustawowej formie przez jej organy pochodzące z wyboru lub wolą członków wspólnoty gminnej wyrażoną w formie referendum lokalnego. Samodzielność ta jest poddana nadzorowi organów państwa z punktu widzenia legalności i w formach przewidzianych przepisami prawa. Istotą nadzoru nad samodzielnością samorządu gminnego jest gwarancja jej ochrony sądowej[4]. Samodzielność gminy nie może być ograniczana, jeżeli ustawa wprost nie przewiduje takiej możliwości. Dopuszcza się jednak taką ingerencję w przypadkach kwalifikowanego zagrożenia ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny, przy czym nie może być ona nadmierna z punktu widzenia celu, który ma być osiągnięty.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Zasada ta wynika z art. 164 Konstytucji RP[5]. Gmina działa zatem w oparciu o ogólną klauzulę pozwalającą na domniemanie kompetencji na jej rzecz w sprawach samorządowych niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim powiatu jako struktury lokalnej. Przy czym klauzula ta nie pozwala organom gminy na kreowanie nowych zadań niewynikających z ustawy ani na zrzekanie się zadań już wykonywanych. Domniemanie to dotyczy zadań ustanowionych w ustawie, lecz bez wyraźnego określenia właściwości podmiotowej.

Ustawodawca definiuje gminę jako wspólnotę samorządową, którą tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy oraz odpowiednie terytorium[6]. Przynależność do gminnej wspólno-

[4] Wyrok WSA z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 125/18, LEX nr 2473988. Zob. także: J. Kostrubiec, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa–Poznań 2013, s. 332–333.

[5] Zob. także: M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017, s. 19. Ustrojodawca w art. 164 Konstytucji RP określił zasadę podstawowego charakteru gminy, a ponadto uzupełnił ją i wzmocnił postanowieniami, które wyrażają domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek tego samorządu. Zob. M. Masternak-Kubiak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LEX/el. 2014.

[6] Art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.), dalej jako: u.s.g. Przepis ten jest bardziej zapowiedzią przyszłej treści prawnej niż w pełni dojrzałą oraz precyzyjną regulacją normatywną. Zob. W. Kisiel, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX/el. 2013. Samorząd terytorialny można określić jako odrębny od państwa podmiot stanowiący formę decentralizacji, który z mocy prawa stanowią mieszkańcy zamieszkujący odpowiednie terytorium, cechujący się władztwem administracyjnym i sądownie chronioną samodzielnością, wykonujący w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność zadania publiczne. Zob. M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 58. Wspólnota samorządowa jest tworzona przez wszystkich mieszkańców, którzy zamieszkują określone jednostki podziału terytorialnego państwa, obejmuje zatem nie tylko obywateli, ale i cudzoziemców. Jest to wspólnota powstała z mocy samego prawa, w związku z powyższym stanowi przymusowy związek obywateli. Osoba fizyczna nie może odmówić przynależności do samorządu tery-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ty samorządowej powstaje z mocy samego prawa w związku z zamieszkiwaniem na terenie tej jednostki i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje[7].

ISTOTA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Bezpieczeństwo i porządek publiczny jak dotąd nie doczekały się definicji ustawowej. Pojęcia te są kreowane przez doktrynę i orzecznictwo. Ustawodawca wszakże często podaje, kiedy bezpieczeństwo ma być chronione i kiedy ma być zaprowadzony porządek publiczny, niemniej nie wskazuje przy tym, co rozumie przez te pojęcia i pozostawia te kwestie do rozstrzygnięcia organom stosującym prawo oraz sądom.

Problem z normatywnym ujęciem bezpieczeństwa i porządku publicznego wynika przede wszystkim z faktu, że chodzi o kategorie trudno definiowalne, aczkolwiek intuicyjnie odczuwalne i zrozumiałe. Dodatkową trudność sprawia to, że w języku prawnym oraz prawniczym bezpieczeństwo i porządek publiczny traktowane są jako kategoria zarówno jednorodna, jak i złożona. W pierwszym przypadku prawodawca lub doktryna przyjmuje najczęściej formułę „bezpieczeństwo i porządek publiczny" bądź bardziej pojemną „bezpieczeństwo lub porządek publiczny". W razie przyjęcia podejścia złożonego wyróżnia się osobną kategorię „bezpieczeństwo (publiczne)" oraz „porządek publiczny"[8].

Bezpieczeństwo jest bezpośrednio związane z brakiem zagrożeń i niezakłóconym funkcjonowaniem państwa, czyli z zapewnieniem odpowiednich warunków do właściwego rozwoju instytucji państwowych i społecznych oraz całego społeczeństwa, w tym poszczególnych grup i jednostek.

Jako dziedzina mająca bardzo duże znaczenie dla państwa jako instytucji publicznej oraz dla społeczeństwa czy też pojedynczych jego członków bezpieczeństwo powinno być postrzegane w kategoriach dobra wspólnego. Dobro wspólne stanowi podstawę ładu publicznego oraz ustroju demokratycznego państwa prawnego, a tym samym cel dążenia władz publicznych[9]. Nie jest kategorią jednowymiarową, dlatego trudno je zdefiniować. Nie pozwala to jednak na wyzbycie się przez podmioty publiczne odpowiedzialności za pomijanie go w swojej polityce[10].

---

torialnego, z kolei organ tego samorządu nie może jej z niego wykluczyć. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.

[7] Wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2014 r., II SA/Go 210/14, LEX nr 1454933.

[8] M. Karpiuk, K. Prokop, P. Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017, s. 9–10.

[9] Por. J. Kostrubiec, *Zasada republikańskiej formy państwa*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 83–84.

[10] M. Czuryk, *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, „Zeszyty Naukowe KUL" 2018, nr 3, s. 15. W przedmiocie bezpieczeństwa zob. także: M. Karpiuk, *Wolność sumienia i wyznania a przestępstwa przeciwko tym wolnościom*, [w:] *Wolność sumienia i religii a bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Nikołajew, P. Sobczyk, K. Walczuk, Warszawa 2017, s. 49–53; M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 17–19; M. Karpiuk, *Prawne podstawy bezpieczeństwa*, [w:] *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, red. A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więcławski, Olsztyn 2015, s. 64–70; M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *op. cit.*, s. 67–68; M. Karpiuk, *Bezpieczeństwo jako instytucja konstytucyjna. Zarys problematyki*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa globalnego po zimnej wojnie*, red. W. Gizicki, Lublin 2015, s. 11–19; M. Czuryk, *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Olsztyn 2017, s. 9; M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 77–89; *Aspekty prawne*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Porządek publiczny dotyczy określonego ładu w państwie, którego wszystkie elementy muszą tworzyć harmonijną całość. Jego podstawowwm wyznacznikiem jest właściwe uszeregowanie wszystkich segmentów występujących w ramach takiego ładu, by tworzyły zorganizowaną całość, zapewniając poszanowanie społecznie akceptowanych i prawnie chronionych dóbr. Sfera ta powinna być ukształtowana według prawnych, czytelnych dla adresata wzorców, w związku z czym naruszenie porządku publicznego będzie traktowane co do zasady jako naruszenie prawa.

WŁAŚCIWOŚĆ GMINY W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Obejmuje ono głównie sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Właściwość ta wynika z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. Gmina nie ma prawnej możliwości podejmowania działań, które wykraczają poza lokalny charakter i nie polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują m.in. sprawy porządku publicznego w gminie. Pierwszoplanowym (podstawowym) elementem porządku publicznego w państwie, a więc i w gminie, jest praworządne działanie organów władzy publicznej, a dopiero kolejnym – przestrzeganie prawa przez jednostki[11].

Art. 7 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 9 ust. 4 u.s.g. jest ogólnym przepisem kompetencyjnym, który określa zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań użyteczności publicznej służących zaspokojeniu zbiorczych potrzeb wspólnoty. Przepisy te same w sobie nie kreują określonych uprawnień, niemniej stanowią dyrektywę, która musi być brana pod uwagę przy realizacji przez gminę jej zadań. Nie budzi wątpliwości, że art. 7 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić samodzielnej podstawy wydania określonych aktów prawotwórczych. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów, które upoważniają organ gminy do podejmowania określonych działań służących realizacji jej zadań[12].

Na szczeblu gminy ustawodawca wprowadził obowiązki w zakresie zarządzania kryzysowego, które według definicji należy rozumieć jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym i polegającą na zapo-

bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013, s. 11–45; M. Karpiuk, *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, nr 4, DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2017.26.4.9, s. 10; M. Czuryk, K. Drabik, A. Pieczywok, *Bezpieczeństwo człowieka w procesie zmian społecznych, kulturowych i edukacyjnych*, Olsztyn 2018, s. 7; M. Karpiuk, *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2017, t. 9, s. 10–17; M. Karpiuk, N. Szczęch, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn 2017, s. 13–40; M. Czuryk, *Prawne podstawy bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa współczesnego państwa (podmiotu). Implikacje*, red. J. Pawłowski, Warszawa 2015, s. 533–568; M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 28–34; *idem*, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe AON" 2009, nr 3, s. 389–390; J. Kostrubiec, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego…*, s. 105–106; M. Karpiuk, *Ubezpieczenie społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne*, „Humanum. Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne" 2018, nr 2, s. 67–70.

[11] Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., I OSK 186/17, LEX nr 2298992.

[12] Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2015 r., I OSK 2343/14, LEX nr 1753339.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

bieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej[13].

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest jej organ wykonawczy: wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do jego zadań w sprawach zarządzania kryzysowego zalicza się: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, 2) realizację zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) realizację zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego, 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, 7) organizację i realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Właściwość ta wynika z art. 19 ust. 1–2 u.z.k. Ustawodawca przyjął koncepcję jednoosobowego organu wyposażonego w atrybuty władztwa realizowanego w przestrzeni zarządzania kryzysowego, nie pozbawiając przy tym kompetencji w tym zakresie rady gminy. Jednak jeżeli chodzi o organ stanowiący gminy, to jego kompetencje w porównaniu z organem wykonawczym tej jednostki samorządu terytorialnego są znacznie ograniczone[14]. Powierzenie kompetencji kierowniczych organowi jednoosobowemu pozwala na szybsze niż w przypadku organów kolegialnych podejmowanie decyzji, co w przestrzeni bezpieczeństwa i porządku publicznego jest niezmiernie ważne. Dynamika zagrożeń i wynikające stąd skutki nie pozwalają na zwłokę nie tylko ze względu na koszty przywrócenia normalnego funkcjonowania instytucji publicznych w gminie, lecz także z uwagi na szkody w mieniu i kwestie dotyczące zagrożenia zdrowia i życia ludzi.

Ustawodawca w stosunku do organu wykonawczego gminy postanowił usystematyzować zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, wskazując, że wykonuje je przy pomocy specjalistycznej komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w tych sprawach[15]. W zakresie wspierania wykonywania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zadań zarządzania kryzysowego właściwy będzie również gminny zespół zarządzania kryzysowego.

Katalog zadań zarządzania kryzysowego wykonywanych przez organ wykonawczy gminy ustawodawca rozszerzył w art. 20 u.z.k. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację takich zadań, jak: 1) całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności, 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów

[13] Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1401 ze zm.), dalej jako: u.z.k. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, która stanowi następstwo zagrożenia. Ma ono zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy też porządkowy. Zob. wyrok WSA z dnia 28 listopada 2012 r., I SA/Gd 1171/12, LEX nr 1247413.

[14] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 89.

[15] M. Karpiuk, *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales UMCS sectio G (Ius)" 2014, nr 1, DOI: http://dx.doi.org/10.17951/g.2014.61.1.75, s. 83.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

administracji publicznej, 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, 6) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. W celu zrealizowania powyższych zadań wójt, burmistrz lub prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego. Nie ma jednak obowiązku tworzenia kolejnego podmiotu pomocniczego, choć należy to do sfery jego uprawnień. Jeżeli uzna, że ze względu na skuteczność realizacji zadań wynikających z art. 20 u.z.k. potrzebne będzie utworzenie gminnego centrum zarządzania kryzysowego, to może jednoosobowo podjąć taką decyzję, lecz musi przy tym zważać na celowość takiego rozstrzygnięcia, koszty funkcjonowania tego podmiotu oraz zasobność lokalnego budżetu.

Kwestie bezpieczeństwa mają podstawowe znaczenie również w czasie stanów nadzwyczajnych[16]. Co istotne, najszersze zadania postawiono przed gminą w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. W czasie stanu wyjątkowego działania w terenie, które przywracają normalne funkcjonowanie struktur publicznych, prowadzi wojewoda posiadający kompetencje kierownicze[17]. Podobnie jest w przypadku stanu wojennego. Organy gminy muszą jednak wykazywać dostateczną skuteczność w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego. Dostateczna skuteczność musi być również cechą działalności organów gminy w czasie stanu wyjątkowego.

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy (powiatu, miasta)[18]. Celem przyjęcia przez ustawodawcę zasady jednoosobowego kierownictwa podczas prowadzonej akcji przeciwdziałania następstwom klęski żywiołowej jest zagwarantowanie sprawnego przeprowadzenia akcji ratowniczej. W przypadku powstania katastrofy lub klęski żywiołowej w akcji ratowniczej bierze udział wiele organów i instytucji, ważne jest więc zharmonizowanie ich działań. Podmioty te ponoszą główną odpowiedzialność za przebieg prowadzonej akcji ratowniczej[19].

W zakresie kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać wiążące polecenia organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Uprawnienia te przyznaje art. 9 ust. 2 u.s.k.ż.[20] Kompetencje w zakresie

[16] Zob. także: *idem, Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2015, nr 3, s. 3–8.
[17] J. Kostrubiec, *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy" 2018, nr 5, s. 39.
[18] Art. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897), dalej jako: u.s.k.ż. Zob. także: M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego…*, s. 99.
[19] P. Ruczkowski, *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2012.
[20] Zob. także: M. Czuryk, *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe AON" 2009, nr 3, s. 408. Organ wykonawczy gminy, kierując działaniami mającymi na celu

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wydawania wiążących poleceń pozwalają organowi wykonawczemu gminy sprawniej i skuteczniej zapobiegać skutkom klęski żywiołowej lub je usuwać w przypadku ich wystąpienia.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Porządek i bezpieczeństwo są zatem według art. 40 ust. 3 u.s.g. przesłankami stanowienia przepisów porządkowych. Przepisy te nie mogą jednak podlegać wykładni rozszerzającej[21]. Wydaje się je w szczególnych okolicznościach, gdy nie da się w inny sposób zapewnić ochrony przed zagrożeniami, a do tych okoliczności należy zapewnienie bezpieczeństwa i porządku.

Zasadą jest, że akty prawa miejscowego wydaje rada gminy w formie uchwały, z tym że art. 41 u.s.g. wprowadza od niej wyjątek. Otóż w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać organ wykonawczy gminy w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w przypadku odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Jeżeli zarządzenie nie zostało przedstawione do zatwierdzenia lub odmówiono jego zatwierdzenia, rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej[22]. Ustawodawca na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nakłada obowiązek przesłania przepisów porządkowych do wiadomości organom wykonawczym sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu. Umożliwienie organowi jednoosobowemu kształtowania przestrzeni lokalnej w drodze przepisów porządkowych ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny jest rozwiązaniem właściwym, pozwalającym nie tylko na adekwatną reakcję na zagrożenie, lecz także na szybkie usunięcie skutków tego zagrożenia (jeżeli możliwości gminy na to pozwalają).

Przepisy porządkowe wydawane wyłącznie na podstawie ogólnych upoważnień ustawowych, które są zawarte w ustawach ustrojowych, stanowią odrębny rodzaj aktów prawa miejscowego. Cechują się one szczególnym charakterem oraz celem, jakiemu mają służyć – są środkiem służącym przeciwdziałaniu nagle pojawiającym się zagrożeniom dóbr prawnie chronionych. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym w przeciwieństwie do aktów wykonawczych nie są wydawane dla realizacji ustawowo określonych unormowań materialno-prawnych, lecz w celu uregulowania określonej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji. Cho-

zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcie, jest wspomagany przez podmioty, które na terenie tej gminy funkcjonują. Zob. M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 151. Powiązania organizacyjne występujące na szczeblu gminy pozwalają wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wykonywać kompetencje zwierzchnika w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zob. *idem*, *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)" 2014, nr 2, DOI: http://dx.doi.org/10.17951/g.2014.61.2.51, s. 55.

[21] *Idem*, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, nr 4, DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2015.24.4.21, s. 29.

[22] W przedmiocie przepisów porządkowych zob. szerzej: M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009, s. 130–137; M. Karpiuk, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 114.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

dzi zatem o unormowanie szczególnych sytuacji lokalnych o charakterze nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji ogólnopaństwowych[23].

BIBLIOGRAFIA

Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013.

Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.

Czuryk M., *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, „Zeszyty Naukowe KUL" 2018, nr 3.

Czuryk M., *Prawne podstawy bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa współczesnego państwa (podmiotu). Implikacje*, red. J. Pawłowski, Warszawa 2015.

Czuryk M., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009.

Czuryk M., *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Olsztyn 2017.

Czuryk M., *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe AON" 2009, nr 3.

Czuryk M., Drabik K., Pieczywok A., *Bezpieczeństwo człowieka w procesie zmian społecznych, kulturowych i edukacyjnych*, Olsztyn 2018.

Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.

Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.

Karpiuk M., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.

Karpiuk M., *Bezpieczeństwo jako instytucja konstytucyjna. Zarys problematyki*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa globalnego po zimnej wojnie*, red. W. Gizicki, Lublin 2015.

Karpiuk M., *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, nr 4, **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2017.26.4.9**.

Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.

Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.

Karpiuk M., *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2015, nr 3.

Karpiuk M., *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2017, t. 9.

Karpiuk M., *Prawne podstawy bezpieczeństwa*, [w:] *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, red. A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więcławski, Olsztyn 2015.

Karpiuk M., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe AON" 2009, nr 3.

Karpiuk M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, nr 4, **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2015.24.4.21**.

Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.

Karpiuk M., *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales UMCS sectio G (Ius)" 2014, nr 1, **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/g.2014.61.1.75**.

Karpiuk M., *Ubezpieczenie społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne*, „Humanum. Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne" 2018, nr 2.

Karpiuk M., *Wolność sumienia i wyznania a przestępstwa przeciwko tym wolnościom*, [w:] *Wolność sumienia i religii a bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Nikołajew, P. Sobczyk, K. Walczuk, Warszawa 2017.

Karpiuk M., *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017.

Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.

[23] Wyrok WSA z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 02:59:14

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Karpiuk M., *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)" 2014, nr 2, **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/g.2014.61.2.51**.
Karpiuk M., Kostrubiec J., *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017.
Karpiuk M., Prokop K., Sobczyk P., *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017.
Karpiuk M., Szczęch N., *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn 2017.
Kisiel W., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX/el. 2013.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
Kostrubiec J., *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa–Poznań 2013.
Kostrubiec J., *Samorząd terytorialny*, [w:] L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
Kostrubiec J., *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy" 2018, nr 5.
Kostrubiec J., *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017.
Kostrubiec J., *Zasada republikańskiej formy państwa*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
Masternak-Kubiak M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LEX/el. 2014.
Ruczkowski P., *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2012.
Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, LEX/el. 2016.
Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.).
Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897).
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1401 ze zm.).
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2015 r., I OSK 2343/14, LEX nr 1753339.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., I OSK 186/17, LEX nr 2298992.
Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.
Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.
Wyrok WSA z dnia 28 listopada 2012 r., I SA/Gd 1171/12, LEX nr 1247413.
Wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2014 r., II SA/Go 210/14, LEX nr 1454933.
Wyrok WSA z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414.
Wyrok WSA z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671.
Wyrok WSA z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 125/18, LEX nr 2473988.